

Ministerio de Relaciones Exteriores/ Academia Diplomática del Perú/
Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN:
EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN
FRONTERIZA ENTRE PERÚ Y COLOMBIA
EN EL MARCO DE LOS GABINETES BINACIONALES

PRESENTADO POR:
Julio Iván Torres Hoyos

ASESOR: MIN LUIS RODOMIRO HERNÁNDEZ ORTIZ

Lima, 08 de noviembre de 2016

A mis padres, por su apoyo incondicional

Agradecimientos

A todos los funcionarios de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, sin cuyo gran aporte esta investigación no hubiera sido posible.

A los miembros de la Academia Diplomática, tanto profesores, como planta orgánica, personal administrativo y compañeros, por todo el apoyo en estos dos años de formación para la carrera diplomática.

RESUMEN

La presente investigación constituyó un esfuerzo por sistematizar y analizar todo el proceso de desarrollo fronterizo entre Perú y Colombia, para luego pasar a hacer el contrastarse con la reciente experiencia a partir de la creación de los Gabinetes Binacionales en el año 2014. En este trabajo se analizaron los mecanismos anteriores a los gabinetes y luego el impacto de estos últimos en este proceso, revelándose que estos le han otorgado un dinamismo sin precedentes al tema fronterizo que no existía previamente. Estos han permitido la creación de los mecanismos encargados de velar por la implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza y hacerle seguimiento y retroalimentación al mismo, así como han funcionado de plataforma para llegar a importantes acuerdos en beneficio de la población fronteriza. No obstante, queda pendiente mucho trabajo para romper con el aislamiento y subdesarrollo que caracterizan a esta recóndita región del país.

ÍNDICE

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO	13
1.1. FORMULACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	13
1.1.1. Definición del problema.....	13
1.1.2. Justificación	14
1.1.3. Preguntas de investigación.....	15
1.1.3.1. Pregunta central.....	15
1.1.3.2. Preguntas específicas.....	15
1.1.4. Hipótesis	15
1.1.5. Objetivos	15
1.1.5.1. Objetivo general.....	15
1.1.5.2. Objetivos específicos	15
1.2. MÉTODO Y TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN	16
1.2.1. Método y tipo de Investigación.....	16
1.2.2. Variables	16
1.2.3. Técnicas.....	16
1.2.4. Validez	17
1.2.5. Procedimiento	17
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	19
2.1. Antecedentes de la investigación.....	19
2.2. Bases teóricas	21

2.2.1. De la concepción “lineal” a la concepción “zonal” de la frontera .	21
2.2.2. Espacios de frontera	24
2.2.3. Una aproximación teórica al “desarrollo”	27
2.2.4. Desarrollo fronterizo.....	30
2.2.5. Integración fronteriza	32
2.2.6. La integración dentro de la teoría de las relaciones internacionales.....	34
CAPÍTULO III: EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE PERÚ Y COLOMBIA Y EL IMPACTO DE LOS GABINETES BINACIONALES	37
3.1. El desarrollo y la integración fronteriza en el marco normativo del Perú y el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores	37
3.2. La Frontera entre Perú y Colombia.....	39
3.3. Las relaciones entre Perú y Colombia previas a la agenda fronteriza ..	45
3.4. El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia (1978 – 2013).....	48
3.4.1. El Tratado de Cooperación Amazónica y la OTCA.....	48
3.4.2. El Tratado de Cooperación Amazónica entre la República Peruana y la República de Colombia.....	51
3.4.3. La Comisión de Vecindad e Integración Peruano - Colombiana (1994 – 2013)	53
3.4.4. El Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP)	54
3.4.5. El Proyecto Especial Binacional Desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP).....	58

3.4.6. Las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN y la ZIF Perú – Colombia.....	59
3.4.7. La Comisión de Transición del Plan Peruano - Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo	65
3.4.8. El Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Peruano – Colombiana	66
3.4.9. Balance del proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia hasta el año 2013	69
3.5. Los gabinetes binacionales y su impacto en el desarrollo e integración fronteriza de la ZIF Perú - Colombia	72
3.5.1. Primer Gabinete Binacional	72
3.5.2. La Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza	74
3.5.3. La “Nueva” Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana.....	77
3.5.4. Segundo Gabinete Binacional.....	79
3.5.5. Balance de la implementación de los Gabinetes Binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia.	
81	
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86
4.1. CONCLUSIONES	86
4.2. RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	90

ÍNDICE DE MAPAS, IMÁGENES Y GRÁFICOS

Mapa N°1: ZIF Perú Colombia y Unidades Geoeconómicas	40
Imagen N°1: Triple Frontera Perú – Colombia - Ecuador	42
Imagen N°2: Puerto Alegría (Colombia).....	43
Imagen N°3: El Estrecho (Perú).....	43
Imagen N°4: Puerto Arica (Colombia).....	44
Imagen N°5: Tarapacá (Colombia)	44
Mapa N° 2: Área de trabajo del PPCP	57
Mapa N° 3: Áreas Puntuales Estratégicas y Núcleos de Integración y Desarrollo.....	63
Mapa N° 4: Zonas de Integración Fronteriza de la CAN	64
Mapa N° 5: Unidades Geoeconómicas y Núcleos de Integración y Desarrollo	67
Gráfico N° 1: Intercambio y Saldo Comercial Perú - Colombia.....	82

ACRÓNIMOS

APE	Área Puntual Estratégica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBZIF	Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza
CCA	Consejo de Cooperación Amazónica
CCOOR	Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica
CNP	Comisión Nacional Permanente
COPAF	Comisiones Especiales de Asuntos Fronterizos
CTB	Comité Técnico Binacional
CVIPC	Comisión de Vecindad e Integración Peruano - Colombiana
NDI	Núcleo de Integración y Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PEDICP	Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
PPCP	Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
SP	Secretaría Permanente
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
UGE	Unidad Geoeconómica
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

INTRODUCCIÓN

Las fronteras amazónicas en el Perú han sido regiones tradicionalmente marginales en cuanto a ocupación y desarrollo económico, presentando en muchos casos índices de pobreza muy superiores a la media nacional. Así mismo, estos espacios de contacto entre dos o más países han sido escenario de relaciones de conflicto a lo largo de la historia republicana, constituyéndose en espacios de separación entre los diferentes países. En ese contexto surge en la segunda mitad del siglo XX un nuevo paradigma que busca promover el desarrollo de estas regiones tan rezagadas, lo que a su vez serviría para generar relaciones de cooperación entre los países que comparten la cuenca Amazónica. En ese sentido se empieza a hablar de integración y desarrollo fronterizo.

La franja fronteriza peruana comprende más de 7000 kilómetros de largo. De esta, las zonas más dinámicas son la frontera sur entre Tacna y Arica, el altiplano peruano-boliviano y la frontera costera y andina con Ecuador. Por otra parte, la mayor parte de las fronteras peruanas se ubican en territorio amazónico, con población escasa y dispersa y con mínima o nula articulación con el resto del país. En este espacio se definieron los límites del Perú, usándose para esto líneas geodésicas y accidentes geográficos como cordilleras y ríos.

La frontera entre Perú y Colombia posee una característica particular al encontrarse en su totalidad en la llanura amazónica, estando definida en su mayor parte por dos grandes ríos: el Putumayo y el Amazonas. Esta a su vez carece de conexión terrestre con el resto del país, por lo que la población que en ella habita se encuentra desarticulada del resto de los dos países (principalmente en el lado peruano) y enfrenta serios problemas de pobreza y situación de vulnerabilidad frente a la proliferación de actividades ilícitas. La presencia del estado en esta región también es mínima, lo que imposibilita a la población a hacer frente a estos problemas.

Para enfrentar esta situación, Perú y Colombia emprendieron desde finales de la década del setenta una serie de iniciativas con el fin de revertir esta dramática situación en el Putumayo y en el Amazonas; sin embargo, estas iniciativas políticas no se tradujeron en un esfuerzo coherente y articulado para el beneficio de esta región fronteriza, salvo algunas iniciativas aisladas, aunque destacables en cada uno de los dos países. Es recién a partir del año 2001 en que, como parte de una iniciativa de la Comunidad Andina, se crean las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como un esfuerzo por hacer frente a la problemática de subdesarrollo y aislamiento en las fronteras de la CAN, creándose al año siguiente la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Colombia.

La creación de la Zona de Integración Fronteriza no se tradujo en un cambio real en la política de ambos estados en cuanto al desarrollo e integración de esta región ya que para esto hacía falta elaborar un plan de desarrollo binacional para la ZIF, crear la institucionalidad correspondiente y conseguir financiamiento para los proyectos. Esta situación se revierte radicalmente a partir de la celebración del Encuentro Presidencial y Primer Gabinete Binacional, que fue el inicio de una serie de esfuerzos que lograrían generar un proceso articulado e institucionalizado que permita promover de forma coherente los programas y proyectos de desarrollo en beneficio de esta región.

Conocida la problemática en la frontera común entre Perú y Colombia, surge el interés por analizar el impacto de los Gabinetes Binacionales en este proceso de desarrollo e integración fronteriza. Para esto se propusieron como objetivos identificar los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza implementados entre Perú y Colombia, evaluar el desempeño de los mismos y, finalmente, analizar el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia a partir de la creación de los Gabinetes Binacionales.

La tesis se divide en cuatro capítulos. En el Primer Capítulo se plantea el Marco Metodológico de la investigación, con la formulación de preguntas, hipótesis, objetivos, justificación y metodología. El Segundo Capítulo corresponde al Marco Teórico, dividido en los Antecedentes y en las Bases Teóricas de conceptos como Desarrollo, Integración, Fronteras, Desarrollo Fronterizo e Integración Fronteriza. El Tercer Capítulo corresponde a los resultados del estudio, en el que se hace la síntesis de todo el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia desde sus inicios hasta el día de hoy, con la evaluación de los diferentes mecanismos implementados y el análisis del caso de los Gabinetes Binacionales. Finalmente, el Cuarto Capítulo corresponde a las Conclusiones y Recomendaciones.

CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO

1.1. FORMULACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.1. Definición del problema

La Zona de Integración Fronteriza Perú - Colombia comprende una franja de más de 277'000 km² de territorio amazónico, la cual se caracteriza por su diversidad cultural y ambiental; sin embargo, se trata de una región cuyos habitantes se encuentran aislados de los núcleos económicos de ambos países (especialmente la peruana) y, en algunos sectores, con indicadores de pobreza muy superiores a la media nacional. Asimismo, la población de esta región binacional es especialmente vulnerable ante el aumento de actividades ilícitas en la zona, como el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo (FARC), la trata de personas, etc. La presencia del Estado en ambos lados de la frontera es mínima provocando que toda esta región se encuentre incapacitada para afrontar exitosamente los problemas mencionados.

Para enfrentar esta problemática común, Perú y Colombia han sumado esfuerzos en las últimas décadas para una mayor integración política que permita el desarrollo de trabajos conjuntos en beneficio de la población fronteriza. Estos esfuerzos por el desarrollo e integración fronteriza entre ambos países se han traducido en una serie de mecanismos para emprender acciones concretas en favor de esta región; sin embargo, estos han tenido resultados desiguales y muchas veces deficientes en cuanto al cumplimiento de sus objetivos planteados.

Como parte de un esfuerzo mayor para promover la integración política entre Perú y Colombia, a partir del año 2014 se implementa un nuevo mecanismo de cooperación política que marca un hito en las relaciones entre ambos países, así como en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre ambos. En ese sentido, surge el interés por evaluar el impacto que ha tenido

la implementación de los gabinetes en este proceso en contraste a lo que se venía avanzando hasta la fecha.

1.1.2. Justificación

La Política Exterior Peruana tiene como referente central los cinco Objetivos Estratégicos y la Sexta Política del Acuerdo Nacional, en los cuales destaca la importancia fundamental que tiene el Desarrollo Sostenible de las Regiones Fronterizas. Para cumplir con dicha misión, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó dentro de su estructura orgánica la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza, encargada de aportar al proceso de Descentralización y apoyar al Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras en la promoción de acciones para el desarrollo de las regiones de frontera, así como para brindar impulso a los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, orientados al objetivo de construir la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza.

El tema del desarrollo e integración fronteriza ha sido un eje central en la política exterior peruana con relación a los países vecinos; sin embargo, son pocos los estudios realizados que permitan sistematizar el proceso con cada uno de los países vecinos y evaluar sus resultados con el fin de mejorar el trabajo en favor de las poblaciones fronterizas. La presente investigación busca sistematizar todo el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia para luego hacer el contraste con la implementación reciente de los Gabinetes Binacionales en este proceso con el fin de evaluar su impacto y poder identificar lecciones que puedan servir en futuros esfuerzos para el desarrollo e integración de nuestras fronteras.

1.1.3. Preguntas de investigación

1.1.3.1. Pregunta central

¿Cuál es el impacto de la implementación de los gabinetes binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia?

1.1.3.2. Preguntas específicas

- ¿Cuáles son los mecanismos implementados para el desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia?
- ¿En qué medida dichos mecanismos han alcanzado sus objetivos propuestos?
- ¿De qué manera los Gabinetes Binacionales inciden en el desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia?

1.1.4. Hipótesis

La implementación de los Gabinetes Binacionales entre Perú y Colombia constituye un hito fundamental en el proceso de desarrollo e integración fronteriza de ambos países, permitiendo mejorar la gestión fronteriza para el cumplimiento de objetivos en beneficio de la población de esta región binacional.

1.1.5. Objetivos

1.1.5.1. Objetivo general

Analizar el impacto de los Gabinetes Binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia

1.1.5.2. Objetivos específicos

- Identificar los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza implementados entre Perú y Colombia.

- Evaluar el desempeño de dichos mecanismos en relación al cumplimiento de sus objetivos para el desarrollo e integración de la región fronteriza
- Analizar el impacto de los gabinetes binacionales en la implementación de la política de Desarrollo e Integración Fronteriza entre Perú y Colombia

1.2. MÉTODO Y TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN

1.2.1. Método y tipo de Investigación

El presente trabajo se enmarca dentro del método de la investigación no experimental, inductiva, histórica y de sistematización de experiencias. En tanto que combina los tipos de investigación cualitativa, descriptiva, evaluativa, y analítica.

1.2.2. Variables

a) Dependiente:

Desempeño de los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza implementados por Perú y Colombia para su región fronteriza común.

b) Independientes:

Implementación de los Gabinetes binacionales

1.2.3. Técnicas

Las técnicas que se emplearán en la presente investigación son la recopilación de información primaria y secundaria, para su posterior procesamiento y sistematización.

La información primaria proviene directamente de los documentos provistos por las diferentes direcciones de la Cancillería peruana involucradas en el tema, así como de las entrevistas a los diferentes especialistas sobre la materia.

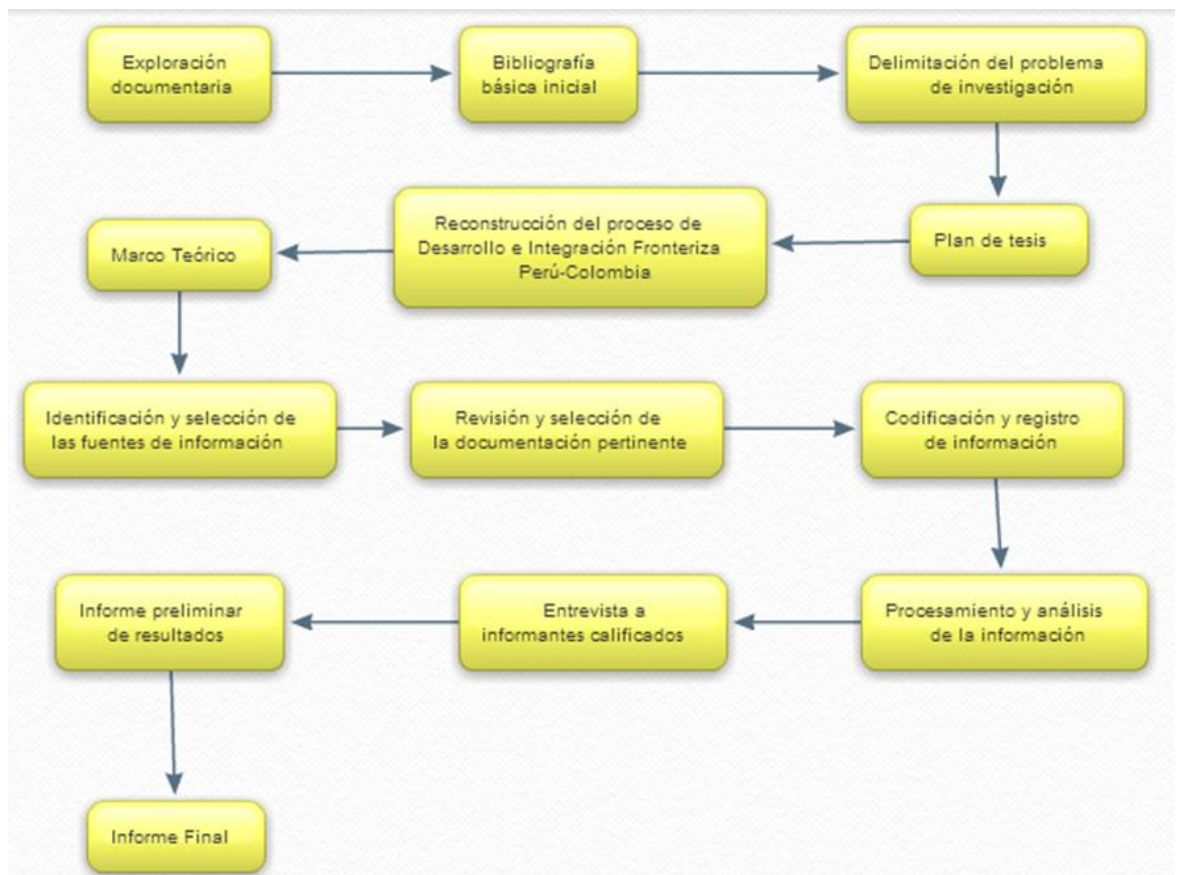
1.2.4. Validez

La pertinencia de esta investigación se sustenta en que se trata de un tema de suma vigencia e importancia para la agenda exterior tanto de Perú como de Colombia debido a la situación de aislamiento y vulnerabilidad de la población amazónica-fronteriza de ambos países. A esto se suma el vacío académico sobre los esfuerzos de los dos países por lograr el desarrollo e integración de esta vasta región fronteriza, lo que nos motiva a realizar un trabajo que nos permita, en primer lugar, identificar, comprender y analizar la estrategia fronteriza de ambos países para luego evaluar dicha estrategia con sus mecanismos desarrollados y contrastarla con la reciente incorporación de los Gabinetes Binacionales, lo que permitirá obtener lecciones que puedan ser aplicadas en los próximos años.

1.2.5. Procedimiento

El procedimiento combina métodos y tipos de investigación. Primero reconstruirá el proceso y analizará las etapas más importantes a lo largo del proceso. Luego identificará y analizará los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza entre Perú - Colombia, para luego evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos al inicio y en cada etapa. Finalmente se analizará el impacto de la implementación de los Gabinetes Binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre ambos países a fin de obtener lecciones que puedan servir para el trabajo futuro de cancillería en la relación bilateral

El procedimiento (preliminar) de esta investigación se sintetiza en el siguiente flujograma.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

Durante el planteamiento de esta investigación, se revisaron las investigaciones disponibles sobre la materia, desarrolladas tanto en la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, como en distintas publicaciones físicas y electrónicas de otros medios, encontrándose escasos trabajos que sistematizaran la estrategia de fronteras en general y la estrategia en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Perú-Colombia en particular.

Entre las investigaciones encontradas sobre el tema en específico, destacan dos trabajos producidos en la Academia Diplomática del Perú. El primero, es una Tesis que evalúa la estrategia del desarrollo fronterizo de Colombia desde la perspectiva peruana (Cossio, 2001) donde el autor sintetiza la estrategia de ambos países para el desarrollo de su región fronteriza común. Si bien dicha tesis constituye un valioso aporte a un tema relativamente poco trabajado en este país, se trata de un trabajo con 15 años de antigüedad sobre un tema que ha tomado un gran interés e impulso recién a partir del 2001 con nuevas iniciativas como la creación de las Zonas de Integración Fronteriza, por lo que es necesaria una nueva aproximación a la problemática fronteriza peruana colombiana que permita identificar cambios y continuidades en el proceso.

El segundo trabajo es el Estudio de Caso referido a los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Brasil (Vela, 2013) que busca identificar y evaluar los mecanismos implementados para evaluar el proceso e identificar los principales desafíos. El trabajo presenta un enfoque actual proporcionando tanto aproximaciones teóricas y conceptuales sobre el tema como los hallazgos específicos sobre el contenido, transformándose en una fuente importante para el presente estudio, especialmente en aquello relacionado con fronteras.

Con respecto al tema general de desarrollo e integración fronteriza, podemos encontrar varios trabajos útiles dedicados a temas específicos con otros países en otras fronteras peruanas, como son los casos de: las Oficinas Desconcentradas en la ZIF Perú-Brasil (García, 2014), la Conectividad Vial en la frontera con el Ecuador (Carbajal, 2012) y la Paradiplomacia en la integración fronteriza con Brasil (Cuti, 2010); pero ninguno trata sobre algún problema específico en la frontera peruano-colombiana.

Fuera del ámbito de la Academia Diplomática del Perú, los trabajos disponibles sobre la problemática fronteriza peruana son bastante escasos, pero se pueden mencionar algunos sumamente valiosos. Entre estos trabajos, destaca la reciente publicación de Nilo Meza (2016) titulado “Fronteras: Integración, facilitación y descentralización”, el cual contiene una serie de aportes teórico-conceptuales sobre temas como el desarrollo regional, los espacios fronterizos, la integración, entre otros. Asimismo, adquiere especial relevancia al presentar y desarrollar una serie de experiencias en torno al tema fronterizo en el Perú dentro del contexto andino.

Entre otros trabajos destacados sobre el tema, se pueden mencionar la reciente publicación de la Sociedad Geográfica de Lima del año 2015, titulada “Gestión Integrada de Fronteras en América Latina” (Novoa, 2015), que reúne 16 artículos especializados sobre la materia. Con respecto al área de estudio, el trabajo más reciente y completo sobre la problemática existente se encuentra en el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia (PEDICP, 2013), que proporciona un diagnóstico de la región y sirve de marco para los proyectos a realizarse en los próximos años. Finalmente, la obra de Fabián Novak y Sandra Namihás sobre las relaciones entre Perú y Colombia (2011) constituye un aporte valioso sobre el conjunto de las relaciones entre ambos países, dentro de las cuales el tema fronterizo se ha convertido en eje central en los últimos años.

2.2. Bases teóricas

Antes de comenzar a tratar directamente el tema central de esta investigación, el cual trata sobre la problemática del proceso de desarrollo e integración en la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia, es de suma importancia abordar previamente algunos conceptos relacionados al tema, como lo son las fronteras y sus distintos significados, el desarrollo, el desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y, finalmente, la ubicación de estos temas dentro de la teoría de relaciones internacionales.

2.2.1. De la concepción “lineal” a la concepción “zonal” de la frontera

El término “frontera” ha sido usado tradicionalmente para hacer referencia a dos conceptos muy distintos entre sí. Por un lado, frontera como una línea de separación entre dos territorios y/o entidades políticas y, por otro, frontera como una zona más amplia que abarca los territorios adyacentes a ambos lados de la línea de separación.

El concepto de “frontera línea” tiene una acepción jurídica y depende de una autoridad central – un Estado – que la mantiene y asegura su control y vigilancia (Novoa, 2015, p.20). Se trata, por lo tanto, de una línea que separa dos territorios dependientes de dos Estados distintos. En la actualidad, el término “límite” es el más utilizado en todos los ámbitos jurídicos y académicos para hacer referencia a esta “frontera línea”.

El término “límite” tiene su origen en la palabra latina “limes” que hacía referencia al fin de un territorio donde se ejercía autoridad política. Antiguamente, el concepto de frontera como una línea rígida o inamovible no existía. Los primeros tratados de los que se tiene conocimiento, como el egipcio-hitita del siglo XVIII A.C., no hacen mención a límites (el límite estaba basado en la división de las tierras fértiles).

Durante el periodo del Imperio Romano surge el concepto de “limes imperii” que constituía una línea de defensa compuesta de caminos fortificados con

una finalidad defensiva y aduanera. Este concepto de “limes” romano tenía más la característica de una “frontera” propiamente dicha debido a que no constituía una separación rígida entre la soberanía del imperio y los pueblos bárbaros, sino que más bien constituía la última parte de una línea de defensa en profundidad que comprendía toda una zona de contacto e intercambio entre el Imperio Romano y el exterior (Hansen, 2007, p.237-238). La frontera romana constituía el frente del imperio a partir del cual este se seguía expandiendo para llevar la civilización al resto de pueblos de Europa y Asia.

Si bien durante el Imperio Romano, y posteriormente en la Edad Media, ya existía noción sobre límites naturales (como el Danubio para el caso Romano o los cuatro ríos para el caso de la Francia Medieval), así como el límite fiscal era conocido en el mundo musulmán y bizantino, todavía no se hablaba de un límite político propiamente dicho (Motta, 1992, p.20). El proceso de atomización de la tierra que se produjo con la caída del Imperio Romano generó la aparición del feudalismo, produciendo un debilitamiento del poder central en favor de una gran cantidad de señores dueños de la tierra. Este proceso dura hasta el inicio de la edad moderna con el surgimiento y desarrollo de grandes monarquías absolutistas con una base territorial más definida.

El concepto de límite rígido y abstracto que se utiliza hoy en día surge y evoluciona en paralelo con el Estado moderno, a partir del cual se produce la “territorialización” de la soberanía estatal (Machado, 1998, p.2). El hito que marca este proceso es la Paz de Westfalia de 1648, que puso fin a la sangrienta Guerra de los Treinta Años y que consolidó el derecho de cada estado de ejercer soberanía exclusiva dentro de los límites su territorio, los cuales deberían ser reconocidos internacionalmente como inviolables e impenetrables (Hansen, 2007, p.239). Con la evolución de la ciencia y las técnicas cartográficas, los estados emprendieron la modernización de sus límites durante los siglos posteriores, emprendiéndose numerosos esfuerzos

por una delimitación¹ y demarcación² más exactas de los mismos. Este proceso de “linearización” de las fronteras llega a su máximo desarrollo en el siglo XX con fronteras rígidas y, muchas veces, incluso impermeables (Raffestin, 1993, p.167).

Por otra parte, el concepto de “frontera”, como sinónimo de “frontera zona”, hace alusión a la franja de territorio, de anchura variable, situada a ambos lados de los límites internacionales (De Cossio, 2014, p.158). Etimológicamente, el término hace referencia a lo que “está de frente”, por lo tanto, implica un territorio en el que diferentes actores y fenómenos interactúan espontáneamente. La frontera abarca una zona de contacto que es difícil de delimitar y cuyas dinámicas escapan muchas veces a la autoridad del Estado. No tiene una acepción jurídica como es el caso del concepto de “límite”, sino que más bien es de naturaleza social y económica. Constituye la manifestación, en una porción de territorio situada en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite internacional (Oliveros, 2002, p.4).

Las diferencias entre ambos conceptos son evidentes. Mientras que uno representa una línea imaginaria de separación de dos unidades políticas, el otro hace referencia a un territorio en el que se desarrollan interacciones dinámicas y complejas, mucho más allá de la actuación del Estado. El concepto de “frontera”, en muchos casos, puede constituirse como un elemento de integración entre los Estados involucrados al ser escenario de un conjunto de interrelaciones sociales, económicas, políticas y culturales, mientras que el “límite” es un factor de separación al separar unidades políticas soberanas, constituyendo un obstáculo fijo sin importar los vínculos físico-geográficos o culturales (Machado, 1998, p.2).

¹ Delimitación: Acto, con carácter eminentemente jurídico, mediante el cual dos Estados expresan de manera deliberada y concordante su voluntad política para establecer el límite entre sus territorios correspondientes (De Cossio, 2014, p.159).

² Demarcación: Acción técnica mediante la cual se señala en el terreno, con marcas visibles, puntos del límite previamente establecido (De Cossio, 2014, p.160).

Siguiendo el concepto de fronteras como un espacio de convergencia, y no de separación como lo sería el límite, se pueden definir a las regiones fronterizas como “espacios regionales donde se desenvuelven procesos económicos y sociales con características propias, entre las que sobresale su naturaleza transfronteriza, formados por territorios contiguos de dos o más países que, entre otros, demandan políticas y decisiones de política específicas en armonía con una política nacional de desarrollo regional” (Meza, 2016, p.58-59). Las regiones fronterizas estarían caracterizadas, por lo tanto, por las dinámicas propias de espacios transnacionales, así como por la decisiva influencia que imponen sus respectivos estados, como se puede ver en fenómenos como la política monetaria de cada país, la cual determinaría los flujos de bienes y servicios entre uno y otro lado de la frontera.

2.2.2. Espacios de frontera

Una vez hecha la distinción entre frontera “línea” y frontera “zona”, podemos referirnos a los espacios de frontera a partir de las definiciones establecidas en el Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2013). Estos se refieren a los ámbitos de la frontera en los cuales se ejecutan planes, programas, proyectos o estrategias, vinculados a los intereses nacionales y a los acuerdos internacionales sobre desarrollo e integración fronterizos. Según la legislación peruana, estos se proponen y definen a través de acuerdos internacionales producto de la negociación bilateral o multilateral en el ámbito internacional, o de forma concertada entre las entidades públicas responsables a nivel nacional.

Con respecto a la tipología usada para la gestión de espacios fronterizos, se suele hacer la diferenciación entre área, zona y región fronteriza basada fundamentalmente en la escala del territorio, siendo la región fronteriza la de mayor alcance (SELA, 2012, p.12). Para los fines de la presente investigación, se seguirá la tipología definida en la legislación peruana a través de la Ley

Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2013), la cual establece las siguientes categorías:

- a. Área de frontera: Constituye la franja de territorio nacional adyacente al límite internacional. Puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con el gobierno regional y el gobierno local que correspondan.
- b. Zona de frontera: Constituye el territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva.
- c. Región de frontera: Constituye el territorio de dos o más departamentos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo.
- d. Macrorregión de frontera: Está constituida por el territorio de dos o más regiones de frontera contiguas e integradas por corredores económicos y ejes de integración y desarrollo fronterizos.
- e. Zona de integración de frontera: Está constituida por el ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o multilaterales.

Además de las categorías definidas por la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, el Reglamento de dicha Ley (2013) establece, para facilitar la aplicación de lo establecido, los siguientes mecanismos territoriales complementarios:

f. Corredor de desarrollo fronterizo: Franja de territorio de integración económica, social, ambiental y redes de comunicación generados a lo largo de ejes viales que facilitan flujos comerciales, articulan áreas naturales protegidas, centros poblados y núcleos dinamizadores, que desempeña roles y funciones de apoyo al cumplimiento de las políticas de desarrollo e integración fronterizas. Constituye la base territorial de la estrategia y del proceso de planeamiento de desarrollo e integración fronterizas, contraparte de espacios equivalentes de los países limítrofes.

g. Región complementaria y de soporte al desarrollo fronterizo: Está constituida por aquellos territorios de gobiernos regionales que, sin ser de frontera, presentan una especial vinculación con los ejes viales de los corredores de desarrollo fronterizo, y ofrecen soporte a la aplicación de la Política de Fronteras.

h. Área crítica de frontera: Comprende el Área de Frontera, o parte de ella, que presenta graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad, por lo que requiere atención prioritaria por parte del estado, hasta que se superen las causas que originaron su calificación como tal.

i. Comunidades fronterizas vinculadas:

Son centros poblados ubicados en forma adyacente a ambos lados del límite internacional, definidos en el marco de acuerdos internacionales, siguiendo los criterios de razonabilidad y sostenibilidad, para los cuales se conviene la prestación de servicios y otros beneficios compartidos en favor de la población.

2.2.3. Una aproximación teórica al “desarrollo”

El “desarrollo” es la utopía social por excelencia (Boisier, 2001, p.5). Esta afirmación resume de forma muy gráfica la naturaleza del concepto, como algo intangible e inalcanzable. En muchos casos termina siendo un término usado indiscriminadamente en contextos distintos y con diferentes significados, al que se le agregan además una serie de “adjetivos” para distinguirse entre sí dependiendo del enfoque que se le quiera dar dentro de las múltiples disciplinas que trabajan alrededor del mismo.

La palabra “desarrollo” tal como la conocemos hoy en día tiene su origen y evolución en la segunda mitad del siglo XX. Se trata, por lo tanto, de un concepto acuñado en la postguerra en el contexto de la Guerra Fría y la descolonización, periodo en el que este se convirtió en el objetivo de los modelos capitalista, liderado y promovido por EEUU, y comunista, con la URSS a la cabeza. Asimismo, este adquirió gran parte de la atención de las Naciones Unidas debido a la aparición de una gran cantidad de nuevos estados con aparatos estatales incipientes y sistemas económico-productivos precarios. Con el transcurso de los años, el término ha ido evolucionando de tener un carácter fuertemente economicista en su origen a una concepción más integral y compleja del fenómeno en las últimas décadas, al mismo tiempo que también fueron surgiendo corrientes que cuestionan la idea misma del desarrollo (Bertoni, y otros, 2011, p.24).

Antes del siglo XX el término “desarrollo” no existía tal como lo conocemos. Durante el siglo XVIII, surgieron numerosos autores que revolucionaron (o fundaron) el pensamiento económico, involucrándose en el tema del crecimiento económico como problema central de la economía clásica. Dentro de estos autores clásicos podemos mencionar a Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill y Carlos Marx. Posteriormente, la economía neoclásica, en la que destacan nombres como Marshall, Walras, Pareto, Pigou y otros, introdujo con fuerza el tema de la distribución de la riqueza, lo que la convertiría en la raíz del concepto moderno de desarrollo (Boisier, 2001, p.1).

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo la formación de un nuevo orden internacional, el cual logró como sus principales consensos la promoción del proceso de descolonización y la extensión del progreso técnico y económico a todos los Estados, en la forma de desarrollo económico (Alcalde, 2014, p.34). En el plano político, tres documentos podrían considerarse fundacionales en esta fase de gestación de la idea de desarrollo: la Carta del Atlántico (1941), la Declaración de la Conferencia de San Francisco (1945) y el Punto iv de Truman (1949). En ellos se ofrece una visión sobre cuáles son los problemas del desarrollo, el subdesarrollo y cuáles deberían ser las estrategias para superar las desigualdades (Bertoni, y otros, 2011, p.25).

De manera simultánea a estas acciones políticas, se produjo un importante movimiento intelectual en el ámbito de las ciencias sociales que tuvo importante impacto en la ciencia económica, la sociología y la antropología, y que se expresó en el nacimiento de la economía del desarrollo y de la teoría de la modernización, como resultado de las reflexiones teóricas dirigidas a entender y explicar los procesos de mejoramiento de las condiciones de vida en occidente y la discusión de su aplicabilidad a otras regiones (Bertoni, y otros, 2011, p.24). Este enfoque presentaba de forma marcada un sesgo economicista y muchas veces la idea de desarrollo estaba íntimamente (o exclusivamente) ligada al crecimiento económico en determinado país o región.

El sesgo economicista llevó a fuertes críticas a fines de los sesentas, siendo la del economista británico Dudley Seers una de las más reconocidas e influyentes en lo que respecta al tema del desarrollo. Este autor criticaba el carácter eurocéntrico y homogeneizador que se le daba al desarrollo y afirmaba que la idea del desarrollo está cargada de juicios de valor y que más bien se debería apuntar a alcanzar las condiciones necesarias para alcanzar el potencial de la personalidad humana, resaltando como sus elementos

indispensables la alimentación, el empleo y la equidad, entre otros (Boisier, 2001, p.2).

Más adelante, ya en la década de los noventa, surge un nuevo paradigma a nivel internacional con la aparición del concepto de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en las ideas de destacados economistas como Amartya Sen (India) y Mahbub UI Haq (Pakistán). Este vendría a ser un esfuerzo del PNUD por hacer hincapié en la persona humana y sus capacidades y no en el crecimiento económico (PNUD, 2015). Asimismo, se creó un indicador numérico que permitiría comparar el desarrollo humano entre distintos países o regiones, al mismo tiempo que serviría como un punto de referencia para evaluar el desempeño de los mismos para alcanzar objetivos concretos de desarrollo. El IDH se basa en tres elementos para medir el nivel de desarrollo: la esperanza de vida al nacer, el nivel de escolaridad alcanzado y la riqueza expresada en el PBI per cápita en paridad de poder adquisitivo.

Finalmente, a esa nueva concepción holística y multidisciplinaria que se ha ido formando acerca del desarrollo humano, se suma la preocupación por el medio ambiente que comienza a aparecer con fuerza tras la primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo en 1971, lo que genera la aparición del concepto de desarrollo sostenible, formalizado en el Informe Brundtland *Nuestro Futuro Común* de 1987 de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Tras la Segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, este concepto pasa de tener un carácter principalmente ambiental a comprender los tres pilares básicos que lo caracterizan hasta el día de hoy: desarrollo social, desarrollo económico y protección del medio ambiente.

En la actualidad, el paradigma del desarrollo sostenible es la base de los diferentes esfuerzos por el desarrollo a nivel local, regional, estatal y mundial. Esto puede verse reflejado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles tras la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales reemplazarían a los 10 Objetivos del Milenio del año 2000. Finalmente,

debe resaltarse que es bajo el paradigma del desarrollo sostenible en que se enmarca la idea de desarrollo fronterizo que se tratará más adelante.

2.2.4. Desarrollo fronterizo

Antes de continuar con el tema del desarrollo fronterizo, es necesario hacer una aproximación conceptual a la “territorialización” del término desarrollo, pasando por los conceptos de desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, para finalmente llegar a la aplicación de estos a la realidad de los espacios fronterizos. Estos conceptos tienen un origen común y es el de los desequilibrios territoriales producidos en cualquier proceso de desarrollo, en los que amplios espacios tienden a “periferizarse” en relación a los centros más dinámicos de cada país o región, siendo las fronteras uno de los espacios más relegados en este proceso.

El desarrollo territorial es el concepto más amplio, en cuanto puede referirse a un proceso de desarrollo en cualquier recorte de la superficie terrestre, cualquiera sea la escala geográfica (Boisier, 2001, p.6). Por otra parte, para otros autores el desarrollo territorial tiene características más específicas, como se puede ver en la definición de Ángel Massiris (2012, p.18), que lo define como la estrategia mediante la cual, bajo el modelo de economía de mercado, se busca el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y mejores condiciones de producción para una mayor productividad y competitividad territorial (Massiris, 2012, p.18).

En cuanto al desarrollo regional, este se localiza en un ámbito geográfico de desarrollo denominado región y combina tres dimensiones: la espacial, la social y la individual. Busca la transformación sistemática del territorio a través del progreso de una comunidad; el fortalecimiento de la sociedad civil; el sentimiento de pertenencia regional hasta el progreso de cada individuo para su realización como persona (Boisier, 2001, p.7; Diaz & Ascoli, 2006, p.16).

Finalmente, el desarrollo local se refiere a un ámbito territorial inmediato que es la localidad (Díaz & Ascoli, 2006, p.16).

En lo que respecta al desarrollo fronterizo, este tiene las características del desarrollo regional, pero con las particularidades propias de los espacios de frontera. Las regiones fronterizas se tratan como espacios regionales, pero con procesos económicos y sociales con características propias, entre las que sobresale su naturaleza transfronteriza, formados por territorios contiguos de dos o más países que, entre otros, demandan políticas y decisiones de política específicas en armonía con una política nacional de desarrollo regional (Meza, 2011, p.31). El desarrollo fronterizo es el proceso de incorporación de las regiones fronterizas al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo (Oliveros, 2002, p.6). Se busca, por lo tanto, reducir las diferencias existentes en los aspectos socioeconómicos clave entre las diferentes regiones de un Estado nación (Meza, 2011, p.31).

Con relación al rol de los estados en las regiones fronterizas, estos buscarían no solo superar las asimetrías de desarrollo con relación a los centros nacionales como se mencionó anteriormente, sino también fomentar redes de cooperación transfronterizas, generar capacidades locales, promover la integración física con el resto del país y con el país vecino, mejorar los sistemas de control fronterizo que reduzcan costos y faciliten el flujo de personas y mercancías entre zonas de frontera, promover el establecimiento de zonas de libre tránsito en áreas donde califiquen para ello y velar por que estas iniciativas estén en armonía con los intereses de la población local y la protección del medio ambiente (Meza, 2016, p.61).

Para los fines de esta investigación, se utilizará la definición de Desarrollo fronterizo establecida en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011):

El Desarrollo Fronterizo es el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del

desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional.

2.2.5. Integración fronteriza

La integración fronteriza se puede definir como el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que, así conceptuado, generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto” (Oliveros, 2002, p.7; SELA, 2012, p.11). Esta se ha vuelto fundamental para promover el desarrollo fronterizo mencionado anteriormente, así como también para generar relaciones de paz y cooperación entre los estados involucrados y los diferentes actores locales.

Se pueden identificar tres niveles de acción dentro de cualquier estrategia de integración fronteriza: el institucional, el económico y el social (Meza, 2016, p. 77). Si se tiene en cuenta la historia de las relaciones fronterizas en América Latina, y en especial en el Perú, se puede ver que el nivel social, vinculado a las relaciones sociales entre los pueblos fronterizos, tiene una tradición que se remonta a épocas pre republicanas. Un buen ejemplo de este fenómeno son las relaciones socio-culturales de las poblaciones quechuas y aymaras en el altiplano peruano, boliviano y chileno. Otro caso digno de mencionarse es el de los pueblos shuar, awajún y wampis en la Cordillera del Condor, los cuales mantuvieron fuertes relaciones incluso en tiempos de conflicto entre Perú y Ecuador (Cárdenas, y otros, 2008).

Por otra parte, el nivel económico de la integración es el que ha primado en los procesos de integración en América Latina desde los años sesenta, configurándose zonas de libre comercio y mercados ampliados, a lo que se fueron agregando otras dimensiones como la superación del déficit de infraestructura, el libre tránsito de personas y la cooperación en distintos temas como educación, salud, seguridad, ambiente, turismo, entre y otros muchos aspectos promotores del desarrollo (SELA, 2013, p.12). El nivel institucional es el que más dificultades ha tenido en este proceso (Meza, 2016, p.77), pero también se han conseguido algunos logros importantes en los últimos años como la creación de mecanismos binacionales encargados de temas de integración y promotores de programas y proyectos en regiones fronterizas.

En lo que respecta al desarrollo del tema en América Latina, la integración fronteriza como parte fundamental de una estrategia de desarrollo y que involucra la creación de espacios regionales fronterizos, comienza a discutirse en la década de 1980, pero es recién en la década de 1990 en que los temas de desarrollo e integración fronteriza adquieren mayor desarrollo teórico y pasan a ser parte de las políticas de Estado (Meza, 2016, p.55), lo que puede verse en las políticas de la Comunidad Andina sobre el tema entre los años 1999 y 2001.

Finalmente, los espacios fronterizos poseen una serie de particularidades que hacen necesaria la adopción de estrategias conjuntas para superar los problemas que las aquejan y desarrollar al máximo sus potencialidades. Por lo tanto, se debe considerar la posibilidad de construir entidades supranacionales y formas de soberanía compartida para el manejo de asuntos que sobrepasan las fronteras nacionales y que deben ser abordados a través de la integración y la cooperación transfronteriza (Ramírez, 2001: p. 439).

Para los fines de esta investigación, se utilizará la definición de Integración fronteriza establecida en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011):

Es el proceso orgánico convenido con los países limítrofes en los espacios de frontera, que contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de dichos espacios.

Es acordada y regulada por el Gobierno nacional, siendo parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de desarrollo.

2.2.6. La integración dentro de la teoría de las relaciones internacionales

El tema del desarrollo mencionado en el subcapítulo anterior, si bien ha tomado una relevancia internacional sin precedentes desde la segunda mitad del siglo XX hasta el día de hoy, sigue siendo un asunto que compete fundamentalmente a la política interna de cada estado. Por otra parte, esta preocupación por el desarrollo adquiere características particulares cuando se da en regiones fronterizas, donde las dinámicas sociales y económicas trascienden los límites de los territorios de los estados involucrados. Frente a esa situación, los estados buscan relaciones de cooperación entre sí para conseguir de forma más eficiente los objetivos planteados frente a estos fenómenos transfronterizos, entrando así en el marco de estudio de la teoría de las relaciones internacionales.

La cooperación entre estados fue parte del primer debate dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales entre el Realismo y el Liberalismo, el cual se dio con fuerza en la primera mitad del siglo XX (Kavalski, 2007, p.455). Si bien ambas corrientes tienen precursores muy antiguos, como Tucídides, Maquiavelo, Hobbes, Hegel y Weber en el caso del Realismo; y Aristóteles, Alighieri, Kant, Bentham y Cobden en el caso del liberalismo, es recién en el siglo XX, en el periodo entre guerras en que se intentó establecer un orden mundial liberal con la creación de la Liga de las Naciones (Jiménez, 2003, p.120). Sin embargo, el fracaso de la Liga en evitar el estallido de la

Segunda Guerra Mundial significó el predominio de las teorías realistas en los años de post-guerra en el contexto de la Guerra Fría.

El Realismo Clásico, entre cuyos principales exponentes podemos mencionar a Edward H. Carr, Hans J. Morhenthau, George F. Kennan y Henry A. Kissinger, se basa en la idea de un sistema internacional anárquico, en el cual los estados compiten entre sí por hacer maximizar su poder. Los estados, a su vez, son entes unitarios y racionales, entre los cuales tienden a prevalecer relaciones de conflicto y de competencia. Así mismo, el Realismo parte de una concepción pesimista de la naturaleza humana, la cual carece de capacidad de progreso, que hace que los estados estén preocupados permanentemente por su supervivencia, minimizando así las posibilidades de cooperación entre ellos (Jackson & Sorensen, 2013, p.65-72).

Por otra parte, el liberalismo, o idealismo, parte de una visión más bien optimista de la naturaleza humana, en la que, si bien existen intereses opuestos y competencia, también existe la posibilidad de cooperación con resultados positivos para todas las partes. Los liberales afirman que la razón humana se puede sobreponer a la situación de anarquía y que el progreso es posible. Se rechaza la idea de que el conflicto es inevitable (Jackson & Sorensen, 2013, p.100-102). Para los liberales, las relaciones de interdependencia económica son las que llevan a la cooperación y a la paz debido al beneficio mutuo y al creciente costo del conflicto (Jiménez, 2003, p.122).

El debate entre realistas y liberales continuó a lo largo del siglo XX con la evolución del contexto internacional y las respuestas de los teóricos frente a la misma. En este contexto surge el neorealismo, entre cuyos exponentes más destacados se puede mencionar a Kenneth Waltz, que mantiene preceptos básicos similares al realismo clásico (como la anarquía como característica fundamental del sistema internacional y la tendencia al conflicto y la búsqueda de poder), pero incorpora nuevos elementos teóricos como la estructura del sistema internacional como factor decisivo sobre la política de

los estados. El neorrealismo es crítico a la idea de la interdependencia como nuevo factor que evita los conflictos ya que se afirma que esta ha existido desde mucho antes a lo largo de la historia. También se critica el rol crucial que los liberales le atribuyen a las organizaciones internacionales, así como se cuestiona al liberalismo republicano que afirma que una tendencia a la proliferación de democracias liberales llevaría a una disminución de los conflictos interestatales (Jackson & Sorensen, 2013, 120).

De la misma manera, los liberales también se adaptaron al cambio de contexto y a las críticas por parte de los neorrealistas, compartiendo algunos preceptos del neorrealismo (como la existencia de la anarquía), pero incluyendo nuevos elementos como la existencia de una autoridad internacional legítima, relaciones de interdependencia compleja entre los estados, mayor énfasis en los actores no estatales y relaciones pacíficas entre democracias. Según Andrew Moravcsik (2001), el mayor énfasis puesto en cada elemento llevaría a la distinción de diferentes tipos de corrientes del liberalismo, siendo las tres principales el “liberalismo idealista”, enfocado fuertemente en las identidades sociales; el “liberalismo comercial”, cuyo enfoque principal se centra en las relaciones económicas y comerciales que llevan a la interdependencia; y el “liberalismo republicano”, que da principal relevancia al papel de las instituciones, los procesos políticos, la representatividad y la democracia (Moravcsik, 2001, p.9-19).

Con relación a los temas de integración y cooperación, las diferentes teorías liberales concuerdan en que la cooperación entre los estados es posible y puede generar beneficio para todas las partes en cuestión. Además, se favorece la integración entre los estados como un mecanismo que no solo genera mayores beneficios sociales y económicos, sino que también constituye un factor que promueve la paz entre los países al hacer sumamente costoso el conflicto. En ese sentido, es bajo el marco de las teorías liberales de las Relaciones Internacionales que se tratará el tema del desarrollo y la integración fronteriza.

CAPÍTULO III: EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE PERÚ Y COLOMBIA Y EL IMPACTO DE LOS GABINETES BINACIONALES

3.1. El desarrollo y la integración fronteriza en el marco normativo del Perú y el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores

La **Constitución Política del Perú** establece en su Artículo 44° "... es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior". Asimismo, esta establece en sus artículos los deberes del Estado en relación con los tratados firmados (Artículo 55°), la política nacional del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales (Artículo 67°), las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales en cuanto al desarrollo de sus respectivos ámbitos de competencia (Artículos 192° y 197°) y la descentralización (Artículo 198°), siendo todos estos temas fundamentales para el desarrollo e integración de las fronteras.

Dentro del **Acuerdo Nacional**, se establece como **Sexta Política** la "Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración". Dentro de esta política, se establece que el Estado:

"... (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de este marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes. (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos..."

La **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N°29158** –establece en el Artículo 4° las competencias exclusivas de este, entre las que destacan la de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales. Asimismo, el Artículo 5° señala las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, la **Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores – Ley 29357** del año 2009 - establece en su Artículo 6° que el MRE es el ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participa en el Sistema Nacional de Integración Fronteriza. Este formula, promueve, supervisa y evalúa el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes.

En el año 2011, se aprobó la **Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza – Ley N°29778** – la que tiene como objeto definir los espacios de frontera; establecer los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regular el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Artículo 1°). La aplicación de la Ley N°29778 está regulada por el **Reglamento** de la misma, el cual regula la finalidad, organización y funciones del Sistema Nacional de Desarrollo de Frontera e Integración Fronteriza; y, a su vez, establece los mecanismos para la promoción del desarrollo sostenible de fronteras e integración fronteriza como política de Estado.

La Ley N°29778 establece en el Artículo 12° que el **Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF)** es el conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza. Así mismo, esta norma también establece en sus artículos 13° y 16° que uno de los componentes del SINADIF es el **Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF)**, el cual es la máxima instancia multisectorial

encargada de formular, conducir y evaluar la política del Estado en materia de desarrollo e integración fronteriza. La misma norma legal también establece que el **Ministerio de Relaciones Exteriores** es el **órgano rector del SINADIF**. Asimismo, se establece que la **Secretaría Ejecutiva del CONADIF** está a cargo de la **Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza** del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.2. La Frontera entre Perú y Colombia

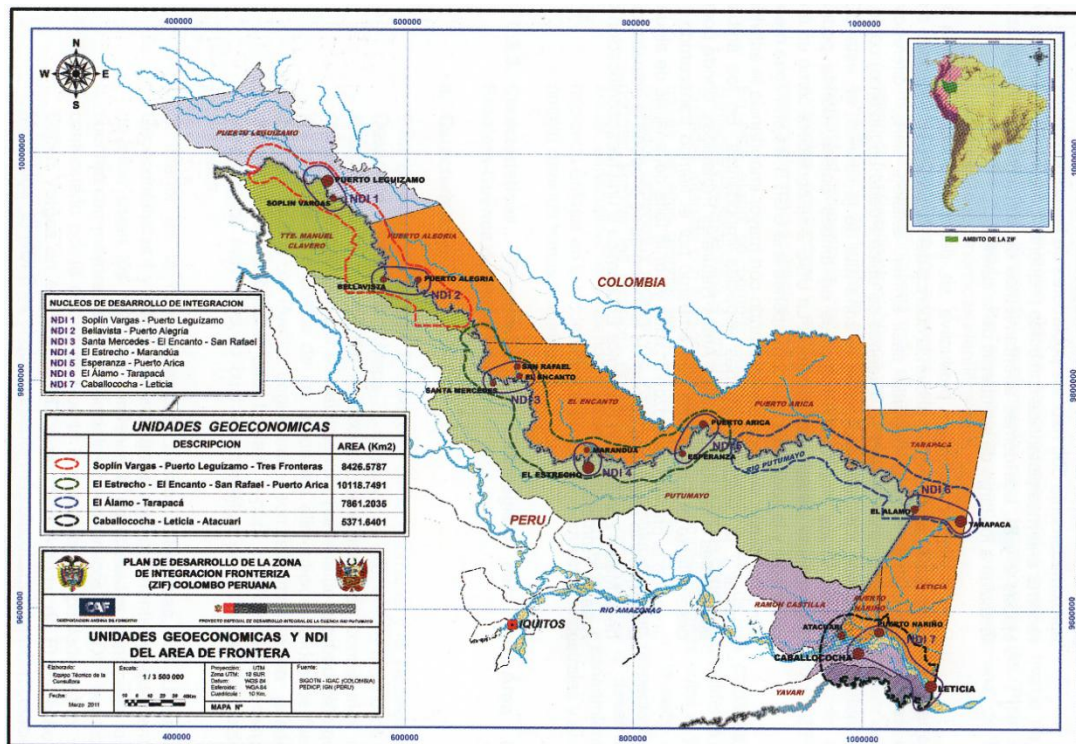
El territorio fronterizo entre Perú y Colombia comprende toda la franja, de anchura variable según la delimitación que hagamos del mismo, adyacente a la línea limítrofe que separa ambos países. A diferencia de los límites con el resto de países vecinos, en los que este está formado por un gran número de accidentes geográficos y/o líneas geodésicas, el límite con Colombia resulta fácil de describir al estar determinado por básicamente dos accidentes geográficos, que son los ríos Putumayo y Amazonas, y una larga línea geodésica que une los mismos³. Este límite alcanza una longitud de alrededor de 1626 kilómetros, siendo la tercera línea de frontera más extensa después de la frontera Perú – Ecuador (1629 kilómetros). Las características de la línea limítrofe entre Perú y Colombia resultan clave para entender la realidad de las poblaciones fronterizas en ambos países.

Tomando como referencia el diagnóstico elaborado en el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, se puede apreciar que la frontera entre Perú y Colombia es una inmensa región escasamente poblada y muy mal articulada al resto del territorio en ambos países. El siguiente mapa tomado de dicho Plan muestra los principales centros poblados a lo largo de la

³ Esta línea se inicia en la confluencia de los ríos Güepí y Putumayo. Continúa por el cauce del río Putumayo y desciende por su álveo hasta el punto de confluencia del thalweg del río Yaguas en el thalweg del río Putumayo. Continúa por una línea geodésica orientada hacia la desembocadura del río Atacuarí en el brazo Tigre del río Amazonas. El límite abandona la línea geodésica al cortar el río Yaguas y continúa por su ribera hasta el punto en que esta ribera corta nuevamente a la geodésica, reingresando en ella (el río Yaguas en su integridad se encuentra bajo la soberanía del Perú). De allí, sigue por la geodésica hasta el punto frente a la desembocadura del río Atacuarí en el thalweg del brazo Tigre, continuando por este último y finalmente por el thalweg del río Amazonas. El límite termina en el punto en que el paralelo de la boca de la quebrada San Antonio corta el thalweg del brazo del río Amazonas entre la isla Chinería y la ribera colombiana (Fuente: MRE – Dirección de Límites).

frontera, los que cobrarían gran relevancia al ser utilizados núcleos de integración y desarrollo a partir de los cuales se llevarían a cabo iniciativas que busquen tener impacto en las poblaciones que habiten el territorio de su área de influencia.

Mapa N°1: ZIF Perú Colombia y Unidades Goeconómicas



Fuente: PEDICP

La jerarquización urbana de los centros poblados de la zona de frontera en el sector del río Amazonas muestra que se tiene solo un centro poblado intermedio, que a su vez cumple el rol de capital departamental, que es la ciudad de Leticia (Colombia) con 24'449 habitantes.⁴ Esta sería la principal urbe de la zona del Amazonas en la triple frontera, por detrás de las ciudades de Tabatinga y Benjamin Constant en el lado brasileño con alrededor de 60'000 y 40'000 habitantes respectivamente. La ciudad de Leticia cuenta con

⁴ Cifra tomada del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia (2013) en base a los censos DANE 2005, INEI 2007 y del “Plan de Desarrollo de la Mano con la Comunidad 2008-2011” para el caso de la ciudad de Leticia con datos del 2008.

una situación privilegiada debido a su condición de capital departamental si se le compara con el resto de centros poblados fronterizos que se verán a continuación. Leticia goza de todos los servicios urbanos, vuelos diarios hacia Bogotá, infraestructura turística, oferta de educación superior y de salud, entre otros.

En el sector del Amazonas, el único centro poblado fronterizo en el lado peruano de cierta importancia relativa es la ciudad de Caballococha con 7885 habitantes aproximadamente. Caballococha es un centro poblado mucho menor, tanto en población como en importancia y equipamiento, a la ciudad de Leticia en el lado colombiano. Asimismo, se encuentra alejada de la triple frontera (alrededor de dos horas por río) y de la ciudad de Iquitos (dos días por río), por lo que no cumple el rol de ser el centro urbano fronterizo que conecte directamente con Colombia y Brasil. Leticia y Caballococha son los dos principales centros poblados del sector del Amazonas, seguidos por una serie de centros poblados menores y caseríos ubicados principalmente en el lado colombiano.

En lo que respecta al río Putumayo, este representa la mayor parte de la línea de frontera entre ambos países, con aproximadamente 1'323 kilómetros de longitud (representando más del 80% de la línea limítrofe entre Perú y Colombia). Esta es la zona de frontera más extensa, y a su vez la que presenta los mayores problemas de aislamiento y subdesarrollo en ambos países. En este sector, el único centro poblado de relativa importancia es Puerto Leguísimo, con poco más de 7000 habitantes en la zona alta de la frontera peruano-colombiana en el río Putumayo. Este es el centro poblado más importante de todo el sector del Putumayo, el cual brinda servicios al resto de centros poblados de su área de influencia (PEDICP, 2013, p.23). Cabe destacar que la ocupación del territorio de las cuencas altas de los ríos Putumayo y Caquetá en Colombia es mucho más significativa de lo que se puede encontrar en territorio amazónico peruano. Esto se puede apreciar en la siguiente imagen satelital en la que el verde claro representa la

deforestación y, por lo tanto, el territorio con un uso del suelo y ocupación más extensivos.

Imagen N°1: Triple Frontera Perú – Colombia - Ecuador



Fuente: Google Earth⁵

Además de Puerto Leguízamo, no existe ningún otro centro poblado de la misma dimensión a lo largo del río Putumayo en ninguno de los dos países. Sin embargo, podemos mencionar algunos centros poblados con importancia relativa dentro de sus zonas de influencia a lo largo del río Putumayo: Soplín Vargas (467 hab.), Puerto Alegría (411 hab.), Bellavista (216 hab.), El Encanto (413 hab.), San Rafael (381 hab.), Sta. Mercedes (308 hab.), Marandúa (140 hab.), El Estrecho (2'902 hab.), Puerto Arica (317 hab.), Esperanza (108 hab.), Tarapacá (1'353 hab.) y El Álamo (208 hab.).

⁵ Los límites internacionales provenientes de Google Earth son referenciales.

Imagen N°2: Puerto Alegría (Colombia)



Fuente: Google Earth

Imagen N°3: El Estrecho (Perú)



Fuente: Google Earth

Imagen N°4: Puerto Arica (Colombia)



Fuente: Google Earth

Imagen N°5: Tarapacá (Colombia)



Fuente: Google Earth

En lo que respecta al balance general de la población fronteriza, se puede resumir en que esta se concentra principalmente en el lado colombiano (68%) y alrededor de los dos núcleos principales que serían Leticia y Puerto Leguísimo. El resto de la frontera, principalmente en el Putumayo, posee numerosos centros poblados, caseríos y comunidades indígenas de menor dimensión y aisladas entre sí. Esto ha significado que tradicionalmente toda esta región haya sido considerada un espacio marginal tanto en Perú como en Colombia, con un bajo nivel de desarrollo y muy mal articulada con el resto de sus respectivos países.

3.3. Las relaciones entre Perú y Colombia previas a la agenda fronteriza

Las relaciones entre Perú y Colombia estuvieron marcadas durante todo el siglo XIX e inicios del siglo XX por la divergencia de posiciones en cuanto al tema territorial. La posición colombiana se puede resumir en la afirmación de la existencia de la Real Cédula de 1802 (pero con una interpretación distinta a la del Perú sobre la misma), en la exigencia de una salida al Amazonas y en la negación al Ecuador de la posibilidad de discutir solo con el Perú (Puente, 1927, p.112-113). El diferendo limítrofe, previo al acuerdo final, llegó a su punto más álgido en 1911 con el incidente del Caquetá, en el que tropas peruanas, al mando del entonces Teniente Coronel Benavides, ocuparon las guarniciones fronterizas colombianas de La Pedrera y Puerto Córdoba.

Superado el grave incidente fronterizo, Perú y Colombia emprendieron negociaciones para llegar a un acuerdo a través de un arbitraje de derecho y equidad, buscando una solución transaccional en la zona en disputa (Pons, 1962, p.130). Sin embargo, es recién durante el segundo gobierno de Augusto B. Leguía que Perú y Colombia optan por un arreglo directo a través de sus representantes oficiales don Alberto Salomón Osorio y don Fabio Lozano y Torrijos respectivamente. Dicha negociación culminó con el Tratado de Límites conocido como Salomón – Lozano, firmado en 1922 y ratificado en 1927 y 1928 por ambos países.

El tratado limítrofe generó una situación sui generis en la que Colombia ganaba no solo los territorios comprendidos entre el Putumayo y el Caquetá, sino también una salida al río Amazonas a través del Trapecio que incluía la población peruana de Leticia. Este resultado, claramente negativo en términos territoriales para el Perú, sumado al carácter secreto que tuvo durante todo el proceso de negociación, llevó a que el Tratado fuera rechazado por algunos sectores de la población, lo que llevó al conflicto de Leticia del año 1932 en el que un grupo de nacionalistas peruanos tomaron el poblado del mismo nombre, iniciándose una serie de enfrentamientos a lo largo de la frontera amazónica entre finales de 1932 e inicios de 1933.

Superado el conflicto armado, Perú y Colombia llegan a un acuerdo definitivo con el Protocolo de Río de Janeiro de 1934 y su acta adicional. En estos instrumentos ambos países se comprometen a dejar atrás los conflictos armados y a acudir ante la Justicia Internacional como método final para resolver problemas que no pudieran serlo por negociaciones diplomáticas directas (Ulloa, 1997, p.215). Asimismo, se ratificó el derecho a la libre navegación y tránsito, se establecieron algunas normas sobre el comercio de cabotaje, medidas de policía, sanidad e inmigración, y se fijaron las bases para un régimen aduanero que sería culminado posteriormente en el Convenio de Cooperación Aduanera de 1938 (Ulloa, 1997, p.217).

No se puede terminar el recuento de esta etapa de las relaciones entre Perú y Colombia sin mencionar el espinoso caso del asilo de Haya de la Torre, en el que el líder histórico del APRA solicitó asilo a la Embajada de Colombia en Lima en enero de 1948 tras dictarse órdenes de arresto contra los miembros del partido. Dicho incidente llevó a un debilitamiento de las relaciones entre los dos países debido a las posturas divergentes que tenían sobre el tema: Colombia quería otorgarle el asilo mientras que Perú exigía la devolución del perseguido a las autoridades peruanas. Esta disputa llegó hasta la Corte Internacional de Justicia, la que se pronunció dos veces (en 1950 y 1951), pero sin llevar a una solución definitiva del problema. Finalmente se acuerda

un arreglo definitivo tres años más tarde en 1954, en el que se le permite a Haya de la Torre abordar el avión que lo conduciría hacia México.

A partir de entonces, las relaciones entre Perú y Colombia mejorarían, pero ninguno de los dos países vería al otro como su posible socio estratégico (Novak & Namihás, 2011, p.24). Cabe destacar durante las siguientes décadas, la política exterior colombiana estuvo condicionada en gran medida por su lucha contra la violencia y el narcotráfico, así como por su particular acercamiento a los Estados Unidos (Bákula, 2002, p.964). Esta situación condujo a que los dos países mantuvieran relaciones cordiales, pero sin llegar a niveles de acercamiento mayores. Esto recién se comienza a revertirse a mediados de la década de 1980 durante los gobiernos de Alan García y Virgilio Barco. En este periodo se puede destacar como un hito en las relaciones entre ambos países el encuentro presidencial de San Antonio, siendo el primero de su tipo después de 46 años, y que a su vez permitió un mayor acercamiento entre los dos países y la suscripción de una serie de acuerdos y convenios de cooperación (Novak & Namihás, 2011, p.27).

Es en este contexto en que los temas de integración y desarrollo amazónico y fronterizo surgen como un eje central dentro de las relaciones entre Perú y Colombia, junto a los intereses propios de la relación bilateral y los intereses de la relación dentro del conjunto regional (que incluye la acción dentro de los organismos subregionales, regionales, hemisféricos y mundiales) (Bákula, 2002, p.964). Esto llevaría a la creación de una serie de acuerdos y mecanismos para hacer frente a esta problemática común, con resultados dispares, pero con un impulso creciente en los últimos años, lo que será detallado a continuación.

3.4. El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia (1978 – 2013)

3.4.1. El Tratado de Cooperación Amazónica y la OTCA

El Tratado de Cooperación Amazónica es el primer esfuerzo por una integración regional enfocada en el desarrollo sostenible de la Amazonía y en el respeto a la soberanía de los países amazónicos. Esta surge por iniciativa de Brasil tras las numerosas voces internacionales, provenientes de los países del G-7, que formulaban la idea de la internacionalización de la Amazonía dentro de un contexto de ambientalismo internacional tras la Conferencia de Estocolmo de 1972 (Piedra-Calderon, 2007, p.62).

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue firmado el 3 de julio de 1978 en la ciudad de Brasilia por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Este fue suscrito con la finalidad de promover el desarrollo armónico de la región y el bienestar de sus poblaciones, además de reforzar la soberanía de los países sobre sus territorios amazónicos. El fortalecimiento de la cooperación regional es el principal medio para alcanzar esos objetivos (Itamaraty, 2016).

El Tratado prevé el incremento de la investigación científica y tecnológica, el intercambio de informaciones, la utilización racional de los recursos naturales, la libertad de navegación, la preservación del patrimonio cultural, los cuidados con la salud, la creación de centros de investigación, el establecimiento de una adecuada infraestructura de transportes y comunicaciones, y el incremento del turismo y del comercio fronterizo (OTCA, 2016).

Durante este primer periodo (1978-1995), los países firmantes tuvieron poca o nula actuación real por hacer efectivos los mecanismos de cooperación para el cual se había firmado (Tica, 2012, p.40). Durante este periodo, la participación de los países fue de carácter formal y no se concertaron programas ni políticas de acción definidas, por lo que los países miembros

acordaron crear la institucionalidad necesaria para lograr los objetivos del tratado (Tica, 2012, p.40).

Con la finalidad de fortalecer institucionalmente este Tratado, en el año 1995 las partes decidieron crear una Secretaría Permanente dotada de personalidad jurídica. Dicha decisión se implementó en diciembre de 1998 con la firma del Protocolo de Enmienda al TCA en Caracas, el cual establece la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la instalación de su Secretaría Permanente (SP), que se llevó a cabo el 2 de agosto de 2002, con la última ratificación por parte del Gobierno Colombiano. A partir de ese momento, adquiere vida jurídica la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Esta Organización se constituiría como el mecanismo responsable por el perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del Tratado (OTCA, 2016).

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) cuenta con las siguientes instancias:

Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores	Es la instancia máxima de decisión, responsable de fijar las directrices básicas de la política común, evaluar iniciativas desarrolladas y adoptar decisiones necesarias a la consecución de los fines propuestos.
Consejo de Cooperación Amazónica (CCA)	Está integrado por los representantes diplomáticos de alto nivel de los Países Miembros del Tratado. Tiene por atribuciones velar por el cumplimiento de los objetivos, finalidades del Tratado y de las decisiones adoptadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.
Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR)	Está conformada por los representantes de los Países Miembros acreditados ante la OTCA. Es un órgano consultivo y auxiliar del CCA.
Comisiones Nacionales Permanentes (CNP)	Son las encargadas, a nivel nacional, de la ejecución de las decisiones de las instancias de la Organización. En estas Comisiones se reúnen, bajo orientación de las Cancillerías, todas las instituciones responsables por el desarrollo y cooperación amazónica en sus respectivos territorios.

Reunión de Presidentes de los Países Amazónicos	No es una instancia ordinaria del Tratado de Cooperación Amazónica. Se trata de un foro fundamental para el diálogo sobre los intereses comunes, el intercambio de opiniones acerca de los temas que afectan la zona, y el consenso en cuanto a las acciones orientadas a lograr el desarrollo de la región por medio de políticas y estrategias conjuntas.
---	---

Fuente: OTCA, 2016. Elaboración propia

Los Jefes de Estado se reunieron tres veces en Manaus, Brasil. El mes de mayo de 1989 discutieron el futuro de la cooperación para el desarrollo y la protección del patrimonio de sus respectivos territorios amazónicos; en febrero de 1992, en preparación a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en noviembre de 2009 donde, además de abordar temas sobre Cambio Climático expresaron su firme respaldo a la gestión de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA 2016).

El Tratado de Cooperación Amazónica, y luego la Organización creada a partir del mismo, constituyen la primera (y única) organización regional para tratar exclusivamente la problemática amazónica; sin embargo, esta ha sido objeto de numerosas críticas en cuanto a su naturaleza y su capacidad de lograr acuerdos vinculantes para las partes. La gestión de los recursos naturales termina siendo prerrogativa de cada Estado, respetándose la soberanía de los mismos, haciéndose valer así uno de los principales principios que originó el tratado (Tica, 2012, p.28).

En lo que respecta al balance de la OTCA dentro de la agenda de desarrollo sostenible de la amazonía, esta ha pasado por diferentes etapas, pasando del poco dinamismo de sus inicios hasta las reestructuraciones de los últimos años que buscan darle un nuevo impulso. La OTCA es una plataforma que todavía posee un gran potencial para introducir y visibilizar la agenda amazónica, fomentar la cooperación sur-sur y norte-sur, y financiar programas y proyectos en beneficio de la región amazónica.

3.4.2. El Tratado de Cooperación Amazónica entre la República Peruana y la República de Colombia

Tras la firma del TCA, surgen una serie de iniciativas entre los países amazónicos para dar impulso a los temas amazónicos desde el ámbito bilateral que permita dar mayor dinamismo a su agenda amazónica común. En ese contexto, se firma el Tratado de Cooperación Amazónica entre Perú y Colombia el 30 de marzo de 1979, con el objetivo de dar máxima prioridad y dinamismo a una política amazónica orientada hacia el establecimiento de las formas y mecanismos que mejor se adecuen a las singulares necesidades que plantea el desarrollo integral de sus respectivos territorios amazónicos, asegurando así la plena incorporación de ellos a sus economías nacionales.

Para ello, el Tratado establece, entre otros, otorgar facilidades para la navegación comercial; mejorar las condiciones de navegabilidad del río Putumayo; crear una Comisión Mixta de carácter técnico para el levantamiento conjunto de una carta de navegación de los ríos Putumayo y Amazonas en los sectores en que constituyen fronteras entre los dos países; así como el intercambio de toda la información relativa a la navegación en las cuencas de los dos ríos mencionados; y estudiar el establecimiento de un servicio regular de navegación por los ríos Putumayo y Amazonas que sería prestado por embarcaciones de las dos naciones en las mismas condiciones para las nacionales de uno y otro país.

Por otra parte, el Tratado busca reafirmar la soberanía y uso racional sobre los recursos naturales amazónicos y los recursos hídricos compartidos; fomentar el comercio de los productos originarios de sus territorios amazónicos; propiciar la cooperación en el desarrollo de actividades económicas e industrias de interés común; establecer programas bilaterales de cooperación científica y tecnológica destinados a promover el desarrollo integral de sus territorios amazónicos; gestionar conjuntamente los créditos internacionales que requieran para el financiamiento de estudios y la ejecución de proyectos; promover la investigación científica y el intercambio

de informaciones y de personal técnico; y la coordinación y apoyo mutuo en los servicios de salud.

Asimismo, se busca contribuir al incremento de las corrientes turísticas hacia sus territorios amazónicos; adoptar las medidas pertinentes a fin de que los sistemas de comunicaciones oficiales que operan en las zonas amazónicas limítrofes presten a los nacionales del otro país servicios en idénticas condiciones que a sus propios nacionales; coordinar los lineamientos del desarrollo rural de sus respectivos territorios amazónicos y de adoptar medidas conjuntas para optimizar e impulsar el aprovechamiento del potencial forestal, agropecuario y pesquero de la Amazonía.

Las partes se comprometen a la creación de una Comisión Mixta de Cooperación Amazónica colombo - peruana de carácter permanente para que se encargue del estudio y coordinación de programas de interés común para sus respectivos territorios amazónicos vecinos de conformidad con las estipulaciones del Tratado.

En el marco del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano Colombiano, se crearon mecanismos como la Comisión Administradora Nacional del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo - Peruana (1992), el Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú (2005), y el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú (2006).

3.4.3. La Comisión de Vecindad e Integración Peruano - Colombiana (1994 – 2013)

La Comisión de Vecindad e Integración Peruano - Colombiana (CVIPC) fue creada mediante Acta formal suscrita en Bogotá en el año 1994 y tiene como antecedente directo el exitoso caso de la Comisiones Especiales de Asuntos Fronterizos (COPAF) entre Colombia y Venezuela de 1989 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016). La CVIPC tiene a su cargo velar por el cumplimiento de los Acuerdos fronterizos, así como de facilitar la definición y ejecución de programas conjuntos que conduzcan a la complementariedad de las economías, sobre la base de la vecindad geográfica (MRE, 2012, p.10).

De acuerdo al Acta de Constitución y al Estatuto de la misma, la CVIPC estaría presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países o por sus respectivos representantes. Esta se constituiría como el principal mecanismo bilateral encargado de velar por los temas relacionados al desarrollo social y económico mancomunado, en aras de impulsar la cooperación e integración entre los dos países. Al respecto, es destacable que esta surgiera como medio para revertir la situación que existía, ya que anteriormente se presentaba determinada lentitud en plasmar las decisiones a las que se llegaba en las relaciones oficiales entre ambos Estados, sea por falta de definición, por descuido o por ausencia de voluntad política (Torrijos, 1998, p. 79-80).

Para el cumplimiento de dichas funciones, la CVIPC estaría integrada por las Comisiones Nacionales reunidas conjuntamente bajo la presidencia de los Ministros de Relaciones Exteriores, constituyéndose como el máximo nivel de decisión. Dicha comisión se reuniría anualmente y de forma intercalada en los dos países. Asimismo, este mecanismo estaría estructurado en tres niveles: las Comisiones Nacionales, formadas por los representantes de los sectores involucrados en los temas de vecindad; la Comisión Ejecutiva Binacional, como órgano responsable de las acciones necesarias para la aprobación y

seguimiento de los planes y proyectos; y los Comités Técnicos Binacionales (CTB), constituidos como grupos de trabajo para abordar temas específicos. Tras la reestructuración del año 2003, se consolidaron tres CTB para apoyar la labor de la CVIPC: CTB de Desarrollo e Integración Fronteriza, CTB de Cooperación y CTB de Comercio, Turismo e Inversiones.

Tras la suscripción por parte de Colombia del Memorandum de Entendimiento relativo a la Comisión de Vecindad e Integración Colombo - Peruana, culminó en el mes de julio de 2015 el proceso de reestructuración del mecanismo, iniciado en 2013, a fin de dotarlo de una mayor flexibilidad para el desarrollo de políticas fronterizas conjuntas y adaptarlo a las nuevas realidades de la relación bilateral, particularmente la creación del Gabinete Binacional, máxima instancia de diálogo político entre los dos Estados (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016).

3.4.4. El Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP)

En el año 1988, Perú y Colombia acordaron en la primera reunión de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano – Colombiano el lanzamiento del Plan Colombo Peruano Para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP); sin embargo, los graves problemas políticos internos en Colombia y el conflicto Perú-Ecuador desviaron la atención de ambos gobiernos en relación al plan binacional, por lo que este recién se culmina en 1998 con el auspicio de la OEA (Soria, 2011, p. 30-32).

El PPCP contemplaba cinco programas a partir de los cuales se desprendían una serie de sub-programas, proyectos y sub-proyectos por un valor de 88 millones de dólares. A continuación, se puede apreciar la lista de programas y proyectos comprendidos en el plan en la siguiente tabla.

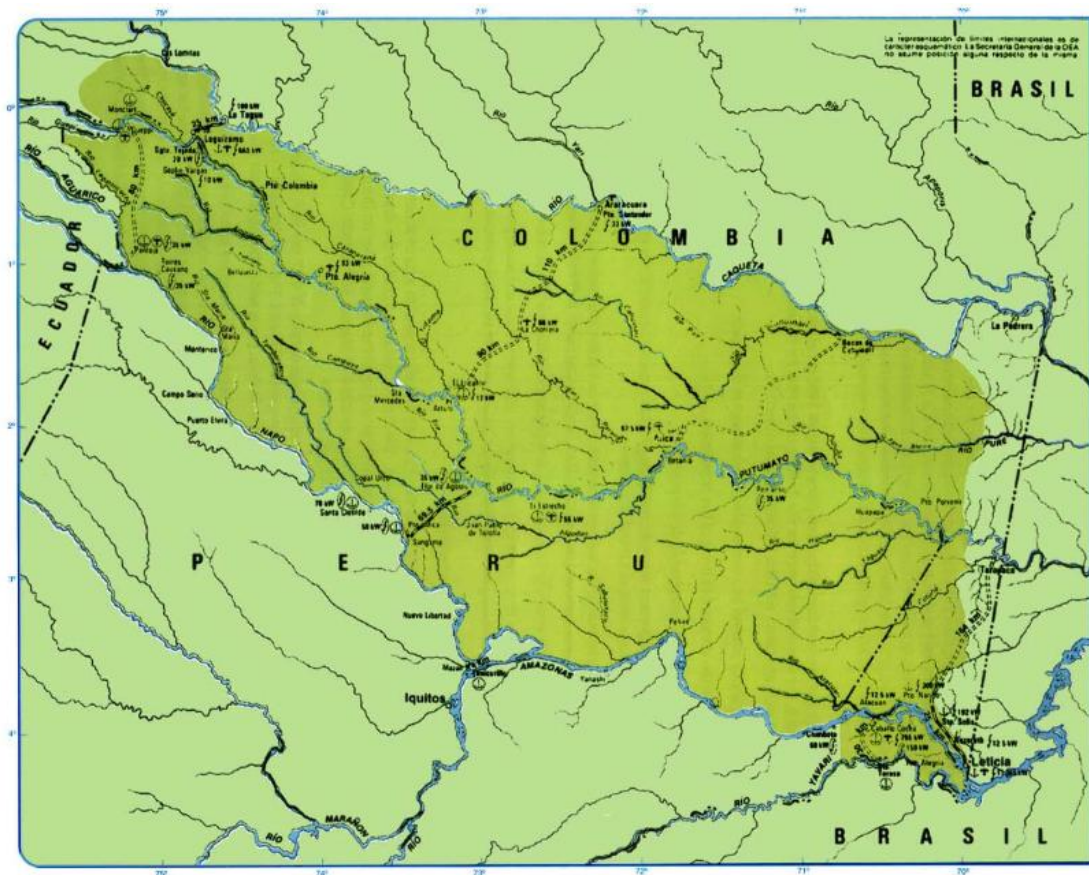
PROGRAMAS Y SUB-PROGRAMAS	PROYECTOS Y SUB-PROYECTOS
1. Medio Ambiente	
1.1. Acondicionamiento Ambiental	1.1.1. <u>Educación Ambiental</u> 1.1.1.1. Formación Promotores 1.1.1.2. Materiales de Apoyo 1.1.1.3. Reciclaje Residuos Sólidos 1.1.1.4. Saneamiento Ambiental
	1.1.2. <u>Manejo Integral y Sostenible de Bosques</u> 1.1.2.1. Tarapacá – Colombia 1.1.2.2. Flor de Agosto - Perú
	1.1.3. <u>Parques Naturales Nacionales</u> 1.1.3.1. Yaguas y Güepi – Perú 1.1.3.2. Paya – Amacayacu - Colombia
2. Actividades Productivas	
2.1. Consolidación del Sector Agropecuario	2.1.1. <u>Manejo de la Fauna Silvestre</u> 2.1.1.1. Inventario de la Biodiversidad Regional 2.1.1.2. Evaluación Conocimiento Nativo sobre Fauna Silvestre 2.1.1.3. Evaluación Potencial Actual de Recursos Faunísticos 2.1.1.4. Establecimiento Red Centros de Investigación 2.1.1.5. Evaluación Status Actual Especies más Vulnerables 2.1.1.6. Educación Ambiental 2.1.1.7. Evaluación Preservación Producción 2.1.1.8. Evaluación Paquetes Tecnológicos 2.1.1.9. Ecoturismo
2.2. Apoyo a la Producción	2.2.1. <u>Manejo Integral de Pesca</u> 2.2.1.1. Pesca de Consumo y Ornamental 2.2.1.2. Piscicultura 2.2.1.3. Manejo y Desarrollo de la Pesca 2.2.1.4. Capacitación
3. Infraestructura y Desarrollo Social	
3.1. Comunidades Indígenas / Nativas	3.1.1. <u>Atención Integral a las Comunidades Indígenas / Nativas</u>

	3.1.1.1. Consolidación de la Producción Agropecuaria 3.1.1.2. Mejoramiento de la Comercialización 3.1.1.3. Conservación y Aprovechamiento de los RRNN 3.1.1.4. Saneamiento Comunitario 3.1.1.5. Salud Comunitaria 3.1.1.6. Educación
3.2. Salud	3.2.1. <u>Integral de Salud</u> 3.2.2. <u>Saneamiento Ambiental</u>
3.3. Educación	3.3.1. Educación
4. Comercialización	4.1. <u>Comercialización</u> 4.1.1. Centro Oficina de Promoción de Comercio e Inversiones 4.1.2. Desarrollo y Promoción del Ecoturismo
5. Gestión y Organización Institucional	5.1. <u>Organización y Gestión Institucional</u>

Fuente: PPCP. Elaboración propia.

El conjunto de programas y proyectos del plan buscan alcanzar los objetivos planteados en el mismo que son, entre otros, lograr el desarrollo integral y sostenible de la región, mejorar el nivel de vida de la población, prestar atención integral a las comunidades indígenas, e incorporar plenamente el área a la actividad económica y productiva de Colombia y Perú. Estos esfuerzos se centran en un área de aproximadamente 160,500 km² en la zona fronteriza entre Perú y Colombia, abarcando los departamentos de Putumayo y Amazonas en Colombia, y el norte del departamento de Loreto en Perú. Cabe señalar que, si bien la mayor parte del área de acción comprende la cuenca del río Putumayo, el plan también abarca parte de la cuenca del Napo (Perú), el Caquetá (Colombia) y el Amazonas.

Mapa N° 2: Área de trabajo del PPCP



Fuente: PPCP

El PPCP tuvo serios problemas para implementarse desde un inicio. En primer lugar, tardó 10 años en culminarse pese a que fue parte de los compromisos de la Primera Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Peruano – Colombiano en 1988. El plan se creó por una consultoría de la OEA, pero nunca llegó a darse un compromiso real por parte de los dos países para su implementación y seguimiento, así como tampoco se logró construir la institucionalidad que la consultoría del plan recomendaba. No fue un instrumento que tuviera el suficiente respaldo político ni el involucramiento de las diversas autoridades y sectores necesarios para una exitosa implementación.

Por otra parte, el PPCP resultó ser muy dependiente de la cooperación internacional para ejecutar inversiones en los ambiciosos proyectos binacionales. Dicha financiación internacional fue escasa y se tradujo en la ejecución de solo algunos de los proyectos iniciales, aunque se hicieron destacables esfuerzos nacionales por parte de los dos países a través de las instituciones nacionales involucradas, como fue el caso del Proyecto Especial Putumayo en el caso peruano. La experiencia de este primer plan de desarrollo fronterizo serviría de lección para corregir estos errores en la posterior estrategia de desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza creada en la década siguiente.

3.4.5. El Proyecto Especial Binacional Desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP)

Para generar una contraparte nacional al Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, el Gobierno Peruano creó, mediante el Decreto Supremo N° 153-91-PCM del 27 de Setiembre de 1991, el Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP), el cual entró en funcionamiento en 1994. Desde entonces, el PEDICP ha tenido un rol importante en la identificación, formulación y ejecución de múltiples iniciativas en su ámbito de acción, que abarca un ámbito geográfico de aproximadamente 80'000 km² en las cuencas de los ríos Putumayo, Napo, Yavarí y Amazonas.

El objetivo del PEDICP es contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, incorporando plenamente el ámbito a la actividad económica y productiva nacional y fronteriza, mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la inversión en infraestructura económica y productiva esencial orientada a la seguridad alimentaria, mercado regional, nacional e internacional; para lo cual establece acuerdos y coordinaciones con el gobierno regional, los gobiernos locales y las organizaciones sociales de los pueblos indígenas de la zona de influencia (PEDICP, 2016).

El Proyecto Especial se constituye en el principal instrumento del Gobierno Nacional para implementar los acuerdos binacionales y acciones de integración, que desde 1979 vienen desarrollando las repúblicas vecinas en el marco de las Zonas de Integración Fronteriza Perú - Colombia, Perú - Ecuador y Perú - Brasil. El PEDICP asume las funciones de Secretaría Técnica y coordinación regional de las comisiones binacionales que viene impulsando el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo a las políticas de integración definidas por la comunidad Andina de Naciones y los acuerdos de integración con la República Federativa de Brasil. (PEDICP, 2016).

3.4.6. Las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN y la ZIF Perú – Colombia

El tema del Desarrollo e Integración Fronteriza alcanzó un desarrollo mayor y programático en la Comunidad Andina entre los años 1990 y 1991, dentro del marco del denominado “Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina”, en el que se conviene definir una estrategia de desarrollo e integración fronteriza que incluya la propuesta de planes y programas de acción destinadas a poner en práctica la voluntad política de los gobiernos puesta de manifiesto hasta entonces (Meza, 2016, p.64). Era la primera vez que se hablaba sobre la necesidad de definir una estrategia de desarrollo e integración en las zonas de frontera de los Países Miembros, más allá de la retórica que se limitaba a proclamar su incorporación a las economías nacionales sin visión integradora (Meza, 2016, p.64).

Las Zonas de Integración Fronteriza parten de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, aprobada en mayo de 1999 por medio de la Decisión 459, cuyo objetivo es el fortalecimiento y consolidación del proceso de integración entre los países miembros. Para esto se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, integrado por las autoridades nacionales competentes, con el encargo de proponer

programas y planes de acción (Cossio, 2001, p.78; Novak & Namihas, 2011, p.80).

En el año 2001, los países miembros de la Comunidad Andina acuerdan en la XI reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Cartagena, dar mayor impulso al tema fronterizo a través de una “Política Comunitaria de integración y desarrollo fronterizo”, dando paso a la Decisión 501 que reguló finalmente la figura de las ZIF (Gonzales, 2005, p.30). De esta manera, se crearon las ZIF con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible e integración fronteriza de los países de la CAN. A continuación, se presentan en las siguientes tablas los objetivos de las ZIF y las acciones que los Países Miembro procuraron emprender:

Objetivos de las Zonas de Integración Fronteriza
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.

Fuente: Decisión 501 de la CAN, artículos 9°. Elaboración propia.

Acciones a emprender en las Zonas de Integración Fronteriza

- 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) Emprender 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.

Fuente: Decisión 501 de la CAN, artículo 9°. Elaboración propia.

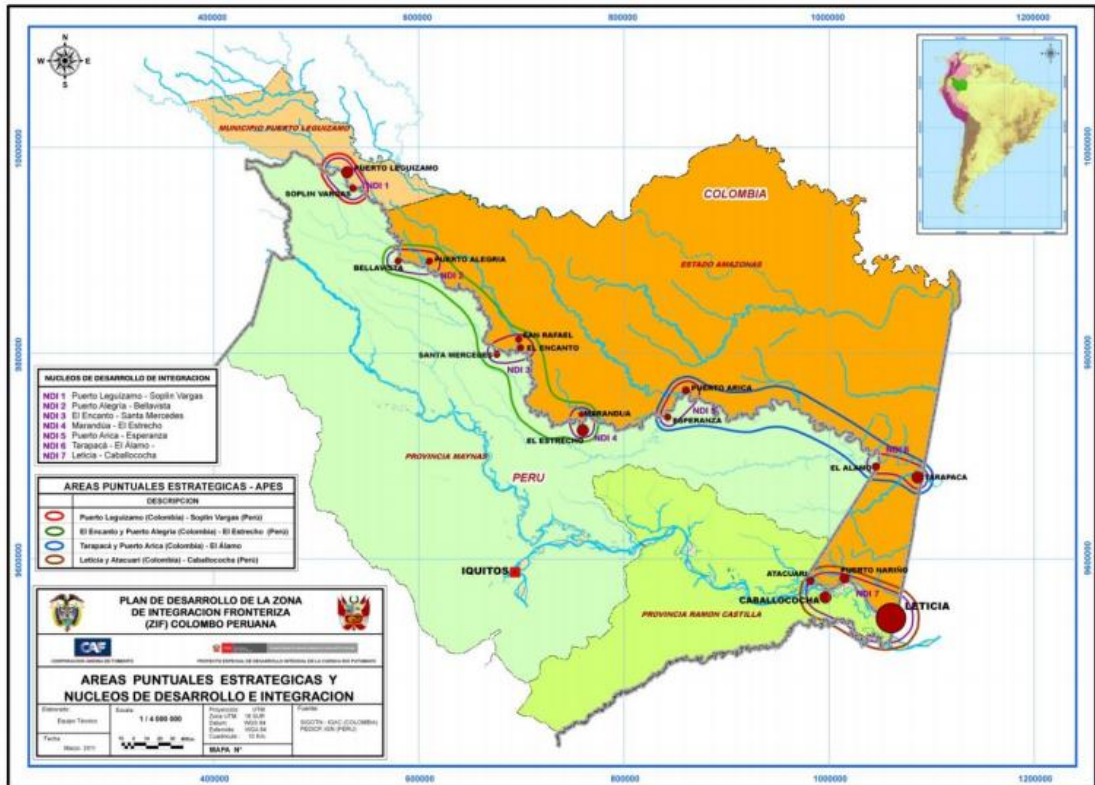
En ese contexto, acorde a lo establecido en el artículo segundo de la decisión 501⁶ y a los acuerdos logrados en la Reunión de Trabajo sobre la Zona de Integración Fronteriza Colombo – Peruana, celebrada en la ciudad de Iquitos los días 21 y 22 de febrero del año 2002, Perú y Colombia deciden establecer una Zona de Integración Fronteriza, la que fue creada por medio de intercambio de Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

El territorio de la ZIF Perú – Colombia comprende las provincias de Maynas y Ramón Castilla en el departamento de Loreto en la República del Perú (y posteriormente se incluye la recientemente creada provincia del Putumayo) y el departamento de Amazonas y el municipio de Puerto Leguizamo, en el departamento del Putumayo, en la República de Colombia. Asimismo, se establecieron cuatro “Áreas Puntuales y Estratégicas” para centrar esfuerzos en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida, mediante la ejecución de proyectos que permitan la cooperación en temas prioritarios. En el año 2011, por instrucciones de ambas Cancillerías, se cambió la denominación de

⁶ CAN. Decisión 501. 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”.

dichas Áreas Puntuales y Estratégicas por la de Unidades Goeconómicas UGE para su utilización en el Plan de Desarrollo de la ZIF Perú – Colombia.

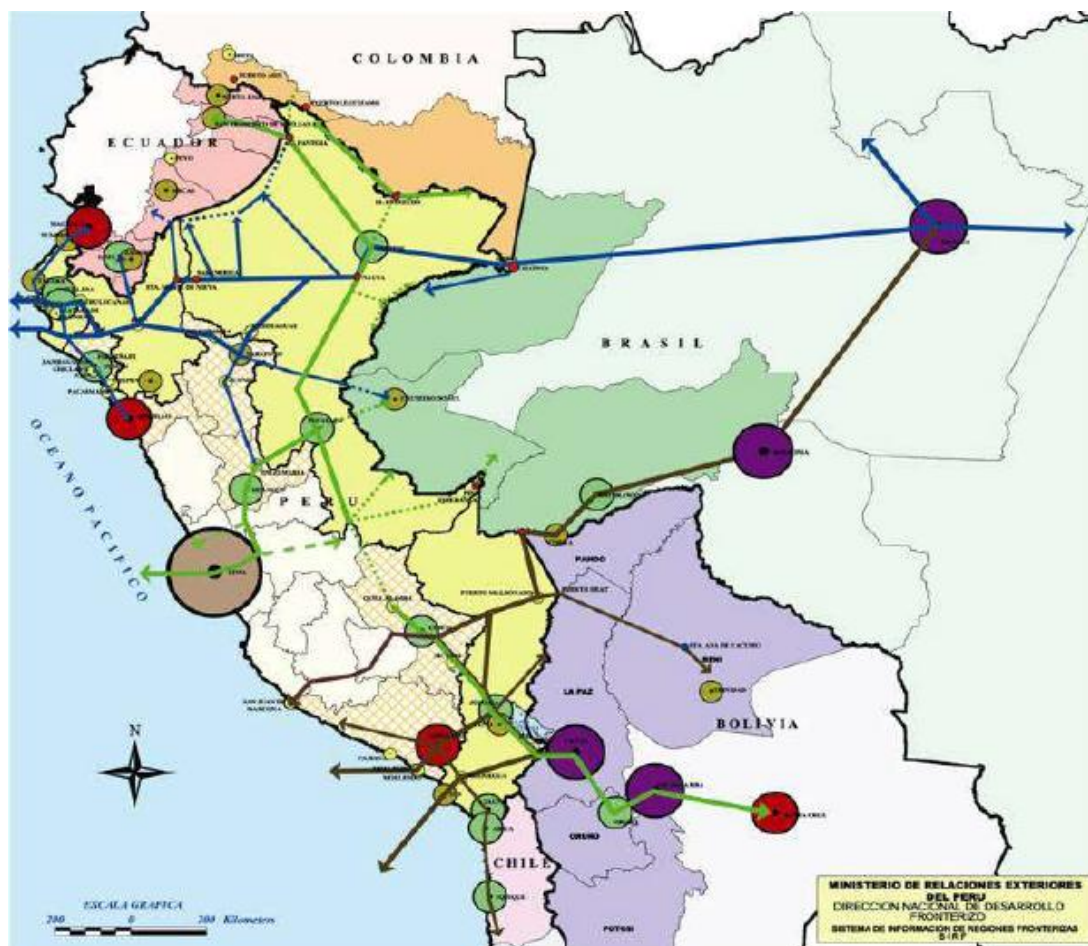
Mapa N° 3: Áreas Puntuales Estratégicas y Núcleos de Integración y Desarrollo



Fuente: PEDICP

Cabe señalar que la creación de las Zonas de Integración Fronteriza por parte de la CAN, y luego la creación de la ZIF Perú – Colombia, no significó un cambio sustancial en el tratamiento de la problemática en estas regiones fronterizas binacionales. Asimismo, estas fueron creadas utilizando como base territorial las entidades sub-nacionales mayores, como es el caso de los departamentos en Bolivia, Perú y Colombia, y las provincias en Ecuador. Esto derivó en la creación de gigantescas regiones fronterizas que abarcaban gran porcentaje de los territorios de los países andinos, sin discriminar los territorios fronterizos propiamente dichos (con dinámicas socio-económicas transfronterizas) de los no fronterizos, tal como se puede apreciar en el siguiente mapa.

Mapa N° 4: Zonas de Integración Fronteriza de la CAN



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Esta situación mencionada anteriormente sería posteriormente corregida en el trabajo en concreto con cada uno de los países vecinos en las respectivas ZIFs compartidas, en las que se centraría el trabajo en las áreas y zonas de fronteras adyacentes a la línea limítrofe. A esto se suma el enfoque principal en las áreas críticas de frontera, en donde las condiciones socio-económicas hacen necesaria una intervención urgente por parte del Estado y que, al estar enfocadas alrededor de centros urbanos de relativa importancia en la zona, pueden servir como un polo de desarrollo en beneficio de los territorios adyacentes.

Finalmente, cabe resaltar que, tal como se señaló anteriormente, la creación sola de las ZIFs no bastó para provocar un cambio sustantivo en las condiciones de vida de las fronteras de la CAN, sino que fue necesario crear toda una institucionalidad que permitiera emprender acciones conjuntas de forma articulada en beneficio de las mismas. En el caso de la ZIF Perú – Colombia, esto no se daría sino hasta el año 2014 en el marco del Primer Gabinete Binacional, con el Plan de Desarrollo ya aprobado y la creación de una serie de mecanismos para darle un soporte institucionalizado como se verá más adelante.

3.4.7. La Comisión de Transición del Plan Peruano - Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo

Tras iniciarse los trabajos en la elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo para la recientemente creada Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia, era necesario articular lo trabajado en el PPCP con este nuevo Plan de Desarrollo, lo que fue finalmente acordado en marzo del año 2009 en la IX Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana. Para este fin, Perú y Colombia acordaron crear una Comisión de Transición compuesta por representantes de las Cancillerías, de otros sectores y del ámbito académico de ambos países, todo lo cual fue formalizado mediante intercambio de notas de 19 de junio de 2009 en Bogotá (Novak & Namihás, 2011, p.83).

Se acordó en la IX Reunión de la CVIPC que la Comisión de Transición tendría como objetivos hacer el seguimiento a los proyectos del PPCP actualmente en curso, proponer orientaciones relativas a la viabilidad de los proyectos del PPCP que no se pusieron en marcha y recomendar cursos de acción para una ordenada articulación del PPCP con la ZIF. Asimismo, esta estaría conformada por la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, un

representante de la unidad técnica peruana y otro de la unidad técnica colombiana del PPCP, representantes de los Gobiernos de Loreto (Perú), Amazonas (Colombia) y Putumayo (Colombia), y otros invitados de los sectores públicos, privados y académicos.

Entre los proyectos del PPCP en los que se trabajó en la articulación podemos mencionar los siguientes: Manejo integral y sostenible de los bosques de Tarapacá y Río Algodón; Modelos prácticos de producción piscícolas; Diagnóstico de la actividad pesquera y establecimiento de lineamientos para trabajo conjunto; Gestión de los Parques Naturales Guepi – La Playa; Manejo de Fauna Silvestre; entre otros (Novak & Namihás, 2011, p.83-84).

3.4.8. El Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Peruano – Colombiana

Tras la creación de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia en el año 2002, era necesario elaborar un documento que diera coherencia a los esfuerzos por cumplir sus objetivos de desarrollo e integración. Para esto, se encargó la tarea de elaborar el Plan de Desarrollo de la ZIF al Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP), quienes culminaron el documento final en abril de 2013 para ser aprobado el 24 de julio del año 2013 mediante una Declaración Conjunta firmada por las Ministras de Relaciones Exteriores de ambas Repúblicas.

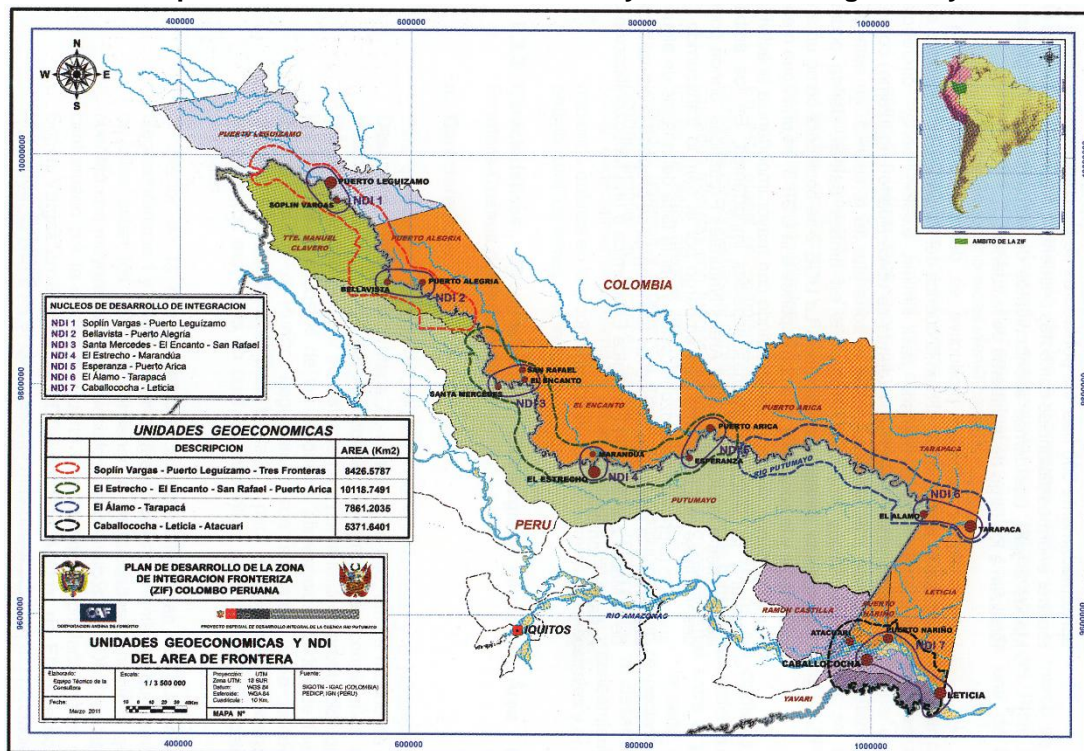
Este plan comprende un ámbito territorial de aproximadamente 277,000 km², abarcando, en Perú las provincias de Maynas, Ramón Catilla y Putumayo; y en Colombia el departamento de Amazonas y el municipio de Puerto Leguizamo en el departamento del Putumayo. Asimismo, se identificaron “Áreas Puntuales Estratégicas” (APE) y “Núcleos de Desarrollo e Integración” (NDI) dentro de las mismas. Posteriormente, por instrucciones de ambas Cancillerías, se cambió la denominación de las “Áreas Puntuales Estratégicas” por la de “Unidades Geoeconómicas” (UGE).

A continuación, se muestran las Unidades Geoeconómicas con sus respectivos Núcleos de Desarrollo e Integración:

Unidad Geoeconómica - UGE	Núcleos de Desarrollo e Integración - NDI
UGE I: Desde Tres Fronteras hasta cerca del poblado de Atalaya (Perú). En Colombia se inicia en el ANP La Playa.	NDI 1: Puerto Leguizamo - Soplín Vargas NDI 2: Puerto Alegría - Bellavista
UGE II: Desde el Poblado de Atalaya hasta cerca al poblado de Angostura (Colombia)	NDI 3: El Encanto – San Rafael - Sta. Mercedes NDI 4: Marandúa - El Estrecho NDI 5: Puerto Arica - Esperanza
UGE III: Desde el poblado de Angostura hasta Tarapacá (Colombia)	NDI 6: Tarapacá - El Álamo
UGE IV: Desde Atacuari hasta la frontera entre Colombia y Perú en el Trapecio Amazónico	NDI 7: Leticia - Caballococha

Fuente: Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia.

Mapa N° 5: Unidades Geoeconómicas y Núcleos de Integración y Desarrollo



Fuente: PEDICP

El plan planteó seis objetivos estratégicos a partir de los cuales se formularon una serie de programas, subprogramas y proyectos para su consecución.

Estos objetivos estratégicos son:

- Objetivo Estratégico 1: Elevar la calidad de vida de la población mejorando e implementando sustancialmente los servicios sociales e infraestructura básica de manera acorde a la realidad y necesidades de complementariedad en el área de frontera.
- Objetivo Estratégico 2: Desarrollar y consolidar una base productiva de bienes y servicios amazónicos, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, que prioritariamente solvete las necesidades básicas de la población sobre todo la soberanía alimentaria y posteriormente facilite una mayor producción y el posicionamiento de los productos en los mercados.
- Objetivo Estratégico 3: Fortalecer la identificación cultural de los pueblos indígenas, consolidando sus planes de vida y su interculturalidad a los procesos de desarrollo nacional e integración fronteriza en el ámbito de la ZIF.
- Objetivo Estratégico 4: Desarrollar una gestión coordinada y concertada con la población y las instituciones competentes para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y revertir el proceso de deterioro de ecosistemas.
- Objetivo Estratégico 5: Mitigar el aislamiento y la desarticulación del territorio.
- Objetivo Estratégico 6: Fortalecer la institucionalidad pública, privada nacional (regional y local) y binacional en la ZIF, que facilite la integración y cooperación entre las entidades públicas, las organizaciones sociales, los pueblos indígenas y los habitantes de frontera, y promueve el empoderamiento local y regional.

Para conseguir estos objetivos, el plan identifica los proyectos que deberán ser realizados en el corto plazo en base a los resultados de la síntesis del

diagnóstico, potencialidades y limitantes de la ZIF, relacionados a temas de seguridad alimentaria, saneamiento básico, suministro de energía, manejo de bosques, comercio fluvial, entre otros.

Por otra parte, una vez aprobado el plan, se hacía necesario crear la institucionalidad correspondiente y asegurar el financiamiento de los proyectos para que no se repita la experiencia del PPCP, en el cual la carencia de dichos elementos significó una seria limitación a la consecución de sus objetivos. En este caso, la viabilidad del nuevo plan dependería de una voluntad política del máximo nivel, la cual se conseguiría al año siguiente con la creación del Primer Gabinete Binacional entre Perú y Colombia como se verá más adelante.

3.4.9. Balance del proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia hasta el año 2013

El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia tiene entre sus primeros antecedentes al Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 que trajo a la agenda política de los países de la región el tema del desarrollo sostenible de las regiones amazónicas. Este a su vez impulsó la firma de un tratado similar, pero de carácter binacional, entre Perú y Colombia un año después, con el fin de hacer frente a la problemática de su región amazónica fronteriza común. Esta primera etapa del proceso estuvo marcada por una fuerte inactividad en lo que respecta a iniciativas serias que se tradujeran en acuerdos concretos en beneficio de esta región binacional. El Tratado de Cooperación Amazónica no tuvo mayores resultados más allá de visibilizar el tema de la problemática amazónica e introducirlo en las agendas políticas de sus estados miembros, lo que llevó a su completa reestructuración al crearse una secretaria permanente y convertirse en una organización internacional.

Por otra parte, el Tratado de Cooperación Amazónica entre Perú y Colombia tendría mayor protagonismo en lo que respecta al impulso de una agenda

común sobre desarrollo sostenible en la Amazonía; sin embargo, este tuvo muy poca actividad durante los años posteriores a su firma y recién se comenzaron a dar acciones importantes en la década de los años noventa. Esto debe entenderse en un contexto en el que ambos países tenían una serie de prioridades en sus agendas internas y externas durante la década de los ochenta e inicio de los noventa que hacían secundario el tema fronterizo. Se puede resaltar el impulso dado a nivel nacional, aunque limitado, para llevar adelante algunos programas y proyectos en beneficio de la zona fronteriza, como fue el caso de la labor hecha por el Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP) en el caso peruano.

Durante la década de los 90', se dieron, tras muchos años de poco interés en el tema, avances significativos por dar impulso tanto a la relación bilateral en general como al tema fronterizo en particular. Es en este contexto que se crea la Comisión de Vecindad Perú – Colombia en 1994, que permitió dar mayor agilidad y dinamismo a los temas de la agenda bilateral. Por otra parte, en 1998 se culmina el Plan Peruano Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP), tras casi diez años de haberse tomado la iniciativa para su elaboración debido a problemas internos y externos tanto en Perú como en Colombia, los que centraron el accionar de estos países en otros temas. Cabe señalar que, si bien este Plan formuló una serie de programas y proyectos que fueron ejecutados por cada país a nivel nacional, no logró crear la institucionalidad necesaria ni asegurar fondos que permitieran el cumplimiento de todas las metas planteadas.

El año 2001 marca un hito en el tema fronterizo a nivel regional con la creación de las Zonas de Integración Fronteriza como parte de una política de integración fronteriza que se venía impulsando desde algunos años atrás por parte de la Comunidad Andina. La creación de las ZIFs no significó por sí misma un cambio inmediato en la política de desarrollo e integración de cada estado sobre estas gigantescas regiones recién creadas, sino que cada caso

en particular tuvo que esperar a que sea tratado de forma bilateral para generar los planes y mecanismos que permitan llevar a cabo una estrategia coherente de desarrollo e integración. En el caso de la ZIF Perú – Colombia, si bien esta fue creada en el año 2002, es recién en el año 2014 en que se daría el impulso necesario para crear la institucionalidad que le permitiera constituirse como la base para impulsar iniciativas concretas de desarrollo e integración en favor de esta región. Esto se daría en el marco de los Gabinetes Binacionales como se verá en los capítulos siguientes.

No se puede dejar de lado la relación bilateral entre Perú y Colombia en lo que respecta a este viraje en torno al nuevo impulso del tema fronterizo de los últimos años. El acercamiento político entre ambos países empieza a darse desde los años 60' y 70' en el marco de la integración andina y amazónica tras muchas décadas de indiferencia entre ambos países. Sin embargo, la relación tendría un dinamismo mucho mayor recién a partir de la segunda mitad de la década de los 80' durante los gobiernos de Alan García y Virgilio Barco, acercamiento que se incrementaría durante los años siguientes hasta llegar al día de hoy (Novak & Namihás, 2011, p.88).

Finalmente, en los últimos años Perú y Colombia han llegado a un acercamiento sin precedentes debido a una serie de factores, como lo son su convergencia en visiones en torno a los valores democráticos y al desarrollo económico, su pertenencia a la Alianza del Pacífico, su meta común de ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), su cooperación permanente en temas como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, sus crecientes relaciones económico-comerciales, entre otros. Este robustecimiento de la relación bilateral es lo que ha permitido, como parte de las políticas de cooperación entre ambos países, darle un nuevo impulso a los esfuerzos por el desarrollo y la integración de su región fronteriza común, lo que se consolidaría con la creación de los Gabinetes Binacionales entre ambos países como se verá a continuación.

3.5. Los gabinetes binacionales y su impacto en el desarrollo e integración fronteriza de la ZIF Perú - Colombia

3.5.1. Primer Gabinete Binacional

El 30 de septiembre del año 2014, los Presidentes de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, y de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, inauguraron en la ciudad de Iquitos una nueva etapa en la relación bilateral entre ambos países, con ocasión del Encuentro Presidencial y el Primer Gabinete Binacional de Ministros entre Perú y Colombia⁷. Este Primer Gabinete se basó en la experiencia previa de los Gabinetes Binacionales entre Perú y Ecuador, creados en el año 2007 y celebrados anualmente, con resultados muy positivos para mejorar la relación bilateral y alcanzar acuerdos tangibles en beneficio de ambos países.

En el caso de Perú y Colombia, este logro es producto de la excelente relación bilateral entre los dos países, la que se venía fortaleciendo en los últimos años por una convergencia de intereses políticos y económicos. Se pueden señalar como algunos de los principales logros de esta relación la creación y los avances en la Alianza del Pacífico, la negociación comercial conjunta con la Unión Europea, los esfuerzos conjuntos en la obtención de la Visa Schengen, las Jornadas Cívicas Binacionales, el interés común en formar parte de la OCDE, la estrecha cooperación en temas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y el creciente comercio e inversiones entre los dos países.

El Gabinete Binacional es un mecanismo político de diálogo y coordinación entre los dos países. Este busca dinamizar la relación bilateral y generar espacios de coordinación entre todos los sectores con sus contrapartes del otro país. Asimismo, este mecanismo busca impulsar especialmente programas y proyectos en beneficio de las poblaciones fronterizas de los dos países. El Primer Gabinete Binacional entre Perú y Colombia estuvo

⁷ Declaración de Iquitos del 30 de septiembre del 2014.

conformado por los cuatro siguientes ejes temáticos, divididos a su vez en grupos de trabajo: (I) Gobernanza, asuntos sociales y desarrollo sostenible; (II) Comercio, desarrollo económico y turismo; (III) Seguridad y defensa; y (IV) Asuntos fronterizos

En lo que respecta a la problemática fronteriza, se trataron diversos temas con implicancias en la zona fronteriza en los tres primeros ejes temáticos; sin embargo, es en el eje temático de “Asuntos fronterizos” en el que se hicieron aportes sustanciales en lo que respecta al proceso de desarrollo e integración fronteriza entre ambos países. Este último eje temático es el encargado de tratar los temas que afectan exclusivamente a la región fronteriza común, teniendo como ámbito de acción el territorio de la ZIF Perú – Colombia.

En primer lugar, ambos países se comprometieron en dar impulso y fortalecer la institucionalidad de la Zona de Integración Fronteriza, creada en el año 2002, con la instalación de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza, cuya primera reunión se llevaría a cabo en el primer trimestre del año 2015. Asimismo, ambos países acordaron evaluar la conformación de un fondo binacional para la ejecución de los programas y proyectos de la Zona de Integración Fronteriza⁸.

Por otra parte, Perú y Colombia se comprometieron con la implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, comenzando con la primera fase dentro del horizonte temporal 2014 – 2018, en la que ambos países ejecutarían una serie de proyectos en los ejes priorizados: cohesión social, conectividad, producción sostenible y fortalecimiento institucional, enfocados en las áreas priorizadas por la Comisión Binacional. Cabe destacar que la recientemente creada Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza es la encargada de coordinar y hacer el seguimiento a los proyectos del plan como se verá a continuación.

⁸ En el caso peruano, dicho fondo debería ser discutido antes de su aprobación en el Congreso a finales del 2016.

3.5.2. La Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza

Tras la aprobación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza en junio del año 2013, ambos países se comprometieron en construir la institucionalidad binacional necesaria para su implementación, lo que se vería reflejado en la Declaración Conjunta de Iquitos de septiembre del año 2014. Para esto, Perú y Colombia suscribieron el *Acuerdo para la Implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre la República del Perú y la República de Colombia* mediante el cual se constituye la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza (CBZIF), cuyo reglamento sería aprobado el 23 de julio del año 2015.

La CBZIF se constituiría como el mecanismo binacional encargado de la definición de lineamientos y la coordinación de acciones y proyectos relacionados a la promoción del desarrollo sostenible en la frontera común, así como también sería la encargada de la actualización y ampliación del plan. La CBZIF estaría conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú o por sus delegados, que serían el Presidente de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo e Integración Fronteriza de Colombia y el Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza respectivamente.

La CBZIF se reuniría anualmente de forma ordinaria, de preferencia de forma previa a la Celebración del Gabinete Binacional. El objetivo de estas reuniones sería presentar los avances de los programas y proyectos aprobados, proponer lineamientos para la optimización de la ejecución de los mismos y procurar la articulación temporal y territorial en la ejecución de los programas y proyectos. La Presidencia de la Comisión tendría como órganos de apoyo a la Secretaría Ejecutiva y al Comité Local de Gestión.

La Secretaría Ejecutiva es la encargada de la operatividad de la ejecución, seguimiento y actualización del Plan. La sección colombiana de la Secretaría Ejecutiva estaría a cargo del Delegado del Ministro de Relaciones Exteriores,

mientras que la sección peruana estaría a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el apoyo del Proyecto Especial de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo. Por otra parte, el Comité Local de Gestión estaría integrado por las instituciones regionales y locales de cada país en la zona de frontera y tiene la función de proponer programas y proyectos e impulsar el cumplimiento de los mismos.

Desde su creación, la Secretaría Ejecutiva tuvo tres sesiones previas al Encuentro Presidencial y Segundo Gabinete Binacional entre agosto y octubre, en las cuales se trataron temas como el avance en la institucionalidad de la ZIF, la creación y constitución del Fondo de Desarrollo de la misma y el estado de los programas y proyectos priorizados. Con respecto al primer punto, el gran avance en la institucionalidad de la ZIF fue la creación de la CBZIF, cuyas características y organización se mencionaron anteriormente.

El segundo tema tratado en las sesiones de la Secretaría Ejecutiva fue el de la creación del Fondo del Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia. Para esto, ambos países prepararon el texto final del *Acuerdo para la Creación del Fondo de Desarrollo para la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia*, el que se suscribiría días después durante el II Gabinete Binacional. Este fondo estaría encargado de la cofinanciación de programas y proyectos binacionales contemplados en el plan, para lo cual se aportarían recursos por parte de los dos estados, estados cooperantes, organismos nacionales e internacionales, fuentes cooperantes del sector privado y otros terceros.

Finalmente, el tercer tema fue el del seguimiento de los proyectos binacionales priorizados en la Reunión de Presidentes y Primer Gabinete Binacional, destacándose avances importantes en los mismos como se resume en la siguiente tabla.

Proyecto	Avance
Carretera Iquitos – Mazán – El Estrecho (Perú)	Iniciado el primer tramo con una inversión de \$187 millones para elaborar expedientes técnicos e iniciar la construcción de los puentes y tramos viales correspondientes
Navegabilidad del Río Putumayo (Colombia)	Adelanto de los estudios de navegabilidad por \$1.3 millones. Avance de la construcción de la vía Tumaco – Pasto – Mocoa por un valor de %154 millones al 90% de ejecución.
Mejoramiento del Aeropuerto de Leticia (Colombia)	Realización de la gestión para iniciar obras de infraestructura por un valor de \$45.9 millones
Mejoramiento del Puerto de Leticia (Colombia)	Realización de obras de adecuación y rehabilitación del muelle por un valor de \$1.5 millones
Red de Banda Ancha en el Putumayo y en el Amazonas (Perú): Proyecto “Integración Amazónica Loreto – San Martín a la Red Terrestre de Telecomunicaciones” (Proyecto Integración Amazónica)	Proyecto entrado en operación por un valor \$35 millones a cargo de la empresa Gilat to Home Perú S.A. Brinda acceso a telefonía pública e internet a entidades públicas en 94 localidades de la Región Loreto
Proyecto “Instalación de una Red de Banda Ancha para los Servicios de Internet y Telefonía en las Cuencas de los Ríos Napo y Putumayo del Departamento de Loreto” (Proyecto Napo Putumayo”	En fase de formulación. Estimado en \$80 millones para financiamiento
Mejoramiento, ampliación y equipamiento del Centro de Salud El Estrecho (Perú) e Implementación de los Servicios de Telemedicina (Colombia)	Proyecto por \$6.9 millones, aprobado y cuya ejecución estaría a cargo del PEDICP en Perú para beneficio de la localidad de El Estrecho. En Colombia se han implementado tres fases de puntos de Telemedicina por un valor de \$196'000.
Desarrollo e Infraestructura Educativa (Colombia)	Se llevó a cabo inversión en infraestructura educativa por un valor de \$2.6 millones.
Desarrollo de proyectos de energías alternativas y	Se ha hecho una inversión de \$3.6 millones en Colombia para proyectos energéticos. En Perú se

electrificación rural en el Putumayo y en el Amazonas (Colombia y Perú)	estaban haciendo los estudios para invertir \$4 millones en paneles solares para el beneficio de 79 localidades rurales.
Producción sostenible piscícola y de cacao de aroma (Binacional)	Se ha completado la primera fase del proyecto binacional para piscicultura con un valor de \$875'000, quedando pendiente la segunda fase. Financiado por Cooperación de la Unión Europea Se invirtieron \$152'419, financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para fortalecer las capacidades de los productores de cacao.
Otros proyectos nacionales	En Colombia se ejecutaron 45 proyectos por un valor de \$8.8 millones, mientras que estaban en ejecución 70 proyectos por un valor de \$210.8 millones y se formularon 13 por un valor de \$11 millones. En Perú se ejecutaron 8 proyectos por un valor de \$6.7 millones, mientras que estaban en ejecución 10 por un valor de \$299.5 millones y quedaban pendientes 41 por un valor de \$170 millones.

Fuente: Informe N°1 a la Presidencia de CBZIF. Elaboración propia.

3.5.3. La “Nueva” Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana

Como se mencionó anteriormente, la Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana se remonta a su creación en el año 1994; sin embargo, tras varios años de trabajo, esta pasó por un proceso de reestructuración completa en los últimos años, el cual culminó en el año 2014. Esto respondió a una renovación propia del mecanismo para mejorar su eficiencia, así como para adaptarse a la nueva realidad de la relación bilateral marcada por la creación de los Gabinetes Binacionales.

El objetivo planteado en el Memorándum de Entendimiento para la reestructuración de este mecanismo (2015) es el de “fortalecer la integración y el desarrollo de los dos Estados en la zona de frontera, en la perspectiva de reducción de asimetrías y generación de beneficios compartidos mediante la

formulación, priorización y seguimiento permanente de políticas binacionales de interés común para las partes”.

La nueva CVIPC deja atrás la anterior estructura, en la que esta estaba a cargo de los Cancilleres y pasa a estar presidida por las áreas encargadas del tema fronterizo en cada país: la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza en Perú y la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo en Colombia. Asimismo, está integrada por las entidades públicas competentes de cada Estado y sus conclusiones se reportan anualmente al Gabinete Binacional.

Cabe destacar que la CVIPC pasa a trabajar de manera articulada con la recién creada CBZIF. También podrá invitar a representantes de los gobiernos regionales y locales, y miembros del sector privado o sociedad civil que puedan aportar en temas específicos. Asimismo, las agencias nacionales de cooperación internacional (APCI y APC en Perú y Colombia respectivamente), participarán para viabilizar la financiación de los proyectos binacionales. Cabe destacar que el cuarto eje temático de los Gabinetes Binacionales, correspondiente a “Asuntos Fronterizos” estaría integrado por dos mecanismos que reportan al mismo: La Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza y la Comisión de Vecindad e Integración.

Anteriormente la agenda era bastante amplia y se diluía en grupos de trabajo, cada uno con una dinámica propia. A partir de la reestructuración, la CVIPC pasa a tener una agenda abierta y deja de tener grupos de trabajo. Esta comisión es la responsable de las políticas de integración entre ambos países. Su agenda a su vez es mucho más acotada y permite llegar a resultados concretos con mayor facilidad.

En el mes de julio del año 2015 se llevó a cabo en la ciudad de Leticia la XI Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano Colombiana, siendo la primera reunión de la CVIPC tras la reestructuración. En ella se trataron temas como la presentación del nuevo esquema de la Comisión; el Acuerdo Marco sobre

Localidades Fronterizas Vinculadas; el fortalecimiento de capacidades regionales y locales para la integración fronteriza; y la presentación de acciones para la atención social integrada.

El Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas tiene como antecedente directo al acuerdo similar entre Perú y Brasil del año 2009. Este busca otorgar a los pobladores de las localidades fronterizas un régimen especial en materia económico-comercial, de tránsito, de régimen laboral y en acceso a servicios públicos como educación y salud. En la reunión de la CVIPC se acordó remitir las observaciones correspondientes para llevar el acuerdo al Segundo Gabinete Binacional para su suscripción.

Con relación al fortalecimiento de capacidades regionales y locales, se propuso la realización de un diplomado binacional sobre fortalecimiento de capacidades institucionales dirigido a funcionarios públicos de la zona de frontera. Dicho diplomado estaría a cargo de la Academia Diplomática del Perú y la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. También se propuso a una iniciativa denominada “Diálogo de Saberes para el Fortalecimiento de los Lazos Culturales de los Pueblos Indígenas” para potenciar las fortalezas de estas poblaciones en la frontera común.

Finalmente, ambos países trataron el tema de las iniciativas de atención social como es el caso de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y los Tambos en el caso peruano. Se transmitió el interés colombiano de darle carácter binacional a estas iniciativas. Luego se trataron otros temas de interés común como el de profundizar la integración económica y comercial.

3.5.4. Segundo Gabinete Binacional

El día 30 de octubre del año 2015, los Presidentes de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, y de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, celebraron en la ciudad de Medellín el Encuentro Presidencial y Segundo Gabinete Binacional entre ambos países.

Este Segundo Gabinete Binacional estuvo conformado por los mismos cuatro ejes temáticos del Primer Gabinete. En esta oportunidad, se continuó con el compromiso por el seguimiento e implementación de la primera fase del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. Asimismo, la Secretaria Ejecutiva de la CBZIF formularía los programas binacionales de la segunda fase de la implementación del mencionado plan, así como viabilizaría y daría inicio a los proyectos de la segunda fase relacionados a las áreas priorizadas por la Comisión Binacional.

Además del compromiso hecho en torno a la continuación de la ejecución del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, ambos países acordaron emprender políticas para promover y fortalecer la integración fronteriza. Entre los compromisos más destacados se pueden mencionar la creación del Primer Diplomado Binacional para fortalecer las capacidades de las autoridades locales y regionales fronterizas de ambos países. Dicho diplomado estaría a cargo de la Academia Diplomática del Perú y la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia – ESAP.

Finalmente, se sentaron las bases para que la Comisión de Vecindad articulara la negociación de un proyecto de acuerdo bilateral que facilite la integración social y económica de las poblaciones fronterizas. Dicho acuerdo incluiría, entre otros, asuntos de cooperación en materias de educación, salud y otros servicios transfronterizos.

3.5.5. Balance de la implementación de los Gabinetes Binacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia.

Los avances en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia de los últimos años han sido posibles, fundamentalmente, debido al acercamiento político entre ambos países, el que hizo posible abordar una agenda bilateral más amplia dentro de la cual la temática fronteriza pasa a tener una importancia sin precedentes.

Perú y Colombia pasaron en los últimos años de ser cordiales, pero indiferentes vecinos, a ser socios estratégicos en la región. Dentro de los principales motivos de este acercamiento se pueden mencionar su nueva condición de socios y fundadores de la Alianza del Pacífico, mecanismo de integración regional dado a conocer en la Declaración de Lima de abril del año 2011 y conformado por Perú, Colombia, Chile y México. La Alianza del Pacífico se constituyó con el objetivo de generar un área de integración que impulsara la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; al mismo tiempo que promoviera el desarrollo económico y la competitividad de sus economías; y convertirse en una plataforma de articulación política, económica y comercial con miras al Asia – Pacífico.

Cabe destacar que la conformación de este mecanismo de integración fue posible gracias a una visión compartida en lo que respecta al desarrollo social y económico basado en el libre mercado y la democracia como sistema político. Ambos países negociaron y firmaron un tratado de libre comercio con los Estados Unidos en un contexto de posturas divergentes sobre el tema y conformación de bloques opuestos en la región latinoamericana con el dinamismo del ALBA. Asimismo, Perú y Colombia negociaron en conjunto un tratado comercial con la Unión Europea, el cual entró en vigencia en marzo del año 2013. Posteriormente ambos países también negociarían y conseguirían de forma conjunta la supresión de la Visa Schengen, lo cual

permitiría a los ciudadanos de ambos países poder ingresar libremente a los países del espacio Schengen en calidad de turistas⁹.

En este nuevo escenario geopolítico y económico se mantiene la tradicional relación de cooperación en temas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, temas que han mantenido, e incluso incrementado, el dinamismo que siempre los ha caracterizado. A esto se suma el creciente comercio y flujo de inversiones entre los dos países. Sobre esto último, cabe destacar que un porcentaje importante de las exportaciones de Perú a Colombia está compuesto por exportaciones no tradicionales, lo que le da un especial valor como socio comercial. El siguiente gráfico muestra la dinámica comercial entre ambos países, la cual ha mostrado un incremento considerable del intercambio comercial en los últimos años.

Gráfico N° 1: Intercambio y Saldo Comercial Perú - Colombia



Fuente: Comunidad Andina de Naciones (CAN), 2013. Basado en información proveniente de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú. SICEXT. Decisión 511.

⁹ El Espacio Schengen está conformado por 26 países de la Unión Europea, dentro de los cuales se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.

Las excelentes relaciones entre ambos países llevaron a que ambos países acordaran llevar la relación a un nuevo nivel al implementar un nuevo mecanismo de coordinación política sobre los distintos temas de la agenda bilateral. Es así que en el año 2014 se lleva a cabo el encuentro presidencial y Primer Gabinete Binacional, el cual introdujo cambios profundos en lo que respecta al tema del desarrollo e integración de las regiones fronterizas de ambos países. Si bien estos cambios comenzaron a darse desde la creación de la Zona de Integración Fronteriza en el 2001, es recién a partir del primer gabinete que se concretaron acuerdos para poder implementar el Plan de Desarrollo de la misma, así como para la creación de toda la institucionalidad necesaria para su viabilidad.

El Plan de Desarrollo de la ZIF requería de una institucionalidad que permitiese la ejecución, evaluación, reformulación y seguimiento de los programas y proyectos formulados en el mismo. Con tal finalidad, Perú y Colombia acordaron en el Primer Gabinete crear los mecanismos necesarios para sostener el plan en el mediano plazo, al mismo tiempo que respondan a la nueva situación generada por la nueva etapa de la relación bilateral marcada por la presencia de los Gabinetes Binacionales. El primero de estos mecanismos es la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza (CBZIF) y el segundo es la (nueva) Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana (CVIPC)

La CBZIF tendría a su cargo la definición de lineamientos; la coordinación de acciones y proyectos; la actualización y ampliación del plan; y el seguimiento a la implementación del mismo. Esta comisión se reúne anualmente de forma ordinaria de forma previa al Gabinete Binacional con la finalidad de presentar los avances de los programas y proyectos, proponer lineamientos para la optimización de su ejecución, entre otros. De esta forma, la CBZIF se

constituye como el mecanismo bilateral encargado de la ejecución del Plan de Desarrollo de la ZIF, de tal forma que no se repita la experiencia del PEDICP.

Por otra parte, la otra gran reforma dentro de los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza con Colombia en el marco de los Gabinetes Binacionales fue la reestructuración completa de la Comisión de Vecindad e Integración que pasa a ser la encargada de las políticas de integración entre los dos países. Junto a la CBZIF son los dos mecanismos que se reúnen previamente y aportan al Gabinete Binacional en el tema fronterizo.

Los Gabinetes Binacionales implican un compromiso articulado entre todos los sectores frente a una problemática común. El trabajo conjunto entre Perú y Colombia en cuanto al tema fronterizo ha demostrado una eficiente articulación entre el Gabinete, como máxima instancia política, y los mecanismos técnicos binacionales. Asimismo, se ha mejorado la articulación con los diferentes sectores involucrados en los diferentes aspectos del desarrollo fronterizo. La implementación ha permitido la articulación política, técnica y de los diferentes sectores involucrados, lo que no sucedía anteriormente a la existencia de los gabinetes.

Entre los principales logros de la implementación de los Gabinetes con relación al tema fronterizo, se pueden identificar la creación de la institucionalidad que se mencionó anteriormente; y la ejecución y seguimiento de una serie de proyectos prioritarios establecidos por el Plan de Desarrollo relacionados a interconexión, navegabilidad fluvial, provisión de servicios básicos, promoción de actividades productivas, mejora de capacidades de gestión local, entre otros. Asimismo, se destacan grandes avances en otras áreas como por ejemplo la creación del Fondo Binacional, el cual permitiría la financiación de proyectos de carácter binacional.

Uno de los proyectos que más vale la pena destacar es el de la Carretera Iquitos – Mazán – Salvador – El Estrecho, el cual permitiría conectar por vía terrestre y fluvial a la ciudad de El Estrecho, capital de la recientemente creada

Provincia del Putumayo, con la capital departamental. Este esfuerzo sería el primero con el fin de acabar con el aislamiento en que viven las comunidades peruanas en el Putumayo.

Pese a que en los últimos años se han dado avances significativos en lo que respecta al proceso de desarrollo e integración entre Perú y Colombia, existen todavía serias y graves dificultades en el proceso debido a limitaciones dentro de la política nacional de cada país, así como a las características particulares de este vasto y poco poblado territorio amazónico. En el caso peruano, existe una gran problemática social en todos los centros poblados a lo largo de la frontera en el Amazonas y en el Putumayo. Las iniciativas emprendidas permiten mejorar la calidad de vida de estas poblaciones, pero todavía existe un tramo mucho mayor por recorrer, en gran medida debido a deficiencias de los diferentes sectores del Estado en su rol de promover el desarrollo humano en estas regiones. Situación similar, aunque menos grave, se ve en el lado colombiano.

En suma, la implementación de los Gabinetes ha permitido llevar los compromisos adquiridos al más alto nivel de la relación política, permitiendo que estos adquieran un carácter político mucho más relevante debido a la presencia de las más altas autoridades de ambos países. Esto se ha sido posible gracias a la excelente relación bilateral entre ambos países, lo que ha permitido que surja un renovado interés por ambas partes para hacer frente a la problemática fronteriza común. Cabe destacar que el tema de la vecindad es una realidad permanente en la relación de ambos estados, por lo que debe ser parte fundamental de la agenda binacional. La concreción de programas y proyectos específicos en el marco del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza permitirá generar resultados tangibles en beneficio de las poblaciones de frontera; sin embargo, todavía existen retos mayores derivados de la peculiar realidad geográfica y de viejas carencias de ambos estados por hacerse presentes en esa recóndita región amazónica.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia ha pasado por distintas etapas desde el surgimiento de la preocupación por una política amazónica a fines de la década de 1970. En este contexto surgen iniciativas como el Tratado de Cooperación Amazónica a nivel regional y el Tratado de Cooperación Amazónica entre Perú y Colombia a nivel bilateral. Es con estos tratados se pone en agenda el tema del desarrollo de las poblaciones amazónicas con criterios de sostenibilidad ambiental, aunque en la práctica se caracterizaron por su poca actividad durante los años posteriores a su firma.

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por el surgimiento de varias iniciativas sobre el tema, las cuales en muchos casos se vieron congeladas debido a problemas internos y externos más urgentes tanto en Perú como en Colombia. En este contexto se puede destacar la creación de la Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana; el Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP); y, a nivel interno en Perú, la creación del Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP). Estos esfuerzos por promover iniciativas en favor de la región fronteriza común tuvieron resultados dispares.

El PPCP fue un ambicioso plan de desarrollo auspiciado por la OEA que no logró conseguir el apoyo político necesario que hiciese posible la creación de la institucionalidad necesaria para asegurar su implementación y retroalimentar el proceso. No obstante, lo que sí se logró fueron esfuerzos aislados de cada país, con ciertos resultados destacables, pero sin la sostenibilidad ni el compromiso que permitiesen su viabilidad a mediano y largo plazo.

Es recién con la introducción del tema de desarrollo e integración fronteriza a nivel andino en que se empieza a discutir la necesidad de una política específica sobre el tema, lo que conduce a la creación de las Zonas de Integración Fronterizas en el año 2001 y a la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia al año siguiente. Esta última pasaría a convertirse en el marco dentro del cual se darían los futuros esfuerzos entre Perú y Colombia sobre el tema fronterizo.

La creación de la ZIF Perú – Colombia no bastaría por sí misma para impactar en las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas, por lo que fue necesario que Perú y Colombia acuerden implementar un Plan de Desarrollo de la misma, el cual sería elaborado por el PEDICP y culminado en el año 2013. Una vez finalizado el plan, era necesario crear la institucionalidad que permitiese la implementación, seguimiento y sostenibilidad del plan. Esto se conseguiría tras el Primer Gabinete Binacional, en el que se dan una serie de acuerdos en el eje fronterizo para la implementación del recién elaborado plan de desarrollo.

La creación de los Gabinetes Binacionales entre Perú y Colombia se basó en la exitosa experiencia previa entre Perú y Ecuador, y fue posible gracias al excelente momento en la relación bilateral por el cual atravesaban ambos países. Este nuevo mecanismo de coordinación política constituye un hito no solo en la relación bilateral entre Perú y Colombia, sino también en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre los dos países. A partir de entonces, el tema adquiere el compromiso político del más alto nivel que le permite a ambos países llegar a acuerdos concretos y poder hacer el seguimiento y evaluación permanente del proceso, a diferencia de lo que sucedía en experiencias anteriores.

En el nuevo contexto de los Gabinetes se logra construir la institucionalidad necesaria para la viabilidad del plan de desarrollo de la ZIF Perú – Colombia, con la creación de la Comisión para la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia (CBZIF), la cual sería la encargada de velar por la implementación

del plan, formular programas y proyectos, hacer seguimiento al proceso, entre otros. Por otra parte, se reformuló la Comisión de Vecindad, para que funcione acorde a la nueva realidad producto de los gabinetes y se encargue de las políticas de integración entre ambos países. Estos dos mecanismos serían los que reportan al eje de asuntos fronterizos, y se reúnen de forma previa al Gabinete. Cabe destacar la buena articulación entre la parte técnica y la voluntad política para llegar a resultados concretos en el tema fronterizo.

Si bien se han logrado importantes avances en torno al tema en los últimos tres años, cabe destacar que esto no significa una mejora inmediata en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas. Actualmente estas poblaciones se encuentran en un estado de aislamiento y subdesarrollo relativo al resto de sus respectivos países, siendo más grave la situación en el lado peruano que en el colombiano. Los condicionantes principales de esta realidad son fundamentalmente la difícil geografía amazónica que ha mantenido aislados a estos pueblos; la escasa densidad poblacional, que dificulta la inversión en servicios básicos de calidad; y la ineficiencia del estado en su rol de proveer estos servicios que garanticen una mínima calidad de vida.

4.2. RECOMENDACIONES

La reciente experiencia entre Perú y Colombia podría replicarse en otras fronteras tomando como base las Zonas de Integración Fronteriza. Se ha demostrado que la elaboración de un plan de desarrollo y la creación de los mecanismos necesarios para su implementación y seguimiento, hacen posible alcanzar objetivos concretos e impulsar programas y proyectos en beneficio de la región fronteriza. Esto podría ser replicado en futuros trabajos con Brasil, con quien también se posee una extensa frontera amazónica de similares características, y con Chile, que está a puertas de celebrar su primer Gabinete Binacional con Perú.

Por otra parte, es necesario un esfuerzo por evaluar la política nacional de desarrollo fronterizo en su conjunto y el actual Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (SINADIF) para identificar las debilidades en su rol de revertir la condición de aislamiento y subdesarrollo que aquejan a esas poblaciones. Es necesaria una participación más activa de los diferentes sectores involucrados en la temática del desarrollo, así como de los municipios y departamentos fronterizos.

La integración fronteriza es por sí misma no basta si no se trabaja lo suficiente en llevar el estado a las zonas de frontera. Una acertada política de integración fronteriza sin un sustento de desarrollo fronterizo previo aumentaría la dependencia de las localidades menos favorecidas hacia el lado más desarrollado, que en el caso de esta frontera es el lado colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde, J. (2014). *Después de la Guerra Fría: Introducción a la dinámica del orden internacional (1815-2013)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. PUCP.
- Bákula, J. M. (2002). *Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 Años de Política Exterior*. Lima: Fondo de Cultura Económica y Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Bertoni, R., Castelnuovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., & Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery, & A. Vázquez Barquero, *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2003). Globalización, geografía política y fronteras. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 21- 39.
- Cáceres, L. (2015). *Perú 1955 - 2007: Proceso de participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y sus lecciones (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Carbajal, A. L. (2012). *Relaciones Perú - Ecuador y la conectividad vial: El Eje Vial N° 4 Loja - Saramiriza como motor del desarrollo y la integración fronteriza (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Cárdenas, C., Peñaherrera, P., Rubio, H., Sánchez, D., Espinel, L., Petsain, R., . . . Fierro, C. (2008). *Tajimat Nunkanum Inkuniamu: Experiencias y conocimientos generados a partir de un proceso para la conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador - Perú*. Lima: Conservación Internacional.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2013). *Intercambio Comercial entre Perú y Colombia 1962 - 2012*. Lima: Secretaría General de la CAN.
- Congreso de la República. (2013). *Ley N°29778 Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

- Cossio, F. (2001). *Evaluación de la estrategia de desarrollo fronterizo colombiana: Una aproximación desde el Perú (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Ígor Velásquez Rodríguez".
- Cuti, L. A. (2010). *La Paradiplomacia en la integración fronteriza Perú - Brasil: El caso de la Región Madre de Dios y el Estado de Acre (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Ígor Velásquez Rodríguez".
- De Cossio, M. (2014). Los trabajos técnicos de las Comisiones Mixtas de Límites como facilitadores del desarrollo e integración fronteriza. *Política Internacional*, 159.
- Díaz, J., & Ascoli, J. (2006). *Reflexiones sobre el Desarrollo Local y Regional*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- García, L. A. (2014). *La implementación de una Oficina Desconcentrada de Cancillería en Puerto Maldonado para el fortalecimiento de la ZIF Perú - Brasil (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Gonzales, M. (2005). La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Colombo - Peruana: Un esfuerzo por atender la realidad. *Revista sobre Fronteras e Integración*, 29-35.
- Hansen, L. (2007). El concepto histórico de la frontera. *Antropología de las fronteras: Alteridad, historia e identidad más allá de la línea*, 231-261.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2013). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 115-147.
- Kavalski, E. (2007). The fifth debate and the emergence of complex international relations theory: Notes on the application of complexity theory to the study of international life. *Cambridge Review of International Affairs*, 455.
- Machado, L. O. (1998). Límites, fronteras, redes. En T. Strohaecker, A. Damiani, N. Schaffer, N. Bauth, & V. Dutra, *Fronteiras e Espaço Global* (págs. 41-49). Porto Alegre: AGB.
- Martínez, M. (2000). Fronteras, espacios por la innovación y el cambio social: Apreciaciones a partir de la experiencia venezolana. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.

- Massiris, Á. (2012). Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Retos y desafíos. En Á. Massiris, M. Epinoza, T. Ramirez, P. Rincón, & T. Sanabria, *Proceso de Ordenamiento en América Latina y Colombia* (págs. 13-30). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Meza, N. (2011). *Espacios Regionales Fronterizos: Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Palibrio.
- Meza, N. (2016). *Fronteras: Integración, facilitación y descentralización*. Bloomington, Indiana: Palibrio.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Reglamento de la Ley N°29778 Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Compendio de Normas Sobre Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (31 de julio de 2016). *La Comisión de Vecindad e Integración Perú Colombia*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gov.co/comision-vecindad-e-integracion-colombia-peru>
- Ministerio de Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty). (30 de julio de 2016). *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA*. Obtenido de <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6352-otca-es>
- Moravcsik, A. (2001). *Liberal International Relations Theory: A Social Scientific Assessment*. Cambridge, Massachusetts: Weatherhead Center for International Affairs.
- Motta, P. (1992). *Fronteiras na Amazonia: Um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Guzmão FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI.
- Novak, F., & Namihas, S. (2011). *Las relaciones entre Perú y Colombia*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) PUCP.
- Novoa, Z. (2015). Gestión de Fronteras: Espacios, procesos, políticas y enfoques. *Gestión Integrada de Fronteras en América Latina: Memorias de la Jornada Geográfica*, 17-36.
- Oliveros, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Lima: Comunidad Andina de Naciones.

- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (30 de julio de 2016). *La OTCA*. Obtenido de <http://otca.pagina-oficial.com/about/instances>
- Perrier, L. (2007). The Front and the Line: The Paradox of South American Frontiers Applied to the Bolivian Case. *Geopolitics*, 57-77.
- Piedra-Calderon, A. (2007). *A organização do Tratado de Cooperação Amazonica e a Consolidação do Processo de Integração Sudamericana (Tesis de Maestría)*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Pons, G. (1962). *Las Fronteras del Perú*. Lima: Ediciones del Colegio "San Julián".
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York: PNUD.
- Proyecto Especial Binacional para el Desarrollo Integra de la Cuenca del Putumayo - PEDICP. (2013). *Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú - Colombia*. Lima y Bogotá: PEDICP.
- Proyecto Especial de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo. (19 de agosto de 2016). *Proyecto Especial de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo*. Obtenido de www.pedicp.gob.pe
- Puente, J. (1927). *Historia de los Límites del Perú*. Lima: Imprenta de la Intendencia General de Guerra.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Sao Paulo: Ática.
- Ramírez, S. (2001). Fronteras e integración: Aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso Colombo - Venezolano. *Espacio y territorio: Razón, pasión e imaginarios*, 429-452.
- Reinoso, V. A. (2015). *La demarcación del límite internacional entre la República del Perú y la República de Colombia en el Río Amazonas (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Santos, F., & Barclay, F. (2002). *La Frontera Domesticada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Silva, L. P. (2010). Formação e povoamento da fronteira Brasil - Bolivia. *Revista Electronica Boletim do Tempo*.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2012). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: SELA.

- Soria, P. (2011). El reto de la integración fronteriza en el marco de las relaciones bilaterales con los países vecinos. *Irapay*, 30-32.
- Tica, F. d. (2012). *La Política Exterior del Perú en el Espacio Amazónico: OTCA e IIRSA (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Torrijos, F. (1998). *Colombia y los procesos de microintegración fronteriza*. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Ulloa, A. (1997). *Posición Internacional del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Valenciano, E. (1996). *La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el MERCOSUR*. Porto Alegre: Ensaio FEE.
- Vela, L. (2013). *Los mecanismos de integración y desarrollo fronterizo Perú - Brasil: Desafíos y perspectivas del proceso de integración y desarrollo fronterizo (Tesis de Maestría)*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".