
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA E INTEGRACIÓN: OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DEL PERÚ

Por: José Luis Rhi-Sausi¹ y Nahuel Oddone^{2*}

RESUMEN

El artículo se centra en los programas bilaterales de integración y cooperación transfronteriza del Perú. Se desarrolla el enfoque de cooperación transfronteriza que ha sido elaborado por el CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) a partir de cuatro componentes: la realización de una obra de infraestructura física, un acuerdo político de alto nivel, un espacio institucional que regule las relaciones de las autoridades locales, y otro espacio dedicado a la participación de la sociedad civil de frontera. Por último, se analizan los avances normativos en materia de integración fronteriza en el Perú.

Palabras clave: Perú, Cooperación Transfronteriza, Integración Regional, Infraestructura física.

ABSTRACT

This document explores Peru's bilateral integration and cross-border cooperation programs. It develops the cross-border cooperation approach proposed by the CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) based in

-
1. Director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI-Roma) y del Proyecto Fronteras Abiertas. Contacto: jose.rhisausi@cespi.it
 2. Investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI-Roma-Buenos Aires) y Coordinador Mercosur y Comunidad Andina de Naciones del Proyecto Fronteras Abiertas. Contacto: nahuel.oddone@cespi.it
- * Con la asistencia de investigación de Thauan Santos, Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Contacto: thauan_ie_ufrj@yahoo.com.br

four components: the development of an infrastructure project, a high-level political agreement, the institutional framework regulating relations among local authorities, and another institutional arrangement focused on the participation of civil society in the border areas. Finally, this research analyzes the enhancement of Peru's legal framework regarding cross-border integration.

Key words: Peru, Cross Border Cooperation, Regional Integration, Infrastructure project.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido en América Latina en un desafío de gran relevancia. Es el caso del Perú que necesita encontrar en la cooperación transfronteriza una oportunidad para conciliar una serie de criterios geo-económicos y geo-políticos diferenciales para cada una de sus fronteras.

Cada escenario fronterizo es único por su naturaleza, como únicas son las fronteras que lo conforman y sin desmedro de ello, suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo (Rhi Sausi y Oddone, 2009a: 13). Las fronteras del Perú no escapan de estas condiciones.

El Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. “El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, que posee la mayor extensión de límite internacional (aproximadamente el 70%). En este ámbito la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010: 2).

Algunos datos territoriales preliminares sobre las fronteras del Perú nos ofrecen el siguiente escenario: el país está constituido por nueve regiones fronterizas, cuya superficie de 757.766 km² representan el 59% del territorio nacional que corresponden a 28 provincias, 81 distritos y una población de 1 millón 290 mil habitantes (aproximadamente el 5% del total de la población nacional).

Todas las fronteras son diversas entre sí, pasando de fronteras históricamente estables a fronteras –hasta hace muy pocos años– consideradas

conflictivas; pero esta circunstancia no invalida los componentes de la metodología de actuación identificados por Fronteras Abiertas (Rhi Sausi y Conato, 2009) El enfoque destaca que la cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando existen tres condiciones fundamentales: a) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; b), que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, c) que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto a los articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza³.

La cooperación transfronteriza ofrece a las regiones y a los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005:70).

La cooperación transfronteriza hace posible conciliar operativamente los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en las últimas décadas. Por un lado, el criterio geo-económico que ha servido de guía a la integración física del subcontinente y, por el otro, el criterio geo-político que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional, pero no se trata de dos criterios incompatibles. Por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en una instrumentación obrante para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Baste pensar que cuando la construcción o ampliación de una infraestructura de conectividad permite potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá también de otros factores que bajo la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados facilitarán una efectiva y legítima solución para la plena vigencia de las “libertades de la integración”.

3. Desde esta perspectiva es menester reconocer los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza en América Latina, entre los que se destacan la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bi-oceánicos, los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en su accionar internacional tanto individual como grupal y el proceso de territorialización (o *reterritorialización* para algunos autores) de la economía que está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica.

En este sentido, el compromiso de la Comunidad Andina materializado en la Decisión N° 501/2001 sobre la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y en la Decisión N° 502/2001 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (Cebaf) ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (Rhi Sausi y Oddone, 2009b: 55 y ss). En alternativa, aún cuando existan mecanismos efectivos de concertación regional, los acuerdos binacionales (como el buen ejemplo que muestra la Comisión Binacional entre Ecuador y Perú) constituyen la vía más frecuente, aunque a menudo carecen de vínculos estructurales y se caracterizan por su alta volatilidad.

Como muestran otras experiencias latinoamericanas, no deja de ser común que aún dentro de los procesos de integración regional “se bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. Chile es un Estado asociado del Mercosur desde 1996, pero ha sido fundamental el acuerdo político bilateral con Argentina⁴, donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras ha desempeñado un rol central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos, o el acuerdo político que ha dado estabilidad a la frontera Ecuador-Perú, promovido bajo la modalidad de reuniones presidenciales y de los gabinetes ministeriales. Un ejemplo muy interesante lo observamos entre los países miembros del Mercosur, donde el marco institucional de integración regional se refuerza mediante acuerdos bilaterales entre países que están en condiciones de avanzar más en este campo (puede considerarse el reciente acuerdo a nivel presidencial sobre cooperación transfronteriza entre Brasil y Argentina). Esto es, los acuerdos regionales están dando lugar a cooperaciones bilaterales reforzadas en las áreas fronterizas. Este también parece ser el principio inspirador en el caso del Perú: un Estado asociado al Mercosur⁵ que, mediante un acuerdo político bilateral con Brasil, podría formar parte del listado de acuerdos binacionales “fuertes” para un trabajo compartido en las fronteras.

En este trabajo se aplica el enfoque de Fronteras Abiertas a dos de las regiones fronterizas del Perú muy disímiles entre sí. Las fronteras de Ecuador-

4. Materializado en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, 30 de octubre de 2009.

5. El 25 de agosto del 2003 fue suscrito el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Mercosur-Perú” concebido junto con los respectivos acuerdos firmados por Bolivia y Chile como un paso fundamental en las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y el Mercosur.

Perú y de Brasil-Perú. Se debe destacar también que en una de esas regiones Fronteras Abiertas ha realizado intervenciones directas.

INTEGRACIÓN FÍSICA DEL PERÚ A PARTIR DEL SISTEMA IIRSA

“La integración económica requiere un nivel mínimo de integración física para los países involucrados” (Kahhat, 2007:255). Dentro de esta perspectiva, se identifica la **CAF**⁶ como uno de los principales socios del proyecto Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana **IIRSA**.

La aproximación de la CAF, pero también del IIRSA, se podría resumir en el entendimiento que: “un fuerte apoyo al desarrollo de la infraestructura física [es] indispensable para atender las necesidades básicas (...) y respaldar el proceso de integración y de competitividad internacional de la región (...). Que la infraestructura es la intervención primaria del ser humano sobre el territorio, para acceder a él y dejar fluir su potencial de desarrollo. Usualmente comienza por la provisión de los servicios básicos para sobrevivir (...) pero rápidamente se expande para incluir vías de acceso que permitan ampliar el área de influencia de la actividad humana y tecnologías más avanzadas para generar energía y permitir la comunicación a larga distancia. (...), el nivel de la infraestructura de un territorio está íntimamente vinculado al nivel de desarrollo de la sociedad que lo habita y constituye una restricción severa sobre las posibilidades de grandes saltos en el bienestar material de la sociedad⁷.”

Todos los países con los que tiene fronteras el Perú han manifestado su pleno apoyo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)⁸; la cual presenta claramente un manifiesto interés por las zonas de frontera, la integración territorial “desde abajo” y la realización de parcerias público-privadas.

El sistema IIRSA es un programa infraestructural con un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. Perú participa de los siguientes ejes del IIRSA: Andino, del Amazonas, Interoceánico Central y Perú-Brasil-Bolivia.

6. Corporación Andina de Fomento, es decir, al banco de desarrollo fundado en 1970 y en la actualidad conformado por 18 países de América Latina, El Caribe y Europa y por 14 bancos privados de la región andina, cuyo propósito es promover un modelo de desarrollo sostenible a través del crédito público y privado de Latinoamérica.

7. Para ampliar esta concepción, véase: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>

8. Esta iniciativa es un programa que incluye a los doce países de América del Sur y que se originó en la I Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000.

Recuadro I: Características principales de cada Eje/IIRSA de los que participa el Perú

<p style="text-align: center;">Eje Andino</p> 	<p>El área de influencia del Eje Andino ha sido definida considerando, la ubicación geográfica de los proyectos que se incluyen en los distintos Grupos en que se ha dividido el Eje de Integración y Desarrollo (EID), como así también, la vinculación física de los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El área de influencia destacada incorpora a los dos grandes corredores viales norte-sur que vinculan las principales ciudades de los países que la conforman. La Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador y a lo largo de la costa en Perú (vinculándose a través de ella más al sur con Chile), y la Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú, alcanzando a Bolivia a través del Paso de Frontera Desaguadero por la Carretera Longitudinal de la Sierra Sur peruana y desde allí hasta el límite con la República Argentina a través de la ruta N° 1 boliviana (Villazón - La Quiaca). Estos corredores longitudinales son intersectados en sus recorridos por diversos corredores transversales (viales y fluviales) que los vinculan con los EIDs del Escudo Guayanés, del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia e Interoceánico Central. El área de influencia delimitada para el Eje Andino alcanza una superficie de 2.556.393 km², equivalente al 54,41% de la suma de superficie total de los países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 103.467.313 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Andino, lo que representa el 82,76% de la suma de la población total de los países que integran el EID, asimismo, el área de influencia del EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 33,08 habitantes/km².</p>
<p style="text-align: center;">Eje del Amazonas</p> 	<p>El Eje del Amazonas ha sido definido a través de la delimitación de una región a lo largo del sistema multimodal de transportes que vincula determinados puertos del Pacífico, como ser Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belem y Macapá. Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está relacionada también con la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El área de influencia destacada incorpora una gran región del norte de Sudamérica entre los Océanos Pacífico y Atlántico, surcada por el gran río Amazonas y sus afluentes, se caracteriza por su gran extensión, diversidad topográfica (costa, zona andina, selva) y baja densidad poblacional. El área de influencia delimitada para el Eje del Amazonas alcanza una superficie de 5.657.679 km², equivalente al 50,52% de la suma de la superficie total de los países que conforman el EID. El EID cuenta con una población aproximada de 61.506.049 habitantes de acuerdo con los datos de las proyecciones de población para el año 2008, elaborados por los institutos estadísticos de cada país del EID, lo que alcanza al 22,23% de la suma de la población total de los países que aportan territorio al EID. Asimismo, se calculó para el área de influencia del EID una densidad poblacional promedio de 10,87 habitantes/km², nivel medio-bajo general caracterizado por una fuerte dispersión geográfica. Este indicador varía en el EID desde un máximo de 103,96 habitantes/km² para la Región Costa de Perú, a un mínimo de 2,13 habitantes/km² correspondiente al territorio del Estado de Amazonas de Brasil. En la selva amazónica sólo se han desarrollado unas pocas poblaciones grandes como Manaus, Santarém e Iquitos.</p>

<p>Eje Interoceánico Central</p> 	<p>El Eje del Interoceánico Central se encuentra conformado por un área de influencia que atraviesa transversalmente América del Sur entre aproximadamente los 12 y los 22 grados de latitud sur e incorpora la vinculación de los principales puertos sobre el Pacífico y el Atlántico de ese territorio y los nodos de articulación correspondientes entre Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil en esa región. Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está vinculada también a la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El territorio delimitado incorpora los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna de Perú, las Regiones XV, I (Arica y Parinacota y Tarapacá, respectivamente) y la Provincia Loa de la II Región Antofagasta de Chile, los departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz de Bolivia, la República de Paraguay y los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, San Pablo y Paraná. El área de influencia definida para el Eje Interoceánico Central alcanza una superficie de 3.461.461 km², equivalente al 28,70% de la suma de superficie total de los cinco países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 92.594.587 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Interoceánico Central, lo que representa el 36,83% de la suma de la población total de los cinco países que integran el EID, asimismo, el área del EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 26,75 habitantes/km². Este indicador varía desde un máximo de 363,25 habitantes/km² para el estado de Rio de Janeiro, a un mínimo de 2,01 habitantes/km² correspondiente al departamento de Beni en Bolivia.</p>
<p>Eje Perú - Brasil - Bolivia</p> 	<p>El Eje Perú-Brasil-Bolivia ha sido definido a través de la delimitación de un área de influencia que incorpora la vinculación de los principales nodos de articulación localizados cerca de la zona de la triple frontera entre Perú, Brasil y Bolivia. Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está relacionada también con la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia alcanza una superficie de 1.146.871 km², incorporando el 10,52% de la suma de superficie total de los tres países que conforman el EID. El área de influencia destacada abarca los departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno de Perú, los departamentos de Pando, Beni y La Paz de Bolivia y los estados de Acre y Rondônia de Brasil. El área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia alcanza una superficie de 1.146.871 km², incorporando el 10,52% de la suma de superficie total de los tres países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 10.249.938 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia, lo que representa el 4,49% de la suma de la población total de los tres países que integran el EID, asimismo, el área del EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 8,94 habitantes/km². Este indicador varía desde un máximo de 20,58 habitantes/km² para el área de influencia del departamento de La Paz de Bolivia, a un mínimo de 1,18 habitantes/km² correspondiente al territorio del departamento de Pando, también de Bolivia. El territorio del EID tiene la menor densidad poblacional de los nueve EIDs de la Iniciativa IIRSA.</p>

Fuente: Tomado de <http://www.iirsa.org/ejeandino.asp?CodIdioma=ESP>

Es de destacar el Programa de Pasos de Frontera Perú-IIRSA, un conjunto de proyectos que está siendo ejecutado por la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo (DDF) del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de facilitar el comercio y turismo binacional y regional mediante la mejora de la infraestructura de control fronterizo y la simplificación de los pasos administrativos, captura y procesamiento de información generada en los pasos de frontera.

Se encuentran en ejecución tres proyectos dentro del Programa Sectorial de Pasos de Frontera: 1) Proyecto Paso de Frontera Desaguadero entre Perú y Bolivia; 2) Proyecto Paso de Frontera Iñapari entre Perú y Brasil; y 3) Proyecto Paso de Frontera Santa Rosa entre Perú y Chile. Todos ellos comprenden la construcción de nuevas instalaciones de control fronterizo con equipo informático de última generación y alta capacidad operativa con procesos y sistemas integrados en el registro y procesamiento de datos.

Los proyectos también comprenden una estrategia de gestión de relaciones comunitarias, visto el crecimiento de la población local en ambos lados de la frontera y el aumento del intercambio comercial. A modo de ejemplo, en el Paso de Desaguadero del 1993 al 2007 la población casi se triplicó y el comercio exterior por el paso se incrementó en más de un 143% como así también el flujo migratorio aumentó un 38% en el período comprendido entre 2004-2008; en el Paso Iñapari la población casi se duplicó para el mismo período, así como el comercio exterior aumentó un 130% y el flujo migratorio un 58% para el período mencionado y, por último, en el Paso Santa Rosa se registra un aumento de la población del 27% (1993-2007) y el comercio exterior por el paso se incrementó en un 234% (2004-2008) y el flujo migratorio en un 197% (2005-200).

EL ANCLAJE POLÍTICO DE LAS TEMÁTICAS FRONTERIZAS

La cooperación en las áreas fronterizas se propone como un extraordinario laboratorio para la construcción de una agenda que profundice la integración sudamericana. Su relevancia no deriva únicamente del interés creciente que manifiestan los gobiernos subnacionales en esta temática, sino también porque una serie de características intrínsecas de la cooperación transfronteriza ofrecen un importante valor agregado al desarrollo armónico y equilibrado de América Latina.

Una significativa lección aprendida en el marco de Fronteras Abiertas es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza en procesos reales de integración a nivel político. Un proceso de integración regional institucionalizado, como el Mercosur o la CAN, suele aumentar las posibilidades para promover dicha cooperación. La ausencia de una estructura institu-

cional de integración regional puede ser compensada mediante acuerdos binacionales fuertes, como en el caso de la frontera Argentina-Chile, de las fronteras Ecuador-Perú, promovidos por las reuniones presidenciales y los gabinetes ministeriales; o del acuerdo político bilateral Brasil-Perú firmado por los presidentes Lula da Silva y Alan García.

A continuación se destacan la política de integración fronteriza de la CAN, la política de desarrollo e integración fronterizas del Perú, dos acuerdos bilaterales en pos del desarrollo fronterizo y el rol de las unidades subnacionales cuando fuera contemplado.

POLÍTICA FRONTERIZA DE LA COMUNIDAD ANDINA

La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina fue aprobada en mayo de 1999, por medio de la Decisión N° 459, como un componente esencial para el fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración regional. Dicha norma establece los principios, los objetivos, la institucionalidad y los instrumentos que enmarcan esta política comunitaria.

Por otro lado, la misma decisión creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (Ganidf). El artículo 5 del Capítulo IV establece que el Ganidf es el responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores⁹ los programas y planes de acción que exija la ejecución de la política fronteriza. Asimismo, la Secretaría General de la CAN cumplirá el papel de Secretaría Técnica en el funcionamiento del Ganidf y contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros¹⁰, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el BID y la CAF.

En este sentido, los países andinos dieron en el 2001 un importante paso en el campo fronterizo al adoptar el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la Decisión N° 501 que establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)¹¹ y la Decisión N° 502 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcio-

9. Creado el 12 de noviembre de 1979, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, integrado por los cancilleres de los países miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina.

10. El propio sistema de integración andino respeta y fortalece la bilateralización de las temáticas correspondientes a la integración y cooperación fronterizas.

11. Por ZIF se entiende aquellos "ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países miembros para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración transfronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos" (Dec. N° 501, 2001).

namiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)¹².

Por lo general, para la instalación de las ZIF's se articulan grupos de trabajos binacionales que elaboran un plan de desarrollo sujeto a dos fases. En la primera fase, se elabora el plan en las secciones nacionales a partir de la creación de espacios que permitan una amplia participación de los actores públicos y privados de las fronteras, en donde se formulan los objetivos, y se identifican posibles proyectos y programas de inversión. En la segunda fase se compatibilizan las diferentes propuestas y prioridades nacionales. Las dos fases identificadas para la constitución de una ZIF reúnen los elementos claves que forman parte de un proceso de cooperación transfronteriza: la información, etapa en la cual las instituciones de los dos territorios se conocen y "evalúan" mutuamente; la consulta recíproca, antes de implementar políticas o medidas en el nivel local que puedan, directa o indirectamente, afectar el otro lado de la frontera; la armonización de leyes y reglamentos y la integración de los territorios como un único espacio de desarrollo en última instancia (Meza Monge, 2008)¹³. En cuanto a los CEBAF, los mismos también se constituyen a partir de la conformación de grupos de trabajos binacionales y de la elaboración de planes maestros que buscan incentivar y facilitar el comercio y turismo internacional por el paso de frontera. También suelen elaborar un plan regulador que es adoptado por los gobiernos municipales de ambos lados de la frontera como instrumento de gestión.

Por otro lado, los países que forman parte del área andina cuentan con el objetivo de articular la integración regional con la cooperación transfronteriza, a partir de la constitución de un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF) establecido con apoyo del Programa Regional Andino de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

12. Por CEBAF se identifica "el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un país miembro o de dos colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliarios necesarios para aplicar el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos" (Dec. N° 502, 2001). Se entiende por "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 CEBAF, los funcionarios nacionales competentes designados por el país de salida y el de entrada.

13. Para profundizar sobre esta propuesta, véase: Meza Monge, N. *Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008b/400/ p. 45 y ss. A modo de ejemplo, Perú y Bolivia constituyeron un Grupo de Trabajo Binacional para la implementación de la ZIF que persiguió la elaboración de un Plan de Desarrollo considerando la organización territorial de ambos países. La ZIF propuesta estuvo integrada por los Departamentos Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna por el Perú; y de La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando por Bolivia.

Ya la propia Decisión N° 501/2001 de creación de la ZIF mencionaba en su artículo 10 que: “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)”.

Los objetivos del BPDIF son identificar, evaluar y hacer el seguimiento de proyectos de integración y desarrollo en las fronteras comunes de los países de la Subregión Andina, que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones fronterizas, fortalecer el desarrollo de los sectores de la producción y los servicios, mejorar el flujo del comercio local e internacional que transita por las fronteras terrestres, y subsanar las limitaciones de infraestructura que afectan actualmente a las zonas de frontera.

Los avances de la CAN en materia transfronteriza son realmente relevantes en cuanto a definiciones y normativas¹⁴, no obstante ello, en materia operativa aún se adolece de algunos mecanismos e instrumentos para su puesta en pleno funcionamiento y se presentan distintas experiencias con resultados muy disímiles entre sí que, por lo general, quedan pendientes de la fortaleza de los acuerdos bilaterales de las partes, tanto en un nivel nacional como subnacional. Esta situación pone de manifiesto, sobre todo, la dependencia de las voluntades nacionales para poder hacer operativos los instrumentos diseñados para áreas de frontera.

Hay que tener en cuenta que: “La Comunidad Andina a la fecha coordina y administra una diversidad de proyectos claramente integradores de procesos económicos y sociales en las zonas de frontera que, territorialmente hablando, constituyen Espacios Regionales Fronterizos en los que existen condiciones similares y aspiraciones comunes; allí los Estados podrían intervenir en forma compartida y lograr objetivos en beneficio de sus poblaciones hasta ahora marginadas de todo desarrollo. Resulta prioritario completar el ciclo del desarrollo e integración fronteriza definiendo procedimientos para la gestión de proyectos con enfoque de integración fronteriza, cuya naturaleza y alcances supranacionales en la dimensión fronteriza los con-

14. Véanse al respecto los trabajos de Edgar Moncayo Jiménez para la Secretaría General de la Comunidad Andina: *Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina (2005)* y *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración (2003)*. Entre las conclusiones de este último trabajo se destaca la interpretación de “regiones activas en alto grado” que son aquellas regiones, provincias o estados dentro de un país miembro que generan una parte sustancial del comercio intracomunitario; por otro lado, también se observó que la mayor parte de las regiones fronterizas se caracteriza por su marginalidad en los intercambios comerciales intracomunitarios. Asimismo, se construyó una tipología de regiones consistente en: regiones activas, regiones commodities, regiones agroindustriales y regiones fronterizas.

vierte en llaves maestras de positivas y productivas relaciones bilaterales” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010: 12).

Por último, es importante también destacar que la cooperación transfronteriza en la CAN forma parte de la elaboración de una agenda andina para el desarrollo territorial, cuyo objetivo es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones y localidades de frontera, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial.

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZOS DEL PERÚ

La política de desarrollo e integración fronteriza es parte constitutiva de la política exterior peruana. En febrero de 1999, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites, dependiente del Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, con el objetivo que dicha Dirección se desempeñe también como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Desarrollo de Fronteras con autonomía técnica y presupuestaria. En el 2005, cambió la denominación por Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo (DDF) que hoy depende de la Subsecretaría de América.

La DDF, tras 12 años de existencia, continúa trabajando a fin de dotar al Perú de una política orgánica de desarrollo e integración fronteriza, que permita revertir la situación de marginalidad de las fronteras y de sus habitantes, con lo cual ha concentrado sus esfuerzos en la formulación y coordinación de diversos proyectos de intervención con incidencia sobre los 81 distritos de frontera del país.

Además, vale la pena subrayar que “No cabe duda que el concepto de frontera, definido en términos de su dimensión demarcatoria y línea de defensa, ha sido superado por una noción más amplia de espacios donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lados del límite internacional. Bajo este enfoque incluyente, en el que se reconoce el valor de la complementariedad -y hasta de la interdependencia-, orientado a conseguir mejores niveles de vida; los mecanismos de desarrollo e integración fronterizos, establecidos e impulsados en la última década desde la Comunidad Andina, con la aprobación de la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, han generado una nueva tendencia en la agenda subregional (...). En este balance, reconocemos que tenemos aún desafíos relevantes, como revertir las tendencias de pobreza y marginalidad, promoviendo la inclusión de los espacios de frontera, en una

dinámica de integración fronteriza con el país vecino y desarrollo local y regional” (Denegri Boza, 2010:1).

El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNDF) fue creado por D. S. N° 057-2001-PCM del 22 de mayo de 2001. Está presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por un Viceministro de cada sector del Poder Ejecutivo, así como los Presidentes de los Gobiernos Regionales de frontera¹⁵. El CNDF es el encargado de formular de forma concertada una política de Estado sobre el desarrollo fronterizo y de armonizar las acciones del Estado en fronteras con el fin de promover el desarrollo sustentable, fomentar la ocupación racional y estimular los acuerdos internacionales para obtener cooperación técnica y financiera internacional.

El CNDF aprobó, en febrero de 2006, las “Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021”, como modelo metodológico de intervención dirigido a iniciar procesos fronterizos que permitan paliar las situaciones de pobreza de los habitantes de las fronteras y favorecer una articulación respecto de la dinámica local, regional y nacional.

Recuadro II: Conceptualización de los términos fronterizos (MRE, Perú)

<i>Área de frontera: Adyacente al límite fronterizo y paso de frontera. Se vivencia cotidianamente el fenómeno fronterizo a escala local. Pueden considerarse los distritos fronterizos.</i>
<i>Zona de frontera: Unidad geo-económica con una estructura de asentamientos y ejes de articulación, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo en forma más orgánica. Soporte de las áreas de frontera y nexo articulador con la región administrativa.</i>
<i>Región fronteriza: Ámbito sub-nacional de programación y gestión del desarrollo.</i>
<i>Corredores de desarrollo fronterizo: Espacios de integración geo-económica, a partir de ejes viales de articulación física. Base territorial de la estrategia del desarrollo.</i>
<i>Regiones complementarias de desarrollo fronterizo: Aquellas circunscripciones del territorio nacional que sin ser fronterizas, cumplen roles de apoyo al desarrollo fronterizo.</i>
<i>Regiones fronterizas binacionales: Espacios formados por ámbitos fronterizos del Perú y por los países limítrofes en los que existen grados de articulación actual y potencial.</i>

Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo, MRE, Perú.

En octubre de 2007, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el proyecto de Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronterizas que dispone que es: “deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promo-

15. Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Desarrollo e Integración Fronterizas*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010. p. 3.

ver la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas de fronteras, en concordancia con la política exterior”. El objeto de la Ley Marco define los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas y como marco institucional para gestionar tal propósito dispone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas que sea funcional.

La Ley presenta una combinación de elementos que podrían identificarse tanto con una aproximación tradicional y moderna de la integración fronteriza, a saber: “fortalecer el carácter unitario de la Nación y afirmar la identidad nacional; reforzar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera; generar condiciones para el desarrollo sostenible y el bienestar de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos; promover esfuerzos intersectoriales en un marco de creciente eficiencia y complementación para la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera; promover el respeto a la diversidad étnica y cultural, así como la protección del medio ambiente, la diversidad biológica y los recursos naturales; orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la Política Exterior”.

Otra instancia importante en materia fronteriza ha sido la creación de Oficinas Descentralizadas y Consulados Fronterizas. En 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició el establecimiento de unidades desconcentradas que contribuyen a la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas y al proceso de descentralización. Estas unidades tienden a promover la inserción de las capacidades locales en la economía regional, las inversiones, el turismo y la difusión de la oferta exportable local. En coordinación con la DDF, las oficinas descentralizadas contribuyen directamente en la gestión de iniciativas y proyectos de desarrollo fronterizo.

Se deben mencionar otras tres instancias claves que atañen al quehacer fronterizo: la Comisión Multisectorial del Plan Purús (D.S. N° 038-2008-RE), destinado a la provincia que mayores dificultades de accesibilidad tiene; la Comisión Multisectorial de Pasos de Frontera (R.S. N° 079-2009-RE), encargada de analizar y evaluar la situación de los pasos fluviales y terrestres, de formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y proponer normas para su implementación; y, la puesta en marcha de un Sistema de Información Geográfica para el Desarrollo Fronterizo en el marco de la DDF-MRE.

Ley Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza

Con fecha 26 de julio de 2011, se aprobó la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley Nacional N° 29776), que define los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución

y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, la cual forma parte de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo del Perú y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras.

La Ley hace expresa mención que la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza se llevará a cabo en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales involucrados en la materia y que será formulada y aprobada por el Presidente de la República.

Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza como máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento en concordancia con lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú.

El Consejo tendrá como funciones proponer lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento; aprobar las estrategias de desarrollo e integración y armonizar los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo e integración fronterizas con los compromisos internacionales del país.

El Poder Ejecutivo deberá disponer las acciones necesarias para la determinación de fuentes de financiamiento del Fondo para el Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza que se crea por la presente Ley Marco.

FRONTERAS Y ACUERDOS POLÍTICOS BILATERALES DEL PERÚ

Perú – Ecuador: De la guerra a la cooperación transfronteriza

Perú y Ecuador comparten una frontera de 1.528 kilómetros de longitud a lo largo de una región conformada por una diversidad de zonas que abarcan la costa (la cual alterna zonas semidesérticas a manglares y plantaciones de bananos), la zona andina (agreste y montañosa) y la selva húmeda tropical amazónica. En ella se ubican nueve áreas naturales protegidas en las que se desarrollan programas de conservación y protección de la biodiversidad y los ecosistemas, particularmente, a partir del cuidado de los recursos hídricos.

Con objeto de zanjar las recurrentes disputas fronterizas¹⁶, los gobiernos de ambos países pusieron en marcha una estrategia de colaboración que

16. Tras la Independencia española, los Gobiernos de Ecuador y Perú se valieron del principio de *Uti Possidetis Jure* como método principal para establecer los límites de los nuevos estados 'independientes'. La fórmula latina ("como [poseías] de acuerdo al derecho, poseerás") es un principio en virtud del cual los beligerantes conservan provisionalmente el territorio poseído al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes. En

quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998. Meses más tarde (04.02.1999) y con una validez de diez años, los mandatarios de ambos países sellaron formalmente el convenio en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. En ese documento se incluía un Plan de Desarrollo Binacional para la región Fronteriza y también el mecanismo administrativo que serviría de base para la financiación de los proyectos que se esperaba promover como el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo. Pero, como la ejecución de procesos de cooperación transfronteriza requieren de múltiples actores e intervenciones en distintos niveles de gobierno, y por tanto, se hace lenta y compleja, en septiembre de 2008 se acordó una prórroga del convenio intergubernamental de colaboración por otros 5 años, es decir, hasta el año 2014. La necesidad de conciliar y llegar a consensos para coordinar legislaciones y mecanismos es, por lo tanto, un camino ya iniciado por Perú y Ecuador hace unos años. Ello ha permitido que ambos países verifiquen la factibilidad de trabajar unidos para la integración de dos pueblos que poseen similar historia y cultura común.

Más allá de las disputas, las regiones del sur de Ecuador y del norte del Perú son históricamente territorios fuertemente integrados entre sí, caracterizados, sobre todo, por una fuerte homogeneidad cultural. En este sentido, la zona fronteriza Ecuador-Perú constituye una verdadera 'región transfronteriza' sobre la cual es factible edificar una gran variedad de proyectos de cooperación basados sobre este componente de 'ciudadanía cultural transfronteriza'. El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú es un mecanismo diseñado por ambos países con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones, a través de proyectos que tienden a la integración económica y social.

Las actividades desarrolladas en el Plan Binacional se ven nutridas por una serie de comisiones técnicas, a saber: Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, Comités Técnicos Binacionales, Comités de Frontera, Comisión Binacional Permanente del Canal de Zarumilla y Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla.

el caso de Perú y Ecuador, estas disputas derivaron en varios conflictos armados y, tras muchas décadas de desencuentros, en 1941, ambos países se enfrentaron en una breve guerra que finalizó en 1942 con la firma del Protocolo de Río de Janeiro por el cual se dividía el territorio en disputa aproximadamente por la mitad. Se decidió por esta línea porque, ya en 1936, Ecuador y Perú habían determinado que ese era el territorio que efectivamente ocupaban y porque esta línea cruza todos los puntos en los cuales los ríos se vuelven navegables. Pero, en el Protocolo de Río, la demarcación de la línea fronteriza no quedó suficientemente establecida en la región de la Cordillera del Cóndor y el río Cenepa; lo que dio lugar al surgimiento de nuevas diferencias. Así, en enero de 1995 las tropas ecuatorianas entraron en ese territorio y se enfrentaron con soldados peruanos en un conflicto que duró cinco semanas. La Guerra del Cenepa concluyó el 17.02.1995 con la Declaración de Paz de Itamaraty, en Brasil. El 26.10.1998 se llegó al Acuerdo de Brasilia, que definió completamente la frontera entre Perú y Ecuador y recién el 13.05.1999 se marcó el último hito en la frontera peruano-ecuatoriana sellando la paz definitivamente en la frontera.

Son de destacar: la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana fue creada por los Acuerdos de Brasilia es el eje del proceso de integración. Es la instancia de nivel político y de carácter representativo encargada de impulsar, apoyar y coordinar la cooperación existente entre los dos países. Los Comités Técnicos Binacionales representan el espacio de debate y participación de los distintos actores interesados por la frontera. Los Comités de Frontera son los mecanismos de coordinación binacional que impulsan y supervisan el cumplimiento de los acuerdos que constituyen el régimen fronterizo, toda vez que proponen procedimientos para el tránsito de las personas, bienes y servicios de transporte por los pasos fronterizos, o bien para estimular la cooperación entre las partes. Actualmente existen dos Comités de Frontera: Tumbes-El Oro y Piura-Loja, siendo ambos liderados por las autoridades regionales y espacio de expresión fundamental para las unidades subnacionales del área. La Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla que se estableció mediante el convenio suscrito en ocasión del Encuentro Presidencial y la reunión de Gabinetes Binacionales de octubre de 2009, tiene como objetivo promover la gestión integrada del uso del agua a través de mecanismos de articulación, coordinación y participación, que conduzcan al desarrollo, conservación y gestión del agua en dicha cuenca fronteriza.

Perú-Brasil: una frontera estable

Brasil y Perú comparten una frontera territorial de 2.822 kilómetros de extensión a lo largo de la región amazónica. Se trata de la frontera territorial más extensa de todo el Perú, y para ambos países la Amazonía representa una porción altamente significativa en términos ambientales, económicos e identitarios. “En el caso de Perú, su territorio amazónico consta de 785.000 kilómetros cuadrados (un 21% del total de la Amazonía), lo cual representa alrededor de un 62% del territorio nacional. En el caso de Brasil, la región amazónica consta de alrededor de 5.200.000 kilómetros cuadrados, lo cual representa un 61% de su territorio” (Kahhat, 2007:250).

Más allá del diferencial de kilómetros cuadrados (la superficie amazónica del Brasil casi septuplica la del Perú), el territorio amazónico representa para ambos países poco más del 60% del total de su territorio nacional. En dicha porción, la Amazonía, se concentra el 30% de la biodiversidad del mundo y la mayor reserva de biosfera de todo el planeta.

Brasil y Perú no han tenido disputas fronterizas desde la adopción del Tratado de Rio Branco-Velarde en 1909¹⁷. Por otra parte, Brasil ha jugado

17. En términos históricos es importante destacar que: “las relaciones diplomáticas entre ambos países se inician en 1826, y se abocan en lo esencial a la solución de las cuestiones limítrofes,

un rol fundamental en la solución de las disputas fronterizas entre Perú y Ecuador. Inicialmente, como uno de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942 y, posteriormente, en la negociación y firma de los acuerdos de paz tras la Guerra de Cenepa (1995); particularmente con la Declaración de Paz de Itamaraty (17.02.1995) y el Acta de Brasilia (26.10.1998).

La diplomacia presidencial, la política de cumbres (sobre todo las de UNASUR) y la bilateralidad dentro de la integración regional, han permitido la reconstrucción de varios centros-rayos para fortalecer la inserción individual y en conjunto, tanto a nivel intrarregional como global. Es por ello que, un robustecimiento de las relaciones Brasil-Perú tiende a vigorizar las propias relaciones Perú-Mercosur. En este sentido, los presidentes Lula da Silva y García manifestaron su compromiso con el proceso de fortalecimiento y diversificación del relacionamiento económico-comercial en el marco del ACE-58 Perú-Mercosur.

La estabilidad de las relaciones fronterizas Brasil-Perú ha permitido que, sobre la base de la diplomacia presidencial y los encuentros bilaterales, los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Alan García Pérez emitieran una serie de comunicados conjuntos en la materia y se procediera a la instalación de una Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), cuya primera reunión se realizó en Brasilia el 11 de junio de 2010, y la instrucción para que se realicen los planes operativos de la constitución de una zona de integración fronteriza (ZIF), en una suerte de extensión de la metodología CAN a las relaciones bilaterales¹⁸.

Ya en el marco de la Alianza Estratégica, en diciembre de 2009, los dos países habían acordado la conformación de la CVIF, la cual tiene la función de aprobar los planes operativos de la ZIF como la de coordinar, orientar y supervisar la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB). La CVIF está presidida por los Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos

pero también al tema de la navegación amazónica. En 1851 ambos países suscriben el Tratado Herrera-Da Ponte Ribeiro, mediante el cual acuerdan la libre navegación por el río Amazonas. Pero la cuestión limítrofe no se resolverá en forma definitiva sino hasta la suscripción en 1909 de un Tratado de Límites, Comercio y Navegación, también conocido como Tratado Río Branco-Velarde. La base fundamental de las negociaciones fronterizas fue el Tratado de San Idelfonso de 1777 que normalizó las relaciones entre España y Portugal en lo que correspondía a sus dominios en América del Sur, a la vez que reglamentó la navegación en los ríos que surcaban esos territorios" (Kahhat, 2007: 250).

18. En este orden de ideas se destacan los acuerdos firmados por los presidentes Lula da Silva y Alan García en junio del año pasado: "Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Brasil-Perú" y "Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos".

países y está integrada, entre otros, por representantes de los gobiernos regionales y estatales de las zonas de frontera, dando así representación a los gobiernos subnacionales intermedios.

La CVIF cuenta con cuatro GTB: uno dedicado al Desarrollo y la Integración Fronteriza propiamente dicha, otro cuya misión es el Comercio y la Facilitación del Tránsito Fronterizo, uno sobre Cooperación Técnica Fronteriza (que tiene a su cargo la gestión del financiamiento y el desarrollo de los planes operativos de la ZIF) y, por último, el Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza (GCAF).

Entre los temas principales que constituye la agenda de trabajo conjunta se destacan la instauración de vuelos transfronterizos¹⁹ y la cooperación en la navegabilidad fluvial, la conformación de nuevos comités de frontera y controles integrados²⁰, el fomento del comercio transfronterizo a partir del establecimiento de un régimen especial²¹ y de un servicio de *roaming* internacional fronterizo, el estímulo a la realización de cadenas productivas fronterizas²² y la realización de obras para la interconexión eléctrica fronteriza²³.

La DDF, en su trabajo con los gobiernos regionales, ha puesto particular atención a la Región de Madre de Dios, asesorando permanentemente el desarrollo del corredor fronterizo Puerto Maldonado-Iñapari, a partir de la identificación de núcleos urbanos a los que se les asigna roles y funciones dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo.

AMAZONÍA Y LOS BIENES AMBIENTALES TRANSFRONTERIZOS

Los tres elementos esenciales, identificados para la cooperación transfronteriza (infraestructura, acuerdo político, municipios fronterizos capaces), son también considerandos fundamentales para la protección de la región

19. La posibilidad de instaurar vuelos transfronterizos (ruta aérea Cusco-Río Branco y vuelos de carga Pucallpa-Cruzeiro do Sul) en el marco de la Declaración para el Establecimiento de Vuelos Regionales Transfronterizos entre Perú y Brasil (11.12.2009) y con la intención de concluir la negociación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre Perú y Brasil.

20. La conformación del Comité de Frontera Islandia-Benjamín Constant, la instalación del Comité de Coordinación Bilateral del Área de Control Integrado de Frontera Iñapari-Assis Brasil y la creación de los Subgrupos de Trabajo sobre Salud Fronteriza y Cooperación Fluvial Fronteriza (CVIF).

21. Avanzar en las negociaciones orientadas al establecimiento de un régimen especial para el comercio fronterizo de conformidad con el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas, firmado en diciembre de 2009.

22. Acuerdos de cooperación en materia de promoción de cadenas productivas entre las localidades fronterizas de Islandia-Benjamín Constant y negociación de un acuerdo para las localidades Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus.

23. Sobre la base del Acuerdo para el Suministro de Electricidad a la República del Perú y Exportación de Excedentes a la República Federativa del Brasil (2010).

de la Amazonía. Si bien son ocho países (de los doce sudamericanos) los que comparten la Amazonía y todos ellos se encuentran vinculados por el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978; Brasil y Perú son los que poseen la mayor extensión. Paso lógico ha sido, por tanto, la incorporación de Perú en el 2003 al Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM), creado por Brasil.

Una protección y vigilancia general de la Amazonía necesita de un acuerdo político del más alto nivel que pueda construir mecanismos institucionales de gobernanza y normas respetadas por todos los países sudamericanos y la comunidad internacional en su conjunto. Necesita también del desarrollo de infraestructuras que se armonicen con el medio ambiente, no invasivas, y de municipios que ejerzan un efectivo rol como agentes de control. No hay temática más importante en la que sea necesario conformar una gobernanza multinivel para la región.

La cooperación transfronteriza estimula la construcción de bienes públicos regionales producto de la necesidad de dar respuesta a situaciones que no han encontrado solución individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos. La cooperación transfronteriza estimula la protección de bienes ambientales a la vez que ambos promueven la integración regional.

LOS GOBIERNOS LOCALES DE FRONTERA: MEJOR CONTAR CON ELLOS...

La cooperación transfronteriza es entendida como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos, para reforzar los procesos de integración regional. Los municipios son actores claves a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales, hombres y mujeres, empresas o universidades, entre otros.

Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de *responsiveness* (si logra materializar políticas públicas de acuerdo a las preferencias expresadas por su ciudadanía) suele ser fundamental. Una obra de infraestructura de frontera, difícilmente logra ejecutarse si los municipios limítrofes no comparten la propuesta y no se han apropiado de ella.

Se observa, aún, una urgente necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales de los actores locales sudamericanos. El diseño de cursos de capacitación y de estrategias de *learning by doing* suelen funcionar en un mundo en donde las autoridades locales se ven cada vez más expuestas a trabajar de forma agregada (en red) en la arena internacional para la cap-

tación de nuevos fondos o recursos y para la realización de proyectos de cooperación.

La articulación Universidad-Municipio también suele ser muy importante, pero las universidades deben convertirse en centros de reflexión efectivos que permitan la creación de nuevos conceptos e instrumentos operativos que propendan a la integración fronteriza. En este sentido, resulta muy interesante para el región transfronteriza peruano-brasileña la suscripción del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Universidad Nacional de Piura y la Universidad Federal del Amazonas que se menciona en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Perú, Alan García Pérez y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Manaus, 16 de junio de 2010²⁴.

Red Andina de Ciudades

El 8 de septiembre de 2003, en la ciudad de San Francisco de Quito (Ecuador), fue creada la Red Andina de Ciudades, como resultado de la iniciativa de los alcaldes de los Estados partes de la Comunidad Andina. Según consta en el primer considerando de la Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades (2003), la Red se constituye “como instrumento válido para contar con el necesario apoyo mutuo y trabajo mancomunado que permita a los Municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza, y construir sociedades locales competitivas en el mundo globalizado del siglo XXI”²⁵.

En términos organizativos, en una primera etapa (2003-2005), se señalaron temas y agendas de trabajo y alcaldías responsables. La ciudad de Bogotá se ocupó de la promoción de relaciones comerciales y concertación de negocios principalmente con las pequeñas y medianas empresas; la ciudad de Lima se dedicó a la conectividad entre ciudades y regiones; por su parte, la ciudad de La Paz al intercambio de experiencias, buenas prácticas e iniciativas de gestión municipal; la ciudad de Quito se centró en la cooperación cultural y artística, y finalmente, la de Caracas en el intercambio académico y profesional; destacándose así la participación de todas las entonces ciudades capitales de la Comunidad Andina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, considerando la importancia de las ciudades y el rol de los municipios en el fortalecimiento

24. Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Perú, Alan García Pérez y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Manaus, 16 de junio de 2010. Disponible en: www.minem.gob.pe/downloadphp?idTitular=2371

25. Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/ciudades/red_andina.htm

de la democracia y el desarrollo aprobó, en mayo de 2004, por medio de la Decisión N° 585 la creación del *Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales* (CCAAM). De esta manera las Autoridades Municipales inician su participación a través de opiniones y recomendaciones en el Sistema Andino de Integración²⁶.

Los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones tomaron rápidamente en consideración al CCAAM, destacando el papel que el mismo deberá jugar en el fortalecimiento del proceso de integración. En la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino se reconoce la importancia de apoyar lo micro para lograr la integración en el nivel macro. Se reconoce asimismo la importancia del apoyo *bottom up* dado por las ciudades al proceso de integración regional (Granato y Oddone, 2010:366).

Por su parte, el Consejo Presidencial Andino en el marco del Diálogo Presidencial sobre el Futuro del Proceso Andino de Integración y su Proyección en Sudamérica (Quito, 12 julio 2004) destacó también la necesidad de promover una reflexión conjunta sobre el modelo de desarrollo andino, incluyendo el reconocimiento del impulso de una estrategia de desarrollo territorial a través del concepto de “*núcleos de desarrollo*” como espacios propicios a la construcción de la gobernabilidad y cohesión social (Granato y Oddone, 2010:366).

La Agenda Andina de Desarrollo Territorial

El objetivo general de la propuesta es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial en su conjunto.

Entre los objetivos específicos se presentan: priorizar las regiones o ciudades de menor desarrollo relativo (incluyendo las fronteras); promover los beneficios de la integración andina en el nivel subnacional; inserción internacional de las regiones y ciudades de la CAN; cooperación horizontal, intercambio de experiencias y asistencia técnica entre las regiones y ciudades andinas; promover, en el nivel regional y local, el manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales del territorio andino; incorporar a los actores regionales y locales en el debate y ejecución de las políticas comunitarias vinculadas a los ámbitos de sus competencias (Granato y Oddone, 2010:368).

26. Cfr. Esparza, M. E. (2008). “La integración andina y el desarrollo local y regional”. En: *Seminario Internacional “La Descentralización e Inclusión Social en el marco de los Procesos de Integración Regional”*. Lima, febrero, p. 13.

Asimismo, se han consignado como áreas de trabajo: el fortalecimiento institucional para la formación de redes de actores públicos y privados en el nivel local y regional y para la promoción de programas conjuntos de capacitación; la competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la producción de bienes y servicios, la innovación tecnológica y el desarrollo territorial; el establecimiento de una plataforma regional para el desarrollo de la infraestructura física y la conectividad; la protección del medio y la apuesta al desarrollo sostenible a fin de fomentar la participación de actores regionales y locales en las acciones emprendidas en el marco de la “Estrategia Regional de Biodiversidad y la Agenda Ambiental Andina”; y, la provisión de bienes públicos que permitan fortalecer una relación funcional entre el territorio y la calidad de vida del ciudadano en términos de “habitabilidad” (Granato y Oddone, 2010:368).

Breves experiencias de asociatividad en fronteras

Si “la gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997:52); los gobiernos locales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de su propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación (y por tanto de suma positiva), y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua. Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas capacidades y nuevos capitales transfronterizos que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional transfronterizo.

A continuación se destacan tres formas de trabajo en red constituidas por las unidades subnacionales de Perú y la subregión.

La Asociación Binacional de Municipalidades del Sur de Ecuador y el Norte del Perú (Abimsenop) se crea con el propósito de diseñar y ejecutar, a nivel de los gobiernos locales, programas y proyectos de desarrollo en apoyo a los esfuerzos nacionales de integración fronteriza. La Abimsenop reúne 204 municipios e involucra casi 5 millones habitantes fronterizos de ambos países²⁷.

La Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT) fue creada en el 2002 y nuclea autoridades de los distritos de las provincias de

27. Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 15.

de Tarata y Candarave y el Distrito de Palca de la provincia de Tacna. Dicha red ha tenido un rol protagónico en la gestión de proyectos binacionales no obstante los problemas institucionales endógenos con lo que ha contado²⁸.

Por otro lado, la Mancomunidad fronteriza del Sur de Puno encuentra una clara inspiración en las mancomunidades de municipios centroamericanos. El objetivo central radicó en la necesidad de atraer inversiones en el Sur de Puno y la iniciativa fue desarrollada inicialmente por los alcaldes de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo y Capazo. Hasta el momento esta Mancomunidad ha trabajado en materia de electrificación rural, caminos vecinales y atención en los recursos básicos²⁹.

CONCLUSIONES

Es importante tener presente que la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional, forman parte de la agenda política de los países sudamericanos desde hace ya varios años. Todos los gobiernos del subcontinente han puesto entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local y para la coordinación interinstitucional y transnacional con el objetivo de integrar diferentes áreas que van más allá de las fronteras de los Estados Nacionales.

La integración regional es considerada un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional sudamericana con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo tanto en el plano institucional como propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

El Perú, por medio de la integración fronteriza, puede conciliar una serie de criterios geo-económicos y geo-políticos para cada una de sus fronteras. La experiencia de trabajo bilateral con Ecuador es prueba de la capacidad de conciliar los intereses políticos y de actuar en beneficio de las poblaciones locales de frontera. Las relaciones fronterizas con Brasil, históricamente estables, pueden sedimentar un espacio binacional de colaboración clave

28. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Desarrollo e Integración Fronterizas*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 15.

29. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Desarrollo e Integración Fronterizas*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 15.

para dos de los países que cuentan con mayor índice de dinamismo y crecimiento de Sudamérica.

La cooperación y la integración transfronteriza ofrecen al Perú un nuevo escenario para el diseño de políticas públicas que favorezcan el equilibrio territorial y propendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas que sufren mayores problemas de pobreza, marginalidad y desconexión estructural.

Los acuerdos políticos, el diseño de nuevos proyectos de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales y de su autonomía para trabajar a escala internacional (todos elementos fundamentales del enfoque Fronteras Abiertas) constituyen los cimientos del proceso transfronterizo sobre el cual desarrollar proyectos funcionales que con creatividad permitan “gobernar” las regiones fronterizas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DENEGRI BOZA, F. (2010). “Presentación”. *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. (2003). Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/ciudades/red_andina.htm

ESPARZA, M. E. (2008). “La integración andina y el desarrollo local y regional”. En: *Seminario Internacional “La Descentralización e Inclusión Social en el marco de los Procesos de Integración Regional”*. Lima: CAN.

FERNÁNDEZ MAJÓN, D. (2005). “El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals* N° 69. Barcelona: CIDOB.

GRANATO, L. Y ODDONE, N. (2010). “Red Andina de Ciudades: Hacia la construcción de una agenda de desarrollo territorial”. En: Martín López, M. Á. y Oddone, N. -comp- *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana.

KAHHAT, F. (2007). “Brasil: la visión de sus vecinos y más allá. El caso de la relación entre Brasil y el Perú”. En: Hofmeister, W, Rojas Aravena, F y Solís, L. G. -comp-. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Rio de Janeiro: FLACSO Secretaría General y Konrad Adenauer Stiftung.

MAIRA, L. -comp- (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Editorial del Zorzal.

MARTÍN LÓPEZ, M. Á. y ODDONE, N. -comp- (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana.

MEZA MONGE, N. *Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008b/400/

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2010). *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2010). Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Perú, Alan García Pérez y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Manaus, 16 de junio de 2010. Disponible en: www.minem.gob.pe/downloadphp?idTitulo=2371

NÚÑEZ, A., MEDIANEIRA PADOIN, M. y MACHADO DE OLIVEIRA, T. C. -Comp- (2010). *Dilemas & Diálogos Platinos: Fronteiras*. Dourados: UFGD.

RHI SAUSI, J. L. Y CONATO, D. -Comp- (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

RHI SAUSI, J. L. Y ODDONE, N. (2009a). "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

RHI SAUSI, J. L. Y ODDONE, N. (2009b). "Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR". En: *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

RHODES, R. (1997). *Understanding governance*. London: Open University Press.