



SG/di 439  
31 DE JULIO DE 2002  
3.3.7

## LA INTEGRACION DE LAS FRONTERAS ANDINAS

ELEMENTOS DE UNA PROPUESTA PARA EL ESTUDIO,  
CLASIFICACION Y EL DISEÑO DE CURSOS DE ACCION  
EN MATERIA DE INTEGRACION Y DESARROLLO  
FRONTERIZO EN LOS PAISES DE LA  
COMUNIDAD ANDINA

---

\* DOCUMENTO ELABORADO POR EL DR. LUIS OLIVEROS, CONSULTOR - COORDINADOR DEL BANCO DE PROYECTOS DE INTEGRACION Y DESARROLLO FRONTERIZO DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. ABRIL DE 2002.

## PRESENTACIÓN

*El Protocolo de Quito, de 1987, modificó el Acuerdo de Cartagena introduciendo, como parte del nuevo articulado, uno que hace alusión a la importancia y prioridad de las fronteras para la integración andina, el mismo que reza: “Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina” (artículo 144 del texto oficial codificado del Acuerdo de Cartagena).*

*Si bien el citado artículo constituye solo un marco enunciativo respecto al tema, su incorporación en el texto del Acuerdo de Cartagena fue determinante para impulsar, junto con los avances mostrados por las iniciativas que algunos Países Miembros venían desplegando bilateralmente (por ejemplo: el Programa de Apoyo a la Integración Fronteriza Boliviano-Peruana; o los proyectos impulsados por la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos), el proyecto “Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina”, el mismo que, contando con el soporte técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue ejecutado por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) entre 1990 y 1991, con el objetivo final de “Definir una estrategia de desarrollo e integración fronteriza y la elaboración de planes de acción que contengan iniciativas comunitarias y nacionales que puedan ser las más pertinentes y eficaces para promover la integración fronteriza de los países del Grupo Andino”.*

*Sin embargo, el proyecto BID-JUNAC, a pesar de los importantes aportes que significó en término de la puesta a disposición de gobiernos y organismos comunitarios de diagnósticos muy precisos de la situación fronteriza por pares de países, de propuestas de estrategias de integración fronteriza, y de proyectos de corto y mediano plazo, no reflejaron, en la práctica, un avance significativo en el tratamiento del tema, en parte porque no ofrecía alternativas claras sobre cómo se financiaría el conjunto bastante amplio de iniciativas de inversión en frontera que los estudios realizados proponían, pero, en parte, también, porque los gobiernos de los Países Miembros no terminaron de hacer suyos unos documentos-propuesta que, en tanto elaborados bajo el auspicio del órgano comunitario, podía, eventualmente, entenderse que constituían una invitación a relevarlos del papel que siempre les correspondió cumplir de manera exclusiva en el pasado respecto a la generación de propuestas de desarrollo e integración para sus territorios fronterizos.*

*La Cuarta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en mayo de 1999, introdujo un cambio sustancial en esta perspectiva nacional o binacional de aproximación al tema del desarrollo y la integración de las fronteras andinas. En esa ocasión, el Consejo Andino de Cancilleres aprobó la Decisión 459 “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, la que contiene los principios, lineamientos generales, objetivos, institucionalidad y mecanismos de la política **comunitaria** de desarrollo e integración fronteriza, es decir, estableciendo un marco de política común –Andina-, sobre el tema, y creando una institucionalidad comunitaria básica para el tratamiento y promoción del tema, representada, esta última, por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GTAN). En sus seis reuniones realizadas hasta mayo del 2002, el GTAN ha efectuado un intenso trabajo de análisis, consideración de propuestas y evaluación de lo actuado,*

que se resume en la formulación de dos proyectos de Decisiones Andinas finalmente adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en su Octava Reunión de junio de 2001: la Decisión 501 “Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina” y “Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina”; así como en el firme apoyo a la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina (BPIF), que ya ha iniciado su funcionamiento.

Sin embargo, la VI y más reciente reunión del citado Grupo de Trabajo (Lima, Perú, 20 y 22 de mayo del 2002), ha permitido constatar que los avances en la instrumentación de las Decisiones citadas son lentos y que, en esencia, ningún país ha constituido aún un Centro Binacional de Frontera (CEBAF) o una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en los términos previstos en las Decisiones en mención, si bien en cuanto a los CEBAF, varios pares de países cuentan con avances significativos en el camino a su implementación, mientras que respecto de las ZIF se han adelantado coordinaciones técnicas y diálogos entre Cancillerías, que hacen prever la pronta conformación de las primeras ZIF.

Por otra parte, la labor de identificación de los escenarios precisos de intervención con fines de desarrollo e integración fronteriza, la formulación de las políticas más adecuadas a poner en práctica en ellos, y la selección de los proyectos con mayor potencial de contribución a la superación de cada “situación de frontera” vigente, ha estimulado a los propios países de la Comunidad Andina a demandar el apoyo de la Secretaría General en esta tarea. A todo ello, es preciso señalar que algunos esfuerzos de aproximación a la formulación de propuestas en favor del desarrollo y la integración de las fronteras andinas, tales como el ofrecido por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del “Plan Andino de Cooperación Transfronteriza, Un Estudio Integral de los Pasos de Frontera Intraandinos”, proyecto ejecutado durante los años 2000 y 2001, no han generado aún respuestas decisivas por parte de las instancias competentes de los Países Andinos.

En ese contexto de expectativa, optimismo y tratamiento de la temática de la integración y el desarrollo fronterizo, como un tema también prioritario para la integración andina, surge la presente contribución documental que parte de reconocer la necesidad de que sean los Países Miembros quienes definan y hagan explícitas, como parte de una labor nacional o binacionalmente encauzada, sus políticas de desarrollo e integración fronteriza, siendo que el apoyo comunitario para instrumentar dichas políticas, mediante la ejecución de los planes, programas y proyectos a los que ellas otorguen soporte, podrá ser más efectivo en tanto esas políticas estén ya formuladas y sean de conocimiento general.

A efectos de colaborar en ese trabajo prioritario, este documento ofrece, en una primera parte, algunas propuestas de definición y un conjunto de reflexiones que tienen el propósito de contribuir a entender mejor lo propio al concepto de frontera, la importancia y los alcances de una actuación orgánica y -cuando fuera necesaria- conjunta de los Países Andinos en sus territorios de frontera, así como las distintas escalas geográficas de posible intervención para llevar adelante sus iniciativas de desarrollo e integración fronteriza. En una segunda parte, incluye algunos criterios metodológicos que pueden ayudar a identificar los escenario-tipo recurrentes en las fronteras andinas, base de una labor que debe permitir establecer el carácter sui-géneris de cada frontera, sus potencialidades y limitaciones y, consecuentemente, el tipo de intervención más recomendable en la perspectiva del desarrollo y la integración fronteriza. Por último, en

*una tercera parte, como consecuencia lógica de la previa presentación de un cuerpo de conceptos y de líneas metodológicas, se señalan algunas pautas y derroteros de lo que puede ser un ejercicio aplicativo de tales conceptos y propuestas metodológicas, de manera de estimular a que los Países Miembros, ya sea individualmente o por pares de países que compartan una frontera común, encuentren allí una herramienta de apoyo para construir una visión de futuro de sus fronteras, identificar y caracterizar el estado de situación en ellas vigente, y formular un conjunto de propuestas de desarrollo e integración fronteriza, utilizando un lenguaje y unos criterios similares -sino comunes-, creando, asimismo, condiciones para hacer posible el seguimiento, monitoreo y comparación de cada una de las situaciones estudiadas o propuestas.*

*Acompañan a este documento tres anexos. El primero, contiene las tres Decisiones Andinas (459, 501 y 502) que se relacionan directamente con el tema de la integración y el desarrollo fronterizo. El segundo, presenta la "Ficha de Indicadores de las Unidades Territoriales Estadísticas Fronterizas", que la Secretaría General de la Comunidad Andina ha puesto a disposición de los Países Miembros a efectos de que proporcionen información cuantitativa, sobre muy diversos temas, para las unidades territoriales estadísticas básicas (UTE 4) que ellos hayan definido como fronterizas. Y, el tercero, incluye la "Ficha de Datos sobre la Dinámica Local en fronteras", que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha aplicado como encuesta en las UTE 4 fronterizas de ese país con el propósito de conocer mejor diversos aspectos de la realidad y dinámica local de dichas circunscripciones.*

*Finalmente, queremos señalar que el presente documento se ha elaborado, casi exclusivamente, recogiendo la experiencia y la ejecutoria profesional de los funcionarios y consultores de la Secretaría General de la Comunidad Andina responsables de, o vinculados con, el tema del desarrollo y la integración fronteriza, razón por la cual no contiene referencias bibliográficas, añadiéndose, más bien, en la parte final, una bibliografía básica sobre teoría de las fronteras y de aproximación metodológica e inventario de procesos de integración fronteriza realizados en años recientes para la realidad latinoamericana. En ese sentido, es preciso señalar que solamente el gráfico Nº 4 ha sido adaptado del artículo "La frontière au Pérou, entre fronts et synapses", de Arnaud Cuisinier-Raynal, publicada en el Nº 3/2001 de la revista especializada francesa L'Espace géographique.*

*Secretaría General,  
Lima, julio del 2002*

## CONTENIDO

### PRIMERA PARTE

#### EL CONCEPTO DE FRONTERA Y SU IMPORTANCIA EN EL CONTEXTO Y EN LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACION ANDINA

- I. LAS DOS NOCIONES IMPLICITAS EN EL TERMINO FRONTERA
  1. Frontera y noción de linealidad
  2. Frontera y noción de zonalidad
- II. FRONTERA: DEFINICION
- III. IMPORTANCIA DE LAS FRONTERAS
  1. En lo que hace a la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo
  2. En cuanto al afianzamiento de los procesos de cooperación e Integración económica
  3. En lo que respecta a la articulación de los Países Andinos con el contexto internacional
- IV. DESARROLLO FRONTERIZO
  1. Desarrollo fronterizo
  2. Integración fronteriza
  3. Cooperación fronteriza
- V. LA DIMENSION TERRITORIAL DE LA FRONTERA
  1. Area de frontera
  2. Zona de frontera
  3. Región de frontera o región fronteriza

### SEGUNDA PARTE

#### FRONTERAS, ESTRUCTURAS ESPACIALES Y PROCESOS DE INTEGRACION FRONTERIZA

- I. LAS ESTRUCTURAS ESPACIALES
  1. El subespacio urbano
  2. Los subespacios de la periferia activa
  3. Los subespacios de la periferia pasiva
- II. LOS PROCESOS DE INTEGRACION FRONTERIZA
  1. El grado de intensidad de la interrelación
  2. La naturaleza de los procesos de interrelación
  3. La organicidad de los procesos de interrelación

- III. LAS SITUACIONES DE FRONTERA
  - 1. La frontera ausente
  - 2. La frontera embrionaria
  - 3. La frontera en construcción
  - 4. La frontera consolidada

### TERCERA PARTE

#### UN EJERCICIO PARA LA CARACTERIZACION DE LAS FRONTERAS ANDINAS Y PARA EL DISEÑO DE CURSOS DE ACCION

- I. LA IDENTIFICACION DE LAS ESTRUCTURAS ESPACIALES VIGENTES
- II. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION FRONTERIZA EN CURSO
- III. LA FRONTERA POSIBLE
- IV. LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS DE INTEGRACION FRONTERIZA
- V. LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA

#### BIBLIOGRAFIA BASICA

#### ANEXOS

##### ANEXO 1:

- |              |   |
|--------------|---|
| DECISION 459 | POLÍTICA COMUNITARIA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO FRONTERIZO         |
| DECISION 501 | ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) EN LA COMUNIDAD ANDINA                |
| DECISION 502 | CENTROS BINACIONALES DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) EN LA COMUNIDAD ANDINA |

##### ANEXO 2:

FICHA DE INDICADORES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADISTICAS FRONTERIZAS (UTE 4).

##### ANEXO 3:

FICHA DE DATOS SOBRE LA DINAMICA LOCAL EN FRONTERAS.

## PRIMERA PARTE

### EL CONCEPTO DE FRONTERA Y SU IMPORTANCIA EN EL CONTEXTO Y EN LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

#### I. LAS DOS NOCIONES IMPLÍCITAS EN EL TÉRMINO FRONTERA

El término frontera es, de suyo, complejo, de difícil definición. Las nociones que él suscita en personas de distinta formación o dedicadas a diferentes actividades (juristas; militares; empresarios; autoridades nacionales, regionales o locales; campesinos; miembros de comunidades nativas), es muy diversa y está asociada a sus vivencias cotidianas, su herencia y formación cultural, sus intereses específicos o la carga que aporta la “deformación” de los enfoques y prioridades profesionales u ocupacionales.

En realidad, en la percepción del fenómeno fronterizo se entrecruzan dos nociones: la de “linealidad” y la de “zonalidad”.

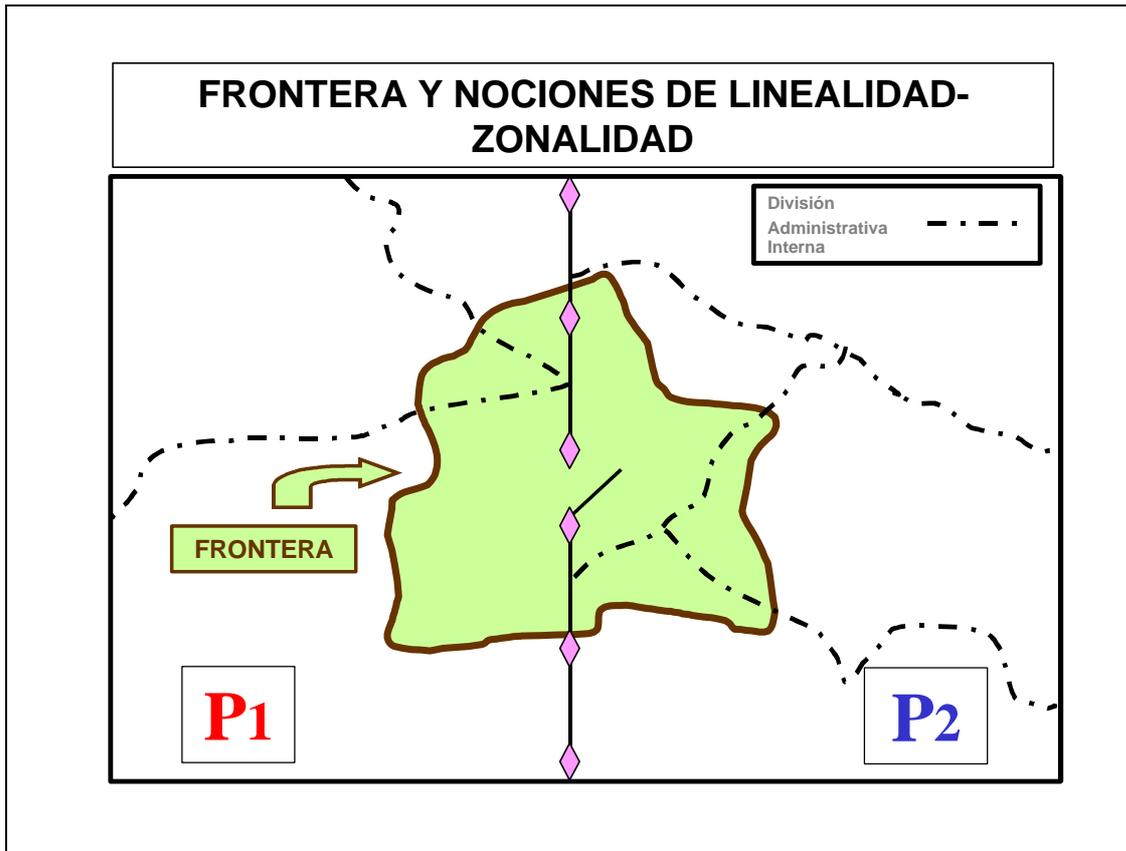
##### 1. Frontera y noción de linealidad

Desde su fundación, los Estados modernos se definen como entidades espaciales soberanas, de ahí que la necesidad de establecer la cobertura territorial de dicha soberanía postule la linealidad, es decir, el conocimiento preciso de los **límites** de esa porción de territorio dentro de los cuales el Estado ejerce su jurisdicción. Por esa razón, la noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución.

##### 2. Frontera y noción de zonalidad

En el marco de la noción de zonalidad, **frontera** no es un término que posea una acepción principalmente jurídica, sino más bien social y económica, en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (por ejemplo, senderos, carreteras u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agrícolas o pecuarias; implantaciones industriales; centros educativos o de salud; etc.), todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, “lo fronterizo”. (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1



## II. FRONTERA: DEFINICIÓN

En una definición amplia del término **frontera**, es pertinente destacar su contenido sociológico y económico, y expresar que constituye la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad, promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre dos países, hasta un lugar determinado (respecto del texto subrayado ver el desarrollo del punto V de esta Primera Parte).

Por ello, aludir a la frontera en el contexto del desarrollo y la integración socio-económica, implica, por un lado, reconocer la existencia de vínculos de una comunidad humana con otra que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que sólo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuenten con una base demográfica; así definida, la frontera siempre constituye una **frontera activa**. A falta de población, la esencia del concepto de frontera se diluye y entonces los confines territoriales no ocupados ni acondicionados (y a veces ni siquiera transitados esporádicamente) de un Estado pasan a configurar "espacios vacíos", "espacios no incorporados" a la economía y sociedad nacionales. En esa situación, la noción lineal de la frontera cobra plena amplitud; asistimos a la **frontera no activa**.

En consecuencia, la frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye **un espacio de actuación compartida**, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales, pero un espacio cuya delimitación, por lo mismo de existir allí una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, constituyendo su esencia el carácter cotidiano de dicha relación, la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan, su equilibrio momentáneo, y, consecuentemente, su permanente evolución en el espacio y en el tiempo.

Por lo que acaba de expresarse, si se efectuara un corte temporal que facilite una visión instantánea de todas las fronteras de un país determinado, se encontraría una gama de situaciones, cada una de ellas individualizada en su problemática, en la diversidad de las variables que la componen y en el distinto grado de articulación e integración interna (con el propio país) y externa (con el país vecino) existente. Esta situación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de la frontera entre dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada **“situación de frontera”**. Sobre este tema volveremos en la Segunda Parte del presente documento.

### III. IMPORTANCIA DE LAS FRONTERAS

En un contexto internacional signado por la interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del impresionante progreso tecnológico contemporáneo y del auge que ha cobrado el comercio internacional como motor del desarrollo, las fronteras asumen actualmente una renovada importancia y prioridad, para cualquier país y bloque de integración, por lo menos en las siguientes tres dimensiones :

#### 1. En lo que hace a la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo

A nadie escapa que en los países de la Subregión Andina las fronteras constituyen, en su mayor parte, espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y a la sociedad nacional, situación que responde a la vigencia de modelos de desarrollo centralistas, en el marco de los cuales se han considerado a las fronteras implícitamente –pero, en ocasiones, también de modo explícito- como “áreas de reserva”, pasibles de ser incorporadas en algún momento futuro al espacio activo nacional. Las consecuencias de este manejo se reflejan en el hecho de que la problemática económica, social y cultural actual de las fronteras es finalmente tanto o más crítica que la de muchas áreas rurales interiores de nuestros países.

Ante este cuadro, constituye una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de los territorios fronterizos “hacia adentro”, en beneficio de cada país y particularmente en lo que hace a la solución de los graves desequilibrios regionales del desarrollo. En consecuencia, el **desarrollo fronterizo** debe ser asumido como un objetivo nacional, independientemente de la “situación de frontera” que tenga vigencia en un momento dado, propósito en el cual las iniciativas bilaterales con los países limítrofes, pueden constituir parte importante de la estrategia a poner en práctica. En ese sentido, mientras las

fronteras sean un campo de actuación conjunta de los Estados limítrofes, indudablemente que las iniciativas de **cooperación fronteriza** y de **integración fronteriza** que ellos ejecuten en dichos territorios contribuirán a otorgar fluidez a las relaciones bilaterales en su conjunto, que encontrarán allí un terreno propicio para su desarrollo y fortalecimiento.

## **2. En cuanto al afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica**

Los países de la Subregión Andina participan del esquema de integración normado por el Acuerdo de Cartagena. El objetivo de este Acuerdo es construir un espacio económico ampliado que haga perdurable un proceso sostenido de crecimiento de la capacidad subregional para producir bienes y servicios, intercambiarlos y consumirlos, pero en condiciones de eficiencia y competitividad, incorporando cada vez mayor número de actores y nuevas áreas geográficas.

Dado que gran parte del creciente flujo de personas y mercancías que la integración propicia utiliza el modo de transporte terrestre, las fronteras intra-andinas deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de nuestras economías nacionales, a fin de operar como una suerte de “bisagras” que faciliten los intercambios biunívocos entre los Países Andinos limítrofes, pero también entre éstos y otros socios comunitarios.

Sin embargo, esta adecuación de las fronteras debe ser efectuada con pleno reconocimiento de su realidad económica y social actual, a fin de no agravar el precario equilibrio socio-económico allí vigente que en buena medida es el resultado de las modificaciones ocasionadas en los modos de vida de la población y en la orientación de las actividades económicas por el encuentro o “choque” de dos sistemas nacionales que tiene lugar en dichos espacios. Estas modificaciones secularmente han sido consecuencia de las diferencias en las políticas monetarias, fiscales, laborales, migratorias, y otras, que cada Estado adopta de manera autónoma y soberana –por supuesto, sin evaluar cuánto pueden repercutir ellas en frontera-, pero que, en la práctica, se “confrontan” allí en la frontera con las del Estado vecino. A partir de la década de 1970, el mencionado “choque” también es propiciado por la puesta en práctica de los mecanismos de la integración andina (liberación del comercio; algunos componentes de la política agropecuaria, sobre todo en materia de sanidad agrícola; eliminación de la reserva de carga para el transporte marítimo y la opción formal de realizar transporte terrestre de carga bajo el régimen de tránsito aduanero internacional; entre otros), los que en general tienen un efecto negativo en el modo de vida y en el nivel de ingresos de las poblaciones fronterizas al reducirles el “margen de preferencia” que ellas laboriosamente construían en el marco de sus estrategias de sobrevivencia capitalizando la confrontación en frontera de las respectivas políticas económicas nacionales.

En consecuencia, el necesario acondicionamiento de las fronteras, arriba citado, debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de simplificación y armonización documentaria, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, de instalación de locales equipados en los pasos de frontera (complejos fronterizos para el registro y control del tránsito;

construcción de almacenes o bodegas; habilitación de equipos para carga y descarga; servicios para los pasajeros y tripulantes de vehículos). Pero, es importante que todas estas medidas y proyectos no traduzcan exclusivamente una visión “metropolitana” de las fronteras, en el sentido de interpretar sólo las prioridades e intereses del comercio, turismo y otras actividades económicas con origen y destino en los principales polos de desarrollo externos a la frontera, sino que deben ejecutarse con el criterio de contribuir a superar las distorsiones presentes en esta última que fomentan las ya mencionadas “estrategias de sobrevivencia” (contrabando, pacotilla, cargadores, tramitadores y, en general, todas las actividades ubicadas en el sector terciario “refugio”), propiciando también la generación de oportunidades de empleo productivo, el incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional.

Sólo entonces podrá reconocerse un rol a las fronteras en el proceso de construcción del espacio económico ampliado andino y, en sentido inverso, un aporte de la integración andina en favor de la modernización, diversificación y crecimiento de la base económica de las fronteras comunes.

### **3. En lo que respecta a la articulación de los Países Andinos con el contexto internacional**

En esta dimensión, se considera importante identificar un papel para las fronteras, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar la oferta exportable de los Países Andinos, de modo de mejorar los términos de la participación de la Subregión, en su conjunto, en la economía internacional y en el contexto de la globalización económica.

En esta necesaria apertura hacia el mundo, algunos corredores comerciales y ejes de desarrollo que articulan regiones interiores de los Países Andinos con los puertos de la Subregión sobre los océanos Pacífico y Atlántico, a través de sus territorios fronterizos, deben permitir que estos últimos se consoliden como verdaderos **espacios – encrucijada**, proyección en la cual su posición geográfica privilegiada constituye el principal activo. En este macro escenario, la concreción de los proyectos de integración física y concretamente los corredores viales, ferroviarios o multimodales, que ya han sido identificados por los gobiernos y organismos financieros y de integración regional (Iniciativa IIRSA), tienen una importancia fundamental para la proyección de la economía andina en una dimensión internacional.

Debemos insistir, sin embargo, en la necesidad de que estos proyectos de integración física continental también contribuyan al despegue económico de las regiones de frontera, para lo cual los requerimientos que su funcionamiento plantea debe considerar el empleo de factores locales, principalmente mano de obra y servicios en frontera, pero también la habilitación de opciones para la progresiva incorporación de producciones de las regiones fronterizas a las corrientes de comercio que transitan a través de ellas.

#### **IV. DESARROLLO FRONTERIZO**

En una concepción de las fronteras que reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos geográficamente pero pertenecientes a dos Estados, el desarrollo fronterizo y la integración fronteriza constituyen nociones afines, no obstante lo cual es posible esbozar, sobre todo con propósitos metodológicos de estudio y de formulación de propuestas, definiciones específicas y diferenciadas de ambos términos.

##### **1. Desarrollo fronterizo**

Es el proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo. El desarrollo fronterizo se concreta con referencia a un marco de normas y documentos (leyes, planes, estrategias, programas, proyectos) que, en conjunto, definen una política nacional de desarrollo fronterizo, en cuya ejecución se despliegan iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad.

Lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, pero tampoco constituye un condicionante absoluto, como que algunas iniciativas conjuntas que los Estados convienen adoptar, de mutuo acuerdo, en sus zonas de frontera contigua, no se contraponen a los objetivos y metas que dichos Estados promueven individualmente en esas mismas zonas y, antes bien, pueden contribuir a su mejor o más pronta obtención.

##### **2. Integración fronteriza**

Es el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto. El primer paso de la integración fronteriza implica la definición de un régimen fronterizo, es decir, la puesta en vigencia de uno o varios acuerdos orientados a la desregulación de los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte en zonas pre-establecidas; la utilización conjunta o compartida de servicios públicos en el campo social (salud, educación); la complementación de los servicios de telecomunicaciones, de suministro de energía eléctrica, etc. Con ello, a la vez que se hace más llevadera para las poblaciones fronterizas las desventajas que supone su ubicación periférica en los respectivos contextos nacionales, se contribuye a eliminar el carácter espontáneo que secularmente ha caracterizado a la relación fronteriza, sentando las bases de una integración fronteriza formal, orgánica, con

objetivos, metas y estrategias mutuamente convenidos por los dos países involucrados.

### **3. Cooperación fronteriza**

Complementariamente, se considera de utilidad proponer una definición de cooperación fronteriza. Podemos entender a esta última como el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

En síntesis, “desarrollo fronterizo”, “integración fronteriza” y “cooperación fronteriza” son conceptos y procesos esencialmente afines. Unos y otros en el fondo constituyen distintas estrategias que procuran como meta el desarrollo integral, sostenible, de los territorios de frontera, abriendo opciones para la dinámica incorporación de estos espacios en los procesos de desarrollo nacional, de cooperación bilateral y de integración económica subregional andina.

En cuanto a esto último, precisamente, la participación del Sistema Andino de Integración, particularmente a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que ha promovido la adopción por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de las Decisiones 459 “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, 501 “Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”, y 502 “Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina”, y que participa como Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo creado por la ya citada Decisión 459, tiene el sentido de propiciar una coherencia global de las iniciativas que en el tema del desarrollo y la integración fronteriza los Países Miembros acuerden y pongan en práctica bilateralmente, velando porque ellas confluyan o coadyuven al logro de los objetivos de la integración andina, estimulando la generación de un espacio de análisis y reflexión colectiva sobre el progreso y obstáculos que confrontan las mismas, y buscando, también, concretar acciones de cooperación técnica y financiera que puedan contribuir a la ejecución de los programas y proyectos que los Países Miembros comprometan en beneficio del desarrollo de sus territorios de frontera.

## V. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA FRONTERA

Una interrogante y a la vez una necesidad que frecuentemente se presenta al estudiar el fenómeno fronterizo es conocer hasta dónde éste se hace patente. Dicho en otros términos, a partir de la línea de frontera o límite ¿dónde termina la frontera?; ¿es posible que la percepción de los procesos propios a la noción de frontera coincida con los límites de las circunscripciones que con fines administrativos ha sido dividido el territorio de un país (departamentos, estados, provincias, agrupaciones, cantones, municipios, distritos o parroquias, en el caso de los Países Andinos)?.

En realidad, la frontera difícilmente puede ser delimitada. Podría decirse que “hay más frontera” en aquellos lugares en donde la relación **cotidiana** entre actores sociales y económicos que operan de uno a otro lado del límite es más intensa, lo que no implica necesariamente la vigencia de una relación inversamente proporcional entre frontera y distancia geográfica (¿a menos distancia del límite, más frontera?). Sin embargo, en función de la intensidad con que se manifiesta o “se vive” la frontera, la ya mencionada cotidaneidad de la relación, así como el distinto grado de articulación que puede establecerse entre la frontera, como proceso, y los objetivos del desarrollo regional o de la cooperación e integración bilateral, es conveniente identificar, en principio, tres escalas territoriales de la frontera, conformadas, en cada caso, por porciones de territorio de dos países que poseen límites comunes:

### 1. Area de frontera

Es una franja de territorio generalmente pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) que funcionalmente está íntimamente asociada a la noción de linealidad. En ella la manifestación tangible del fenómeno fronterizo ocurre a una escala local y se patentiza con el funcionamiento de los pasos de frontera – algunos de ellos habilitados por acuerdo de los Estados y otros informales- y la existencia de infraestructura y servicios vinculados a su utilización (servicios públicos de control y registro de los tráficos bidireccionales instalados en Centros Nacionales, o Binacionales, de Atención en Frontera –CENAF o CEBAF- o bien en puestos de control fronterizo; servicios complementarios como cambio de moneda, telecomunicaciones; guarniciones militares o puestos de vigilancia; población local que se moviliza intensamente para aprovisionarse de bienes o servicios en la localidad vecina del otro país en el marco de “estrategias de sobrevivencia” vinculadas al comercio de pacotilla y al contrabando). Para fines prácticos, en aquellos sectores de frontera activa quizás convendría equiparar las “áreas de frontera” con las unidades territoriales estadísticas (UTE), de categoría UTE 4, tal como se encuentran éstas definidas en el “Anteproyecto de Decisión sobre Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas Andinas – NUTE” cuya jurisdicción toca un segmento del límite internacional y en donde, de lado a lado, funciona un paso de frontera, sea este formal o informal.

La correspondencia o equivalencia de UTE entre los Países Andinos, según el citado anteproyecto de Decisión, es la siguiente:

### CUADRO Nº 1

#### CORRESPONDENCIA ENTRE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA NOMENCLATURA DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADISTICAS - NUTE

PAIS	UTE 0	UTE 1	UTE 2	UTE 3	UTE 4
Bolivia	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Municipios
Colombia	País	Regiones	Departamentos	Agrupaciones	Municipios
Ecuador	País	Regiones	Provincias	Cantones	Parroquias
Perú	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Distritos
Venezuela	País	Regiones	Estados	Municipios	Parroquias

**Fuente:** Secretaría General de la Comunidad Andina. Anteproyecto de Decisión Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas Andinas (NUTE). Octubre 2001.

## 2. Zona de frontera

Es un ámbito territorialmente mayor que el anterior, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo de manera orgánica en la medida en que existen ciudades dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos (si bien por lo general se trata de centros urbanos de tercer orden dentro de la jerarquía urbana nacional). Asimismo, las zonas de frontera cuentan con una cierta dotación de infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, además de la presencia organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil (gremios, cámaras del comercio y la producción, asociaciones culturales). En esa medida, a partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera así como operar como nexo articulador de aquella con una región nacional. Probablemente cada parte nacional de una zona de frontera pueda definirse por agregación de varias UTE 3, contiguas geográficamente, y, en algunos casos, considerar una UTE 2 en forma completa.

En la medida en que en las zonas de frontera existe una estructura urbana más o menos definida, un determinado nivel de organización de las fuerzas representativas de la sociedad, y cierta base productiva y de servicios en funcionamiento, podríamos señalar que se dispone de lo esencial de una entidad geoeconómica básica en la que podría proponerse la constitución de las primeras Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), conforme lo establece la Decisión 501 de la Comunidad Andina.

## 3. Región de frontera o región fronteriza

En el contexto de la planificación del desarrollo, una región constituye un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores,

integrando por ello más de una UTE 2 o configurando una UTE 1, en ambas opciones, a escala de cada país.

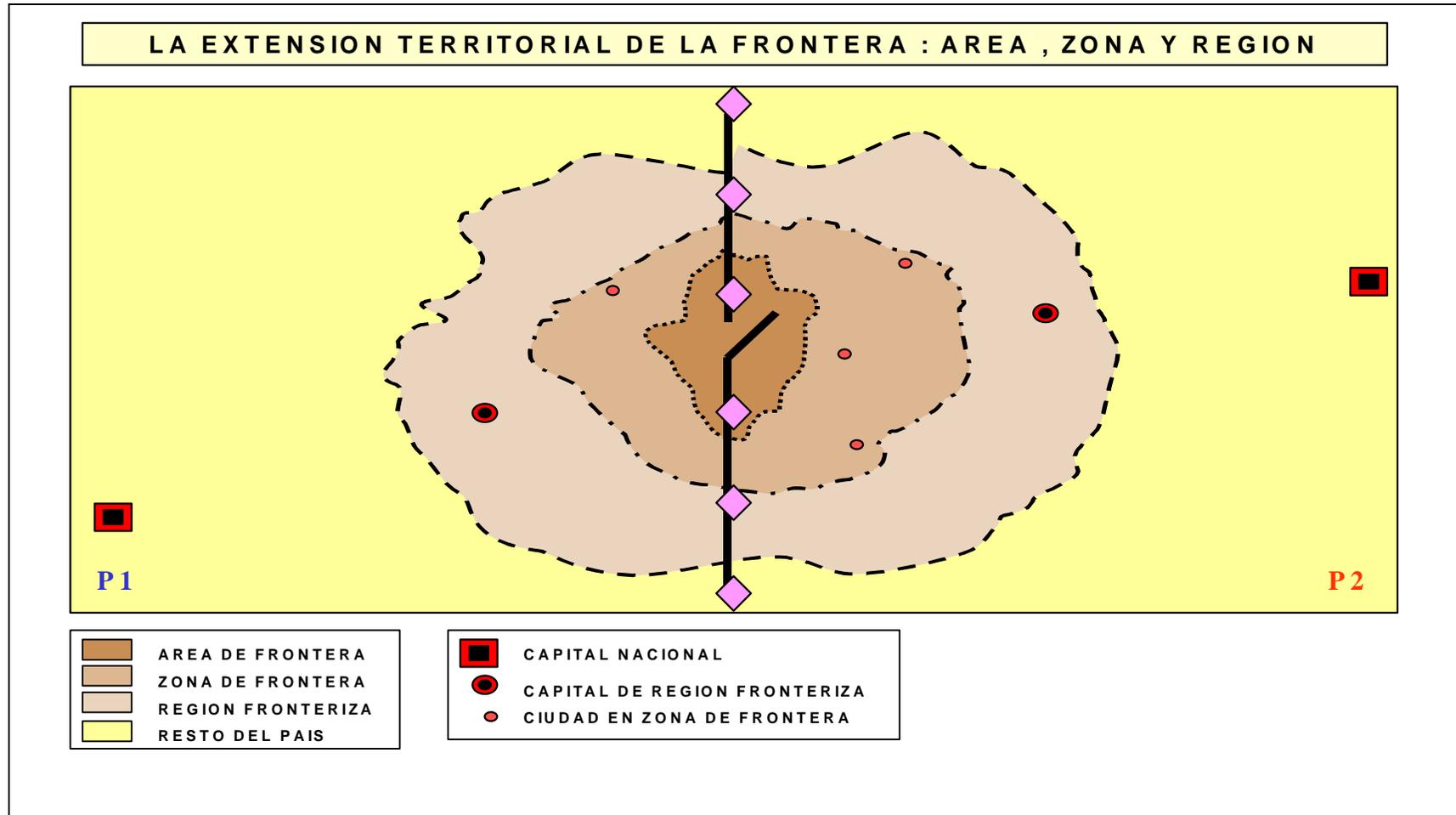
En toda realidad regional, vale decir, en todo recorte territorial que funcione como una unidad geoeconómica mayor, deben reconocerse tres aspectos esenciales:

- Los vínculos existentes entre sus habitantes, pero no sólo los vínculos étnicos, sociales o económicos que favorecen la germinación de una identidad y una solidaridad regional (el sentido de “pertenencia” a una región), sino todos aquellos que a través de una densa maraña de redes pueden llevar a reconocer en la región, entre otros elementos de cohesión, sistemas de producción especializados (“regiones agrícolas”, “regiones mineras”, “regiones industriales”); una jerarquía ordenada de centros urbanos; diversificación y especialización en actividades del sector servicios, como pueden ser servicios financieros, centros de educación superior y de investigación especializada, oferta portuaria, etc. Sin embargo, esos vínculos por sí solos no crean una región en tanto no son suficientes para establecer una sólida y perdurable organización económica y social.
- La organización de las actividades regionales en torno a un centro. Los vínculos a los que se alude en el párrafo anterior se concretan en un centro urbano, en una capital regional. La ciudad capital, que siempre debe ser una metrópoli multifuncional, ocupa una posición de vanguardia dentro del sistema urbano nacional, organiza y gobierna el espacio que la rodea a través de una malla de redes viales, de telecomunicaciones, bancarias, comerciales, de tráfico aéreo, entre otras, que los distintos actores –gobierno, empresas- van tejiendo progresivamente.
- El hecho de que la región sólo existe como parte integrante de un conjunto, es decir, sus vínculos con el exterior, su pertenencia y su funcionalidad dentro de un conjunto nacional, constituyen parte consustancial a su definición. En ese sentido, puede decirse que la región se encuentra a la vez abierta e integrada.

La región de frontera o región fronteriza, en su componente nacional, sería la estructura espacial mayor de articulación de la estrategia de desarrollo fronterizo de cada país con la respectiva estrategia de desarrollo nacional; binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral, es decir, una suerte de “región programa-piloto” en la cual podrían experimentarse derroteros de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trasciendan el terreno exclusivamente económico. Sin embargo, al momento actual, cuando las regiones son en la mayoría de Países Andinos una aspiración colectiva o una meta por alcanzar antes que una realidad geoeconómica acabada, es inevitable asumir que el funcionamiento de regiones fronterizas binacionales todavía constituye una posibilidad futura entre los países de la Subregión Andina.

El gráfico N° 2 contiene una visión esquemática de las distintas escalas territoriales que puede adquirir la frontera, construida siempre sobre la base de segmentos territoriales pertenecientes a dos Estados.

Gráfico Nº 2



## SEGUNDA PARTE

### FRONTERAS, ESTRUCTURAS ESPACIALES Y PROCESOS DE INTEGRACION FRONTERIZA

Sobre la base del marco conceptual presentado en la Primera Parte de este documento y recurriendo al empleo de algunas herramientas propias del análisis espacial, es factible construir una tipología de fronteras que constituya una referencia útil para la definición de políticas y estrategias de desarrollo e integración fronteriza.

En ese propósito, dos son las dimensiones de análisis: por un lado, reconocer la especialización funcional de cada segmento territorial al nivel más detallado posible (por ejemplo, a escala de las UTE 4, tal como ha sido sugerido en la Primera Parte) que permita elaborar una tipología de estructuras espaciales actualmente presentes y en funcionamiento en las fronteras de cada País Andino; por otro, puesto que tales estructuras espaciales son muy diversas y afectan íntegramente el territorio de cada país y no solamente a sus fronteras, es necesario introducir, complementariamente, una tipificación de los procesos de interrelación que son propios al fenómeno fronterizo, de modo de poder construir y reconocer, finalmente, un conjunto mínimo de “situaciones de frontera” tipo.

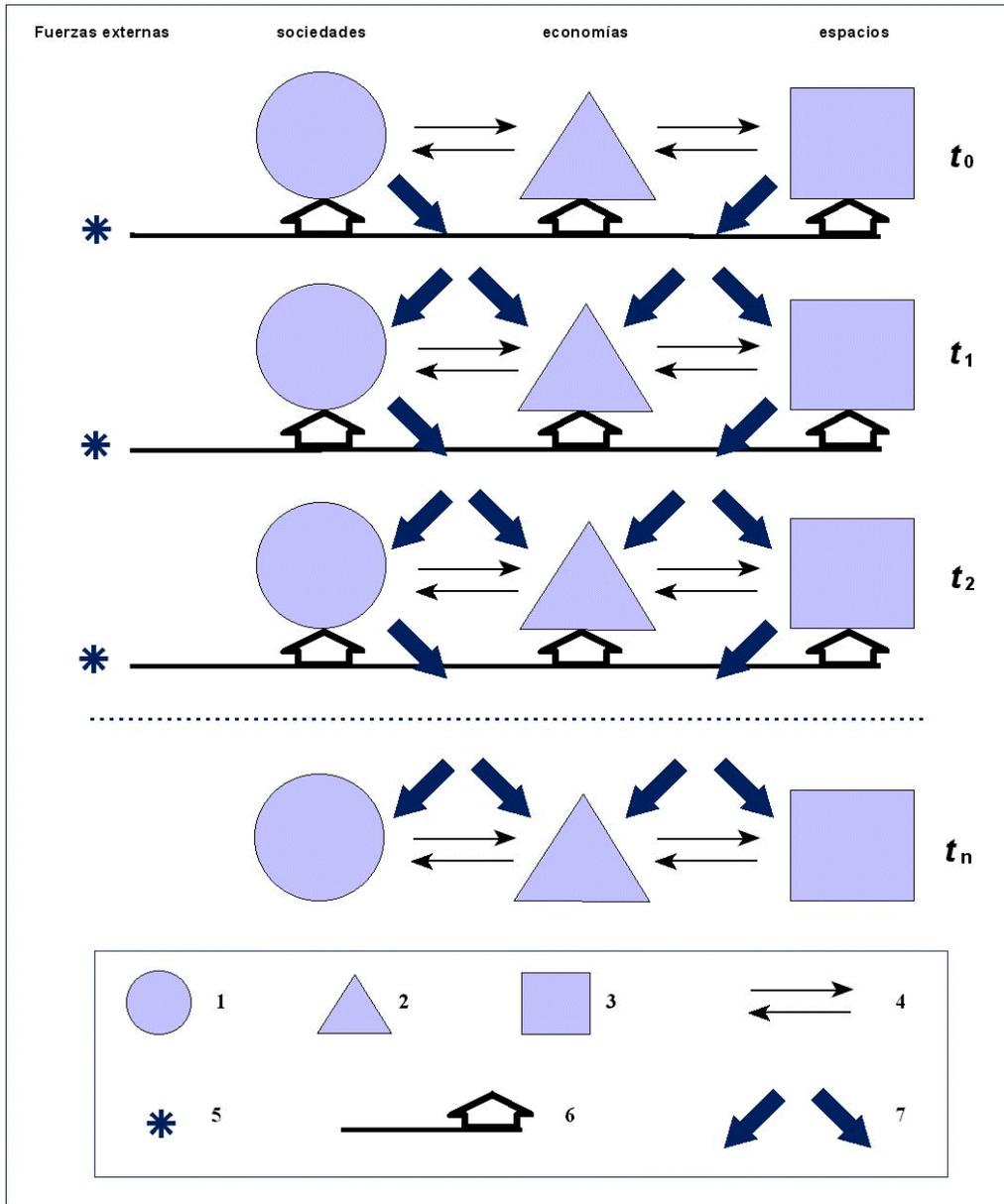
#### **I. LAS ESTRUCTURAS ESPACIALES**

Un primer componente de la tipología de fronteras está constituido por las estructuras espaciales vigentes en la porción de territorio que constituye frontera o susceptible de ser considerada como tal. Sin embargo, formando parte las fronteras de un conjunto espacial mayor, como lo es el territorio de un Estado, las estructuras espaciales presentes en ellas no son exclusivas de esa porción territorial sino que reflejan la distinta capacidad y grado de especialización de las fuerzas interactuantes para organizar el espacio a escalas local, regional y nacional. Ello nos lleva a considerar importante la revisión, aunque sea muy brevemente, de las distintas estructuras espaciales que pueden reconocerse al interior de países como Colombia, Perú o cualquier otro de la Comunidad Andina.

Previamente, debemos señalar que en el contexto de este documento el término “**espacio**” es utilizado no en su acepción exclusivamente física, sino en un sentido más amplio: el de constituir el soporte concreto y diferenciado del sistema de relaciones que cada sociedad organiza. En ese amplio significado, el espacio es acondicionado y controlado por cada sociedad en función de las necesidades de su propio crecimiento y reproducción; el modelado espacial resultante expresa también un equilibrio entre las diferentes clases o grupos que componen una sociedad y que perciben y reivindican el espacio en función de intereses distintos, a veces hasta divergentes o contradictorios. O sea que el espacio, en el sentido con el que utilizamos aquí este término, es un **espacio social**, cuya estructuración puede ser considerada como un reflejo de la sociedad que lo ha organizado. Y ello es así porque cada sociedad, en una época dada y en el marco de un sistema económico determinado, produce un cierto tipo de ordenamiento del espacio.

En síntesis, así como las estructuras económicas y sociales se transforman en el curso de la historia, del mismo modo las estructuras espaciales evolucionan, existiendo una interacción dialéctica compleja entre las modificaciones de lo económico, lo social y lo espacial. Ello quiere decir que en cada período de la historia la sociedad imprime su sello más o menos profundo en el espacio, pero en un espacio ya parcialmente estructurado en la medida en que se trata de un espacio heredado, que lleva la impronta de las generaciones que nos han precedido en el tiempo. El gráfico N° 3 adjunto, constituye un intento de esquematización de estas definiciones de “espacio” y de “estructura espacial”.

**Gráfico N° 3**



**SERIE DIACRONICA DE ESTRUCTURAS ESPACIALES**

1. Estructuras sociales    2. Estructuras económicas    3. Estructuras espaciales    4. Relaciones dialécticas entre los tres tipos de estructura    5. Focos de fuerzas externas que provocan transformaciones mayores    6. Impacto de fuerzas externas sobre las estructuras    7. Proceso de modificación progresiva de sistemas que tienen por resultado la constitución de nuevas estructuras.  $t_0, t_1, t_2, t_n$  Son las etapas escogidas como representativas en función del fenómeno cuyo seguimiento se quiere efectuar.

En época contemporánea es posible reconocer, en países del área andina y aún latinoamericana, tres grandes categorías de estructuras espaciales; en ausencia de ellas predominan los espacios deshabitados, no incorporados a la sociedad y economía nacionales. Estas categorías de estructuras espaciales son:

1. **El subespacio urbano**, que tiene una importancia fundamental no sólo por su calidad funcional en tanto que concentra las actividades secundarias y terciarias, sino también porque constituye el armazón o “esqueleto” del sistema espacial nacional. Definitivamente éste constituye el subespacio central.

En el subespacio urbano de países como los de la Comunidad Andina, pueden encontrarse los siguientes tipos de ciudades:

- a) **Las metrópolis**, que constituyen los centros urbanos mayores, donde se concentran los poderes administrativo, político, financiero y comercial, así como las actividades industriales y de consumo de los ingresos monetarios. Una metrópoli es una suerte de “corazón” que a través de las “arterias” (redes de servicios, de transportes y comunicaciones) irriga un “organismo” que es un territorio tanto más vasto y cohesionado cuanto mejor cumpla su papel dicha metrópoli y mayor sea la densidad y eficiencia de las redes. Aparte de las respectivas metrópolis nacionales ¿existen en los Países Andinos metrópolis regionales o, más aún, metrópolis regionales fronterizas?. Esta constituye una pregunta difícil de responder sin el respaldo de un análisis documental y estadístico preciso, pero en una aproximación meramente cualitativa parece sumamente complejo que salvo en Colombia y posiblemente Venezuela, existan propiamente ciudades de esas características. Por un lado, las decisiones políticas en materia de inversiones o de administración regional vienen reforzadas, año tras año, en la mayoría de nuestros países, el centralismo que se administra desde la metrópoli nacional, mientras que el vertiginoso desarrollo de la tecnología vinculada a procesos situados en el campo de la telemática y otros relacionados al empleo de tecnología de punta, a la atención de la demanda de grandes mercados y a la búsqueda de la mayor rentabilidad económica (servicios bancarios, telefonía, comercio exterior) han propiciado una renovada concentración de recursos en las capitales nacionales y unas que otras ciudades (el caso de la ciudad portuaria de Guayaquil, en Ecuador, por ejemplo), con lo que ello significa en términos de retrasar el despegue, en búsqueda de metas de desarrollo, de otras áreas del interior del país.
- b) **Los centros urbanos intermedios**, escalón mediador entre las metrópolis y las pequeñas ciudades, cuya función regional es variante según cómo se ubiquen en el espacio nacional y con relación a las metrópolis, pero también de acuerdo al dinamismo de los espacios periféricos. Pueden diferenciarse entre ellas, según la gama más o menos diversificada de las actividades que cumplen: centros industriales, ciudades mercado, ciudades históricas y ciudades puerto. Buena parte de las ciudades capitales de las UTE 2 de los Países Andinos, seguramente encajan dentro de esta categoría de ciudades.
- c) **Los centros urbanos locales**, entre los que pueden distinguirse a los grandes centros rurales, que cumplen funciones administrativas locales y cuyo comercio y servicios reflejan la dinámica cambiante del espacio

periférico; y, los centros pseudo-urbanos, representados en países como Bolivia y Perú por los campamentos mineros y en todos los de la Subregión Andina por las aglomeraciones agroindustriales ligadas a las grandes plantaciones, cuya evolución casi siempre depende de la coyuntura externa a ellos.

2. **Los subespacios de la periferia activa**, constituidos por la parte del espacio nacional a la que se califica con frecuencia como de “economía moderna”. Estos subespacios están caracterizados por una dinámica evolución estrechamente dependiente del modelo urbano-industrial, siendo su rasgo más saltante el hecho de que destina una parte esencial de su producción al mercado interno o externo, además de ser consumidor o usuario de los bienes y servicios proporcionados por el subespacio urbano. En la periferia activa pueden distinguirse:
  - a) **El subespacio rural que abastece al mercado urbano**, cuyo dinamismo depende actualmente de un mercado urbano en expansión, tipificado en países como Colombia, Ecuador y Perú por las áreas tanto andinas como costeras dedicadas al cultivo de tubérculos y cereales, a la producción de productos de panllevar y frutales, a la ganadería lechera o multipropósito. También pueden considerarse como parte de esta estructura los valles y sectores de terrazas y playas de los ríos de los llanos orientales o de la amazonia, ocupados por colonos o ribereños que comercializan su producción en los mercados de la nueva generación de ciudades que allí ha surgido como consecuencia de los procesos migratorios de las últimas décadas.
  - b) **El subespacio agro-exportador**, que es el resultado del desarrollo de la economía de plantación que, en países como el Perú, hasta la víspera de la implantación de la reforma agraria, afectó una importante fracción de las tierras de los valles costeros con el desarrollo del cultivo de la caña de azúcar y los ingenios azucareros, además del algodón. Actualmente es un tipo de espacio que se encuentra en proceso de recomposición y reconversión, mediante la inyección de capitales y tecnología, que probablemente permitirán modernizarlo, hacerlo más eficiente y reducir los efectos del modelo “enclave económico” que le tipificó en el pasado.
  - c) **El subespacio minero-exportador**, que aparece como un enclave cuyo financiamiento y tecnología todavía proviene en buena parte del exterior. En función de la presencia caprichosa del recurso minero o petrolero, normalmente el inversionista ejecuta a su costo las obras de infraestructura mínimas que permitirán valorizar dichos recursos, especialmente vías de acceso, aeródromos, plantas de generación eléctrica, campamentos para la población trabajadora, ferrocarril o carretera desde el área de producción primaria a la de procesamiento o al puerto de exportación, etc. En ese contexto, las posibilidades de generar una dinámica socio-económica o un impacto regional se ven muy limitadas, por lo cual el modelo de “enclave económico” cobra, en este tipo de estructura espacial, presente básicamente en Bolivia y Perú, plena amplitud.

**3. Los subespacios de la periferia pasiva**, calificados con frecuencia como regiones “tradicionales” o “marginales”, que ocupan aún amplias extensiones en Bolivia, Ecuador y Perú, si bien proporcionalmente tienen un peso cada vez menor en el conjunto nacional, no sólo desde el punto de vista demográfico sino principalmente económico. En estos subespacios la población indígena es numerosa mientras que las formas de relación social y económica introducidas durante la Colonia han persistido con intensidad hasta el presente no obstante las presiones y fuerzas externas que tienden a fragmentarlas. Conforman estos subespacios una buena parte de las tierras andinas y vastos territorios de la selva amazónica, en donde la autosubsistencia es predominante y tienen vigencia técnicas y relaciones de producción arcaicas, existiendo, asimismo, intercambios muy escasos. Los subespacios típicos de la periferia pasiva son:

- a) **El subespacio de la gran propiedad rural tradicional**, de los grandes latifundios que existían en la región andina antes de las reformas agrarias o, eventualmente, previamente a su evolución hacia cierto tipo de subespacio de la periferia activa (por ejemplo, modernas unidades de producción agropecuaria vinculadas a la agroexportación o al suministro de productos para los mercados urbanos). Se trata de un subespacio en retroceso, globalmente subexplotado, y perteneciente a propietarios de tipo ausentista. Muchas de las haciendas o latifundios que lo componen, después de haber sido nominalmente transferidos a los campesinos, a falta de una adecuada administración y de la introducción de tecnología y capital, han mantenido el carácter de espacios subexplotados, si bien bajo la propiedad de los comuneros o beneficiarios de la reforma.
- b) **El subespacio de las comunidades andinas**, constituido por células de poblamiento indígena repartidas a todo lo ancho del macizo andino, organizado en base a un sistema de prácticas económicas y sociales así como de técnicas heredadas en gran parte de la época precolombina y en donde predomina una economía de subsistencia, en un marco social de propiedad de la tierra y de realización de trabajos colectivos; y
- c) **El subespacio de los grupos selváticos o comunidades nativas de la amazonía y llanos orientales**, muy aislados geográficamente, que habitan en medios difíciles caracterizados por el predominio de ecosistemas frágiles propios del trópico húmedo. Estas comunidades viven en economía de recolección o practicando una agricultura itinerante, y dados los limitados medios tecnológicos de que disponen no han llegado a producir modificaciones permanentes sobre el espacio utilizado. Se trata de sociedades en lo fundamental ajenas a la formación histórica del espacio nacional.

## II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

En una tipificación de las fronteras que se construya con referencia a los procesos de interrelación que tienen lugar entre segmentos territoriales contiguos pero localizados a uno y otro lado del límite internacional, las fronteras pueden clasificarse atendiendo a tres criterios:

1. **El grado de intensidad de la interrelación.** Según el grado de intensidad de la actividad de los grupos humanos presentes y actuantes en la frontera, pueden reconocerse **fronteras activas** y **fronteras no activas**. En el primer caso, se trata de áreas con contingentes poblacionales significativos y que constituyen lugar de origen y destino de intercambios más o menos dinámicos de personas, bienes y servicios; además, están articuladas con cierto grado de eficiencia tanto internamente como con el resto de los países a los que pertenecen. El segundo caso estaría definido por contraposición al primero. Resulta evidente que las fronteras activas constituyen áreas con efectivo potencial e interés actual en la perspectiva del desarrollo y la integración fronteriza, lo que no descarta que en algunas áreas de frontera no activa, por distintas razones que no vamos a analizar aquí, sea necesario desplegar iniciativas y esfuerzos orientados a consolidarlas como fronteras activas.
  
2. **La naturaleza de los procesos de interrelación.** Según la naturaleza de los procesos que caracterizan o que aparecen relevantes en el marco de la interrelación establecida entre ambas márgenes fronterizas, puede tipificarse a las fronteras activas como:
  - a) **Escenarios de interrelación elemental**, donde se verifica un movimiento local de personas y bienes que, en el entorno de los principales ejes de articulación vial, generalmente se sustenta en el comercio de pacotilla así como en el uso de servicios proveídos desde el otro borde fronterizo. Muchas veces este proceso cuenta con el tácito aval de las autoridades locales, cuando no con un grado de auspicio de los gobiernos porque contribuye a superar las deficiencias reflejadas en la incapacidad de los propios Estados de atender la demanda en bienes y servicios de su población fronteriza.
  
  - b) **Escenarios de cooperación económica, social y técnica**, en donde la interrelación es promovida y negociada por organismos gubernamentales en el marco de actividades, proyectos o programas conjuntos relativos, por ejemplo, a campañas sanitarias, intercambio educativo, mejora de infraestructura vial, etc ; y
  
  - c) **Ejes de intercambio comercial**, en cuyo caso se trata de espacios fronterizos construidos en torno a poblaciones contiguas que constituyen un nudo de tráfico internacional generador de actividad económica ligada a ese rol. En nuestros países responden a esta tipificación, entre otros, las áreas fronterizas donde concluyen los tramos nacionales de la carretera Panamericana que empalman con los tramos equivalentes del país limítrofe (Cúcuta-San Antonio en la frontera colombo-venezolana, aunque con el importante ingrediente adicional de que en la medida en que allí están emplazadas dos ciudades de relativa importancia dentro de cada sistema urbano nacional, en los hechos se viene configurando una verdadera conurbación binacional; Ipiales-Tulcán, en la frontera colombo-ecuatoriana; Huaquillas-Aguas Verdes, en la frontera ecuatoriana-peruana; Desaguadero, en la frontera boliviano-peruana).

3. **La organicidad de los procesos de interrelación.** Según el **grado de organicidad o de formalización** que caracteriza a los procesos de interacción establecidos entre dos márgenes fronterizos, pueden reconocerse:

- a) **Fronteras con integración espontánea**, en las cuales la dinámica de relación se da independiente de una acción concertada de los organismos gubernamentales de los países limítrofes, o de acuerdos o tratados suscritos por sus respectivas Cancillerías, por lo cual involucra principalmente a actores sociales y económicos locales generalmente numerosos, pero de escasa capacidad resolutive. Allí la espontaneidad se encuentra estimulada por el hecho de que las fronteras andinas constituyen, en la mayoría de los casos, áreas periféricas, alejadas de los centros de decisión política y de los ejes de mayor desarrollo y dinamismo económico del país. Por ello, la población, los agentes sociales y económicos, se ven en la necesidad de intercambiar bienes y servicios con las áreas equivalentes de los países vecinos, proceso en el cual los regímenes monetario, aduanero, fiscal, migratorio, laboral y otros, dispuestos por cada Estado desde los niveles centrales, juegan indirectamente como importantes factores de estímulo al establecer diferencias entre uno y otro país que no han tomado en cuenta la realidad socio-económica de las fronteras para ser adoptados.
- b) **Fronteras con integración orgánica, promovida o incentivada**, en donde la interrelación se desenvuelve orgánicamente en el marco de los acuerdos suscritos por los gobiernos y bajo la conducción de organismos creados o designados por ellos para dicho efecto, en cuyo caso, si bien los actores sociales en frontera cumplen un rol importante, muchas veces se tiende a priorizar la obtención de logros políticos y económicos precisos, vinculados frecuentemente más a objetivos nacionales o bilaterales que a los intereses propiamente fronterizos.

Estos procesos de integración fronteriza incentivada, pueden ser, a su vez, desagregados en tres etapas que si bien introducen un enfoque de tipo secuencial, no implican necesariamente el perfeccionamiento o agotamiento de una etapa para abordar la siguiente. Tales etapas son:

- Primera, la de los **acuerdos sobre régimen fronterizo**, que se inicia cuando los Estados vecinos, persuadidos de la inconveniencia de mantener vigente en sus fronteras comunes una integración espontánea o de hecho, proceden a suscribir y poner en práctica los instrumentos orientados a mejorar los niveles de la interrelación y hacer más llevadera para las poblaciones fronterizas las desventajas que supone su ubicación periférica en los respectivos contextos nacionales. Los acuerdos sobre régimen fronterizo se traducen en la desregulación a los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte en zonas pre-establecidas, generalmente en los ejes de interrelación más dinámicos (acuerdos sobre tránsito de personas y de vehículos, que implican el empleo del documento de identidad nacional u otros de más fácil expedición o de menor costo que los exigidos para el régimen general); la adopción de acuerdos y medidas para el acceso de la población fronteriza a los servicios de salud y educación de uno y otro país, indistintamente de su nacionalidad; en la reglamentación del

comercio fronterizo y de las ferias comerciales, con un criterio de apertura y de trato más favorable que el que rige para el comercio bilateral, etc. Todos los Países Andinos tienen establecidos para determinados sectores de sus fronteras con los otros Países Andinos limítrofes, regímenes fronterizos más o menos completos, aunque es claro que las fronteras en la región amazónica y la de los llanos orientales se muestra a este respecto más rezagada que los otros sectores fronterizos.

- Segunda, la de **acciones y proyectos orientados al aprovechamiento de recursos compartidos**, que tiene lugar cuando los niveles de la interrelación han progresado al punto que los gobiernos encuentran que una contribución efectiva al desarrollo de sus zonas de frontera contiguas puede darse a través de la ejecución de proyectos de aprovechamiento de sus recursos naturales compartidos o complementarios, que aborden la solución de problemas determinantes para sus posibilidades de despegue económico. Proyectos de este tipo son las obras de infraestructura de riego, de construcción de vías de comunicación, de manejo de cuencas binacionales, de industrias de transformación de las producciones primarias locales. En la medida en que estos proyectos se ejecuten como iniciativas binacionales, en las cuales ambos países compartan los costos y beneficios, no sólo pueden significar una efectiva contribución al desarrollo de las regiones de frontera, sino que pueden llegar a constituirse en los elementos catalizadores de las expectativas generadas en las poblaciones fronterizas respecto al significado y futuro de la integración, así como en un componente central de la política bilateral de los países concernidos. Sin embargo, un obstáculo que ya está apareciendo en la práctica es el de la inexistencia en la Subregión Andina de un régimen de tratamiento a la empresa binacional fronteriza, que permita manejar bajo la concepción de una unidad de producción de bienes o servicios a la organización empresarial conformada o que hace empleo de capitales, mano de obra, insumos, instalaciones, mercado, etc., provenientes de los dos lados de la frontera.
- Tercera, la de **ejecución de programas conjuntos, sectoriales, multisectoriales o integrales**, los que no sólo permiten atacar simultáneamente un conjunto de situaciones limitativas de las posibilidades de desarrollo e integración, sino que al requerir acuerdos muy precisos sobre una diversidad de temas, comprometer importantes recursos financieros, ejecutarse en plazos cuyo cumplimiento debe ser coordinado estrechamente entre ambas partes, y requerir de una institucionalidad específica, están llamados a establecer las mejores condiciones para una integración fronteriza orgánica, fructífera y perdurable. Un ejemplo de este tipo de integración promovida en curso de ejecución es el que conduce la Autoridad Autónoma del Lago Titicaca (ALT) en la frontera peruano-boliviana. Otro más reciente es el auspicioso Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, actualmente en ejecución, hecho posible a partir del acuerdo de paz global y definitivo, suscrito entre ambos países en Brasilia, en octubre de 1998.

### III. LAS SITUACIONES DE FRONTERA

Con los elementos aportados por las tipologías de estructuras espaciales y de procesos de interrelación fronteriza, presentadas, respectivamente, en los numerales que preceden, es posible desarrollar un esfuerzo de ensamble, simplificación y sistematización, e identificar las “situaciones de frontera” más frecuentes en países como los de la Comunidad Andina, agrupándolas en unas pocas situaciones al interior de las cuales es posible reconocer, además, algunos escenarios-tipo. Estos últimos tratan de reconstruir y modelizar situaciones recurrentes que pueden observarse en territorios fronterizos de los países de la Subregión, que son vividas por las propias poblaciones fronterizas. De ese modo, contando con el apoyo de los textos que siguen así como del cuadro N° 2 y gráfico N° 4 “Tipología de situaciones de frontera”, tendríamos :

1. **La frontera ausente**, constituida, primero, por los espacios “no incorporados”, en donde en términos de procesos de interrelación y de dinámica socio-económica, la noción de frontera no está presente ya que en ellos no existe población ni intercambios de lado a lado del límite internacional. En segundo término, también constituyen parte de la frontera ausente aquellos segmentos fronterizos en donde dominan los escenarios del tipo **margen** o **frente**.

En el escenario **margen**, existe algún grado de presencia humana y de poblamiento en las proximidades de la línea limítrofe, pero las poblaciones de uno y otro lado no mantienen contacto. Los Estados respectivos no están realmente “anclados” en su correspondiente zona fronteriza y su presencia, puntual pero no sostenida, a lo más se reduce a algunas inversiones de tipo social (posta sanitaria, escuela). En tanto las poblaciones no mantienen vínculos particulares y los Estados no se involucran conjuntamente en programas de cooperación, en cada escala de análisis se repite la misma situación: cada uno vive al margen del otro.

El escenario **frente** responde más bien a una situación de conflicto real o potencial entre dos Estados fronterizos, asociada por lo general a la existencia de segmentos de la línea limítrofe en litigio o faltos de demarcación. Allí no se trata tanto de la falta de presencia humana o de la ausencia de interés de las poblaciones locales por establecer contactos e intercambios con sus contrapartes del otro país, sino de una situación en la cual “lo fronterizo” está comprometido o involucrado en un proceso de defensa de la integridad territorial. En ese contexto, las iniciativas de cooperación y los corredores fronterizos espontáneos se encuentran “congelados” por un período indeterminado, mientras que las inversiones de los respectivos Estados se dedican al desarrollo fronterizo desde una perspectiva fundamentalmente táctica. La noción de linealidad, ya definida al inicio de este documento, encuentra aquí su plena expresión y se ve apoyada y reforzada por los despliegues militares (puestos de vigilancia o bases militares, redes de senderos para usos militares).

**Cuadro Nº 2**

**TIPOLOGIA DE SITUACIONES DE FRONTERA**

<b>SITUACION</b>	<b>FRONTERA AUSENTE</b>	<b>FRONTERA EMBRIONARIA</b>	<b>FRONTERA EN CONSTRUCCION</b>	<b>FRONTERA CONSOLIDADA</b>
<b>ESCENARIOS</b>	- Margen  - Frente	- Marca  - Frente	- Capilar  - Sinapsis	- Sinapsis  - Axones

Gráfico Nº 4

# TIPOLOGIA DE SITUACIONES DE FRONTERA

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3	ESCENARIO 4	ESCENARIO 5
<b>ESCENARIO</b>	<b>MARGEN</b>	<b>FRENTE</b>	<b>MARCA</b>	<b>CAPILAR</b>	<b>SINAPSIS</b>
<b>SITUACION</b>	Frontera no Activa	Frontera no Activa	Frontera Embrionaria	Frontera Embrionaria / en Construcción	Frontera en Construcción / Consolidada
<b>CARACTERISTICA FUNDAMENTAL</b>	Zona-Tapón Espontánea	Zona Militarizada	Zona-Tapón Promovida	Zona de Integración Espontánea (Intercambios difusos)	Zona de Integración Promovida (Intercambios estructurados)
<b>INTERACCIONES</b>	ASISLAMIENTO / SEPARACION	DOMINACION	ASISLAMIENTO / SEPARACION	TRANSACCION / COMUNICACION	TRANSACCION / COMUNICACION
<b>ESCALA DE TRATAMIENTO</b>	MULTIESCALAR	MULTIESCALAR	MULTIESCALAR	MULTIESCALAR	MULTIESCALAR
<b>PROCESOS A PROMOVER</b>	DESARROLLO FRONTERIZO	DESARROLLO FRONTERIZO	COOP. FRONTERIZA DES. FRONTERIZO	DESARROLLO FRONTERIZO / INTEGRACION FRONTERIZA	INTEGRACION FRONTERIZA PROFUNDA
<b>LEYENDA:</b>	<p>----- Límite Internacional</p> <p>○ Ciudad Intermedia</p> <p>○ Pueblo, Comunidad nativa</p> <p>↔ Relaciones (familiares, económicas, etc.)</p> <p>→ Organización de flujos (dominante nacional)</p> <p>↖ Área de influencia de las ciudades intermedias</p> <p>↗ Vectores demográficos, zonas receptoras</p>	<p>----- Límite Internacional, segmento no demarcado</p> <p>----- Ruta de penetración</p> <p>----- Sendero, trocha militar</p> <p>○ Pueblo militar (State A)</p> <p>○ Pueblo militar (State B)</p> <p>□ Ciudad intermedia, base apoyo militar</p> <p>○ Pueblo, Comunidad nativa</p> <p>→ Organización de flujos (dominante nacional)</p>	<p>----- Límite Internacional</p> <p>○ Ciudad Intermedia</p> <p>○ Pueblo, Comunidad nativa</p> <p>↔ Relaciones (familiares, económicas, etc.)</p> <p>→ Organización de flujos (dominante nacional)</p> <p>↖ Área de influencia de las ciudades intermedias</p> <p>↗ Áreas protegidas, restringidas, profundas</p>	<p>----- Límite Internacional</p> <p>○ Ciudad Intermedia</p> <p>○ Pueblo, Comunidad nativa</p> <p>↔ Relaciones (familiares, intercambios comerciales)</p> <p>→ Organización de flujos (dominante nacional)</p> <p>↖ Paso fronterizo espontáneo, contrabando</p>	<p>----- Límite Internacional</p> <p>○ Ciudad de rango Superior</p> <p>○ Centro Administrativo</p> <p>○ Ciudad Intermedia</p> <p>○ Pueblo/urbanización urbana</p> <p>→ Eje vital de primer orden (carretero)</p> <p>→ Eje vital secundario</p> <p>→ Paso fronterizo promovido, controlado internacional</p>

Ejemplo de frontera ausente, que involucra espacios no incorporados, son, en los Países Andinos, las grandes áreas de la amazonía y orinoquia próximas a sus límites internacionales, que siguen esperando su puesta en valor y su incorporación a la economía y sociedad nacionales, áreas que según lo definido en el capítulo II de la Primera Parte de este documento, no constituyen en la actualidad propiamente frontera en tanto los procesos inherentes a esta noción no están presentes, careciendo, por el momento, de un “potencial de integración”, el que sólo podrá hacerse perceptible, eventualmente, en el largo plazo, como respuesta a los procesos de ocupación humana y de acondicionamiento territorial que allí se produzcan.

En cuanto a las situaciones de frontera ausente pero que involucran a espacios incorporados o relativamente incorporados, podemos mencionar, para el caso del escenario **margen**, a los múltiples y pequeños asentamientos amazónicos y de los llanos orientales fuera de los principales ejes (fluviales) de articulación y, por eso mismo, desconectados entre sí y con núcleos humanos y de actividad económica más importantes. Para el escenario **frente**, el caso típico en los años precedentes fue el de la Cordillera del Cóndor en la frontera ecuatoriano-peruana, sector cuya demarcación finalmente concluyó en mayo de 1999.

2. **La frontera embrionaria**, compuesta por porciones de la **periferia pasiva**, en donde se han configurado zonas de **frontera activa**, pero donde las restricciones prácticas o normativas existentes (falta de infraestructura de transportes y comunicaciones, ausencia de acuerdos de regulación y promoción del comercio o el turismo, entre otros), sólo han permitido la vigencia de procesos de interrelación elemental que se verifican **espontáneamente**. Los escenarios que pueden allí reconocerse son la **marca** y el escenario **capilar**.

El escenario **marca** responde a una situación en la que las poblaciones locales fronterizas mantienen relaciones esporádicas atravesando la línea limítrofe por pequeños senderos o trochas, existiendo en consecuencia una relación espontánea que es de orden familiar, comercial (basada en la complementariedad de ciertos productos) o de ambos tipos. Sin embargo, en este escenario los Estados prohíben o restringen el acceso a la frontera creando parques naturales, áreas protegidas o zonas reservadas, preocupados por la preservación del medio ambiente, argumento que en algunos casos puede ser discutible. El proceso resultante es una dicotomía espacial muy específica caracterizada por un efecto de “cierre” de la frontera desde el nivel central, mientras que los corredores espontáneos pre-existentes en el nivel local deben replegarse cuando no desactivarse. Esta situación de bloqueo espacio-institucional de las dinámicas locales se activa esencialmente en zonas definidas como estratégicas por el Estado; su efecto práctico es el de la aparición de una zona-tapón entre Estados vecinos. Ejemplo de escenario **marca** pueden ser el de la zona reservada de las cuencas del Santiago-Comaina en la frontera peruano-ecuatoriana, denotando una evolución desde el escenario **frente**; en otros ámbitos fronterizos de la Subregión Andina, este escenario está representado por las unidades militares de asentamiento rural promovidos por los institutos armados en varios lugares, particularmente de frontera amazónica o de los llanos orientales, asentamientos que se asemejan a “frentes pioneros” constituidos bajo una efectiva tutela del nivel central.

El escenario **capilar**, por su parte, corresponde a una situación de intercambio difuso entre poblaciones fronterizas a través de finas redes de comunicación (senderos, trochas). Las ferias fronterizas locales, que durante mucho tiempo funcionaron como lugar de encuentro de arrieros y campesinos para el intercambio de sus excedentes agrícolas o pecuarios, son, asimismo, un caso que encaja en este escenario, constituyendo ejemplos concretos no sólo de interacción fronteriza sino, aún más, de integración fronteriza espontánea en donde la primacía es de orden local antes que nacional o bilateral.

En el escenario capilar la intervención del Estado es escasa o inexistente ya sea por desconocimiento de esta dinámica espontánea o bien por tolerancia a los procesos que la tipifican. Por último, los intercambios son del tipo de transacción básica y/o simples relaciones familiares o culturales, por lo cual no se puede llegar a hablar de relaciones sistémicas. Este escenario ha sido muy abundante a lo largo de las fronteras andinas, si bien la modernidad y la globalización arremeten contra él y comprometen su supervivencia.

3. **La frontera en construcción**, integrada por segmentos territoriales de la **periferia activa**, que configuran también zonas de **frontera activa**, y donde los procesos de interrelación generalmente evolucionan hacia su reconocimiento como **escenarios de cooperación económica, social y técnica**, siendo variable su grado de **organicidad o formalización** el que, en todo caso, se intercala con los procesos espontáneos de integración. Dos escenarios destacan en esta situación de frontera: el escenario **capilar**, ya descrito al referirnos a la situación de frontera embrionaria y el escenario del tipo **sinapsis**.

El escenario **sinapsis** responde a un fuerte grado de intercambios entre las poblaciones fronterizas. Este tipo de interacción es privilegiado y apoyado por los Estados contiguos que han procedido a construir en ciertos nudos de tráfico (pasos de frontera) infraestructuras operativas especializadas que ofrecen soporte y apoyo a la dinámica comercial, pero que constituyen también lugar de regulación o control de tales intercambios. Sin embargo, estos nudos de tráfico son escasos, siendo los principales entre países de la Comunidad Andina Cúcuta-San Antonio, en la frontera colombo-venezolana; Ipiales-Tulcán, en la frontera colombo-ecuatoriana; Huaquillas-Aguas Verdes, en la frontera ecuatoriano-peruana; y, los dos Desaguadero, en la frontera boliviano-peruana.

En estos escenarios, la integración es promovida por los Estados que mantienen la infraestructura vial de primer orden y los servicios públicos (migraciones, aduana, policía, sanidad agropecuaria), mientras que los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), en desarrollo entre varios pares de países, contribuirá al fortalecimiento del escenario **sinapsis**, que, en esa medida, resulta estratégico para el comercio bilateral y andino. En él, por lo demás, sobresalen jerárquicamente las escalas internacional, bilateral y local, en ese orden, pero finalmente todas estas escalas se superponen en el espacio. En función de la existencia de una infraestructura vial de primer orden podemos señalar que un escenario del tipo **sinapsis** favorece la **axonización** (palabra derivada del término *axón* que contiene en su raíz la idea de eje, aunque quizás con más fuerza) de los intercambios, es decir, estimula la canalización, incremento y reorientación de los flujos entre un país y otro y, finalmente, inclusive con terceros.

4. **La frontera consolidada**, integrada por los **subespacios urbanos** y de la periferia activa, en donde se reconoce una **frontera activa**, muy dinámica, que constituye un sólido eje de **intercambio comercial** con alternancia de elementos **espontáneos** y **promovidos** de integración fronteriza. El escenario prototipo de una frontera consolidada sería el de **sinapsis** ya descrito, con una intensa axonización de los intercambios, sin por ello descartar la pervivencia, a escala local, de otros escenarios propios de la frontera activa como puede ser el escenario **capilar**. A nivel de los países de la Comunidad Andina, quizás la frontera colombo-venezolana, en el sector organizado en torno a las ciudades de Cúcuta-Villa del Rosario, en Colombia, y San Cristóbal-San Antonio, en Venezuela, se aproxima a esta característica de frontera moderna y dinámica, la que, a pesar del carácter aún básicamente espontáneo de la integración fronteriza allí presente (en efecto, el estatuto fronterizo vigente se ha quedado muy rezagado frente al dinamismo que supone un intenso flujo de personas, vehículos y mercancías por los puentes internacionales Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander), es el referente hacia dónde se encaminan los procesos de desarrollo e integración fronteriza andinos en los horizontes de mediano y largo plazo.

### TERCERA PARTE

#### UN EJERCICIO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LAS FRONTERAS ANDINAS Y PARA EL DISEÑO DE CURSOS DE ACCIÓN

La Segunda Parte de este documento concluye con la presentación de una tipología de situaciones de frontera que esquematizan muy sintéticamente las opciones que, *grosso modo*, es posible observar a lo largo de las fronteras de los Países Andinos.

De lo que se trata ahora es de encontrar indicadores representativos, cuya manifestación más intensa en una unidad territorial estadística –o conjunto de unidades territoriales estadísticas- de determinada jerarquía (UTE, según lo establecido en la Primera Parte), o cuya particular combinación, permitan establecer la pertenencia de esa(s) unidad(es) territorial(es) estadística(s) a una de las situaciones de frontera ya presentadas. Un ejercicio de este tipo puede resultar útil en el propósito de definir el **estado de situación** predominante en una(s) determinada(s) UTE(s) fronteriza(s), que sirva como una herramienta útil para construir una visión compartida, concordada, de futuro entre todos los actores del desarrollo y la integración, pero también que ayude a determinar los factores que impiden, en el momento actual, el logro de esa visión.

A efectos de no forzar o sesgar este ejercicio de identificación y aplicación de ciertos indicadores para conocer mejor una realidad fronteriza determinada, labor que sólo corresponde efectuar a las instancias competentes de los países involucrados, lo expresado en esta parte del documento se hace sólo a título indicativo e, incluso, al sugerir el empleo de ciertos indicadores, no se fijan valores o rangos de valor, sino que se alude solamente a la “alta” manifestación o intensidad que podría expresar dicho indicador, correspondiendo –otra vez- al país o pares de países que realicen el ejercicio, establecer los valores específicos aplicables a la realidad de cada uno de ellos.

#### **I. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ESPACIALES VIGENTES**

En lo que hace a la identificación de las estructuras espaciales presentes en una determinada unidad territorial estadística (UTE), es conveniente procurar el respaldo de algunos indicadores estadísticos que permitan reconocer la pertenencia de esa UTE a determinado tipo de subespacio urbano, de subespacio de la periferia activa, o de subespacio de la periferia pasiva.

Al efecto, resulta útil remitirse a la “Ficha de Indicadores de las Unidades Territoriales Estadísticas Fronterizas” que la Secretaría General de la Comunidad Andina preparó y remitió a los Países Miembros en febrero pasado (ver anexo 2). En ella, se solicita un conjunto de información a nivel de UTE 4, en su mayor parte estadística y cuyo relevamiento está a cargo de los organismos nacionales competentes en materia de estadística, agrupada en seis grandes categorías temáticas: territorio y recursos; población, vivienda, bienestar y empleo; sectores

sociales; infraestructura; economía; y, seguridad pública. Con el apoyo de la información que dicha ficha proveerá para cada una de las UTE fronterizas, puede sugerirse, a título indicativo, el siguiente procedimiento para identificar las estructuras espaciales presentes en una determinada unidad territorial estadística:

1. Establecer el porcentaje de población urbana que habita en la UTE objeto de análisis. Si ella alcanza una alta proporción (por ejemplo, más de la mitad de la población total), podríamos deducir la pertenencia de esa UTE al **subespacio urbano**, pero catalogarla en un determinado tipo de ciudad exigirá la realización de una labor más fina, que demandará recurrir al empleo de otros indicadores, entre los cuales pueden mencionarse:
  - La distribución de la población económicamente activa (PEA) por sectores de actividad económica. Un alto porcentaje de PEA en actividades típicamente urbanas (industria, comercio, servicios) dentro de una UTE 4, ayudará a reforzar la primera deducción sobre su pertenencia al subespacio urbano establecida a partir de la sola constatación del alto porcentaje de población definida censalmente como urbana. Por el contrario, si los porcentajes de PEA ubicada en los sectores económicos ya anotados fuera bajo, es prudente cuestionar la pertenencia de la UTE analizada al subespacio urbano y, en consecuencia, se hará necesario recurrir al empleo de indicadores más precisos.
  - El valor de producción por sectores económicos puede ser ese otro indicador más preciso que permita confirmar la pertenencia de la UTE en estudio al subespacio urbano y que, asimismo, ayude a establecer la tipología de subespacio urbano a la cual ella puede ser adscrita. Así, una alta participación de la actividad industrial, comercial, financiera, en la generación del producto de la UTE, primero, confirmará el carácter urbano de la UTE en cuestión y, segundo, abonará en favor de su definición como un centro industrial, una ciudad mercado, o una ciudad que funciona como un centro de finanzas, respectivamente.
  - Adicionalmente, una vez confirmada la pertenencia de la UTE analizada al subespacio urbano, el hecho de adscribirla a algún tipo de ciudad (metrópoli, centro urbano intermedio, centro urbano local), requerirá de la revisión de estudios más específicos sobre redes y jerarquías urbanas, a escalas nacional o regional, que en varios de los Países Andinos realizan organismos oficiales del sector vivienda o, en ocasiones, el mismo organismo nacional competente en materia estadística. Ello es así en tanto una definición de esta naturaleza no puede establecerse analizando la información correspondiente a una UTE de manera aislada, sino como parte de un conjunto mayor (el país, o una región nacional).
2. Para aquellas UTE cuya pertenencia al subespacio urbano quede descartada, se presenta la opción de que pertenezcan al subespacio de la periferia activa o bien al subespacio de la periferia pasiva.
  - La pertenencia al **subespacio de la periferia activa** puede establecerse a partir de la alta recurrencia o intensidad de los indicadores vinculados a la

manifestación, dentro de esa UTE, de actividades económicas modernas (agricultura con productos para el mercado, importancia o “peso” de la actividad comercial, densidad de servicios de apoyo a las actividades económicas); de una población con un nivel de educación relativamente elevado y que tiene acceso a servicios de salud; diversidad de modos de transporte presentes y, complementariamente, una importante densidad de vías y de sistemas de comunicación; ingreso per cápita y familiar en el orden del promedio (o superior) de la región o del país.

- En cambio, la pertenencia de la UTE objeto de análisis al **subespacio de la periferia pasiva** podrá establecerse prácticamente por contraposición a lo recomendado para identificar a las UTE del subespacio de la periferia activa. Así, pertenecerían al subespacio de la periferia pasiva, aquellas UTE donde predominen las actividades económicas primarias y en donde el comercio y los servicios tengan una baja contribución a la composición del producto; donde la población esté afectada por altas tasas de analfabetismo y por necesidades básicas insatisfechas (NBI); en donde la densidad vial sea muy baja y los tiempos para vincular la capital de la UTE 4 con la de la UTE 2 de pertenencia, según modo de transporte, sean muy prolongados. Una alta proporción de población que tenga como lengua materna una distinta al español, o que pertenezca a comunidades nativas, puede ser también un factor que, junto a los anteriores, recomiende la catalogación de la UTE estudiada dentro del subespacio de la periferia pasiva.
  - Una tipificación más precisa y específica de las UTE pertenecientes a los subespacios de la periferia activa y pasiva, necesitará también del respaldo de estudios tipo diagnósticos socio-económicos de la realidad regional o local dentro de la cual se ubica la UTE analizada, estudios que realizan muchas organizaciones, desde las oficiales de nivel nacional (entidad de planificación, de estadística), regional (gobiernos regionales, prefecturas) o local (municipios, gobernaciones), hasta instituciones privadas (organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones de la sociedad civil).
3. En todo este proceso de establecimiento de la pertenencia de una UTE 4 específica a un determinado tipo de estructura espacial, es importante señalar que se trata de un trabajo relativamente complejo, que pasa por utilizar y combinar varios indicadores para poder recién, después de ello, realizar una “lectura” adecuada del producto que dicho trabajo arroja. Adicionalmente, debe confirmarse previamente de que la información sobre tales indicadores se encuentra disponible y que ella, en caso se realice un trabajo conjunto entre dos países que comparten una frontera común, como evidentemente sería recomendable, ha sido relevada con metodologías similares, de manera de hacer compatibles y comparables los resultados a los que se arribe.

## II. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN CURSO

Si para establecer la pertenencia de una UTE 4 de frontera a un determinado **tipo de estructura espacial** nos hemos valido principalmente del empleo de indicadores estadísticos, esto es, de información cuantitativa, para encontrar el

tipo de **proceso de integración fronteriza** en curso en esa misma UTE, el apoyo estadístico, si bien no ausente del todo, estará disponible, sin duda, en mucho menor proporción, por lo mismo que tales procesos son dinámicos, susceptibles de ser observados y distinguidos en lo propio a su naturaleza cualitativa, y por tanto difícilmente sujetos a medición. Por esa razón, adscribir una UTE a una determinada tipología de proceso de integración fronteriza, pasará, en lo fundamental, por revisar el cuerpo de normas y acuerdos que regulan la relación entre las partes (dos Estados) en los territorios de frontera común para los cuales tales acuerdos hayan sido negociados, analizar y valorar los resultados de dicha labor y emitir, finalmente, un juicio de valor con el riesgo que ello implica.

En donde los procesos de integración fronteriza son en lo fundamental espontáneos, es decir, no enmarcados en uno o en varios acuerdos bilaterales, la encuesta aplicada sobre el terreno a los actores del desarrollo y la integración fronteriza, puede ofrecer los elementos mínimos necesarios para calificar el tipo de proceso de integración fronteriza en curso. El anexo 3 contiene el formato de una encuesta denominada "Ficha de Datos sobre la Dinámica Local en Fronteras" que, diseñada y aplicada por la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú el año 2001 en todos los distritos (UTE 4) fronterizos de ese país, puede servir de referencia para conocer mejor esa realidad fronteriza menuda y cómo la perciben los actores locales, realidad que muchas veces funciona al margen de los acuerdos entre gobiernos, pero que está presente en vastos sectores de las fronteras andinas, generalmente en los más alejados de los grandes centros urbanos y los principales ejes de articulación.

1. El primer ejercicio en el camino a establecer el tipo de proceso de integración fronteriza vigente es, precisamente, reconocer si la UTE materia de estudio constituye **frontera activa** o **frontera no activa**. Para que sea frontera activa, deberá contar con un contingente mínimo de población, aunque este dato, en términos absolutos, no es por sí sólo suficiente, puesto que podemos estar asistiendo a un escenario del tipo **margen** o **frente** ((ver punto III.1 de la Segunda Parte) y, en consecuencia, la frontera, en lo esencial de su definición, es decir, entendida como "la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las distintas manifestaciones de la vida en sociedad, promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre dos países", puede no aparecer con claridad a pesar de contar esos territorios con una mínima base demográfica.
2. En donde la observación directa, la encuesta o la información estadística, confirma que estamos en presencia de una frontera activa, puede intentarse pasar a establecer la **naturaleza de los procesos de integración fronteriza** vigentes. Así, tendremos que:
  - La frontera podrá ser definida como un **escenario de interrelación elemental** en la medida en que la observación directa, la estadística del movimiento migratorio y del intercambio comercial, o la encuesta, demuestren que los movimientos de personas y de bienes de un lado a otro de la frontera son mínimos o irrelevantes y en todo caso no trascienden la escala propiamente local. En ocasiones, un asunto definitorio al respecto es la inexistencia en la jurisdicción de la UTE en estudio de un paso de frontera

formalmente establecido entre los dos países, mientras que la ausencia de acuerdos bilaterales de regulación del desplazamiento transfronterizo o, de existirlos, su falta de aplicación en la UTE en cuestión, confirmaría su pertenencia a este tipo de proceso de integración fronteriza.

- La frontera como **escenario de cooperación económica, social y técnica**, implica reconocer la vigencia de un escalón cualitativamente superior en el proceso de integración fronteriza que afecta a una determinada UTE. Sin requerir obligadamente la formalización de dicho proceso, y muchas veces independientemente de ella, la frontera puede ser reconocida como escenario de cooperación económica, social y técnica porque, al menos, existe cierto nivel de diálogo y de cooperación entre las autoridades locales de uno y otro lado de la frontera para resolver problemas o regular asuntos que surgen del ejercicio cotidiano de la vecindad, o entre los líderes y dirigentes de las organizaciones locales de la sociedad civil (asociación de productores, cámaras de comercio, sindicatos) para obtener los beneficios que siempre supone una suma de esfuerzos entre actores en frontera, asunto que aparece muy evidente como parte de la realidad fronteriza. Independientemente del grado de formalización del proceso de integración fronteriza, una UTE en donde rija la cooperación económica, social y técnica, puede ser reconocida básicamente a partir del diálogo con las autoridades y las fuerzas vivas locales en frontera, a fin de conocer los acuerdos que, muchas veces sin el conocimiento o el aval de los niveles de gobierno central, dichos representantes adoptan en temas tales como regulación del comercio y ferias comerciales locales, limpieza de canales y acueductos, construcción de pequeñas obras de infraestructura (defensas ribereñas, puentes o pontones), eventos culturales conjuntos, apoyo mutuo en situaciones de emergencia, etc.
  - Por último, reconocer a una UTE fronteriza como **eje de intercambio comercial**, constituye un ejercicio relativamente fácil. Él podrá concretarse mediante la verificación de si en la jurisdicción de dicha UTE está establecido y funciona un paso de frontera a través del cual se canalice un volumen importante del intercambio comercial bilateral y con terceros países lo que, de ocurrir, sin duda le otorgará este sello a la indicada UTE. Adicionalmente, la importancia de un determinado eje de intercambio comercial respecto de otros, supondrá revisar primero las estadísticas del valor y volumen de comercio exterior canalizado a través de todos los pasos de frontera terrestre entre dos países, para establecer a continuación la participación porcentual, el “peso”, de cada uno de ellos. Por lo demás, un paso de frontera que canaliza un significativo volumen de tráfico exige la presencia de servicios públicos como aduanas, migraciones, sanidad agropecuaria, y otros, por lo que resulta que un eje de intercambio comercial (sinapsis y tendencia a la axonización de los intercambios, según lo definido en el punto III.3 de la Segunda Parte) casi siempre se construye sobre un paso de frontera formal.
3. Para reconocer el grado de **organicidad de los procesos de integración fronteriza**, un primer procedimiento debe consistir en verificar si la jurisdicción de la UTE materia de estudio constituye área de aplicación de uno o varios acuerdos fronterizos que los Estados limítrofes pudieran haber adoptado. Vale decir, la organicidad de un proceso de integración fronteriza podrá ser establecida, en lo principal, mediante la constatación de la vigencia o no de uno

o varios acuerdos bilaterales que regulan distintos aspectos de la relación fronteriza con incidencia en el desarrollo y la integración de dichos territorios. En ausencia de tales acuerdos, pero en tanto dicha relación fronteriza sea una realidad, estaremos asistiendo a un proceso de **integración fronteriza espontánea o “de hecho”**. En cambio, cuando exista un acuerdo o un cuerpo de acuerdos, concurremos a un proceso de **integración fronteriza orgánica, promovida o incentivada**; en este caso, la revisión de sus estipulaciones y del grado de aplicación de las mismas permitirá establecer cuán profunda o enraizada es la organicidad del proceso de integración fronteriza.

- Una etapa relativamente elemental, aunque indispensable, de la integración fronteriza promovida, es la de los **acuerdos sobre régimen fronterizo**. Asistimos a ella, cuando los acuerdos bilaterales respecto de toda o una parte de la frontera común entre dos países se centran en la flexibilización de las regulaciones al desplazamiento de personas y vehículos en ámbitos fronterizos pre-establecidos, a establecer las condiciones en que las poblaciones fronterizas pueden hacer uso de servicios públicos (salud, educación, telecomunicaciones) del otro lado de la frontera, a poner en vigencia regímenes de comercio fronterizo y de ferias fronterizas, entre otros. La revisión de los acuerdos sobre régimen fronterizo vigentes dará una pauta de cuánto interpretan dichos acuerdos las necesidades de la población fronteriza para avanzar en la profundización de la integración fronteriza o, eventualmente, cuán rezagados se encuentran esos acuerdos respecto de las expectativas y demandas de la población y las fuerzas vivas que ven en la profundización de la integración una estrategia válida y hasta indispensable para superar su situación de atraso y marginación.
  
- Una etapa evidentemente más avanzada en la organicidad de la integración fronteriza está representada por el desarrollo de **proyectos orientados al aprovechamiento de recursos compartidos**, asunto que alude al compromiso firme de ambos gobiernos para llevar adelante la ejecución de proyectos de gran incidencia para el desarrollo de un sector de su frontera común (por ejemplo, en materia de ampliación de la frontera agrícola, manejo de cuencas binacionales, obras viales o energéticas). En esta situación, la integración fronteriza promovida alcanza una etapa superior por el hecho de que a la decisión política de comprometer la integración fronteriza con el país vecino, presente en la etapa de los acuerdos sobre régimen fronterizo, se suma el compromiso en materia de planeación y de programación presupuestal, por parte de ambos Estados, para ejecutar proyectos de inversión que cuentan con el consenso de las colectividades fronterizas de los dos países, a tal punto que su ejecución muchas veces puede constituirse en un factor emblemático, catalizador de las expectativas de dichas colectividades en torno a su desarrollo y la integración con el país vecino y, por ende, traducirse en un componente central de la relación bilateral en su conjunto. En consecuencia, será necesario revisar, como parte del estudio del tipo de proceso de integración fronteriza vigente en una UTE o grupo de UTE, si entre los acuerdos suscritos por los dos países limítrofes existe uno o algunos que comprometan esta etapa avanzada de la integración fronteriza orgánica o promovida y cuánto de dicho compromiso está realmente en ejecución. Adicionalmente, será conveniente establecer si compromisos de esta naturaleza han sido adoptados cuando la vigencia de un régimen fronterizo, abierto y flexible, favorece la consolidación de las

solidaridades e intereses comunes indispensables entre los actores del desarrollo y la integración de uno y otro lado de la frontera; de lo contrario, compromisos de este nivel de profundidad y magnitud, en un entorno fronterizo relativamente rígido o insuficientemente motivado, pueden resultar contraproducentes para el avance de la integración fronteriza y para el progreso de los emprendimientos que los gobiernos puedan comprometer.

- Finalmente, la **ejecución de programas conjuntos, sectoriales, multisectoriales o integrales**, aparece como el componente más avanzado de una integración orgánica, formalmente comprometida por dos Estados para sus fronteras comunes. Esta etapa superior de la integración fronteriza generalmente comprende a muchas UTE 4 de lado y lado de la frontera y su vigencia puede ser fácilmente establecida en la medida en que existan acuerdos bilaterales que respalden la ejecución de planes, programas y proyectos binacionales; se cuente con una institucionalidad bilateral en funcionamiento; y se destinen recursos presupuestales para llevarlos adelante.

### III. LA FRONTERA POSIBLE

En el camino al establecimiento de una visión de futuro del tipo de frontera al que queremos arribar, pero, también, a modo de recapitulación del conjunto de conceptos e ideas propuestas a lo largo de este documento, podemos señalar lo siguiente:

1. El desarrollo y la integración fronteriza, vistos en una dimensión espacial y temporal mayor -la de la globalización y la competitividad internacional; la de la economía de mercado, el progreso tecnológico y la consolidación de los bloques de integración-, plantea un nuevo reto para los Países Andinos: el de la configuración de sus territorios de frontera en espacios privilegiados, articuladores de tráficos comerciales multidireccionales; puntos de tránsito de importantes corrientes turísticas; lugares de empalme de redes viales, energéticas y de telecomunicaciones; en donde las sinergias y las iniciativas bilaterales y comunitarias, según sea el caso, lleven a generar progresivamente, en esos lugares, "regiones encrucijada", con áreas de influencia que se proyecten al ámbito regional latinoamericano e internacional.
2. Obviamente no todos los sectores de la frontera de un país (o par de países) poseen las condiciones indispensables para conducir este tránsito de manera exitosa en plazos razonables y a costos competitivos. Por ello, yendo de las situaciones rezagadas, de más complejo o difícil manejo, a aquellas otras que se presentan más promisorias en la dirección arriba anotada, podemos establecer inicialmente la siguiente tipología de situaciones de frontera, posibles de ser alcanzadas a partir del horizonte del mediano plazo:
  - En las actuales **fronteras ausentes**, en donde no se reconocen estructuras espaciales ni procesos de integración fronteriza en curso, y que constituyen espacios virtualmente vacíos, como los que abundan en los sectores del llano oriental o de la amazonia de los Países Andinos, o que bien son receptáculo de escenarios tipo **margin** y **frente**. Allí los esfuerzos nacionales deben encaminarse a promover procesos de desarrollo fronterizo

selectivo, en función del potencial de recursos naturales existentes que pudieran sostener una ocupación humana y actividades económicas de carácter permanente, de su ubicación estratégica para consolidar la presencia nacional en frontera, o de la necesidad de velar por la seguridad integral frente a amenazas como actividades depredadoras de los ecosistemas, el narcotráfico o la subversión. En el plano bilateral, los Estados podrían comprometer en este escenario y en función de los intereses que compartan, procesos de **cooperación fronteriza** en alguno o varios de los temas que han sido anotados a modo de ejemplo en el punto IV.3 de la Primera Parte de este documento.

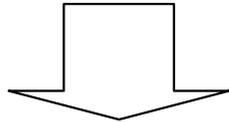
- En las **fronteras embrionarias**, ya sea que estén formadas por segmentos de la periferia pasiva o activa y en donde tengan lugar actualmente procesos de integración fronteriza elemental o espontánea, en el plano nacional corresponderá comprometer un proceso de desarrollo fronterizo, posiblemente con un énfasis marcado en la atención de las demandas sociales de la población (salud, saneamiento, educación, energía eléctrica), así como en la construcción de infraestructura básica que permita la articulación de dichos territorios al resto del país (carreteras afirmadas o pavimentadas; telecomunicaciones). En el plano bilateral, es decir, en el ámbito de la integración fronteriza, corresponderá inicialmente aprobar o, en caso de existir, profundizar el régimen fronterizo, haciéndolo más flexible y estimulante de la relación, así como dar forma a compromisos para la ejecución de proyectos conjuntos (manejo de cuencas binacionales; generación y distribución de energía eléctrica; capacitación conjunta de los actores del desarrollo en distintas áreas como ser formulación de proyectos, gestión empresarial, etc.).
  
- En las **fronteras en construcción**, finalmente, conformadas por segmentos de la periferia activa, por núcleos pertenecientes al subespacio urbano, y en donde existan procesos de integración fronteriza en curso, con regímenes fronterizos definidos, proyectos binacionales en ejecución o en funcionamiento y flujos de comercio de cierta magnitud (ejes de intercambio comercial, escenario sinapsis), en materia de desarrollo fronterizo corresponderá fortalecer las acciones en curso orientadas a consolidar la base productiva y de transformación (agricultura, pesquería, agroindustria, industria) así como diversificar y hacer más eficientes los servicios, particularmente los que ofrecen soporte al comercio exterior y al turismo (financieros, telecomunicaciones, servicios portuarios de ser el caso). En materia de integración fronteriza, los esfuerzos bilaterales podrían orientarse a definir programas sectoriales o integrales de desarrollo, en este último caso cobijados y con el respaldo del modelo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) establecido por la Decisión 501 de la Comunidad Andina. Asimismo, la inserción y proyección de la economía fronteriza hacia terceros escenarios, se beneficiaría de la instalación en los pasos habilitados en estas fronteras en construcción, de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), según el régimen instituido por la Decisión 502 de la Comunidad Andina.

Una actuación consistente en esta dirección haría posible contar en las fronteras andinas, a partir del horizonte del mediano plazo, con varias **fronteras consolidadas**, en donde predominen ampliamente estructuras espaciales propias de la periferia activa; existan centros urbanos multifuncionales e incluso metrópolis regionales, algunas de ellas bajo el régimen de ciudad binacional; estén institucionalizados y en ejecución programas integrales de desarrollo de carácter binacional; y se encuentren consolidados vigorosos ejes de intercambio comercial, caracterizando una verdadera axonización de los intercambios.

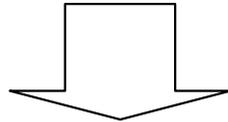
El cuadro N° 3 que se presenta a continuación, resume esquemáticamente las opciones de “frontera posible” arriba descritas, comparándolas con las situaciones de frontera existentes actualmente.

**Cuadro Nº 3**  
**SITUACIONES DE FRONTERA ACTUALES Y POSIBLES**

ESTRUCTURAS ESPACIALES PRESENTES	PROCESOS DE INTEGRACION FRONTERIZA DOMINANTES	SITUACIÓN ACTUAL DE FRONTERA / Escenarios Tipo	PROCESOS A SER PROMOVIDOS	
			PLANO NACIONAL	PLANO BILATERAL
- NINGUNA	- NINGUNO	FRONTERA NO ACTIVA / Margen, Frente	DESARROLLO FRONTERIZO	COOPERACION FRONTERIZA Manejo de ecosistemas, etnias, cooperación en seguridad
- PERIFERIA PASIVA - PERIFERIA ACTIVA	- INTERRELACION ELEMENTAL - INTEGRACION ESPONTANEA	FRONTERA EMBRIONARIA / Marca, Capilar	DESARROLLO FRONTERIZO	INTEGRACIÓN FRONTERIZA Régimen fronterizo, proyectos conjuntos
- PERIFERIA ACTIVA - SUB-ESPACIO URBANO	- REGIMEN FRONTERIZO - ESCENARIO DE COOPERACION - PROYECTOS RECS. COMPARTIDOS - EJES INTERCAMBIO COMERCIAL	FRONTERA EN CONSTRUCCION / Capilar, Sinapsis	DESARROLLO FRONTERIZO	INTEGRACIÓN FRONTERIZA Programas sectoriales- integrales de desarrollo, ZIF, CEBAF



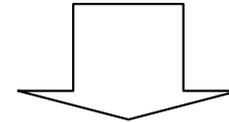
- METROPOLIS REGIONALES  
- CIUDADES BINACIONALES  
- PERIFERIA ACTIVA



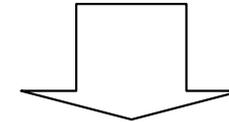
- EJES DE INTERCAMBIO COMERCIAL  
- PROGRAMAS SECTORIALES, MULTISECTORIALES, INTEGRALES  
- INSTITUCIONALIDAD BINACIONAL CONSOLIDADA (ZIF, otros)



FRONTERA CONSOLIDADA / Sinapsis, axonización



DESARROLLO FRONTERIZO



INTEGRACION FRONTERIZA  
Axonización, internacionalización

#### IV. LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

En función de esa gran meta que consiste en contar en los Países Andinos con fronteras consolidadas en plazos razonables, como resultado del establecimiento de objetivos claros en materia de desarrollo e integración fronteriza y de una labor consecuente con dicho propósito, se presenta a continuación la siguiente propuesta de lineamientos estratégicos sobre integración fronteriza, a fin de que, complementariamente a los contenidos en las Decisiones 459 “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo” y 501 “Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”, pudieran ser considerados por las instancias competentes de los gobiernos de los Países Miembros o, eventualmente, por las instancias bilaterales sobre temas fronterizos que ellos tienen establecidas:

***Concentrar los esfuerzos de integración fronteriza en unas pocas áreas que tengan un gran potencial de integración y en donde los beneficios para la relación bilateral y para la integración andina puedan hacerse tangibles al menor costo y en plazos razonables.***

- Concluir o actualizar los diagnósticos de situación de las regiones fronterizas, que ofrezcan los conocimientos suficientes sobre sus potencialidades y limitaciones en la perspectiva del desarrollo y la integración.
- Establecer Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), que serían creadas como escenarios prioritarios y áreas de tratamiento especial para aplicar la política de integración fronteriza.
- Revisar permanentemente la priorización de nuevos ejes de integración fronteriza, creando ZIFs en aquellas zonas de frontera que posean un potencial de integración relevante.

***Perfeccionar la institucionalidad de los procesos de integración fronteriza, creando o fortaleciendo los mecanismos y foros que consoliden un adecuado marco para la acción.***

- Fortalecer los mecanismos institucionales vigentes bilateralmente para la integración fronteriza, otorgándoles carácter permanente; diseñar, aprobar y evaluar sus programas de trabajo; y, dotarles de los recursos humanos y presupuestales mínimos necesarios.
- Incorporar en los mecanismos institucionales la participación de representantes de la sociedad civil, destinatarios de las iniciativas de integración fronteriza, así como de los organismos de administración o gobierno regional y local.
- Crear foros específicos para administrar el régimen fronterizo y para resolver los asuntos operativos derivados de su aplicación (Comités de Frontera).
- Comprometer la participación de los organismos comunitarios de la Integración Andina en apoyo de las iniciativas de integración fronteriza.

***Perfeccionar los regímenes fronterizos, flexibilizando y liberalizando la normatividad relativa al tránsito de factores en aquellas fronteras en donde éstos mantengan aún algunos componentes restrictivos.***

- Comprometer la suscripción y puesta en vigencia de acuerdos bilaterales que profundicen y perfeccionen aspectos propios del régimen fronterizo, orientados a mejorar los términos de la relación y del intercambio en las

áreas priorizadas bilateralmente (acuerdos sobre tránsito de personas ; regulación del transporte comercial y turístico; promoción del comercio fronterizo ; migración laboral, etc.).

- Construir en los pasos de frontera terrestre la infraestructura básica (Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF, puentes internacionales, anillos viales o vías de evitamiento) y complementaria (servicios de telecomunicaciones, banca y cambio de moneda, información turística, conexiones de transporte, etc.) necesaria para otorgar fluidez a los tráficos bidireccionales que se canalizan por dichos puntos.

***Fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva y de servicios de las regiones fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de las zonas de frontera respecto de algunos de los mercados subregionales e internacionales más dinámicos.***

- Incorporar la variable “integración fronteriza” en los planes de desarrollo nacionales y regionales-fronterizos.
- Promover acuerdos para el estudio, aprovechamiento, manejo y preservación de recursos naturales en ecosistemas compartidos.
- Considerar la creación de mecanismos de asistencia técnica y crediticia en apoyo de la actividad comercial, artesanal e industrial de las regiones fronterizas.
- Apoyar a las organizaciones de productores primarios (actividades extractivo-forestales, agrícolas, pecuarias) a otorgar valor agregado a su producción y organizar sus propias redes de distribución, a fin incrementar el ingreso y capitalizar la economía de las zonas de frontera.
- Definir una normativa comunitaria para desregular la movilidad de factores (insumos, mano de obra, capitales) destinada a la producción de bienes y servicios dentro de ámbitos fronterizos preestablecidos.
- Apoyar y fortalecer el funcionamiento del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, para que cumpla un papel efectivo en la asesoría, monitoreo y obtención de financiamiento de las iniciativas de inversión que contribuyan al desarrollo y la integración fronteriza.
- Considerar la conveniencia de crear un fondo multilateral para el financiamiento de pequeños y medianos proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

***Configurar una estructura urbano-regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los roles funcionales de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de integración fronteriza.***

- Estimular la planificación urbano-regional conjunta para favorecer la creación o el reforzamiento de funciones urbanas, así como la complementación en materia de servicios entre ciudades vecinas.
- Concretar los enlaces fronterizos en materia de telecomunicaciones.
- Estimular a las empresas de generación y venta de energía eléctrica para que adopten acuerdos de interconexión y venta de energía eléctrica desde las zonas superavitarias a las deficitarias.
- Comprometer el acondicionamiento de los terminales aéreos de las ciudades fronterizas para que sirvan a las necesidades del comercio y del turismo de

las regiones fronterizas y, a través de ellas, con el resto de los respectivos países.

- Considerar la habilitación de áreas de tratamiento especial (tributario, laboral, aduanero) que conjuguen la necesidad de potenciar el desarrollo de las regiones de frontera con la mejora de las condiciones de accesibilidad de sus producciones a terceros mercados.

***Estimular el compromiso de todos los actores políticos, sociales y económicos en frontera, en torno a los objetivos y metas de las iniciativas de integración fronteriza.***

- Otorgar atribuciones a los organismos de gobierno local y regional u otros de desarrollo fronterizo, así como a organizaciones representativas de la sociedad civil de las regiones de frontera, para participar activamente en los mecanismos y foros vinculados al desarrollo y la integración de sus respectivas regiones fronterizas.
- Diseñar y ejecutar programas de promoción cultural, que contribuyan a rescatar los elementos culturales propios de las poblaciones fronterizas y a construir una identidad común.
- Desarrollar actividades de capacitación permanente a los funcionarios de los servicios públicos que atienden en los pasos de frontera, de modo de asegurar la fluida y eficiente aplicación de los acuerdos sobre régimen fronterizo que los países vecinos hayan convenido.

## **V. LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

Un cambio sustancial en la óptica y en el tipo de intervención que se reclama a favor de las fronteras andinas debe, sin embargo, tener en cuenta la fragilidad y vulnerabilidad de estos espacios, consecuencia, por un lado, del débil papel que históricamente han jugado las fronteras en el proceso de construcción de los modernos Estados-Nación andinos y, por otro, contemporáneamente, de las presiones que parten de un entorno político, económico y social cada vez más signado por la globalización.

En cuanto a lo primero, debe remarcarse el carácter de espacios periféricos y marginales, que les ha tocado cumplir a la mayor parte de las fronteras andinas. A ellas, en lo sustancial, nunca han llegado los impulsos de una dinámica económica, aunque fuera sólo aquella promovida bajo el esquema de la “división internacional del trabajo” que modernizó durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX algunas regiones interiores de los Países Andinos, en base a su producción minera, agrícola o pecuaria, que contaba con una alta demanda en los mercados internacionales. En cuanto a lo segundo, los enormes progresos tecnológicos, la transnacionalización del capital, la configuración de dinámicos bloques políticos y económicos, procesos que caracterizan al fenómeno de la globalización, plantean grandes riesgos para las regiones fronterizas las que, por ejemplo, como resultado de los rápidos avances en las tecnologías del transporte y las comunicaciones, de la reducción sustantiva de la relación “distancia-tiempo”, corren el riesgo de ser incorporadas, de un día al otro, por lo menos en la forma, como parte del “espacio central” de nuestros respectivos países, sin que, paralelamente, se consideren las medidas llamadas a neutralizar los posibles efectos devastadores que dicho tránsito descontrolado podría ocasionar sobre los ecosistemas fronterizos (flora y fauna, clima, cuencas hidrográficas y

otros cuerpos de agua); sobre los valores culturales de las comunidades nativas y campesinas; en el incremento de la contaminación ambiental, particularmente en las metrópolis y otros núcleos urbanos fronterizos; en la manifestación acentuada del centralismo político y económico, entre otros graves perjuicios.

Por ello, se considera que cualquier estrategia de desarrollo e integración fronteriza que los Países Andinos decidan poner en práctica, debe preocuparse, fundamentalmente, por garantizar su **sostenibilidad** en los siguientes aspectos básicos:

Sostenibilidad social, es decir, dichas estrategias deben proponer opciones que ofrezcan igualdad de oportunidades a todos los habitantes de los territorios fronterizos, haciendo posible el incremento de su nivel de bienestar pero preservando, al mismo tiempo, sus valores culturales y sus formas básicas de organización social.

Sostenibilidad económica, de modo de favorecer el desarrollo de actividades económicas rentables, competitivas, que generen riqueza, promoviendo procesos de capitalización que progresivamente reemplacen al modelo de "sobrevivencia" que actualmente caracteriza a la economía de la mayor parte de las fronteras andinas.

Sostenibilidad institucional, en la medida en que las propuestas de desarrollo, los planes, programas y proyectos que se promuevan, sean asumidos por la población organizada y las organizaciones públicas y privadas de las regiones fronterizas, asegurando una participación activa en su formulación y gestión; y

Sostenibilidad territorial y ambiental, con lo que se quiere remarcar que las estrategias de desarrollo e integración fronteriza deben estar orientadas al manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente, mediante la zonificación ecológico-económica, el ordenamiento territorial y la puesta en valor de las bondades naturales del territorio, entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- FOUCHER, Michel. ***Fronts et Frontières, un tour du monde géopolitique***. Fayard, Paris, 1988.
- GUICHONNET, Paul y Claude RAFFESTIN. ***Géographie des Frontières***. PUF, Vendome, 1978.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (BID-INTAL). ***Identificación, preparación y evaluación de proyectos de integración fronteriza; criterios metodológicos***. BID-INTAL, Buenos Aires, 1989.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (BID-INTAL). ***La frontera como factor de integración***. BID-INTAL, Buenos Aires, 1990.
- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (BID-INTAL). ***Proyectos de integración fronteriza: Identificación, preparación, evaluación***. BID-INTAL, Buenos Aires, 1992.
- OLIVEROS, Luis Alberto. ***Bases para una estrategia de integración fronteriza en la Subregión Andina***. Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 1991.
- QUIJANO, José C. ***La Integración fronteriza como factor de desarrollo regional***. S.e., 1999.

**ANEXO 1**



---

CUARTA REUNION DEL CONSEJO  
ANDINO DE MINISTROS DE  
RELACIONES EXTERIORES  
25 DE MAYO DE 1999  
CARTAGENA DE INDIAS - COLOMBIA

## DECISION 459

POLITICA COMUNITARIA PARA LA INTEGRACION  
Y EL DESARROLLO FRONTERIZO

## **DECISION 459**

Política Comunitaria para la Integra-ción y el Desarrollo Fronterizo

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: El Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Guayaquil (Ecuador), del X Consejo Presidencial Andino y las “Bases de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo” adoptada el 16 de abril del año en curso, en la ciudad de Lima, por el Grupo de Alto Nivel en la materia;

CONSIDERANDO: Que, consecuente con la búsqueda del perfeccionamiento y el fortalecimiento del proceso de integración subregional, el Consejo Presidencial Andino ha instruido, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, profundizar la Integración y el Desarrollo Fronterizo;

Que la consolidación de este proceso en la Comunidad Andina exige el mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de sus pobladores y la modernización de las instituciones allí localizadas, en concordancia con el avance hacia el Mercado Común, la puesta en marcha de una Agenda Social y la aplicación de la Política Exterior Común;

Que la Comunidad Andina requiere de la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional;

Que es conveniente contribuir con los órganos del Sistema Andino de Integración, conformando, de manera estable, un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, integrado por las autoridades nacionales competentes en esta materia, de manera que éste contribuya con el impulso y el seguimiento de la instrumentación de esta Política Comunitaria;

**DECIDE:**

**CAPITULO I**

**PRINCIPIOS**

**Artículo 1.-** Los fines que busca alcanzar esta Política Comunitaria son los siguientes:

- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;
- Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio;
- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;
- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); y

- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

## **CAPITULO II**

### **LINEAMIENTOS GENERALES**

**Artículo 2.-** Los Lineamientos Generales que orientarán la ejecución de esta Política Comunitaria serán los que se indican a continuación:

- Forma parte de la Agenda fundamental de la Integración Andina;
- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes, y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional;
- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión;
- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;
- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

## **CAPITULO III**

### **OBJETIVOS**

**Artículo 3.-** El objetivo fundamental de esta Política Comunitaria es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión.

**Artículo 4.-** Son objetivos específicos de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo:

- Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.
- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza.

- Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

## **CAPITULO IV**

### **INSTITUCIONALIDAD Y MECANISMOS**

**Artículo 5.-** La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que corresponda.

Créase el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, que estará coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los Países Miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Dada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve.



---

OCTAVA REUNION DEL CONSEJO  
ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES  
EXTERIORES DE LA COMUNIDAD ANDINA  
22 DE JUNIO DE 2001  
VALENCIA - VENEZUELA

## DECISION 501

ZONAS DE INTEGRACION FRONTERIZA (ZIF)  
EN LA COMUNIDAD ANDINA

## DECISIÓN 501

Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)  
en la Comunidad Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: Los Artículos 3, 16, 144 y 155 y el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Cartagena, el Acta de Lima, la Decisión 459 y la Propuesta 49 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que el Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina;

Que, en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que, entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo;

Que, en el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino se establece que, con base en los lineamientos y en la normativa establecidos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deben ejecutarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza, y que en el marco del programa de acción para el establecimiento del mercado común, en el tema de Integración y Desarrollo Fronterizo se determina la aprobación de una Norma Comunitaria sobre Zonas de Integración Fronteriza;

Que, en el Acta de Lima se señala que se establecerá, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Desarrollo Fronterizo con el apoyo del BID y la CAF;

Que, la mencionada Política Comunitaria adoptada mediante Decisión 459 establece que, para el desarrollo de sus lineamientos y objetivos generales, los Países Miembros definirán y delimitarán Zonas de Integración Fronteriza (ZIF);

Que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente para las zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida de los Países Miembros para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como el bienestar armónico de sus poblaciones; conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados del proceso de integración andino; y, requiere transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido;

Que el perfeccionamiento y profundización de la acción bilateral y del apoyo comunitario debe propiciar que las áreas fronterizas se constituyan en porciones territoriales que potencien la interacción de la Comunidad Andina con terceros países, para lograr una mayor y mejor inserción en la economía internacional;

Que la acción bilateral y el apoyo comunitario en las zonas de frontera debe propiciar e incentivar el respeto y la preservación de la identidad étnica y cultural de los habitantes de esas porciones territoriales y promover su desarrollo económico y social;

Que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, creado por Decisión 459, en su Cuarta Reunión revisó el correspondiente Proyecto de Decisión y recomendó su aprobación dada la importancia de las ZIF para el desarrollo e integración fronterizo;

**DECIDE:**

**Artículo 1.-** A los efectos de esta Decisión, se entiende por “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

**Artículo 2.-** Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países.

**Artículo 3.-** Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la presente Decisión.

**Artículo 4.-** Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) **En la dimensión del desarrollo social:** estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) **En la dimensión del desarrollo económico:** fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c) **En la dimensión de la sostenibilidad ambiental:** procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d) **En la dimensión institucional:** promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades;  
y,
- e) **En la dimensión de la integración:** promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

**Artículo 5.-** Son objetivos de las ZIF:

- a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros;
- b) Contribuir a la creación y la puesta en vigencia, a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes, de los mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y la interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;
- c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados;
- d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;
- e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;
- f) Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;
- g) Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;
- h) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;
- i) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;
- j) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;
- k) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica;
- l) Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y,
- m) Otros que se acuerden bilateralmente.

**Artículo 6.-** En la identificación y delimitación de las ZIF, los Países Miembros tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para flexibilizar, liberalizar, dinamizar,

potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial; la creatividad y la riqueza cultural de la población en las fronteras entre los Países Miembros;

- b) Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo con miras a constituirse en soporte de la integración, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;
- c) Que incorporen, en ambos países, áreas económica y socialmente deprimidas, que requieran de la conjugación de esfuerzos a fin de revertir la situación de atraso y prepararlas para desempeñar un papel activo en los procesos de integración;
- d) Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;
- e) Que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión coordinada de áreas naturales protegidas.

**Artículo 7.-** Para el establecimiento de las ZIF, a que se refiere el artículo 2, los países participantes acordarán los mecanismos bilaterales apropiados, y podrán solicitar el apoyo técnico de la Secretaría General. Los Acuerdos resultantes serán comunicados por los Países Miembros que los acuerden a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su respectiva publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 8.-** Los Países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

**Artículo 9.-** En las ZIF que se establezcan, los Países Miembros procurarán emprender, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles, con el proyecto integracionista andino, y con el fortalecimiento de las relaciones vecinales, estimulando su esfuerzo en la promoción del desarrollo de las ZIF;
- b) Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera, teniendo en cuenta la vocación propia de cada ZIF, orientándola hacia nuevas actividades de carácter regional, a fin de abrir espacios o ampliar los existentes para el crecimiento sistemático del sector empresarial local y binacional, con estrechos vínculos con las economías de los demás Países Miembros;
- c) Promover iniciativas dirigidas a la generación en las ZIF de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs);
- d) Establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos;

- e) Promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural;
- f) Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos;
- g) Desarrollar programas turísticos conjuntos, que conduzcan a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos fronterizos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;
- h) Empezar programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común;
- i) Fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos de tal manera que permitan a los Países Miembros establecer un fluido intercambio de información y compatibilizar objetivos de interés mutuo;
- j) Promover el encuentro e intercambio de puntos de vista e iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los Países Miembros, sin menoscabo de las políticas nacionales existentes;
- k) Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo, entre otros; y,
- l) Promover la configuración de una estructura urbano - regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los roles y funciones de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza.

**Artículo 10.-** Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

**Artículo 11.-** Para la financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, los Países Miembros:

- a) Gestionarán en forma binacional y, de considerarlo conveniente, con la participación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, el establecimiento de fondos destinados a la ejecución de los planes, programas y proyectos para las ZIF; y
- b) Estudiarán y acordarán esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios que permitan la recuperación financiera, administrativa y tecnológica de aquellas inversiones de desarrollo regional, públicas y/o privadas, que se encuentren paralizadas y/o en proceso de deterioro.

**Artículo 12.-** Los Países Miembros adoptarán las provisiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión, y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo que acuerden para las ZIF.

**Artículo 13.-** En los acuerdos bilaterales de establecimiento de las ZIF a que se refiere el artículo 2, se establecerán las competencias para la administración y ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos.

**Artículo 14.-** Los Países Miembros acordarán dentro de las ZIF tratamientos más favorables que los establecidos en los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico andino para el resto del territorio subregional, siempre que dichos tratamientos no vulneren tal ordenamiento.

**Artículo 15.-** La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará anualmente a los mecanismos bilaterales de las ZIF existentes, a una Reunión de Evaluación y Coordinación de las ZIF, en la cual se analizará el funcionamiento de las mismas, se intercambiará información sobre los planes, programas y proyectos diseñados y/o en ejecución, y se verificará los logros y dificultades existentes. Las conclusiones y recomendaciones de estas Reuniones serán comunicadas a los Países Miembros y a los órganos subregionales competentes.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** Los Países Miembros establecerán o adecuarán a los términos de la presente Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de sus fronteras comunes, dentro del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente Decisión.

**Segunda.-** Los Países Miembros que a la fecha de la aprobación de la presente Decisión ejecuten planes, programas o proyectos de desarrollo e integración fronterizo, podrán adecuarlos, de considerarlo conveniente, al esquema de las Zonas de Integración Fronteriza contenida en esta Decisión.

Dada en la ciudad de Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.



---

OCTAVA REUNION DEL CONSEJO  
ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES  
EXTERIORES DE LA COMUNIDAD ANDINA  
22 DE JUNIO DE 2001  
VALENCIA - VENEZUELA

## DECISION 502

CENTROS BINACIONALES DE ATENCION EN  
FRONTERA (CEBAF) EN LA COMUNIDAD ANDINA

## DECISIÓN 502

Centros Binacionales de  
Atención en Frontera (CEBAF)  
en la Comunidad Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: El Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Cartagena, el Acta de Lima, la Decisión 271 y sus modificatorias, el Capítulo XIII de la Decisión 398 y el Capítulo XIV de la Decisión 399, la Decisión 459 y la Propuesta 50 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que el Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento de su espacio físico, fortaleciendo la infraestructura y los servicios necesarios para la integración económica de la Subregión;

Que, en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común Andino y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo;

Que, en el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino, en el marco del programa de acción para el establecimiento del mercado común, en el tema de Integración y Desarrollo Fronterizo, se determina establecer Centros Binacionales de Atención en Frontera;

Que la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, adoptada mediante Decisión 459, establece como objetivos específicos, entre otros, facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materia de infraestructura física, así como la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros destinadas a impulsar el desarrollo económico de las regiones fronterizas y a elevar la calidad de vida de sus pobladores;

Que el incremento de la competitividad del comercio de bienes y servicios a nivel subregional y regional requiere que en los pasos de frontera de los Países Miembros, se utilicen de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos; y complementen la labor que realizan los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF);

Que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, creado por Decisión 459, en su Cuarta Reunión consideró el Anteproyecto de Decisión sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) y recomendó su aprobación, dada la importancia que éstos poseen para ofrecer soporte al proceso de integración andino en general, y al desarrollo e integración fronterizo en particular;

**DECIDE:**

Adoptar el siguiente régimen para los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de la Comunidad Andina:

## **CAPITULO I DEFINICIONES**

**Artículo 1.-** Para los fines de la presente Decisión se entiende por:

**Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF):** El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas.

**Control integrado:** La verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los Centros Binacionales de Atención en Frontera funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.

**Funcionarios nacionales competentes designados:** El personal, cualquiera que sea su categoría, designado por el País de Salida o el País de Entrada para ejercer sus funciones en los CEBAF.

**Instalaciones:** Los bienes inmuebles y muebles que se encuentran ubicados en los CEBAF y destinados a los servicios que allí se prestan.

**Junta de Administradores:** El organismo que tiene a su cargo la coordinación administrativa y operativa del CEBAF con el fin de facilitar su adecuado funcionamiento, cuya conformación será establecida por acuerdo bilateral.

**País Miembro:** Un País de la Comunidad Andina.

**País de Salida:** El País Miembro de la Comunidad Andina donde se origina o de donde proceden las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacionales designados inician el control integrado en los CEBAF.

**País de Entrada:** El País Miembro de la Comunidad Andina a donde ingresan las personas, equipajes, mercancías y vehículos, cuyos funcionarios nacionales competentes designados continúan y concluyen el control integrado en los CEBAF.

**Paso de Frontera:** El lugar de vinculación por carretera entre el País de Salida y el País de Entrada, convenido y habilitado por éstos para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

**Servicios básicos:** Los ofrecidos por los organismos nacionales competentes en materia de transporte internacional por carretera, cuya actuación es indispensable para

el tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos del País de Salida al País de Entrada.

**Servicios complementarios:** Los ofrecidos a las personas, tripulantes, vehículos, equipajes y las mercancías durante su permanencia en el CEBAF, y que no constituyen requisito para su tránsito del País de Salida al País de Entrada.

## **CAPITULO II DE LOS OBJETIVOS**

**Artículo 2.-** Constituye objetivo general de esta Decisión promover el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en los Países Miembros de la Comunidad Andina, así como aprobar un marco de normas generales sobre su desarrollo y funcionamiento, para la aplicación del control integrado en los mismos.

**Artículo 3.-** Los objetivos específicos de la presente Decisión son los siguientes:

- a) Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera;
- b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros;
- c) Efectuar en los CEBAF el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables;
- d) Promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el flujo expedito de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, aplicando procedimientos que eviten demoras, así como pérdidas y averías de los equipajes y las mercancías;
- e) Establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios, sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y las normas binacionales que regulan el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, incluyendo la publicación de manuales y guías binacionales de información al público; y
- f) Otros que acuerden bilateralmente los Países Miembros.

## **CAPITULO III DEL ESTABLECIMIENTO DE LOS CEBAF**

**Artículo 4.-** Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer los CEBAF que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera. El establecimiento de los CEBAF en los Países Miembros, así como el traslado, modificación o supresión de los mismos, se realizará mediante Acuerdos Específicos entre Países Miembros, que deberán ser notificados a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en un plazo no mayor de

10 días siguientes a la fecha de su entrada en vigencia, para su registro y publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Los acuerdos específicos de los que trata el presente artículo forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, conforme a lo establecido en el literal e) del artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

**Artículo 5.-** En los Acuerdos Específicos para el establecimiento de cada CEBAF se consignarán las disposiciones que regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

#### **CAPITULO IV DEL MARCO GENERAL PARA LA OPERACIÓN DE LOS CEBAF**

**Artículo 6.-** El CEBAF podrá estar ubicado:

- a) Integramente en el territorio de un país, aledaño a un paso de frontera; o
- b) A un lado y otro aledaños al paso de frontera, es decir, unas instalaciones sobre el territorio de un país, y otras sobre el territorio del otro país.

**Artículo 7.-** Los CEBAF estarán regulados por la presente Decisión, disposiciones complementarias y reglamentarias, Acuerdos Específicos a que se refieren los artículos 4 y 5 precedentes, y las disposiciones emitidas por la Junta de Administradores, a que se refiere el artículo 13, estos últimos, en tanto sean compatibles con esta Decisión.

**Artículo 8.-** El control integrado en los CEBAF implicará la parada momentánea y por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos.

Hasta que los procedimientos sean únicos, el control se efectuará de manera secuencial comenzando por el que corresponda realizar a los funcionarios competentes del País de Salida y continuará con el de los funcionarios del País de Entrada. En la medida que los procedimientos sean únicos, el control se hará de manera simultánea por parte de los funcionarios del País de Salida y del País de Entrada.

En ningún caso los controles en el País de Entrada podrán comenzar si los funcionarios nacionales competentes designados del País de Salida no han concluido su actuación.

**Artículo 9.- Instalaciones mínimas recomendadas.-** Sin perjuicio de las características topográficas y ambientales del terreno destinado para el funcionamiento del CEBAF, del plano arquitectónico del mismo o de las alternativas de ubicación convenidas por los Países Miembros conforme al artículo precedente, el CEBAF deberá contar, en lo posible, con los siguientes elementos mínimos:

- a) Vías de acceso;
- b) Cerco perimétrico;
- c) Edificación(es) administrativa(s);

- d) Galpón(es) o depósito(s) con sus respectivas vías, andenes y equipos para el movimiento de la carga;
- e) Báscula(s);
- f) Areas para inspección física de mercancías;
- g) Patio(s) de estacionamiento para los vehículos de transporte internacional de pasajeros y mercancías, diferenciando áreas para aquellos que se encuentran dentro del régimen aduanero de tránsito aduanero internacional;
- h) Area para fumigación de vehículos;
- i) Laboratorio para el control fito y zoonosanitario;
- j) Area para realizar labores de tratamiento e incineración de productos que no cumplan con los requisitos fito/zoonosanitarios; y
- k) Area para los servicios complementarios que se considere necesarios.

**Artículo 10.-** Adyacente a las áreas que ocupan las instalaciones del CEBAF, los Países Miembros realizarán un ordenamiento y acondicionamiento territorial urbano, en una perspectiva de largo plazo, que asegure el mantenimiento de los accesos y la fluidez de tránsito, evitando procesos de tugurización que pudieran desnaturalizar los objetivos para los cuales se estableció el CEBAF.

**Artículo 11.-** Los Países Miembros que establezcan un CEBAF promoverán la instalación, ya sea al interior del mismo o en áreas aledañas, de servicios complementarios para los usuarios, entre otros, seguridad y contingencia, telecomunicaciones, puesto de asistencia médica, oficinas bancarias, restaurantes, hosterías, información turística, transporte y auxilio mecánico.

La prestación de estos servicios complementarios podrá estar a cargo de personas o empresas privadas o ser entregado a éstas a través de concesión pública u otro mecanismo, de conformidad con lo establecido en el respectivo Acuerdo Específico.

**Artículo 12.-** Los Países Miembros que establezcan un CEBAF podrán convenir, mediante Acuerdo Específico, la concesión de su construcción y operación. En la medida en que convengan esa opción, adecuarán las atribuciones de la Junta de Administradores, conservando aquellas relativas a la coordinación de los aspectos técnicos y funcionales de los servicios básicos, y adicionando las concernientes a la supervisión de la labor de la empresa concesionaria del CEBAF.

## **CAPITULO V DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS CEBAF**

**Artículo 13.-** Los CEBAF estarán a cargo de una Junta de Administradores compuesta por funcionarios nacionales competentes, debidamente designados por su respectivo país.

Corresponde a dicha Junta de Administradores identificar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Capítulo II de esta Decisión y adoptar el programa de trabajo correspondiente. Asimismo, y entre otras funciones, le corresponde homologar los horarios de atención, procurando que el número de horas de atención diaria corresponda a las reales necesidades de los respectivos pasos de

frontera; armonizar procedimientos de trabajo de los servicios básicos; convenir fórmulas para solventar el pago de los servicios que demande el funcionamiento del CEBAF; resolver sobre las propuestas e iniciativas del sector privado; y adoptar cualquier otra medida que contribuya a eliminar obstáculos al tránsito fluido de personas, equipajes, mercancías y vehículos y a incrementar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el CEBAF.

La Junta de Administradores se sujetará a las disposiciones establecidas bilateralmente por los Países de Entrada y de Salida respectivos, los cuales facilitarán información a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina, al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo creado por Decisión 459 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

**Artículo 14.-** La Junta de Administradores deberá establecer mecanismos adecuados para que el sector privado, usuario de los servicios del CEBAF, participe activamente en sus reuniones.

**Artículo 15.-** A través de los mecanismos que establezcan los Acuerdos Específicos, los Países Miembros que pongan en funcionamiento un CEBAF se comunicarán recíprocamente la lista oficial de los funcionarios nacionales competentes designados para desempeñar sus funciones en el CEBAF, incluyendo a los que integrarán la Junta de Administradores. Del mismo modo, será notificada cualquier modificación introducida en dichas listas oficiales.

**Artículo 16.-** Los funcionarios nacionales competentes designados de los Países Miembros que establezcan un CEBAF se prestarán asistencia mutua para el ejercicio de sus respectivas funciones dentro del mismo.

## **CAPITULO VI FINANCIAMIENTO DE LOS CEBAF**

**Artículo 17.-** Los Países Miembros establecerán de mutuo acuerdo la forma y las alternativas para financiar los estudios, construcción de las instalaciones, adquisición de equipos y mobiliario del CEBAF.

A solicitud de los Países Miembros interesados, la Corporación Andina de Fomento (CAF) podrá establecer condiciones preferenciales para dar viabilidad al financiamiento de los estudios y obras de cada CEBAF.

### **DISPOSICION TRANSITORIA**

**Unica.-** Los Países Miembros determinarán los mecanismos que consideren convenientes para:

- a) Elaborar los proyectos y establecer el trámite de aprobación de los correspondientes Acuerdos Específicos necesarios para el establecimiento de los CEBAF, en concordancia con las características y peculiaridades de cada paso de frontera;
- b) Efectuar el seguimiento del indicado trámite, hasta que se logre la suscripción de los Acuerdos Específicos y la ratificación de los mismos en caso de exigirlo así el ordenamiento jurídico interno de los Países Miembros; y

- c) Una vez establecido el respectivo CEBAF, constituir el organismo coordinador transitorio hasta que la Junta de Administradores asuma plenamente sus funciones.

Dentro de un plazo de ciento ochenta (180) días calendario siguientes a la entrada en vigencia de esta Decisión, los Países Miembros fronterizos adoptarán las acciones a que se refiere esta Disposición Transitoria.

Dada en la ciudad de Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.

**ANEXO 2**

## FICHA DE INDICADORES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADÍSTICAS FRONTERIZAS (UTE 4)

### HOJA DE INSTRUCCIONES

#### I. INSTRUCCIONES GENERALES

##### 1. Fuentes de información

La información estadística solicitada puede ser proporcionada en cada país por dos categorías de fuentes: el organismo nacional competente en materia de estadística; y, los otros organismos públicos rectores o responsables de determinados sectores o actividades respecto de las cuales se genera y organizan estadísticas oficiales.

En todos los países de la Subregión Andina el organismo nacional competente en materia estadística ejecuta periódicamente los censos de población y vivienda, de modo que los indicadores vinculados a estos dos rubros pueden ser obtenidos de dicha fuente.

Los otros organismos públicos con responsabilidad sectorial o temática (ministerios, institutos, oficinas o departamentos nacionales, etc.), entre otras labores generan y procesan la información estadística vinculada a las actividades de su responsabilidad, por lo que dicha información será recabada de esas fuentes salvo que el organismo nacional competente en materia estadística tenga consolidada la información estadística generada por aquéllos y la avale íntegramente.

A fin de facilitar el relevamiento de la información, los indicadores solicitados han sido agrupados por grandes categorías temáticas afines (territorio y recursos; población, vivienda, bienestar y empleo; sectores sociales; infraestructura; economía; seguridad pública).

Para todos los indicadores a ser proporcionados se señalará la fuente y fecha de origen de la información.

##### 2. Nivel de detalle de la información

La información debe ser proporcionada a nivel de unidad territorial estadística 4 (UTE 4), según éstas han sido definidas en el anteproyecto de Decisión Andina respectiva (ver ANEXO 1), esto es: municipio, en Bolivia y Colombia; parroquia, en Ecuador y Venezuela; y, distrito, en el Perú.

En caso no se contara con información para determinado indicador a nivel de UTE 4, ella será proporcionada para la unidad territorial inmediatamente superior jerárquicamente (UTE 3) que contiene a la UTE 4 objeto del reporte, efectuando en la columna "Observaciones" la explicación del caso. Si el dato tampoco estuviera disponible a nivel de UTE 3, se ofrecerá a nivel de UTE 2. Si no existiera información para el indicador a ninguno de los niveles solicitados, se anotará en la columna "Observaciones" **s.i.** (sin información).

### **3. Período de cobertura de la información**

La información correspondiente a cada indicador será proporcionada para los años 1990 -1995 – 2000 – 2001, en este último caso, sólo de haberse realizado en el país respectivo el censo de población y vivienda durante dicho período y para los indicadores elaborados a partir de él. Ello permitirá visualizar y estudiar las fronteras comunes entre dos países como una unidad, así como efectuar comparaciones y analizar las tendencias durante la última década. Si en los años de referencia no se han realizado censos o no se ha producido estadística sectorial oficial, el organismo nacional competente en materia estadística o los organismos públicos sectoriales responsables, según se trate, avalarán la información obtenida en base a proyecciones o estimaciones.

### **4. Definiciones estadísticas**

Es importante señalar que los datos correspondientes a cada indicador serán proporcionados con referencia a las definiciones y criterios estadísticos válidos en cada país, incluyendo aquellos que ya han sido armonizados a nivel comunitario andino en ocasión de la “Reunión de Expertos Gubernamentales en Encuestas de Hogares: Empleo y Pobreza” (Quito, Ecuador, 18-20 de abril de 2001), cuyo informe final también se incluye como complemento a esta ficha. Para el caso de algunos indicadores se efectúan precisiones en la segunda parte de esta hoja: Definiciones e instrucciones específicas.

## **II. DEFINICIONES E INSTRUCCIONES ESPECÍFICAS**

- (1) Cultivo en limpio.-** El realizado en tierras de fertilidad alta o media para el sembrío de cultivos de corto período vegetativo o intensivos.
- (2) Cultivo permanente.-** El realizado en tierras no adecuadas para la remoción periódica y continuada del suelo, sobre la base de cultivos perennes y semiperennes (p. ejem: árboles frutales).
- (3) Pastos.-** Alude a los suelos sin condiciones ecológicas mínimas para cultivo en limpio y permanente, pero que permiten la implantación de pastos cultivados o el uso de pastos naturales.
- (4) Producción forestal.-** Hace referencia a las tierras que sólo permiten la producción de maderas y otros productos forestales.
- (5) Protección.-** Tierras que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas para ninguna de las actividades anteriores.
- (6) Reservas mineras probadas.-** Las establecidas con precisión en base a estudios geológicos y actividades de prospección conducidas con recursos técnicos adecuados.

- (7) **Reservas mineras probables.-** Las que se asumen como existentes en función de la proyección de la mineralización más allá de las áreas estudiadas o evaluadas con precisión.
- (8) **Inmigrantes/emigrantes.-** Proporcionar sólo el dato obtenido para el censo de población más recientemente efectuado.
- (9) **Comunidades nativas.-** Acompañar en “observaciones” la definición de “comunidad nativa” vigente en ese país.
- (10) **Transporte fronterizo.-** El transporte de personas y/o mercancías sin cambio de unidad vehicular que tiene origen en un lugar de la frontera de un país, y destino en otro lugar de la frontera del país colindante, al amparo de regímenes establecidos en acuerdos válidos para las Partes.
- (11) **Comercio fronterizo.-** Acompañar en “observaciones” la definición nacional de “comercio fronterizo”.
- (12) **Comercio bilateral.-** Sólo el valor del comercio bilateral o con terceros, registrado, que se canaliza por un paso de frontera ubicado en la UTE 4 objeto del reporte.

Para cualquier consulta durante el proceso de llenado de las respectivas fichas de indicadores, se sugiere establecer contacto vía correo electrónico con uno de los siguientes funcionarios de la Oficina de Recursos Tecnológicos de la Secretaría General de la Comunidad Andina: Patricio Padilla (e-mail: [ppadilla@comunidadandina.org](mailto:ppadilla@comunidadandina.org)) o Dante Curonisy (e-mail: [dcuronisy@comunidadandina.org](mailto:dcuronisy@comunidadandina.org)).

## FICHA DE INDICADORES DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADISTICAS FRONTERIZAS

País:	<input type="text"/>	UTE 4	NOMBRE	CODIGO
		UTE 3		
		UTE 2		

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	DATOS	OBSERVACIONES
1	TERRITORIO Y RECURSOS			
1,1	<b>TERRITORIO</b>			
1.1.1	Superficie	Km2		
1.1.2	Clima			
1.1.2.1	Temp. promedio anual	Grados centígrados		
1.1.2.2	Temp. máxima promedio anual	Grados centígrados		
1.1.2.3	Temp. mínima promedio anual	Grados centígrados		
1.1.2.4	Precipitaciones totales	mm/Año		
1.1.2.5	Mes más lluvioso	Mes y mm promedio		
1.1.2.6	Mes menos lluvioso	Mes y mm promedio		
1.1.2.7	Mes más Cálido	Mes		
1.1.2.8	Mes más Frío	Mes		
1,2	<b>SUELO(Capacidad de uso mayor)</b>			
1.2.1	Cultivo en limpio (1)	Nº de Hectáreas		
1.2.2	Cultivo permanente (2)	Nº de Hectáreas		
1.2.3	Pastos (3)	Nº de Hectáreas		
1.2.4	Producción forestal (4)	Nº de Hectáreas		
1.2.5	Protección (5)	Nº de Hectáreas		
1,3	<b>RESERVAS MINERO-ENERGETICAS</b>			
1.3.1	Cobre	Millones TM probadas/probables (6) (7)		
1.3.2	Plomo	Millones TM probadas/probables		
1.3.3	Zinc	Millones TM probadas/probables		
1.3.4	Plata	Millones TM probadas/probables		
1.3.5	Oro	Millones TM probadas/probables		
1.3.6	Polimetálicos	Millones TM probadas/probables		
1.3.7	Otros(especificar)			
		Millones TM probadas/probables		
		Millones TM probadas/probables		
	Millones TM probadas/probables			
1.3.8	Carbón	Miles TM probadas/probables		
1.3.9	Gas	Millones de pies cúbicos		
1.3.10	Petróleo	Millones de barriles probados		

Fuentes de información: \_\_\_\_\_

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	1990		1995		2000		2001		OBSERVACIONES
2	POBLACION, NIVEL DE BIENESTAR, VIVIENDA Y EMPLEO										
2.1	POBLACION										
2.1.1	Cantidad	Personas									
2.1.2	Por grupo de edades y sexo		M	F	M	F	M	F	M	F	
2.1.2.1	< 0 - 4 años >	Personas									
2.1.2.2	< 5 - 9 años >	Personas									
2.1.2.3	< 10 - 15 años >	Personas									
2.1.2.4	< 15 - 19 años >	Personas									
2.1.2.5	< 20 - 24 años >	Personas									
2.1.2.6	< 25 - 29 años >	Personas									
2.1.2.7	< 30 - 34 años >	Personas									
2.1.2.8	< 35 - 39 años >	Personas									
2.1.2.9	< 40 - 44 años >	Personas									
2.1.2.10	< 45 - 49 años >	Personas									
2.1.2.11	< 50 - más años >	Personas									
2.1.3	Urbana y rural										
2.1.3.1	Urbana	Personas									
2.1.3.2	Rural	Personas									
2.1.4	Por nivel educativo										
2.1.4.1	Primaria	Personas									
2.1.4.2	Secundaria	Personas									
2.1.4.3	Técnica	Personas									
2.1.4.4	Universitaria	Personas									
2.1.5	Densidad	Personas/Km2									
2.1.6	Nacimientos	Cada 1000 personas/Año									
2.1.7	Defunciones	Cada 1000 personas/Año									
2.1.8	Esperanza de vida	Años									
2.1.9	Inmigrantes (8)	Personas									
2.1.10	Emigrantes (8)	Personas									
2.1.11	Comunidades nativas (9)										
2.1.11.1	Comunidades	Nº de comunidades									
2.1.11.2	Habitantes	Nº de hab. del total de comunidades									
2.2	NIVEL DE BIENESTAR Y VIVIENDA										
2.2.1	Vivienda	Nº de viviendas									
2.2.2	Viviendas con características físicas inadecuadas	% del total de viviendas									
2.2.3	Viviendas con servicios inadecuados	% del total de viviendas									
2.2.4	Hogares con alta dependencia económica	% del total de viviendas									
2.2.5	Hogares con niños(as) que no asisten a la escuela	% del total de viviendas									
2.2.6	Hogares con hacinamiento crítico	% del total de viviendas									
2.2.7	Energía eléctrica	% del total de viviendas									
2.2.8	Consumo per capita de energía eléctrica	Watts/hora/Año									
2.3	EMPLEO										
2.3.1	PEA Total	Personas									
2.3.2	PEA por actividad económica										
2.3.2.1	Pecuaria	% de la PEA total									
2.3.2.2	Pesquera	% de la PEA total									
2.3.2.3	Industrial	% de la PEA total									
2.3.2.4	Minera	% de la PEA total									
2.3.2.5	Turística	% de la PEA total									
2.3.2.6	Comercial	% de la PEA total									
2.3.2.7	Servicios	% de la PEA total									
2.3.2.8	Gobierno	% de la PEA total									
2.3.3	Población desempleada	% de la PEA total									

Fuentes de información:

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	1990		1995		2000		2001		OBSERVACIONES
3	SECTORES SOCIALES										
3.1	SALUD										
3.1.1	Infraestructura		Cant.	# de Camas							
3.1.1.1	Hospitales	Nº de unidades									
3.1.1.2	Clínicas	Nº de unidades									
3.1.1.3	Centros de salud	Nº de unidades									
3.1.1.4	Postas médicas	Nº de unidades									
3.1.2	Profesionales de la salud										
3.1.2.1	Médicos	Nº de profesionales									
3.1.2.2	Enfermeros	Nº de profesionales									
3.1.2.3	Odontólogos	Nº de profesionales									
3.1.2.4	Obstetrices	Nº de profesionales									
3.1.2.5	Otros (especificar)										
		Nº de personas									
		Nº de personas									
3.2	EDUCACION Y CULTURA										
3.2.1	Población que no habla español	% de la población total									
3.2.2	Matricula										
3.2.2.1	Primaria	Nº de Alumnos									
3.2.2.2	Secundaria	Nº de Alumnos									
3.2.2.3	Técnica	Nº de Alumnos									
3.2.2.4	Universitaria	Nº de Alumnos									
3.2.3	Docentes										
3.2.3.1	Primaria	Nº de docentes									
3.2.3.2	Secundaria	Nº de docentes									
3.2.3.3	Técnica	Nº de docentes									
3.2.3.4	Universitaria	Nº de docentes									
3.2.4	Población analfabeta	% de la población total									
3.2.5	Establecimientos educativos		Cant.	# de Aulas							
3.2.6.1	Primaria	Nº de Unidades									
3.2.6.2	Secundaria	Nº de Unidades									
3.2.6.3	Técnica	Nº de Unidades									
3.2.6.4	Universitaria	Nº de Unidades									

Fuentes de información: \_\_\_\_\_

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	1990	1995	2000	2001	OBSERVACIONES
4	INFRAESTRUCTURA						
4.1	HIDRICA Y ENERGETICA						
4.1.1	Capacidad eléctrica	KW de capacidad instalada					
4.1.2	Producción eléctrica	KWH/Año					
4.1.3	Capacidad de reservorios (riego, energía)	M3					
4.2	TRANSPORTE						
4.2.1	Aéreo						
4.2.1.1	Aeropuertos y/o aeródromos	Nº de aeropuertos y/o aeródromos					
4.2.1.2	Vuelos						
4.2.1.2.1	Vuelos de llegada	Nº de vuelos/Año					
4.2.1.2.2	Vuelos de salida	Nº de vuelos/Año					
4.2.1.3	Movimiento de pasajeros						
4.2.1.3.1	Pasajeros nacionales	Personas transportadas/Año					
4.2.1.3.2	Pasajeros extranjeros	Personas transportadas/Año					
4.2.1.4	Movimiento de carga						
4.2.1.5.1	Volumen	Tm/Año					
4.2.1.5.2	Valor	Miles de dólares/Año					
4.2.2	Acuático						
4.2.2.1	Puertos						
4.2.2.1.1	Fluvial	Nº de puertos					
4.2.2.1.2	Lacustre	Nº de puertos					
4.2.2.1.3	Marítimo	Nº de puertos					
4.2.2.2	Movimiento de pasajeros						
4.2.2.2.1	Pasajeros nacionales	Personas transportadas/Año					
4.2.2.2.2	Pasajeros extranjeros	Personas transportadas/Año					
4.2.2.3	Movimiento de carga						
4.2.2.3.1	Volumen	Tm/Año					
4.2.2.3.2	Valor	Miles de dólares/Año					
4.2.2.4	Transporte acuático fronterizo (10)						
4.2.2.4.1	Personas	Nº de personas					
4.2.2.4.2	Carga	Tm/Año					
4.2.3	Terrestre						
4.2.3.1	Carretero						
4.2.3.1.1	Asfaltada	Km.					
4.2.3.1.2	Afirmada	Km.					
4.2.3.1.3	Carrozable	Km.					
4.2.3.1.4	Densidad vial	Km./Km2					
4.2.3.1.5	Movimiento de pasajeros						
4.2.3.1.5.1	Pasajeros nacionales	Personas transportadas/Año					
4.2.3.1.5.2	Pasajeros extranjeros	Personas transportadas/Año					
4.2.3.1.6	Movimiento de carga						
4.2.3.1.6.1	Volumen	Tm/Año					
4.2.3.1.6.2	Valor	Miles de dólares/Año					
4.2.3.2	Ferrovionario						
4.2.3.2.1	Red ferroviaria	Km.					
4.2.3.2.2	Movimiento de carga						
4.2.3.2.2.1	Volumen	Tm/Año					
4.2.3.2.2.2	Valor	Miles de dólares/Año					

<b>4.2.3.3</b>	Transporte terrestre fronterizo (10)						
4.2.3.3.1	Personas	Nº de personas					
4.2.3.3.2	Carga	Tm/Año					
<b>4.2.4</b>	Tiempo promedio desde la capital de la UTE 4 a la capital de la UTE 2 de pertenencia, según modo de transporte.						
4.2.4.1	Aéreo	Horas y minutos					
4.2.4.2	Acuático	Horas y minutos					
4.2.4.3	Terrestre	Horas y minutos					
<b>4.3</b>	<b>COMUNICACIONES</b>						
4.3.1	Celular	Nº de Líneas					
4.3.2	Telefonía fija	Nº de Líneas					
4.3.3	Telégrafo	Cantidades					
4.3.4	Servicio postal	Cantidades					
4.3.5	Estación de radio	Cantidades					
4.3.6	Transmisora de TV.	Cantidades					
4.3.7	Retransmisora de TV.	Cantidades					
4.3.8	Otros(especificar)						
		Cantidades					
		Cantidades					

Fuentes de información: \_\_\_\_\_

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	1990	1995	2000	2001	OBSERVACIONES
5	ECONOMIA						
5.1	ACTIVIDADES ECONOMICAS						
5.1.1	Agrícola						
5.1.1.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/ Año					
5.1.1.2	Tubérculos	Miles de dólares/ Año					
5.1.1.3	Cereales	Miles de dólares/ Año					
5.1.1.4	Hortalizas	Miles de dólares/ Año					
5.1.1.5	Frutas	Miles de dólares/ Año					
5.1.1.6	Menstras/Leguminosas	Miles de dólares/ Año					
5.1.2	Pecuaria						
5.1.2.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/ Año					
5.1.2.2	Aves	Nº de Unidades					
5.1.2.3	Alpacas	Nº de Cabezas					
5.1.2.4	Llamas	Nº de Cabezas					
5.1.2.5	Ganado Vacuno	Nº de Cabezas					
5.1.2.5.1	Carnes	Nº de Cabezas					
5.1.2.5.2	Lechero	Nº de Cabezas					
5.1.2.6	Ganado porcino	Nº de Cabezas					
5.1.2.7	Ganado ovino	Nº de Cabezas					
5.1.2.8	Ganado caprino	Nº de Cabezas					
5.1.2.9	Ganado equino	Nº de Cabezas					
5.1.3	Pesca						
5.1.3.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/ Año					
5.1.3.2	Principales productos hidrobiológicos para consumo humano directo(especificar)						
		Tm./Año					
		Tm./Año					
5.1.3.3	Principales productos hidrobiológicos para procesamiento(especificar)						
		Tm./Año					
		Tm./Año					
5.1.4	Minería						
5.1.4.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/ Año					
5.1.4.2	Principales productos mineros(especificar)						
		Tm./Año					
		Tm./Año					
5.1.5	Industria						
5.1.5.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/Año					
5.1.6	Artesanía						
5.1.6.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/Año					
5.1.7	Comercio						
5.1.7.1	Actividad comercial local	Miles de dólares/ Año					
5.1.7.2	Comercio fronterizo (11)	Miles de dólares/ Año					
5.1.7.3	Comercio bilateral (12)	Miles de dólares/ Año					

<b>5.1.8</b>	Turismo						
5.1.8.1	# de turistas	Personas/ Año					
5.1.8.2	Establecimientos de hospedaje	Nº de establecimientos					
5.1.8.3	Habitaciones	Nº de habitaciones					
5.1.8.4	Camas	Nº de camas					
5.1.8.5	Agencias de viaje	Nº de agencias					
<b>5.1.9</b>	Gobierno						
5.1.9.1	Gastos de gobierno	Miles de dólares/Año					
<b>5.1.10</b>	Otras actividades (Servicios públicos, finanzas, otros)						
5.1.10.1	Valor total de la producción	Miles de dólares/Año					
<b>5.1.11</b>	económica.						
5.1.11.1	Agrícola	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.2	Pecuario	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.3	Pesca	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.4	Minería	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.5	Industria	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.6	Artesanía	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.7	Comercio	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.8	Turismo	Nº de empresas o establecimientos					
5.1.11.9	Gobierno	Nº de establecimientos					
5.1.11.10	Otras actividades	Nº de empresas o establecimientos					
<b>5.2</b>	<b>INGRESO</b>						
5.2.1	Per capita	US\$/Año					
5.2.2	Familiar	US\$/Año					
<b>5.2.3</b>	Ingreso per capita por categoría de ocupación						
5.2.3.1	Agrícola	US\$/Año					
5.2.3.2	Pecuario	US\$/Año					
5.2.3.3	Pesca	US\$/Año					
5.2.3.4	Minería	US\$/Año					
5.2.3.5	Industria	US\$/Año					
5.2.3.6	Artesanía	US\$/Año					
5.2.3.7	Comercio	US\$/Año					
5.2.3.8	Turismo	US\$/Año					
5.2.3.9	Gobierno	US\$/Año					
5.2.3.10	Servicios	US\$/Año					
<b>5.3</b>	<b>FINANZAS</b>						
<b>5.3.1</b>	Instituciones Financieras	Nº de Instituciones					
5.3.1.1	Principal	Cantidad					
5.3.1.2	Sucursales/agencias	Cantidad					
<b>5.3.2</b>	Depósitos	Promedio anual/US\$					
<b>5.3.3</b>	Colocaciones	Promedio anual/US\$					

Fuentes de información: \_\_\_\_\_

CODIGO	INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA	1990	1995	2000	2001	OBSERVACIONES
6	SEGURIDAD						
6.1	SEGURIDAD PUBLICA						
6.1.1	Puestos Policiales	Cantidad					
6.1.2	Policías	Nº de Agentes					
6.1.3	Delitos	Nº de denuncias					

Fuentes de información: \_\_\_\_\_

**ANEXO 3**

UBIGEO 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(no llenar)

MINISTERIO DE EDUCACION  
Unidad de Defensa Nacional

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites

**FICHA DE DATOS SOBRE LA DINAMICA LOCAL EN FRONTERAS**

Esta ficha ha sido diseñada, con la participación de los maestros que trabajan con el Proyecto Especial con Escuelas de Frontera - PECEF, para recoger diversos datos sobre la situación de la población de zonas de frontera y de los procesos de integración con poblaciones del país vecino. De esta manera, gracias a la valiosa colaboración de los directores y docentes, los Ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores contarán con importante información para el diseño de políticas orientadas al desarrollo de las poblaciones de frontera.

La ficha contiene una serie de preguntas sobre las posibles situaciones que se dan en la vida diaria de dos poblaciones cercanas, pero que pertenecen a diferentes países. El docente deberá contestar conforme a la realidad que vive en la comunidad donde trabaja, encerrando en un círculo la letra que corresponde a la respuesta que considere oportuna (para algunas preguntas es posible marcar varias opciones), en otros casos deberá completar los espacios punteados.

**A. SOBRE EL CENTRO EDUCATIVO Y LA PROCEDENCIA DEL DOCENTE**

A.1. CE No: ..... Código modular: 

--	--	--	--	--	--	--	--

A.2. Nivel Educativo: a. Inicial b. Primaria c. Secundaria d. Otro como: .....

A.3. Nombre de la comunidad donde trabaja: .....

Comunidad Indígena: .....  
Etnia: ..... Lengua Materna: .....

A.4. ¿A qué categoría administrativa pertenece el lugar donde se encuentra el Centro Educativo?  
a. Centro Poblado b. Caserío c. Comunidad d. Anexo e. Otra como: .....

A.5. Ubicación Política de la comunidad donde trabaja:  
Departamento: ..... Provincia: .....  
Distrito: .....

A.6. Nombre del lugar de origen del docente: .....  
Comunidad nativa: ..... Etnia: .....  
Lengua materna: .....

A.7. Ubicación Política del lugar de origen del docente:  
Departamento: ..... Provincia: .....  
Distrito: .....

A.8. ¿A qué categoría administrativa pertenece su lugar de origen?  
a. Centro Poblado b. Caserío c. Comunidad d. Anexo e. Otra como: .....

**1. SOBRE LA ACCESIBILIDAD A LAS FRONTERAS**

- 1.1. ¿Generalmente cómo se desplaza la población de la comunidad donde trabaja hasta la capital del distrito?
  - a. En vehículo motorizado (camión, ómnibus, motocicleta, etc.)
  - b. En transporte animal
  - c. A pie
  - d. Navegando por río o lago
  - e. Por avión
  - f. Usa otra forma de transporte como: .....
  
- 1.2. La vía terrestre que une la capital del distrito con la comunidad donde trabaja es una: (puede marcar varias opciones de acuerdo a los distintos tramos de la vía)
  - a. Carretera asfaltada
  - b. Carretera afirmada
  - c. Trocha carrozable
  - d. Camino o sendero
  - e. Otro tipo de vía como: .....
  
- 1.3. Dicha vía terrestre es transitable:
  - a. Todo el año
  - b. Sólo en la época seca, en los meses de: .....
  
- 1.4. ¿Existe transporte público (ómnibus, colectivo, combi, taxi, etc.) desde la capital del distrito hacia la comunidad donde trabaja?
  - a. Si, todos los días de la semana
  - b. Si, sólo algunos días como: .....
  - c. No existe transporte público
  
- 1.5. Si se desplaza por río este es:
  - a. Navegable todo el año
  - b. Navegable sólo en la época de lluvias, en los meses de: .....

Nombre del río: .....
  
- 1.6. ¿Cuánto tiempo se demora en el recorrido desde la capital del distrito?
  - a. Menos de una hora, sólo ..... minutos
  - b. Menos de un día, ..... horas
  - c. Menos de una semana, ..... días
  - d. Menos de un mes, ..... semanas
  - e. Más de un mes
  
- 1.7. ¿Cuál es el costo aproximado del recorrido desde la comunidad hasta la capital del distrito?  
..... soles

**2. SOBRE EL AREA DE INFLUENCIA DE LOS CENTROS POBLADOS**

- 2.1. ¿Generalmente hacia que pueblo o ciudad viaja la población de la comunidad donde trabaja, para adquirir productos o para hacer uso de servicios que no encuentra en su comunidad?
  - a. Hacia la capital del distrito, cuyo nombre es: .....
  - b. Hacia otro pueblo o ciudad del Perú, cuyo nombre es: .....
  - c. Hacia los pueblos o ciudades de los países vecinos, como: .....
  - d. No tienen necesidad de salir de la comunidad, allí encuentran todo lo que necesita

- 2.2. ¿Por qué motivos viaja la población de la comunidad donde trabaja a dicho pueblo o ciudad?  
(puede marcar varias opciones)
- a. Para adquirir productos comestibles
  - b. Para ir al médico o comprar medicinas
  - c. Para ir al Banco
  - d. Para visitar familiares
  - e. Para asuntos legales
  - f. Por motivos de trabajo
  - g. Por motivos familiares
  - h. Otros motivos como: .....
- 2.3. ¿Cuánto tiempo demora generalmente el recorrido hacia ese pueblo o ciudad, desde la comunidad donde trabaja?
- a. Menos de una hora, sólo ..... minutos
  - b. Menos de un día, ..... horas
  - c. Menos de una semana, ..... Días
  - d. Menos de un mes, ..... semanas
  - e. Más de un mes
- 2.4. La vía que une la comunidad donde trabaja con ese pueblo o ciudad es:  
(puede marcar varias opciones de acuerdo a los distintos tramos de la vía)
- a. Una carretera asfaltada
  - b. Una carretera afirmada
  - c. Una trocha carrozable
  - d. Un camino de herradura
  - e. Otro tipo de vía terrestre como:.....
  - f. El río: .....
- 2.5. ¿Sabe usted si la población de la comunidad donde trabaja viaja hacia un pueblo o comunidad indígena de los países vecinos? (puede marcar varias opciones)
- a. Si, para adquirir productos de pan llevar
  - b. Si, para adquirir otros productos como: .....
  - c. Si, para ir al médico o para comprar medicinas
  - d. Si, de paseo
  - e. Si, para visitar familiares
  - f. Si, por otros motivos como: .....
  - g. Generalmente no van por: .....
- 2.6. ¿Cómo se llama ese pueblo o ciudad de los países vecinos?  
.....
- Si es a una comunidad indígena ¿Qué comunidad es? .....
- 2.7. ¿Cuánto tiempo se demora en el recorrido hacia ese pueblo o ciudad del país vecino?
- a. Menos de una hora, sólo ..... minutos
  - b. Menos de un día, ..... horas
  - c. Menos de una semana, ..... Días
  - d. Menos de un mes, ..... semanas
  - e. Más de un mes
- 2.8. La vía que une la comunidad donde trabaja con ese pueblo o ciudad del país vecino es:  
(puede marcar varias opciones de acuerdo a los distintos tramos de la vía)
- a. Una carretera asfaltada
  - b. Una carretera afirmada
  - c. Una trocha carrozable
  - d. Otro tipo de vía como:.....
  - e. El río: .....

- 2.9. La población de la comunidad donde trabaja generalmente va a la capital del distrito para: (puede marcar varias opciones)
- a. Comprar comestibles o productos domésticos
  - b. Ir al médico o comprar medicinas
  - c. Por asuntos legales
  - d. Ir a los Bancos
  - e. Estudiar primaria
  - f. Estudiar secundaria
  - g. Ir a un centro de educación superior
  - h. No van por que no hay como llegar
  - i. No van por que es muy costoso el viaje o demora mucho
  - j. No van por que allí no encuentran lo que necesitan
  - k. Mayormente van a otro pueblo o ciudad peruano, como: .....
  - l. Mayormente van a otro pueblo o ciudad de los países vecinos, como: .....
  - m. Normalmente no salen de su comunidad
  - n. Otro: .....

2.10. ¿Adónde viaja con mayor frecuencia la población de la comunidad donde trabaja?

- a. A la capital del departamento
- b. A la capital de la provincia
- c. A la capital del distrito
- d. A otro pueblo o ciudad del país, como: .....
- e. A un pueblo o ciudad de los países vecinos: .....

¿Por qué o para qué viaja la población de la comunidad donde trabaja al lugar mencionado?:

.....  
.....

### 3. SOBRE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA

3.1. ¿Las familias de la comunidad donde trabaja tienen familiares o amistades entre los habitantes del país vecino?

- a. Sólo algunas, menos de 10% de las familias
- b. Sí, aproximadamente el 25% de las familias
- c. Sí, aproximadamente el 50% de las familias
- d. Sí, más de la mitad de las familias
- e. Ninguna familia

3.2. ¿En la comunidad donde trabaja se realizan ferias comerciales donde participan habitantes del país vecino?

- a. Sí
- b. No

3.3. ¿Cada cuánto tiempo se realizan estas ferias comerciales?

- a. Por lo menos una vez a la semana
- b. Una vez al mes
- c. Algunas veces al año
- d. Una vez al año
- e. Otra: .....

3.4. ¿Que tipo de productos se venden en dichas ferias? (puede marcar varias opciones)

- a. Comestibles
- b. Ganado
- c. Artesanías
- d. Artefactos eléctricos y/o maquinaria

- e. Ropa y utensilios domésticos
- f. Otros productos como: .....

3.5. ¿Qué otro tipo de actividades se realizan con participación de habitantes del país vecino?  
(puede marcar varias opciones)

¿Cuáles son?

- a. Encuentros de profesionales, como : .....
- b. Encuentros de estudiantes, como: .....
- c. Actividades culturales, como: .....
- d. Actividades deportivas, como: .....
- e. Fiestas religiosas, como: .....
- f. Otras actividades como: .....
- g. No se realizan actividades con participación de los pobladores del País vecino

3.6. De las actividades de la pregunta anterior ¿Cuál considera que es la más importante? ¿ Por qué?.....

¿Cuántos habitantes de los países vecinos participan en ella? .....

¿Cuántas veces al año se realiza esta actividad? .....

3.7. ¿En el país o países vecinos se realizan ferias comerciales donde participan peruanos?

- a. Si
- b. No

3.8. ¿Qué otro tipo de actividades se realizan en los países vecinos con participación de peruanos?  
(puede marcar varias opciones)

¿Cuáles son?

- a. Encuentros de profesionales, como: .....
- b. Encuentros de estudiantes, como: .....
- c. Actividades culturales, como: .....
- d. Actividades deportivas, como: .....
- e. Fiestas religiosas, como: .....
- f. Otras actividades como: .....
- g. No se realizan actividades con participación de peruanos en los países vecinos

3.9. ¿Aparte de las ferias mencionadas, en la comunidad donde trabaja se venden productos que provienen del país vecino? ¿Qué productos? (puede marcar varias opciones)

- a. Productos comestibles
- b. Artefactos eléctricos y/o maquinarias
- c. Ropa
- d. Combustible
- e. Artesanía
- f. Medicina
- g. Otro tipo de productos como:.....
- h. No se venden productos del país vecino

3.10. ¿Con qué moneda se venden los productos y servicios en la comunidad donde trabaja?

- a. Sólo con soles
- b. Con soles y con otras monedas ¿Qué monedas? .....
- c. Sólo con otras monedas ¿Qué monedas? .....
- d. Con trueque
- e. Otras forma de intercambio o pago como: .....

3.11. ¿Qué productos peruanos se venden en el país vecino? (puede marcar varias opciones)

- a. Comestibles
- b. Artefactos eléctricos y/o maquinaria
- c. Ropa
- d. Combustible
- e. Artesanía
- f. Medicina

- g. Otro tipo de productos como: .....
- h. No se venden productos peruanos

3.12. ¿Llegan personas del país vecino a la comunidad donde trabaja?

- a. Si, todos los días
- b. Si, un día a la semana
- c. Si, los fines de semana
- d. Si, algunas veces al mes
- e. Si, algunas veces al año
- f. Generalmente no llegan

3.13. ¿Por qué motivos principales llegan las mencionadas personas al Perú?  
(puede marcar varias opciones)

- a. Para vender sus productos
- b. Para comprar productos
- c. Visita a familiares
- d. Para ir al colegio
- e. Para estudiar
- f. Para ir al médico o comprar medicinas
- g. Para acceder a otros servicios como: .....
- h. Por comercio
- i. De paseo
- j. Por trabajo
- k. Para la extracción de recursos naturales como minerales, madera o pesca
- l. Para participar en eventos sociales o en las fiestas religiosas
- m. Otros motivos como: .....

3.14. ¿Hay personas del país vecino trabajando en la comunidad donde trabaja?  
(puede marcar varias opciones)

- a. Si, en agricultura y/o ganadería
- b. Si, en actividades extractivas (madera, minerales, etc.)
- c. Si, son profesionales como médicos, profesores, abogados, otros
- d. Si, son obreros
- e. Si, son comerciantes
- f. Si, trabajan en otras actividades como: .....
- g. No hay

3.15. ¿Las personas de la comunidad donde trabaja viajan al país vecino? (puede marcar varias opciones)

- a. Si, para vender sus productos
- b. Si, para comprar productos
- c. Si, para visitar a sus familiares
- d. Si, para ir al colegio
- e. Si, para participar en eventos y ferias
- f. Si, para ir al médico o para comprar medicinas
- g. Si para estudiar en un centro de educación superior
- h. Si, para acceder a otros servicios como: .....
- i. Si, por comercio
- j. Si, van de paseo
- k. Si, por trabajo
- l. Si, para la extracción de recursos naturales como madera, minerales o pesca
- m. Si, por otros motivos como: .....
- n. No viajan

3.16. ¿Hay personas de su comunidad trabajando en el país vecino? (puede marcar varias opciones)

- a. Si, en agricultura y/o ganadería
- b. Si, trabajan como médicos, profesores, abogados, otros
- c. Si, como obreros

- d. Si, son comerciantes
- e. Si, trabajan en otras actividades como: .....
- f. No

3.17. ¿En que lugares del país vecino trabajan?

.....

3.18. ¿Hay niños del país vecino estudiando en los colegios de la comunidad donde trabaja?

- a. Si, menos de cinco
- b. Si, más de cinco pero menos de diez
- c. Si, más de diez
- d. No hay

¿Sabe usted por qué estudian en la comunidad y no en su país de origen? .....

3.19. ¿Generalmente en que nivel educativo hay mayor presencia de niños de los países vecinos?

- a. Inicial
- b. Primaria
- c. Secundaria

3.20. ¿Hay niños de la comunidad donde trabaja estudiando en colegios de países vecinos?

- a. Si, menos de diez
- b. Si, más de diez
- c. No hay

¿Sabe usted por qué no estudian en la comunidad donde trabaja? .....

3.21. ¿Generalmente en que nivel educativo estudian los niños peruanos en los países vecinos?

- a. Inicial
- b. Primaria
- c. Secundaria

3.22. ¿Conoce de algún problema que tenga la población de la comunidad donde trabaja para trasladarse al país vecino? (puede marcar varias opciones)

- a. Si, con las autoridades peruanas
- b. Si, con las autoridades del país vecino
- c. Si, con la población del país vecino
- d. Especifique que problemas y con quienes o con que autoridades nacionales o del país vecino .....
- e. No tiene problemas

3.23. Escriba el nombre de los lugares por los cuales la población cruza la frontera

.....

3.24. ¿Qué autoridades nacionales hay en la comunidad donde trabaja? (puede marcar varias opciones)

- a. Policía
- b. Aduanas
- c. Migraciones
- d. Sanidad agropecuaria
- e. Militares
- f. Otras .....

3.25. ¿Qué autoridades hay en el país vecino próximas a esos lugares de paso de la frontera? (puede marcar varias opciones)

- a. Policía
- b. Aduanas
- c. Migraciones
- d. Sanidad agropecuaria
- e. Militares
- f. Otras: .....

3.26. ¿La población de los países vecinos tiene problemas para entrar al Perú?  
(puede marcar varias opciones)

- a. Si, con las autoridades peruanas
- b. Si, con las autoridades de su país
- c. Si, con la población peruana
- d. Especifique que problemas y con quienes o con que autoridades nacionales o del país vecino  
.....  
.....  
.....
- e. No tiene problemas

**4. SOBRE LOS SERVICIOS EN LA COMUNIDAD**

4.1. ¿La comunidad donde trabaja cuenta con energía eléctrica?

- a. Si, está interconectada
- b. Si, tiene un generador propio
- c. Si, tiene una minicentral hidroeléctrica propia
- d. Si, se recibe energía del país vecino
- e. Otro sistema como: .....
- f. No cuenta con energía eléctrica

4.2. ¿La comunidad donde trabaja cuenta con agua potable y sistema de desagüe?

- a. Si, con agua potable y sistema de desagüe
- b. Si, sólo con agua potable
- c. Si, sólo con sistema de desagüe
- d. No, ni con agua potable ni con sistema de desagüe

4.3. En la comunidad donde trabaja existen centros educativos de nivel (puede marcar varias opciones):

- a. Inicial
- b. Primaria
- c. Secundaria
- d. Superior

4.4. ¿Qué infraestructura de salud existe en la comunidad donde trabaja? (puede marcar varias opciones)

- a. Hospital
- b. Posta médica
- c. Sólo consultorios de médicos particulares
- d. Otra como: .....

4.5. ¿Qué agencias bancarias o financieras existen en la comunidad donde trabaja?

.....

4.6. ¿Qué medios de comunicación llegan a la comunidad donde trabaja? (puede marcar varias opciones)

- a. Estaciones de radio:
  - a.1. Sólo nacionales
  - a.2. Nacionales y extranjeras
  - a.3. Sólo extranjeras
- b. Canales de televisión:
  - b.1. Sólo nacionales
  - b.2. Nacionales y extranjeros
  - b.3. Sólo extranjeros
- c. Diarios:
  - c.1. Sólo nacionales
  - c.2. Nacionales y extranjeros
  - c.3. Sólo extranjeros
- d. Otros medios como: .....

4.7. ¿Qué medios de comunicación existen en la comunidad donde trabaja? (puede marcar varias opciones)

- a. Teléfono
- b. Radiofonía
- c. Servicio postal
- d. Internet
- e. Estaciones de radio locales como: .....
- f. Estaciones de televisión locales como: .....
- g. Otros medios como: .....

**5. OTROS**

5.1. ¿Cuántos niños estudian en la comunidad donde trabaja: .....

5.2. ¿Cuáles son los principales productos de la comunidad donde trabaja?  
.....  
.....

5.3. ¿Cuál es el destino de los mencionados productos? (puede marcar varias opciones)

- a. Todo se consume en la misma comunidad
- b. Parte se vende o intercambia fuera de la comunidad
- c. Parte se vende o intercambia en el País vecino
- d. Se pierde por falta de acceso a los mercados
- e. Tiene otros destinos como: .....

5.4. ¿Cómo calificaría usted la relación entre los habitantes de su comunidad y de los países vecinos, en cuanto a la calidad de la misma?

- a. Relación muy buena
- b. Relación buena
- c. Relación regular
- d. Relación mala
- e. No hay relación

Explique por que: .....

5.5. ¿Cómo calificaría usted la relación entre los habitantes de su comunidad y de los países vecinos, en cuanto a la intensidad de la misma?

- a. Relación intensa
- b. Relación regular
- c. Poca relación
- d. No hay relación

Explique por que: .....

5.6. ¿Hace cuánto tiempo trabaja como docente o director en la comunidad?

- a. A partir del presente año
- b. Desde el año pasado
- c. Desde hace ..... años

5.7. ¿Vive usted en la comunidad donde trabaja?

- a. Si
- b. No

5.8. ¿Aparte de la docencia realiza usted alguna otra actividad en la comunidad donde trabaja?

- a. Si, soy agricultor
- b. Si, soy comerciante
- c. Si, realizo otra actividad como: .....
- d. No

5.9. ¿Qué problemas sociales existen en la comunidad donde trabaja? (puede marcar varias opciones)

- a. Delincuencia
- b. Terrorismo



CROQUIS:

\* \* \* \* \*