

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

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

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

El proceso de desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia (1938-actualidad): Una propuesta desde el enfoque territorial

PRESENTADO POR:

Moscoso Ríos, Walter Antonio

ASESORES:

Asesor temático:

Ministro Consejero SDR Julio Sánchez Cornejo

Asesora metodológica:

Milagros Revilla Izquierdo, PhD.

Lima, 08 de noviembre de 2021

RESUMEN

El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia es de larga data: inició en 1938 y sigue en curso hasta la actualidad. La presente investigación plantea tres objetivos principales sobre este proceso. En primer lugar, definir el perfil social, económico e institucional de la frontera compartida entre ambos Estados. En segundo lugar, narrar y analizar el proceso de desarrollo e integración, con un énfasis especial en las instituciones y proyectos implementados. Finalmente, presentar un conjunto de lineamientos y propuestas, desde un enfoque territorial, en orden a potenciar la integración en este territorio.

Se propone como hipótesis general que la frontera peruano-colombiana es una “frontera en construcción” caracterizada por albergar una sociedad transfronteriza con vínculos históricos y culturales sólidos, pero con bajos niveles de formalidad, estatalidad y territorialidad. Asimismo, la institucionalidad creada a lo largo de casi ochenta años evidencia la prevalencia del poder central - especialmente, de las Cancillerías de ambos países-, así como un rol menos dinámico de los gobiernos subnacionales y de la sociedad civil local.

En ese sentido, su transición hacia “frontera consolidada” radica en generar un equilibrio relativo entre los impulsos *top-down* y *bottom-up* dentro de la estrategia de integración. En otros términos, generar mayores y mejores condiciones para que los gobiernos subnacionales, sociedad civil y actores económicos locales ejerzan un rol más activo, sin que el poder central renuncie a sus atribuciones de coordinación y ejecución en el marco de las Políticas de Fronteras.

La metodología aplicada es deductiva, analítica y cualitativa. Las fuentes consultadas son, fundamentalmente, informes oficiales, reportes periodísticos y literatura académica. Asimismo, también se entrevistó a especialistas en materia de desarrollo e integración de fronteras.

Palabras clave: Perú, Colombia, fronteras, desarrollo, integración, territorialidad, enfoque territorial

ABSTRACT

The border development and integration process between Peru and Colombia has a long history: it began in 1938 and continues to this day. The present investigation raises three main objectives on this topic. First, define the social, economic and institutional profile of the shared border between both States. Second, narrate and analyze the development and integration process, with a special emphasis on the institutions and projects implemented. Finally, present a set of guidelines and proposals, from a territorial approach, in order to promote integration in this territory.

It is proposed as a general hypothesis that the Peruvian-Colombian border is a "border under construction" characterized by hosting a cross-border society with solid historical and cultural ties, but with low levels of formality, statehood and territoriality. The institutional framework created over almost eighty years shows the prevalence of central power - especially of the Foreign Ministries of both countries - as well as a less dynamic role of subnational governments and local civil society.

In this sense, its transition to a "consolidated frontier" lies in generating a relative balance between the top-down and bottom-up impulses within the integration strategy. In other words, generate greater and better conditions for subnational governments, civil society and local economic actors to exercise a more active role, without the central power renouncing its coordination and execution powers within the framework of Border Policies.

The applied methodology is deductive, analytical and qualitative. The sources consulted are, fundamentally, official reports, journalistic reports and academic literature. Likewise, specialists in the field of border development and integration were also interviewed.

Keywords: Peru, Colombia, borders, development, integration, territoriality, territorial approach

SIGLAS

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional
APE	Áreas Puntuales Estratégicas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCA	Convenio de Cooperación Aduanera
CEBAF	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CELATS	Centro Latinoamericano de Trabajo Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CVIPC	Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiano
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNP	Dirección Nacional de Planeación
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
NDI	Núcleos de Desarrollo e Integración
ODE	Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAIS	Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social
PNP	Policía Nacional del Perú
PEDICP	Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
PIAS	Plataformas Itinerantes de Acción Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPCP	Plan Colombo Peruano Para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
UGE	Unidades Geoeconómicas
ZEE	Zonificación Ecológica Económica
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT	2
SIGLAS	3
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO HISTÓRICO SOBRE EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE FRONTERAS DEL PERÚ	14
1.1. Territorio: un concepto multívoco	14
1.1.1. Relación entre territorialidad y estatalidad.....	16
1.2. El concepto de frontera y su clasificación según diferentes variables	18
1.2.1. Los escenarios-tipo de frontera según los niveles de interacción y encuentro....	19
1.2.2. Los escenarios-tipo de frontera según su formalidad y funcionalidad.....	20
1.2.3. La clasificación del fenómeno fronterizo según la escala territorial	21
1.3. El desarrollo y su relación con el territorio.....	25
1.3.1. Las desigualdades territoriales en América Latina	27
1.4.1. La influencia de la reforma del Acuerdo de Cartagena (1987) en el desarrollo fronterizo regional	32
1.5. La integración fronteriza.....	33
1.5.1. La influencia de la reforma del Acuerdo de Cartagena (1987) en la integración fronteriza regional	34
1.6. La interrelación entre el desarrollo fronterizo y la integración fronteriza	37
1.7. El enfoque centralista del Estado y sus límites	39
1.7.1. La transición del centralismo a la descentralización (del 2002 hasta la actualidad)	41
1.8. El enfoque territorial.....	45
1.8.1. La participación de los gobiernos subnacionales en el enfoque territorial	47
1.8.2. La participación de la sociedad civil y actores económicos locales en el enfoque territorial.....	48
1.8.3. Las diferencias entre el enfoque territorial y el enfoque centralista	49
CAPÍTULO II: EL PERFIL DE LA FRONTERA Y EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA PERUANO-COLOMBIANO (1938 - HASTA LA ACTUALIDAD).....	51

1. Políticas y planes de frontera de Perú y Colombia	52
1.1. Desarrollo e integración fronterizos desde la perspectiva peruana	52
1.1.1. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos del Perú (2018)	52
1.1.2. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011) y su respectivo Reglamento (2013)	56
1.1.1.1. Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (SINADIF)	57
1.1.2.3. Comités regionales, provinciales y distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza	61
1.2. Desarrollo e integración fronteriza desde la perspectiva colombiana	62
1.2.1. Ley 191 o Ley de Fronteras (1995)	62
1.2.2. Plan Fronteras para la Prosperidad (2010 - hasta la actualidad)	64
1.3. Comparación entre la normativa peruana y colombiana.....	65
2. La relación peruano-colombiana (1822 - hasta la actualidad)	66
2.1. Inicio del conflicto limítrofe peruano-colombiano, el Tratado Salomón-Lozano, el Conflicto de Leticia y el Protocolo de Río de Janeiro (1822-1934)	67
2.2. Agenda peruano-colombiana en el siglo XXI.....	70
2.2.1. Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales, y su relación con el desarrollo e integración fronteriza	71
3. El perfil de la frontera peruano-colombiana.....	74
3.1. Características demográficas de la frontera peruano-colombiana	79
3.2. Indicadores sociales de la frontera peruano-colombiana.....	82
3.3. Características geográficas de la frontera peruano-colombiana.....	83
3.4. Principales problemas públicos de la ZIF peruano-colombiana y las áreas críticas de esta frontera	86
3.5. Potencialidades económicas.....	90
4. Antecedentes del proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia (1938-2013)	94
4.1. Convenio de Cooperación Aduanera entre el Perú y Colombia (1938)	95
4.2. Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (1998).....	96
4.3. Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia (1979)	97
4.3.1. Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruana.....	98

4.4. Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (1994-2013)	99
4.5. Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1998)	100
4.6. Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1991)	102
4.7. Zonas de Integración Fronteriza entre el Perú y Colombia (2002)	103
4.8. Comisión de Transición del Plan Peruano-Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (2009)	104
5. El proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia (2013 - hasta la actualidad).....	105
5.1. El Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre el Perú y Colombia (2013)	106
5.2. “Nueva” Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (2013 - 2014)	108
5.3. Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza (2015 - hasta la actualidad).....	110
5.4. Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Colombia (2015 - hasta la actualidad).....	111
5.4.1. Primer grupo de proyectos del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia (2020 - hasta la actualidad)	113
5.4.1.1. Proyecto Binacional Cadenas de Valor Transfronterizas del Cacao de Aroma Nativo y de Piscicultura (2020 - hasta la actualidad).....	113
5.4.1.1.1. Cadena Productiva de Cacao (2020 - hasta la actualidad).....	114
5.4.1.1.2. Cadena Productiva de Piscicultura (2020 - hasta la actualidad).....	115
5.4.1.2. Proyecto Binacional Mamás de la Frontera (2020 - hasta la actualidad)	116
5.4.1.3. Proyecto Binacional Sonidos de la Frontera (2020 - hasta la actualidad)	118
5.4.2. Segundo grupo de proyectos de desarrollo e integración fronteriza	118
5.5. Acciones bilaterales sanitarias en la zona de frontera: El Plan Binacional COVID-19 (2020)	119
5.6. Acciones bilaterales articuladas por Defensa e Interior	120
5.6.1. Las Jornadas de Apoyo al Desarrollo Binacional Perú-Colombia	121
5.7. Acciones articuladas por el MIDIS en la zona de frontera: El Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)	122

5.8. Proyectos nacionales de conectividad e infraestructura básica en la ZIF	123
CAPÍTULO III: LA RELEVANCIA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ Y DE LOS ACTORES ENDÓGENOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE FRONTERAS PERUANO-COLOMBIANO. PROPUESTAS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL	126
3.1. Actores clave en el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano y su participación	127
3.1.1. Los gobiernos subnacionales y la necesidad de construir una gobernanza a favor del desarrollo e integración de fronteras	128
3.1.1.1. La paradiplomacia y su relación con el desarrollo e integración de fronteras	130
3.1.1.2. Los gobiernos subnacionales de la ZIF peruano-colombiana.....	133
3.1.2. El rol de las ODE del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	135
3.1.3. Actores privados-económicos en la zona de frontera	136
3.1.4. Sociedad civil.....	138
3.2. Propuestas de fortalecimiento desde el enfoque territorial	140
CONCLUSIONES	156
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	161

INTRODUCCIÓN

“Prácticamente la región era tierra de nadie, ubicada lejos de cualquier autoridad limitante o de una influencia civilizadora, y figuraba en los mapas de Sudamérica como disputa por tres repúblicas distintas [...] Aquellos que llegaron en busca de caucho no tenían ninguna intención de permanecer en la selva por más tiempo que lo necesario para la acumulación de la riqueza. Querían volverse ricos rápidamente, sin permanecer y civilizar a los indígenas a construir sus casas entre ellos”.

Roger Casement, 17 de marzo de 1911

El fragmento corresponde al reportaje redactado por Roger Casement, el Cónsul General irlandés que denunció las atrocidades perpetradas por la Casa Arana en gran parte de la cuenca del Putumayo, territorio que hoy forma parte de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) peruano-colombiana. A pesar de que en plena “fiebre del caucho”, Casement repudió los abusos cometidos por esta compañía, en su discurso, destaca la concepción de la Amazonía como un territorio desconocido, agreste, habitado por nativos que debían ser civilizados y fuente de recursos naturales altamente demandados. Una visión también refrendada por las élites peruanas y colombianas durante las primeras décadas del siglo XX.

Más de un siglo después, la frontera compartida entre el Perú y Colombia sigue siendo una fuente de recursos naturales de primer orden y estratégicos para el mundo, como su biodiversidad y bosques tropicales que mitigan el proceso del cambio climático. No obstante, sin desconocer los importantes e innegables avances en términos económicos, sociales y de integración, este territorio aún sigue presentando una baja densidad demográfica y estatal en comparación a otras localidades peruanas y colombianas (incluso, de la región). Asimismo, el reconocimiento exhaustivo de las aptitudes y potencialidades de este territorio sigue siendo una tarea pendiente.

La consolidación de los Estados-nación en América Latina -incluyendo Perú y Colombia-, estuvo asociada a la expansión territorial de gobiernos centralizados hacia sus zonas de influencia caracterizadas por geografías complejas, como la amazónica (Morel, 2014, pp. 21-22). Durante el siglo XIX y gran parte del XX, esta expansión implicó el conflicto entre países vecinos, como la pugna señalada por Casement entre el Perú, Colombia y Brasil en su famoso reporte sobre el Putumayo.

Luego de la delimitación definitiva de la frontera compartida en 1928, las élites peruanas y colombianas concibieron -desde una perspectiva fundamental aunque no exclusivamente unilateral- que la estrategia más efectiva para promover el desarrollo en las regiones amazónicas consistía en ampliar la infraestructura física, así como impulsar su colonización. Sin embargo, décadas después y en el marco de instituciones multilaterales como el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) (1978) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1998), surgieron proyectos más ambiciosos para promover este proceso mediante la integración, y así acelerar la consecución de resultados en materia de desarrollo.

Estas iniciativas implicaban trascender el enfoque *westfaliano* de Estado-nación caracterizado por su visión de las fronteras como espacios inviolables y estáticos. De acuerdo con los preceptos de la integración, las fronteras ya no son concebidas como zonas de división física, social y política, sino como espacios de encuentro, cooperación, coordinación y complementariedad entre vecinos. El desarrollo y la integración son concebidos como las dos caras de una misma moneda. Sin dudas, un cambio ideológico en lo concerniente a la administración y al gobierno de un territorio.

La presente tesis aborda, precisamente, el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia. El periodo de análisis inicia desde 1938 hasta la actualidad. Es decir, desde el año de la suscripción del Convenio de Cooperación Aduanera -un antecedente remoto, de baja intensidad, aunque significativo si se considera que fue firmado años después de un conflicto- hasta la vigente implementación de los proyectos financiados a través del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. Por lo tanto, los objetivos de esta investigación son describir y analizar el perfil de este territorio -estratégico para no solo para ambos países, sino también para la humanidad, dada su condición amazónica-, así como los mecanismos, instituciones y proyectos implementados. Ello, mediante una lógica narrativa, al presentarse una secuencia de sucesos que contribuyen a la explicación de este largo proceso.

Sobre el estado de la cuestión, se reconocen investigaciones muy valiosas que han abordado, con diferentes niveles de detalle, este tema. Entre ellas, destacan fundamentalmente Torres (2016); Hurtado y Aponte (2017); y Zárate, Aponte y Victorino (2017). Estos autores han contribuido mediante su análisis exhaustivo del perfil de este territorio, así como de la institucionalidad de este proceso hasta el año 2017. En ese sentido, los aportes de la presente tesis radican, en primer lugar, en ampliar el periodo de análisis e incluir instituciones y proyectos no estudiados anteriormente. En segundo término, en extender el estudio de ciertas dimensiones del proceso que, si bien habían sido abordadas, requerían cierto grado de profundización. Y, por último, en presentar un conjunto de propuestas, algunas de las cuales se inspiran en recomendaciones de estos autores, desde un enfoque territorial.

Como hipótesis general se propone que la frontera compartida entre el Perú y Colombia es una “frontera en construcción” (Oliveros, 2002, pp. 20-27). En otros términos, se reconocen importantes vínculos sociales y culturales entre las

poblaciones de ambos países -es decir, una sociedad transfronteriza-, al igual que una institucionalidad importante en materia de integración. Sin embargo, los bajos niveles de formalidad, territorialidad y estatalidad restringen las posibilidades de que transite hacia una “frontera consolidada”, el objetivo de cualquier política de integración fronteriza.

Al respecto, el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano denota una trayectoria histórica de creciente cooperación y complejización, en la cual se han creado, continuamente, instituciones y plataformas a fin de generar nuevas capacidades técnicas y financieras, así como espacios de diálogo y concertación. La institucionalidad creada a lo largo de casi ochenta años evidencia, asimismo, la prevalencia del poder central, al igual que un rol menos dinámico de los gobiernos subnacionales y demás actores endógenos, aun cuando la integración y cooperación transfronteriza *bottom-up* (es decir, “de abajo hacia arriba”), de manera paralela, también puede contribuir a acelerar la transición hacia una “frontera consolidada”.

En consecuencia, para fortalecer el desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia, los lineamientos y propuestas incluidos en esta tesis se basan en los principios del enfoque territorial. Este marco conceptual propugna por el aprovechamiento racional y efectivo de los recursos locales -tanto materiales como inmateriales-, y por el empoderamiento de los actores endógenos -gobiernos subnacionales, agentes económicos y sociedad civil- de los territorios. Las propuestas pretenden generar, en síntesis, un relativo equilibrio entre los impulsos *bottom-up* y *top-down*, con el objetivo de acelerar la reducción de las históricas desigualdades territoriales que aún afectan la ZIF peruano-colombiana.

Con respecto a la metodología, esta es deductiva, analítica y cualitativa. Las fuentes consultadas son, fundamentalmente, informes oficiales, reportes

periodísticos y literatura académica. Asimismo, también se entrevistó a especialistas en materia de desarrollo e integración de fronteras.

Sobre la estructura del texto, el cuerpo se divide en tres capítulos. La primera parte tiene como objetivo presentar y definir el marco conceptual y analítico de la investigación. En el segundo capítulo, se presenta y se describe el perfil territorial de la frontera; de igual manera, se narra y analiza el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia. En el tercer apartado, se propone un conjunto de lineamientos orientados a aplicar el enfoque territorial en el caso de estudio.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO HISTÓRICO SOBRE EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE FRONTERAS DEL PERÚ

El primer capítulo tiene como objetivo principal presentar, definir y, en algunos casos, ejemplificar conceptos y marcos analíticos clave para los fines de esta investigación. La relevancia de este capítulo radica en delimitar el alcance de los conceptos que serán continuamente empleados y así evitar posibles confusiones. En ese sentido, si bien es cierto que términos como territorio, desarrollo y frontera son de amplio uso, en la práctica pueden ser interpretados de diferentes maneras debido a su carácter multívoco.

En la redacción, se ha procurado entrelazar los conceptos seleccionados -aun cuando el apartado esté subdividido-, a fin de garantizar coherencia, pero, sobre todo, para demostrar que este caso presenta tal complejidad que puede ser abordado desde diferentes aristas. Asimismo, si bien esta parte de la tesis es esencialmente conceptual, en diversas secciones se explicará el contexto histórico y las implicancias prácticas de algunos conceptos presentados.

1.1. Territorio: un concepto multívoco

Desde una perspectiva histórica, este concepto ha sido empleado para referirse a una determinada área geográfica reclamada por un Estado, así como a la patria de un grupo humano que comparte una identidad colectiva y que busca consolidar su propia autodeterminación (Storey, 2020, p. 1). En esta concepción, el territorio implica un conjunto de procesos sociales, políticos y económicos, en los cuales participan e interactúan diferentes tipos de actores, los cuales pueden ser endógenos, cuando radican en el mismo territorio; o exógenos, en caso contrario.

Igualmente, de acuerdo con el enfoque histórico, los agentes territoriales se relacionan entre sí, se imaginan y vuelven a imaginar el territorio, configurándolo y reconfigurándolo según sus propios intereses y proyectos. En consecuencia, este dista de ser, exclusivamente, un espacio delimitado por mecanismos legales; asimismo, tampoco se encuentra desprovisto de connotaciones simbólicas o culturales. No obstante, el concepto de territorio es multívoco, pues no solo ha sido abordado desde la perspectiva histórica.

La multiplicidad de acepciones se relaciona con la evolución epistemológica del término, la cual denota un proceso de progresiva complejización. Según el Centro Latinoamericano de Trabajo Social (CELATS), el concepto de territorio, a lo largo de su historia, ha presentado tres fases: la geográfica, la positivista y la interpretativa. Al respecto, en cada una de estas etapas se han priorizado diferentes variables al momento de concebir al territorio (ver Tabla 1).

La perspectiva histórica, expuesta inicialmente, se encuentra incluida en la fase interpretativa del concepto de territorio. De hecho, en la presente investigación se hará uso de esta concepción al momento de plantear una referencia al territorio, debido a que ofrece la ventaja de incluir, en el análisis, las demandas y percepciones de los actores territoriales, sean endógenos o exógenos, además de los procesos históricos propios del desarrollo e integración fronterizos.

Tabla 1

Evolución epistemológica del concepto de territorio

Fase	Descripción
Fase 1	Concepto propio y exclusivo de la geografía. Énfasis en variables como la morfología, geología, cartografía y composición del suelo.
Fase 2	Paradigma positivista. La geografía humana adquiere más relevancia en la concepción del término, al enfocarse en las actividades productivas, sociales, así como en los procesos demográficos. Uso de la econometría y de la estadística en el análisis del territorio. Concepción propia de la disciplina del urbanismo.
Fase 3	Paradigma interpretativo. Es el enfoque más reciente y brinda especial atención a la construcción social del territorio, a partir de la narrativa de los sujetos, subjetividades, percepciones y simbologías. En la observación del territorio, se incorporan disciplinas como la sociología, antropología y el trabajo social. Predominio de un enfoque interdisciplinario y multidisciplinario.

Elaboración: Elaboración propia sobre la base de Centro Latinoamericano de Trabajo Social (2021).

1.1.1. Relación entre territorialidad y estatalidad

De la noción de territorio, se desprende otro concepto relevante para fines de esta investigación: la territorialidad. Si desde un enfoque histórico, el territorio implica una sociedad organizada y localizada en un determinado espacio geográfico, y con una identidad constituida a lo largo de su historia (Boisier, 2011, p. 9), la territorialidad, por su parte, es un conjunto de acciones orientadas a ejercer control efectivo sobre este grupo de agentes que se interrelacionan y sobre este espacio delimitado geográficamente (Storey, 2020, p. 1). Por ende, la territorialidad debe ser entendida como una estrategia de carácter político e instrumental, debido a que requiere de la construcción permanente de fuentes de legitimidad y de mecanismos de control, a fin de mantener o incrementar el poder sobre el territorio.

De lo señalado, se desprende que el territorio y la territorialidad suponen múltiples procesos que distan de ser lineales y homogéneos en su decurso. Es decir, en el desarrollo histórico de un territorio, es posible reconocer disputas y la oposición de agentes con intereses contrapuestos a las estrategias de control social y político promovidas desde los grupos de poder. Así pues, la sostenibilidad y la defensa de un territorio dependen, en gran medida, de una territorialidad efectiva por parte de los Estados y de sus respectivos gobiernos.

Si la sostenibilidad de un territorio depende de una territorialidad efectiva, el nivel de territorialidad yace, precisamente, en la estatalidad, un concepto propio de la ciencia política. La estatalidad es una dimensión del Estado que denota su capacidad para mantener y proteger su propio territorio y nación, así como para promover el bienestar de los ciudadanos que radican en él (Zaytsev, 2017, p. 1). En los regímenes democráticos, la construcción de estatalidad y territorialidad, cabe destacar, incluye mecanismos de participación directa o indirecta que otorgan legitimidad a este proceso.

El ejercicio de la territorialidad, sin embargo, no siempre será pacífico ni el producto de mecanismos de diálogo y consenso. Potencialmente, puede involucrar intervenciones airadas, haciendo uso del monopolio legítimo de la violencia, en caso se identifiquen amenazas a la consecución de los proyectos y seguridad nacionales (Boisier, 2011, p. 10). Por ejemplo, cuando las fuerzas policiales intervienen en territorios en los que se reconoce la presencia de actores vinculados con economías ilícitas.

Los conceptos de territorialidad y estatalidad son funcionales para los fines de la presente investigación, pues, como se explicará posteriormente, el objetivo del desarrollo fronterizo es satisfacer las demandas de la población que reside en los espacios de frontera mediante su incorporación a las dinámicas de desarrollo

nacionales (Ley 29778, 2011, p. 1). Garantizar el bienestar y protección de las poblaciones de frontera es una meta imposible de lograr sin una burocracia capaz de ejercer control en la zona y de implementar políticas de desarrollo efectivas. En suma, el desarrollo fronterizo es inviable sin territorialidad ni estatalidad.

1.2. El concepto de frontera y su clasificación según diferentes variables

El concepto de frontera resulta difícil de definir debido a la multiplicidad de procesos inmersos. Desde una perspectiva general, una frontera constituye “la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad, promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite” (Oliveros, 2002, p. 3). En consecuencia, la frontera implica vínculos entre comunidades humanas contiguas y espacios de actuación compartida entre las mismas.

Como concepto, el fenómeno fronterizo presenta dos dimensiones: la linealidad y la zonalidad (2002, pp. 3-4). La linealidad alude al conocimiento preciso de los límites dentro de los cuales una determinada unidad territorial-administrativa ejerce jurisdicción. Por lo cual, esta primera dimensión es, fundamentalmente, jurídica, al depender de tratados de límites suscritos entre las partes. En contraposición, la zonalidad presenta connotaciones sociales y económicas, “en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo” (2002, p. 4).

Ambas cualidades del fenómeno fronterizo configuran realidades particulares y complejas. Por ejemplo, los pobladores de una localidad fronteriza entre dos Estados nacionales pueden mantener mayor contacto entre sí que con sus respectivas metrópolis; sin embargo, el medio fronterizo mantiene su carácter transnacional, en el sentido de separación, y de otredad, pues potencialmente pueden ser áreas de conflicto internacional (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, p. 25).

1.2.1. Los escenarios-tipo de frontera según los niveles de interacción y encuentro

Los niveles de encuentro en las fronteras son heterogéneos; pueden ser más o menos intensos, según el caso que se analice. Como propone Oliveros (2002, pp. 20-27), la magnitud y las características de la interacción en una frontera configuran diferentes escenarios-tipo. Los detalles de la tipología propuesta por el autor se encuentran en la siguiente Tabla 2.

Los procesos de desarrollo e integración fronterizos promovidos por los Estados coadyuvan, precisamente, a construir fronteras consolidadas. La tipología propuesta por Oliveros denota una lógica lineal y progresiva, en la cual los niveles de interacción entre vecinos van adquiriendo mayor complejidad -en términos sociales y económicos- como producto de políticas focalizadas: de lo nulo a lo activo. Así, el territorio de frontera es imaginado y reconfigurado por las élites desde una lógica de cooperación y desarrollo.

Tabla 2

Escenarios-tipo en las zonas de frontera

Fase	Descripción
Frontera ausente	Presencia de escasa población y ausencia de intercambios entre vecinos. Este escenario-tipo, a su vez, puede subdividirse en dos: tipo margen (poblaciones reducidas que no mantienen contacto entre sí) y tipo frente (poblaciones reducidas con nula interacción por causa de conflictos limítrofes entre Estados).
Frontera embrionaria	Frontera con incipiente infraestructura de transporte y comunicaciones, aunque con interacción espontánea entre vecinos. Los Estados vecinos no incentivan la cooperación por razones estratégicas o limitaciones administrativas.
Frontera en construcción	Se reconoce un nivel mayor de interacción entre las partes y mecanismos relativamente institucionalizados de cooperación económica. Los Estados han establecido pasos de frontera que contribuyen a una mayor interacción entre las poblaciones, pero también al control territorial.
Frontera consolidada	Frontera activa, con elevados niveles de intercambio comercial y mecanismos de integración. Importante presencia de infraestructura física. Son el producto de políticas de Estado promovidas por todas las partes involucradas en el fenómeno de frontera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oliveros (2002, pp. 20-27).

1.2.2. Los escenarios-tipo de frontera según su formalidad y funcionalidad

Los niveles de integración formal y funcional son también otras variables empleadas para determinar escenarios-tipo en una frontera. La integración formal concierne a las instancias, plataformas y mecanismos inmersos en el proceso de integración fronteriza; mientras que la integración funcional, principalmente a intercambios económicos, aunque también sociales (Machado de Oliveira citado en Dilla y Breton, 2018, p. 23). La combinación de diferentes niveles de integración según las variables señaladas genera cuatro escenarios-tipo consignados en la siguiente tabla:

Tabla 3

Los escenarios-tipo de frontera según sus niveles de integración

Escenario tipo	Descripción
Frontera muerta o marginal	Muy baja integración formal e informal
Frontera de ilegalidad, informalidad y anomia	Baja integración formal y alta integración funcional
Frontera viva	Alta integración formal e informal, con elevados flujos de intercambios regidos por un alto nivel de institucionalización
Frontera burocrática	Alta integración funcional, pero baja a nivel formal

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Machado de Oliveira citado en Dilla y Breton (2018, p. 23).

Si bien la tipología propuesta por Machado de Oliveira es útil para analizar y clasificar el fenómeno fronterizo según el grado de integración, su lógica dicotómica (“alto-bajo”) puede omitir situaciones intermedias. Tampoco advierte que la formalización e institucionalización no necesariamente genera situaciones virtuosas en las realidades transfronterizas (Dilla y Breton, 2018, pp. 23-24).

1.2.3. La clasificación del fenómeno fronterizo según la escala territorial

El tipo de interacción entre vecinos no es la única variable empleada para analizar el fenómeno fronterizo. Los espacios de frontera también pueden clasificarse

según los niveles de escala territorial (Guariglia, 2014, p. 4). Su delimitación es funcional para la programación, coordinación y gestación de los procesos de Desarrollo e Integración Fronteriza. Cada Estado establece sus propios mecanismos de delimitación mediante sus propias y diferenciadas políticas nacionales de desarrollo de fronteras, aun cuando puedan presentar similitudes debido a las particularidades de los territorios de frontera.

En el Perú, la Ley 29778 (2011, pp. 1-3), Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, establece las siguientes cinco escalas territoriales, las cuales se encuentran ordenadas, de menor a mayor, según el grado de extensión de cada espacio de frontera:

a. Área de Frontera: Es una franja del territorio nacional adyacente al límite internacional y puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en los casos convenidos entre el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, el gobierno regional y el gobierno local correspondientes (2011, pp. 1-2). Su dimensión es, por lo general, pequeña en términos comparativos. En esta área, el fenómeno de frontera se manifiesta a escala local, y se evidencia, particularmente, con el funcionamiento de los respectivos pasos de frontera (Guariglia, 2014, p. 4).

b. Zonas de Frontera: Es el territorio de un distrito fronterizo y, en los casos convenidos entre el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza y el gobierno regional respectivo, también el departamento o la provincia fronteriza (Ley 29778, 2011, p. 2). Cabe remarcar que, en este espacio de frontera, se ubican centros urbanos, así como ejes de articulación que brindan apoyo al área de frontera. Al ser más extensos que las Áreas de Frontera, están dotados de mayor infraestructura de transportes, de comunicación y energética. De igual modo, cuentan con una presencia más significativa de autoridades

políticas y administrativas, actores económicos y organizaciones de la sociedad civil (Guariglia, 2014, p. 4).

c. Región de Frontera: Es el territorio de dos o más departamentos fronterizos, los cuales conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo (Ley 29778, 2011, p. 2). En términos prácticos, la región de frontera es, pues, la estructura espacial con mayor grado de articulación de las estrategias de desarrollo fronterizo de cada país con la propia estrategia de desarrollo nacional (Oliveros, 2002, p. 10).

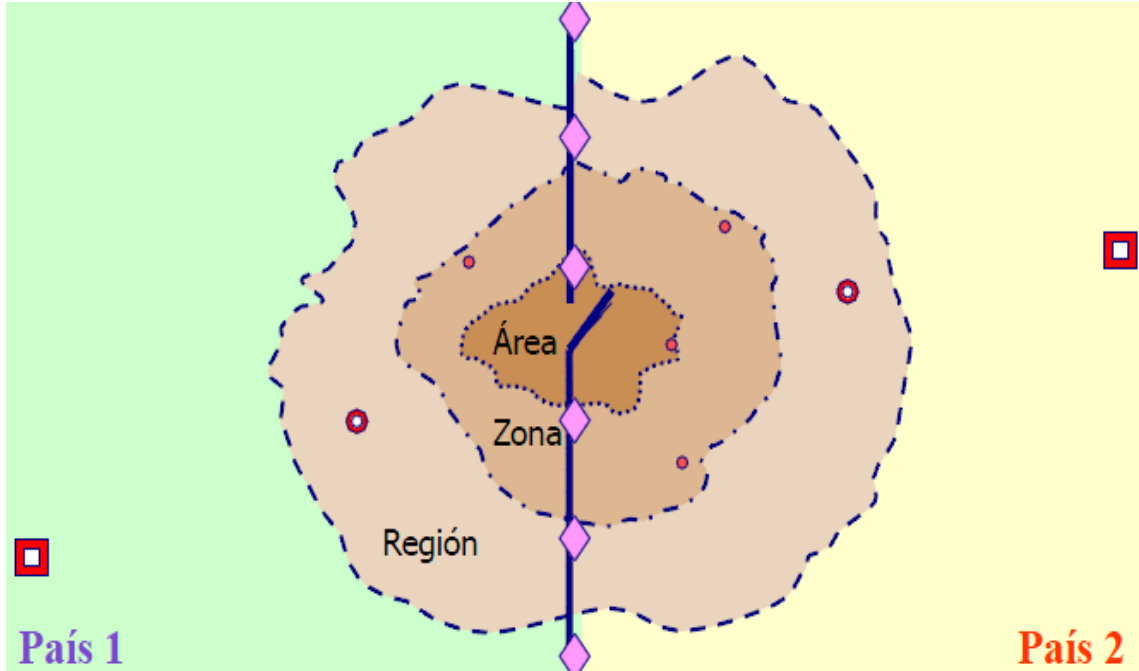
d. Macrorregión de Frontera: Se encuentra constituida por el territorio de dos o más regiones de frontera contiguas e integradas mediante corredores económicos, así también por ejes de integración y desarrollo fronterizos (Ley 29778, 2011, p. 3).

e. Zonas de Integración Fronteriza: Está constituida por el ámbito territorial fronterizo en el cual se proyectan y ejecutan los planes, programas y proyectos para el impulso del desarrollo integral de manera conjunta y coordinada con el país y los países vecinos en el marco de los convenios bilaterales o multilaterales suscritos (2011, p. 3).

En suma, las escalas territoriales, si bien denotan diferentes grados de extensión geográfica, su importancia e implicancias trascienden lo estrictamente espacial. Cada escala territorial involucra niveles disímiles de intensidad del fenómeno fronterizo (Guariglia, 2014, p. 4). En otros términos, varía la interacción entre los Estados colindantes y entre las sociedades que se encuentran inmersas en los procesos de desarrollo e integración fronteriza. La Imagen 1 grafica, parcialmente, las escalas territoriales propuestas en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza del Estado peruano:

Imagen 1

Las escalas territoriales en la zona de frontera



Fuente: Guariglia (2014, p. 4).

A modo de crítica, es posible sostener que la concepción de escala territorial consignada en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú no refleja la complejidad del fenómeno fronterizo. En ese sentido, las escalas son definidas como la suma o acumulación de unidades territoriales -distritos, departamentos o regiones-, a pesar de que las fronteras no presentan únicamente dimensiones político-administrativas. Como se expuso, el fenómeno de frontera es el escenario de múltiples procesos sociales, políticos y económicos cuyo devenir trasciende lo establecido en normativas sobre organización territorial.

1.3. El desarrollo y su relación con el territorio

El desarrollo es un término multidimensional, pues involucra componentes económicos, sociales, políticos, medioambientales e históricos. El desarrollo, desde una perspectiva estructuralista, puede ser definido como:

Un proceso de cambio social deliberado, cuyo objetivo último es la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en las relaciones con otras sociedades más avanzadas, que coloca el acento en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder para la orientación, eficacia, intensidad y naturaleza del cambio. (Mujica y Rincón, 2010, p. 300)

El objetivo fundamental del desarrollo es garantizar, sin distinción, una mayor calidad de vida de la población. Su carácter “deliberado” radica en que es promovido por los Estados mediante determinadas estrategias y políticas públicas: no es espontáneo ni producto del azar. Con este fin, por ejemplo, la transición de una frontera ausente a una frontera consolidada es, en resumidas cuentas, un proceso de desarrollo promovido de manera bilateral o, eventualmente trilateral, con el objetivo de abordar las causas estructurales del subdesarrollo.

Esta concepción compleja y multidimensional sobre el desarrollo implica un elevado grado de interdependencia y un refuerzo recíproco entre las variables - económicas, sociales, políticas, medioambientales e históricas- señaladas previamente. El grado de consolidación de cada dimensión repercute, de manera positiva o negativa, en la fortaleza y sostenibilidad de los demás componentes, así como en las posibilidades de que un país transite del subdesarrollo al

desarrollo. Desde esta perspectiva, una estrategia de “cuerdas separadas”¹ no contribuye a alcanzar un auténtico desarrollo.

Los niveles de desarrollo son cuantificables, aunque es importante destacar que la medición de este concepto no es unívoca. Al respecto, se pueden citar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), propuestas de medición presentadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de los ODS para América Latina.

Si se toma en consideración estos índices, un Estado desarrollado se caracteriza por sus elevados niveles de ingreso per cápita, bajos índices de pobreza desde perspectivas monetarias y multidimensionales, brechas reducidas en términos de infraestructura física, altos niveles de capital humano, escasa informalidad de la economía, así como alta gobernabilidad (Berríos, 2020, pp. 19-20). En contraposición, un Estado subdesarrollado presenta un desempeño considerablemente menor en los indicadores propuestos, lo cual repercute en la calidad de vida de sus ciudadanos. En el segundo capítulo de esta investigación, se presentarán estadísticas que miden los niveles de desarrollo de la frontera peruano-colombiana.

Todo país desarrollado fue subdesarrollado en algún momento; no obstante, no todos los Estados han logrado una transición exitosa. Incluso, el desarrollo puede ser considerado más una excepción que una regla. Se trata de un proceso que usualmente presenta avances y retrocesos, y que depende del predominio de instituciones inclusivas o extractivas en el territorio, más que de sus respectivas

¹ Este término hace referencia a la supuesta posibilidad de que un país se desarrolle económicamente, a pesar de la inestabilidad política y debilidad de las instituciones públicas.

condiciones geográficas, climáticas o culturales (Acemoğlu y Robinson, 2012, pp. 319-329).

Las instituciones inclusivas son aquellas que promueven una mayor participación de la ciudadanía en las actividades económicas y políticas, y que garantizan un respeto irrestricto de la propiedad privada, pluralismo y Estado de derecho. Por el contrario, las instituciones extractivas benefician fundamentalmente a una oligarquía privilegiada renuente a redistribuir la riqueza, a pesar de que puedan generar importantes tasas de crecimiento económico. Esta perspectiva proveniente del institucionalismo histórico cuestiona la validez de hipótesis deterministas que señalan que los recursos naturales y la cultura constituyen las variables fundamentales que explican los niveles de desarrollo, y se enfoca en los procesos históricos y coyunturas críticas que generan el tipo de institución preponderante en cada territorio (2012, pp. 107-115).

1.3.1. Las desigualdades territoriales en América Latina

Así como existe una división a nivel internacional entre Estados desarrollados y subdesarrollados, también es posible reconocer diferencias intraestatales en lo concerniente a niveles de desarrollo. Se trata, pues, de una diversidad en términos demográficos, económicos, políticos y medioambientales entre los diferentes territorios que forman parte de un mismo Estado (CEPAL, 2019, pp. 25-26).

Al interior de los países, como sucede en el sistema internacional, se reconocen también centros y periferias. Desde un enfoque estructuralista, los centros son espacios privilegiados al interior de un territorio en los cuales los poseedores de recursos militares, administrativos, económicos, culturales y simbólicos se

encuentran y convergen en ceremonias de reafirmación de identidades; así mismo, concentran las áreas de deliberación, negociación y toma de decisiones (Rokkan y Urwin, 1982, p. 5). En contraposición, las periferias son dependientes, aisladas, albergan culturas consideradas marginales y, en el mejor de los casos, solo controlan sus propios recursos.

América Latina y el Caribe se han caracterizado a lo largo de su historia por sus urbes o megaurbes que concentran grandes poblaciones, y también los mayores niveles de riqueza y bienestar. De igual modo, esta región presenta un importante centralismo gubernamental que afecta la capacidad de decisión política de otras regiones. Lima, Santiago de Chile, Buenos Aires y Ciudad de Panamá representan algunos casos de esta centralización demográfica, política y económica latinoamericana (Riffo, 2017, p. 3).

Los territorios de frontera suelen constituir casos prototípicos de periferia. En la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018, pp. 19-68), por ejemplo, se presenta un diagnóstico en el cual se reconoce que, en las zonas de frontera, los problemas de planificación territorial, brechas en servicios y bienes públicos, inseguridad e identidad nacional son más graves en comparación con el resto del país.

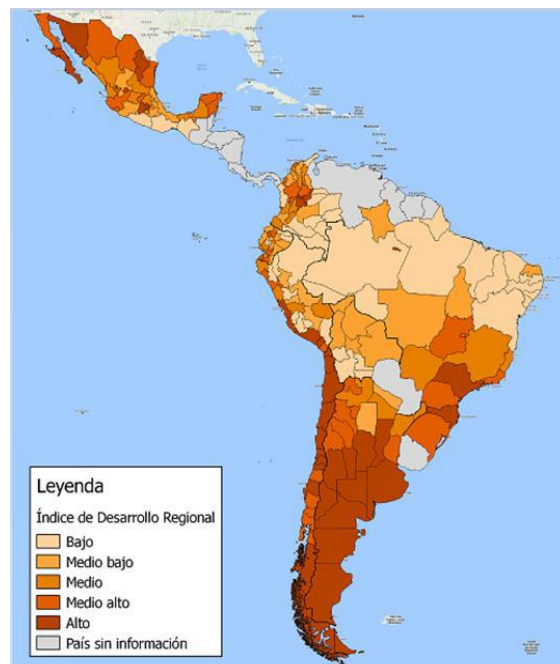
En la región, los territorios o espacios de frontera, los cuales presentan mayores niveles de ruralidad que el promedio nacional, suelen constituir importantes bolsones de subdesarrollo al interior de los Estados. Por lo tanto, se precisan de políticas públicas focalizadas, en términos territoriales, con el objetivo de revertir esta desigualdad. El siguiente mapa, del 2015, muestra el desequilibrio en lo concerniente a niveles de desarrollo al interior de los Estados latinoamericanos. A este respecto, las zonas fronterizas de Perú y Colombia, casos de la presente

investigación, muestran niveles de desarrollo bajo o medio bajo, en contraste a las zonas donde localizan Lima y Bogotá, los centros, de nivel alto.

Se reconocen, sin embargo, muchos desincentivos que limitan las posibilidades de promover el desarrollo en los territorios fronterizos. Sobre todo, en regiones de la Amazonía. Su amplia extensión, la gran dispersión poblacional, la precariedad de las economías de subsistencia y su aislamiento son algunas variables restrictivas. Los Estados requieren desplegar importantes recursos humanos y económicos para desarrollar estos territorios; no obstante, debido a la escasa población que reside en estas áreas, su impacto en los indicadores de reducción de la pobreza o de acceso a servicios públicos suele ser nimio.

Mapa 1

Indicador de Desarrollo Regional 2015 según entidades territoriales



Fuente: Riffo (2017, p. 9).

1.4. El desarrollo fronterizo

El desarrollo fronterizo es “un proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo (Oliveros, 2002, p. 6). Este proceso es guiado por un marco de leyes, planes, programas y proyectos contextualizados en una política nacional de desarrollo fronterizo.

El Estado peruano concibe el desarrollo fronterizo de manera similar a la definición presentada en el párrafo anterior, al establecer que es un proceso orientado a satisfacer las demandas de la población que habita en los espacios de frontera mediante su incorporación a las dinámicas de desarrollo nacionales (Ley 29778, 2011, p. 1). Sin embargo, si bien se trata de un proceso promovido y dirigido por los Estados, también incluye la participación activa de actores privados, los cuales son considerados aliados estratégicos en la implementación de intervenciones más amplias y efectivas en los espacios de frontera.

Sobre el carácter de este proceso, es importante señalar que el desarrollo fronterizo, al igual que el concepto de desarrollo, es un proceso multidimensional, multisectorial e integral, debido a que presenta componentes económicos, ambientales, sociales, culturales e institucionales (2011, p. 1). Igualmente, presenta un carácter multinivel, pues promueve el fortalecimiento de las capacidades técnico-administrativas de los gobiernos regionales y locales que rigen los espacios fronterizos. Con esta finalidad, la participación de los gobiernos subnacionales es considerada clave, puesto que son los entes responsables de adaptar las políticas nacionales según las demandas y potencialidades de sus respectivas jurisdicciones.

En síntesis, los objetivos del desarrollo fronterizo son, fundamentalmente, dos: incrementar la calidad de vida de estas poblaciones, y fomentar la institucionalidad de los espacios de frontera priorizados y delimitados por la Ley 29778. Ambos procesos son concebidos como intrínsecamente relacionados entre sí. Es decir, la primera meta condiciona la consecución de la segunda, y viceversa.

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011, p. 2) establece los lineamientos que deben conducir el proceso de desarrollo fronterizo. A continuación, se presentan las principales directrices:

- a. Afirmar la identidad nacional y la ocupación racional de los territorios
- b. Contribuir al proceso de descentralización
- c. Consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera
- d. Generar condiciones para el desarrollo sostenible y bienestar de la población asentada en los espacios de frontera mediante el acceso a servicios fundamentales
- e. Fomentar esfuerzos intersectoriales para la ejecución efectiva de políticas públicas
- f. Impulsar el respeto de la diversidad étnica y cultural, así como la protección del medio ambiente y la diversidad biológica
- g. Generar condiciones que incentiven la inversión en zonas de frontera, así también el ejercicio de la función pública de las instituciones
- h. Afianzar la presencia institucional del Estado en las zonas de frontera e incrementar las capacidades de los funcionarios públicos que ejercen responsabilidades en los territorios fronterizos

Desde la conceptualización y las directrices presentadas, el desarrollo fronterizo puede ser considerado un proceso de construcción de estatalidad y territorialidad. Esto se concreta mediante un enfoque multinivel, multiactor, multidimensional y multisectorial en lo concerniente a políticas públicas.

1.4.1. La influencia de la reforma del Acuerdo de Cartagena (1987) en el desarrollo fronterizo regional

Cabe destacar que la concepción del Estado peruano sobre el proceso de desarrollo fronterizo ha sido influenciada por la reforma del Acuerdo de Cartagena de 1987. Al respecto, mediante la suscripción del Protocolo de Quito, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los Estados miembro se comprometieron a “emprender acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas” (Arciniegas, 2018, p. 2). Posteriormente, en 1989, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), a través de un documento sobre Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino suscrito en las Islas Galápagos (Ecuador), citó un conjunto de intervenciones orientadas a incrementar los niveles de desarrollo de los espacios de frontera.

A tal efecto, la JUNAC recomendó promover proyectos binacionales de carácter productivo y de servicios, así como la constitución de Comisiones de Vecindad que contribuyan a reconocer zonas fronterizas de tratamiento especial (2018, p. 3). De esta manera, se estaban gestando los primeros antecedentes del proceso de desarrollo e integración fronteriza en el marco de la CAN, los cuales serán abordados en las siguientes secciones.

1.5. La integración fronteriza

La integración fronteriza es un proceso convenido por dos Estados, o eventualmente tres, en sus respectivos territorios fronterizos colindantes mediante la suscripción de acuerdos o tratados específicos, con la finalidad de promover el desarrollo y bienestar de su población, sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de las potencialidades, aptitudes, recursos y demandas en común (SELA, 2012, p. 11). Este proceso implica, en primer lugar, que los Estados involucrados compartan de manera equitativa tanto los costos como los beneficios. Por otro lado, se trata de una oportunidad para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales -y ocasionalmente trilaterales- al promoverse la coordinación y cooperación entre los Estados parte.

En términos históricos, la integración fronteriza trasciende la concepción de soberanía surgida a partir de la Paz de Westfalia (1648), en la cual se estableció el principio de integridad territorial como un fundamento de los Estados. Desde el enfoque *westfaliano*, el Estado-nación presenta un territorio claramente definido y delimitado por límites fronterizos que marcan un espacio físico inviolable (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018a, p. 19). La integración en el ámbito fronterizo parte de la premisa de que las fronteras ya no deben ser entendidas como zonas de divisiones físicas, políticas, sociales y culturales, sino más bien como áreas de encuentro, cooperación y coordinación.

En el proceso de integración fronteriza, la delimitación de los territorios específicos corresponde a cada uno de los Estados. En la gran mayoría de casos, comprende territorios con economías aisladas, deprimidas y que presentan niveles de desarrollo menores a la media nacional (Guariglia, 2014, p. 2). La selección de un régimen fronterizo permitirá reconocer el verdadero alcance

territorial del proceso de integración, así como evaluar el avance del mismo en el mediano y largo plazo.

La planificación de la integración fronteriza parte de un diagnóstico de la situación de la frontera delimitada. En ese sentido, el análisis del contexto de frontera involucra diferentes variables. Por ejemplo, las dinámicas socioeconómicas, los niveles de desarrollo humano, las escalas geográficas o el grado de consolidación de los procesos de interacción entre los Estados (Guariglia, 2014, p. 3). La comprensión de la situación de frontera determinará, pues, las cualidades y la magnitud de las intervenciones inmersas en el proceso de integración fronteriza.

1.5.1. La influencia de la reforma del Acuerdo de Cartagena (1987) en la integración fronteriza regional

En términos históricos, como se expuso previamente, la reforma del Acuerdo de Cartagena de 1987 fue el inicio de un conjunto de acciones que coadyuvaron al proceso de desarrollo fronterizo, que fue concebido como complementario al de integración fronteriza. Entre 1989 y 1990, la JUNAC y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) iniciaron un conjunto de investigaciones para establecer las principales zonas de integración fronteriza en la región (Arciniegas, 2018, p. 3).

Posteriormente, en 1990, en La Paz (Bolivia), mediante la “Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino”, la JUNAC estableció directrices para orientar ambos procesos. No obstante, estos esfuerzos carecieron de continuidad por causa de la escasa voluntad

política de las partes. Debido a una reestructuración de la CAN orientada a trascender la visión comercial de este esquema de integración, en 1998 se retoma el proceso que había iniciado en 1987 mediante un conjunto de acciones que serán detalladas en la siguiente tabla:

Tabla 4

Antecedentes de la creación de la Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en el marco de la CAN

Año	Hechos
1998	En la Reunión del Consejo Presidencial Andino en Guayaquil (Ecuador) se destacó “la importancia que para el proceso de integración tiene el desarrollo fronterizo y la integración física de los pueblos andinos”. Los presidentes reunidos instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a priorizar, de manera anual, los proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
1999	En marzo se convocó a un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de asuntos fronterizos en el que los representantes de los Estados miembro expusieron los lineamientos de sus respectivas políticas fronterizas y su visión prospectiva sobre el tratamiento de las fronteras comunes. Como producto de la discusión, se redactó el documento “Integración y Desarrollo Fronterizo”. En abril, luego de la segunda reunión, se creó el borrador de “Las Bases de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, el cual fue finalmente aprobado en mayo. La norma andina en la materia es, precisamente, la Decisión 459 sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo en los que se estipula la delimitación y diseño de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).
2001	El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión 501 sobre ZIF en el marco de la CAN y la Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la CAN.

Fuente: Arciniegas (2018, pp. 3-7).

Anteriormente, se mencionó la importancia de la delimitación del régimen de integración fronteriza. Entre los criterios específicos que la CAN (s.f.) establece mediante la Decisión 501, a fin de identificar y delimitar las ZIF, se encuentran los siguientes:

- a. Que comprendan, en ambos Estados, ciudades actual o potencialmente dinamizadoras del desarrollo, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción se dé en el corto plazo
- b. Que incorporen, en ambos Estados, áreas social y económicamente deprimidas
- c. Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, pero que, en la actualidad, no constituyan parte de una frontera activa
- d. Que contribuyan al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las cuales se implementen proyectos y actividades de interés compartido

Mapa 2

Las ZIF entre los Estados miembro de la CAN



Elaborado: CAN (2009, p. 3).

Asimismo, la CAN (s.f.) propone las siguientes acciones concretas a ser implementadas en las ZIF:

- a. Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones y asociaciones civiles
- b. Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera
- c. Promover iniciativas dirigidas a la generación de alianzas estratégicas empresariales
- d. Promover regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías, a fin de consolidar mercados fronterizos más activos
- e. Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos
- f. Desarrollar programas turísticos conjuntos
- g. Emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común
- h. Consolidar las instancias nacionales y bilaterales en materia fronteriza
- i. Promover el intercambio de iniciativas entre las autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los Estados parte
- j. Implementar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones, energía y desarrollo productivo

1.6. La interrelación entre el desarrollo fronterizo y la integración fronteriza

El desarrollo fronterizo y la integración fronteriza presentan una relación simbiótica: los dos procesos se condicionan y fomentan entre sí. Las zonas fronterizas precisan de la promoción y del avance equilibrado de ambos, debido a que constituyen “dos dimensiones inseparables de una misma realidad”

(Arciniegas, 2018, p. 12). En ese sentido, la reseña histórica presentada en las secciones anteriores sobre el origen de las ZIF en el marco de la CAN denota más complementariedad que afinidad entre los dos conceptos.

Por un lado, el desarrollo fronterizo promueve la generación de condiciones mínimas de bienestar en las zonas de frontera, lo cual propicia una interacción más igualitaria con el territorio colindante del otro Estado. Mediante la expansión del alcance y calidad de los servicios públicos, el impulso de la economía, el desarrollo de la institucionalidad local y el fomento de la infraestructura física, la integración fronteriza no implicará un proceso de “absorción” por parte de los territorios que presentan niveles más elevados de desarrollo.

El desarrollo fronterizo previene la distribución excesivamente desigual de los beneficios, de modo tal que el proceso de integración pueda deslegitimarse y generar desconfianza en alguna de las partes. Para algunos autores, este proceso es indispensable para que se materialice la integración fronteriza (2018, p. 12); aunque para otros, las intervenciones contextualizadas en la integración fronteriza bien puedan coadyuvar a un mejor y más pronto desarrollo fronterizo (Oliveros, 2002, p. 2). Sin embargo, existe amplio consenso en torno a que son subsidiarios entre sí.

Por otro lado, la integración fronteriza garantiza mayores niveles de complementariedad entre los territorios transfronterizos. Esta complementariedad radica en el aprovechamiento de las potencialidades y de las ventajas comparativas de cada parte involucrada, lo cual contribuirá a un desarrollo fronterizo más efectivo y acelerado. De esta forma, disminuirán las posibilidades de que un Estado perciba que la integración fronteriza no fomenta réditos razonablemente equiparables.

En suma, sin desarrollo fronterizo, no se puede promover una integración fronteriza justa ni equitativa. Y sin integración fronteriza, el desarrollo fronterizo dispone de menores alternativas y herramientas para promover el bienestar social y el fomento de la institucionalidad en las zonas fronterizas.

1.7. El enfoque centralista del Estado y sus límites

En términos político-administrativos, el centralismo es un sistema caracterizado por la acumulación de funciones y poderes gubernamentales en un determinado territorio -el denominado centro- o en un nivel de gobierno, y relega así a otras unidades territoriales. La visión centralista repercute directamente en el tipo de intervenciones públicas que se aplican a lo largo del territorio de un Estado.

Según Albuquerque (2004, p. 47), el enfoque centralista de políticas públicas se caracteriza por las siguientes tres restricciones interrelacionadas entre sí:

a. Verticalidad: Las políticas son dictadas desde el nivel central de gobierno; en consecuencia, el diseño de las intervenciones parte de una lógica principalmente sectorial. Asimismo, las políticas públicas no suelen ser el producto de un proceso de diálogo ni de la concertación entre los diferentes actores involucrados en su aplicación, incluyendo a los beneficiarios, incluso cuando los efectos de las intervenciones repercutan directamente en ellos.

b. Generalidad: Esta segunda característica tiene su origen en el carácter vertical del centralismo. Las políticas públicas, al provenir de un ente centralizado en términos políticos-administrativos y de un proceso carente del suficiente

pluralismo, promueven fórmulas generales que desconocen las particularidades y problemáticas sociales, económicas y políticas de cada territorio.

c. Sectorialidad: La economía y el desarrollo son concebidos como un agregado de sectores y no como un sistema de variables que se encuentran interrelacionadas. Por lo tanto, en este sistema la interdisciplinariedad y la coherencia entre las intervenciones de los diferentes sectores suelen ser mínimas.

En contraste, un enfoque descentralizado presenta las siguientes cuatro ventajas que contribuyen a incrementar la calidad de las políticas públicas (2004, p. 39-40):

a. Horizontalidad: Se promueve un mayor grado de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las intervenciones sectoriales presentan una orientación integral a fin de generar mayores y mejores condiciones para los emprendimientos locales.

b. Selectividad: Las políticas públicas son diseñadas según los múltiples perfiles y potenciales de cada territorio que compone un Estado, mediante la aplicación efectiva de los planes de ordenamiento territorial.

c. Territorialidad: La economía del Estado es concebida como un conjunto de economías territoriales y no como la acumulación de múltiples sectores o actividades económicas.

d. Concertación: Las intervenciones son diseñadas, de manera coordinada, con los diferentes actores locales que radican en un territorio.

Con el objetivo de superar las desigualdades territoriales y trascender la dicotomía centro-periferia, diversos Estados de América Latina iniciaron procesos de descentralización -o de transferencia de recursos y funciones a niveles de gobierno intermedios o locales- a fines del siglo XX e inicios del XXI. El Perú no ha sido la excepción a esta tendencia regional. En el siguiente apartado, se abordarán los aciertos y desafíos que la regionalización y la descentralización presentan en el Perú.

1.7.1. La transición del centralismo a la descentralización (del 2002 hasta la actualidad)

El Perú es uno de los países más centralizados de América Latina en términos demográficos y económicos. En el 2018, antes del inicio de la pandemia de la COVID-19, Lima -la ciudad capital- concentró alrededor de un tercio de la población total y el 49.8 % del Producto Bruto Interno del país (INEI, 2019, p. 4).

Desde una perspectiva histórica, el origen del centralismo radica en que el Perú, a diferencia de otras naciones, no se formó por la asociación de comunidades política preexistentes que fundaron un nuevo Estado nación a partir de una decisión libre y soberana (Contreras, 2000, p. 5). Desde su creación como virreinato español a mediados del siglo XVI, el Perú surgió como un Estado organizado desde un determinado centro: Lima. Posteriormente, con el inicio del periodo republicano, la matriz centralista no se vio especialmente afectada.

En realidad, se reconoció una paradoja: el Perú, durante los siglos XIX y XX, se consolidó como un Estado centralizado, pero con un poder central débil para ejercer control sobre todo su territorio. Es decir, un país con abundantes “zonas

marrones”, término de la ciencia política que refiere a territorios con burocracias de escasa penetración y funcionalidad (O'Donnell, 2004, p. 36).

Si bien hubo breves coyunturas descentralistas (1873, 1886, 1933 y 1990), las fases de aguda centralización fiscal y política con periodos de crecimiento económico (1850-1872, 1895-1930 y 1935-1980) fueron determinantes para que Lima se consolide como un centro indiscutido (Contreras, 2000, pp. 7-8), sin que aquello implique un proceso exitoso de construcción de territorialidad y estatalidad. El caso peruano contrasta con lo acontecido en otros países de la región andina, en los cuales, a pesar de su herencia centralista, surgieron ciudades que compiten con los centros históricos. Urbes como Guayaquil (Ecuador) y Santa Cruz (Bolivia) son ejemplos de cómo algunas élites locales pueden organizarse y aprovechar coyunturas críticas, como el incremento del precio internacional de materias primas producidas en su territorio, para fortalecer su influencia en la toma de decisiones nacionales y así depender menos del centro (Vergara, 2015, pp. 19-36).

Debido a las desigualdades territoriales, los elevados niveles de pobreza en zonas periféricas -la Amazonía y los Andes- y la concentración en materia de atribuciones del gobierno central, a inicios del siglo XXI, en el Perú había un consenso en la opinión pública y en el *establishment* sobre la necesidad de promover un proceso de descentralización que contribuya a superar estos problemas estructurales. Al respecto, las demandas descentralizadoras formaban parte del contexto democratizador de la época.

A partir del 2002, mediante la reforma de la Constitución de 1993 y las leyes que viabilizan su implementación -Ley 27680² y Ley 27783³-, así como las concernientes a los gobiernos subnacionales (Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de las Municipalidades y la Ley de Descentralización Fiscal), se reinició el proceso de descentralización en el Perú. Según Medina (2018, pp. 368-372), luego de casi dos décadas desde su implementación, es posible establecer un balance sobre este proceso en términos políticos, económico-administrativos y sociales (ver Tabla 5).

En suma, el proceso de descentralización presenta un conjunto de méritos y deméritos que hacen complicado establecer que este proceso ha sido ya sea un éxito o un fracaso. No obstante, es indudable que la descentralización en el Perú afronta una serie de desafíos que deben ser abordados para que la visión que guio este proceso a inicios del siglo XXI se concrete en el mediano y largo plazo. En ese sentido, las futuras acciones deben estar orientadas a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales, lograr coherencia entre los diferentes niveles de gobierno, coordinar y articular las diversas políticas públicas, ampliar las bases tributarias regionales, fomentar liderazgos regionales, e impulsar la organización y el ordenamiento territorial, entre otras (Medina, 2018, pp. 372-380).

² Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

³ Ley de Bases de la Descentralización.

Tabla 5

Balance del proceso de descentralización en el Perú (2002-actualidad)

Logros	Límites
1. Aspecto político	
<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad de los partidos nacionales en el ámbito subnacional - Mecanismos de democracia participativa, como los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), y presupuesto participativo - Participación de líderes sociales en comités de gestión y vigilancia social 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducido avance en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos subnacionales (120 de las 185 estipuladas en la Ley Orgánica de Regiones) - Gestión ineficiente por falta de capacidades profesionales y problemas financieros (recaudación, presupuesto y gastos)
2. Aspecto económico-administrativo	
<ul style="list-style-type: none"> - Se transfirió a los gobiernos regionales la mayor parte de los proyectos especiales de inversión que el INADE administraba - Se ha avanzado en la transferencia de inversión hacia los gobiernos regionales y municipalidades, mediante el Canon y FONCOMUN 	<ul style="list-style-type: none"> - Lima sigue presentando los niveles de competitividad más elevados. En contraste, las regiones de la Amazonía y de la sierra son las más rezagadas - La transferencia de los programas sociales a las municipalidades avanzó muy poco. - Persistencia de brechas en acceso a servicios públicos - La distribución de los recursos públicos no ha sido equitativa - Los sistemas administrativos permanecen desarticulados e indiferentes a la heterogeneidad de las entidades públicas de los tres niveles - En algunos casos, se reconoce duplicidad de funciones entre diferentes niveles de gobierno - Elevados niveles de corrupción
3. Aspecto social	
<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de mecanismos de democracia representativa, participativa y directa, a nivel descentralizado, que contribuye a una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos - Participación de comunidades campesinas y nativas en la gestión de las autoridades 	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Medina (2018, pp. 368-372).

1.8. El enfoque territorial

El enfoque territorial es un marco analítico multidimensional. Su aplicación en las políticas de desarrollo tiene como objetivo generar un equilibrio entre el crecimiento económico y la cohesión social de los territorios mediante el empoderamiento de los recursos endógenos (Rodríguez, 2020).⁴

En esta perspectiva, los actores locales, incluyendo los más marginalizados, cumplen un rol preponderante en los procesos de desarrollo. Ya sea mediante el fortalecimiento de instituciones existentes o a través de la creación de nuevas plataformas de diálogo, negociación y acción, los actores locales influyen, activamente, en la identificación de los desafíos y prioridades de los territorios, al igual que en el diseño y en la gestión de las intervenciones orientadas a abordarlos (GIZ, 2021, p. 20).

En la actualidad, el enfoque territorial viene concitando especial interés entre los responsables del diseño e implementación de políticas públicas, dado que pretende superar los límites del actual modelo de crecimiento económico. El modelo vigente -y cuestionado desde el enfoque territorial- se basa en la captación de financiamiento e inversiones provenientes del exterior, en el ingreso a los mercados globales más competitivos, y en la aplicación de intervenciones de carácter sectorial, de arriba a abajo (Rodríguez, 2020). Como se expuso previamente, este modelo ha propiciado que el centro -metrópolis y megalópolis- sea el principal favorecido en este esquema de desarrollo, generándose así

⁴ En términos sociológicos, el concepto de cohesión social alude a un elevado grado de consenso entre los miembros de un grupo social y a una percepción de pertenencia a un proyecto común (CEPAL, 2007, p. 15). En términos prácticos, la cohesión social se relaciona con elevados niveles de gobernabilidad y con la legitimidad de las políticas públicas que se implementan.

importantes desigualdades territoriales al interior de los Estados y entre los Estados.

El enfoque territorial presenta los siguientes principios rectores que guían las intervenciones (GIZ, 2021, p. 20):

- a. Primer principio: Las intervenciones deben estar centradas en las personas.
- b. Segundo principio: El diseño e implementación de las intervenciones deben fundamentarse en las particularidades geográficas y potencialidades de cada territorio y no en la desagregación de proyectos nacionales.
- c. Tercer principio: Las intervenciones deben involucrar a diversos actores.
- d. Cuarto principio: Las intervenciones deben promover una estrategia multinivel.
- e. Quinto principio: Las intervenciones deben involucrar a diferentes sectores.

Los principios señalados denotan el carácter multidimensional del enfoque territorial al incluir variables sociales, políticas, administrativas y medioambientales. Se parte de la premisa de que el crecimiento económico no deviene, inexorablemente, en desarrollo. La viabilidad de una estrategia de desarrollo depende de mecanismos orientados a construir legitimidad social y política, y de cuán adaptable es a cada contexto territorial. Al respecto, el aporte del enfoque territorial no solo radica en su apuesta por la construcción de territorialidad y estatalidad en zonas marginadas, sino también en cómo se lleva a cabo este proceso, pues el método determinará la naturaleza del resultado final.

1.8.1. La participación de los gobiernos subnacionales en el enfoque territorial

En el enfoque territorial, se promueve una participación activa de los gobiernos locales. Este eje se vincula, directamente, con el cuarto principio.

Desde este enfoque, los gobiernos locales no son concebidos como gestores de políticas nacionales, sino como emprendedores de políticas (Rodríguez, 2020). En ese sentido, la importancia de los gobiernos subnacionales radica en su capacidad de adaptar políticas nacionales y movilizar recursos adicionales mediante la construcción de alianzas con otros actores locales -como el sector privado, organismos no gubernamentales y asociaciones- que residen en el territorio de su jurisdicción. Los gobiernos locales disponen de mandato, legitimidad, capacidad normativa, estabilidad y sensibilidad para contribuir a una efectiva aplicación de este marco analítico.

De lo expuesto, se desprende que la promoción del enfoque territorial requiere que las autoridades locales sean empoderadas mediante autonomía significativa y estén integradas en redes de rendición de cuentas efectivas, a fin de garantizar mayor transparencia en la gestión pública (Romeo, 2015). A este respecto, el enfoque territorial puede implicar, eventualmente, una reconceptualización del modo cómo la descentralización viene siendo implementada en algunos Estados. Desde este marco analítico, la descentralización no es, al menos de manera exclusiva, una transferencia de funciones y recursos de un nivel de gobierno a otro. Los gobiernos locales son reconocidos, ante todo, como mecanismos de autogobierno de un electorado local y no solo como entidades que gestionan algunos servicios públicos.

En conclusión, así como el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo, la descentralización no contribuye, necesariamente, al desarrollo territorial y a reducir las desigualdades. En realidad, la naturaleza del proceso de descentralización y el papel de las autoridades locales son las variables que explican una relación de causa-efecto entre ambos conceptos.

1.8.2. La participación de la sociedad civil y actores económicos locales en el enfoque territorial

En la construcción del proyecto de desarrollo territorial, así como la sociedad política local es un recurso endógeno imprescindible, lo son también la sociedad civil y los actores económicos que radican en el territorio. Esta perspectiva trasciende procedimientos inductores del desarrollo de corte centralizado, vertical e inconsulto (Boisier, 2002, p. 1). Se parte de la hipótesis de que la participación activa de la comunidad contribuye a generar procesos de desarrollo equitativos y sostenibles en el mediano y largo plazo.

La movilización de la comunidad en el proceso de desarrollo territorial implica que esta colectividad sea capaz de decidir sobre las cualidades y objetivos del mismo, así como de controlar su respectivo avance. Por consiguiente, la concepción del desarrollo, y en especial el económico, no debe provenir de la simple particularización de un proyecto nacional, sino de un proceso en el cual los actores locales construyen uno propio que contemple las directrices nacionales (Alburquerque, 2015, p. 17).

Por lo antes expuesto, el enfoque territorial promueve la consolidación o generación de nuevas plataformas de diálogo, negociación y acción de carácter

multiactor, a fin de identificar los desafíos y prioridades de cada territorio (GIZ, 2021, p. 20). Por lo tanto, el enfoque territorial surge “desde abajo” (es decir, los actores endógenos) y no “desde arriba”, las instancias centrales del Estado (Alburquerque, 2015, p. 17).

1.8.3. Las diferencias entre el enfoque territorial y el enfoque centralista

Realizando una comparación entre el enfoque territorial y el enfoque centralista de desarrollo, es posible reconocer las siguientes ventajas que dispone el primero:

a. Las políticas públicas se caracterizan por un mayor grado de adaptación a cada contexto.

En el enfoque territorial, las intervenciones toman en consideración las potencialidades geográficas y características sociales del territorio a fin de garantizar una mayor sostenibilidad de las intervenciones. Por ende, las políticas públicas se basan en los Planes de Ordenamiento Territorial, es decir, instrumentos técnicos que permiten reconocer las características de las zonas, las aptitudes del terreno, así como las áreas que pueden representar peligros para el poblamiento y la realización de actividades económicas. En suma, se trata de promover un crecimiento a través de un uso estratégico del territorio.

b. Las políticas públicas se caracterizan por presentar mayores grados de legitimidad.

Mediante la aplicación del enfoque territorial, se prioriza que las intervenciones sean producto del diálogo, negociación y creación de acuerdos políticos y

sociales entre los actores que forman parte del territorio. A fin de generar consensos, el enfoque territorial considera que los gobiernos subnacionales son un aliado clave en el proceso, pues tienen contacto directo con sus representados. De igual modo, mecanismos como asambleas o mesas de diálogo son empleados con el objetivo de reconocer las demandas locales y generar compromisos entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la población.

c. Las políticas públicas contribuyen a un crecimiento económico sin desigualdades territoriales.

El enfoque territorial es un marco conceptual que brinda especial énfasis al desarrollo de las zonas rurales. Como se expuso previamente, en América Latina, incluyendo el Perú, las zonas rurales presentan menores grados de desarrollo humano, mayores brechas de infraestructura y más niveles de pobreza monetaria. En consecuencia, los principios que promueve están orientados, sobre todo, a liberar los recursos endógenos de los territorios rurales, a fin de generar un crecimiento económico más equilibrado.

CAPÍTULO II: EL PERFIL DE LA FRONTERA Y EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA PERUANO-COLOMBIANO (1938 - HASTA LA ACTUALIDAD)

El segundo capítulo tiene como objetivo principal describir y analizar tanto el perfil de la frontera compartida entre el Perú y Colombia, así como el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre ambos Estados, desde 1938 hasta la actualidad. Es decir, desde el año de la suscripción del Convenio de Cooperación Aduanera, el cual puede ser considerado el primer antecedente de una -en ese entonces- incipiente integración, hasta la actualidad, momento en el que destacan los proyectos implementados en el marco del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. En el análisis, se abordarán los mecanismos, instituciones y proyectos creados, y la relación de los mismos con las respectivas políticas de fronteras de ambos países.

Tomando como referencia el marco conceptual del primer capítulo, se propone que el territorio de frontera compartido entre el Perú y Colombia puede ser considerado una “frontera en construcción”. Se reconocen importantes vínculos sociales y culturales entre las poblaciones de ambos países y una institucionalidad importante en materia de integración, aun cuando los niveles de territorialidad, infraestructura física e intercambio comercial son relativamente bajos. Asimismo, este territorio presenta elementos de una “frontera viva”, debido a la presencia de una sociedad transfronteriza interconectada por lazos familiares e históricos, y a la implementación de proyectos orientados a promover la integración entre los dos Estados.

Por otro lado, el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano denota una trayectoria de progresiva cooperación y complejización, en la cual se reconoce la creación continua de instituciones y plataformas cuya finalidad ha sido dotar capacidades -técnicas y financieras-, así como crear espacios de diálogo y concertación. En ese sentido, la institucionalidad creada a lo largo de casi ochenta años denota la prevalencia del poder central -sobre todo, de las cancillerías, entidades articuladoras y convocantes-, así como un rol subalterno y poco emprendedor de los actores endógenos, como los gobiernos subnacionales y sociedad civil locales.

1. Políticas y planes de frontera de Perú y Colombia

El propósito de esta sección es presentar los principales componentes de las políticas y planes de desarrollo de los territorios fronterizos de Perú y Colombia, así como un análisis comparativo entre ambas propuestas.

1.1. Desarrollo e integración fronterizos desde la perspectiva peruana

En este apartado, se presenta la normativa del Perú que establece los objetivos, lineamientos, mecanismos e instituciones involucrados en el proceso de desarrollo e integración de sus espacios de frontera.

1.1.1. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos del Perú (2018)

Mediante el Decreto Supremo 019-2018-RE, el 19 de junio del 2018, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos -o también

denominada en diversos documentos oficiales y periodísticos como Política de Fronteras-. En sentido estricto, se trata de la primera política pública del Estado peruano que establece las condiciones necesarias para promover el desarrollo sostenible de nuestros territorios ubicados en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b).

Sobre su composición, cabe destacar que esta Política Nacional incluye cuatro objetivos específicos y veintinueve lineamientos de política (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a, pp. 76-80). Igualmente, tanto los objetivos como los lineamientos fueron elaborados en concordancia con los siguientes enfoques transversales: derechos humanos, inclusión social, género e interculturalidad.

Entre los fines específicos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteras, destacan los siguientes: el fomento de la ocupación segura y ordenada del territorio, el fortalecimiento de las capacidades e inversión pública a fin de satisfacer las necesidades básicas de la población que yace en estos territorios, promover la integración competitiva con los países vecinos, además de garantizar el respeto irrestricto de derechos y libertades fundamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b). En suma, la política está orientada a construir estatalidad y territorialidad en zonas históricamente relegadas. En la Tabla 6, se presenta, con mayor detalle, la descripción de los objetivos señalados.

La formulación de esta política fue liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este proceso involucró, además, la participación y coordinación continua de las instituciones que forman parte del Consejo Nacional de Desarrollo e Integración de Fronteras (CONADIF) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b).

Tabla 6

Objetivos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

Objetivo	Descripción
Objetivo general	Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos
Objetivo específico 1 Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera	Impulsar el desarrollo humano y el fomento a la movilidad, ocupación segura, ordenada y regular; y uso sostenible de los espacios fronterizos, fortaleciendo las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil
Objetivo específico 2 Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional	Incorporar las poblaciones de los espacios de frontera a la dinámica del desarrollo nacional, orientado a consolidar el desarrollo de la dimensión social, económica, ambiental, cultural e institucional en un proceso sostenible
Objetivo específico 3 Integración competitiva en los espacios de frontera	Promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes en el marco de los compromisos internacionales y como parte de un proceso interdependiente y simultáneo con la dinámica del desarrollo nacional.
Objetivo específico 4 Seguridad y Defensa Nacional	Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el Estado Constitucional de Derecho, la cohesión y la paz social; así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores (2018a, pp. 76-80).

Debido a la dimensión de los objetivos, su implementación implica intervenciones de carácter multinivel, multisectorial y multiactor. Al respecto, en la Tabla 7 se consigna la participación de las diferentes instituciones públicas en esta Política, según cada objetivo específico:

Tabla 7

Instituciones públicas que participan en la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

Objetivo	Instituciones involucradas
Objetivo específico 1 Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera	Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de la Producción, Presidencia del Consejo de Ministros, Agencia de la Promoción de la Inversión Privada, PROINVERSIÓN, Gobiernos Regionales, y Gobiernos Locales
Objetivo específico 2 Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional	Todos los sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
Objetivo específico 3 Integración competitiva en los espacios de frontera	Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Superintendencia Nacional de Migraciones, y Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Objetivo específico 4 Seguridad y Defensa Nacional	Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Órganos de Administración de Justicia, Superintendencia Nacional de Migraciones, y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores (2018a, pp. 81-82).

Para fines de esta investigación, cabe destacar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, como se establece en el primer objetivo específico, no es responsable de las políticas de desarrollo humano y uso sostenible en los espacios de frontera. En contraste, la Cancillería sí cumple un rol fundamental en las acciones de integración, al ser un interlocutor clave en la relación con los Estados vecinos.

1.1.2. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011) y su respectivo Reglamento (2013)

La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas fue precedida por la Ley 29778 -Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronterizas- y su Reglamento, ambos publicados en el 2011 y el 2013, respectivamente. Es decir, casi una década antes de la aprobación de la Política de Fronteras peruana.

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronterizas y su Reglamento constituyeron importantes hitos en el proceso de institucionalización de las intervenciones del Estado peruano en las zonas de frontera, pues definieron los espacios de frontera, y establecieron los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas del Perú (Ley 29778, 2011, p. 1). Es importante resaltar, sin embargo, que se reconocen esfuerzos previos por institucionalizar este tipo de intervenciones.

Por ejemplo, en 1999 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CONADIF) el cual, años después, en el 2016, aprobó las Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021. En este documento, se consigna que el objetivo de la Estrategia es “promover procesos de reversión de la situación de pobreza de la población que habita en las zonas de frontera y mejorar su articulación con respecto a la dinámica regional y nacional” (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 2012, p. 4).

Del mismo modo, es importante mencionar que en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza se establece que el Poder Ejecutivo debe adoptar las medidas necesarias para crear el Fondo para el Desarrollo de

Fronteras e Integración Fronteriza (Ley 29778, 2011, p. 9). Esta fuente debe emplearse para financiar los planes, programas, proyectos y actividades en las zonas de frontera. No obstante, hasta el momento, aún no ha sido creado, debido a la oposición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entidad que ha mostrado reticencias a brindar presupuesto y ampliar el número de fondos en el país.

Finalmente, en diversas partes de esta investigación, la Ley 29778 ha sido citada para exponer la concepción del Estado peruano sobre los espacios de frontera y el desarrollo fronterizo. En ese sentido, para los objetivos de este estudio, es importante destacar tres mecanismos establecidos en esta Ley -el SINADIF, el CONADIF, y los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza-, los cuales serán expuestos en los siguientes apartados.

1.1.1.1. Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (SINADIF)

El SINADIF cumple un rol fundamental en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos. Según lo establece la Ley 29778, o Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, el SINADIF tiene como objetivos articular, armonizar y garantizar la ejecución de las diferentes acciones del Estado a través del Gobierno Nacionales, los gobiernos regionales y gobiernos locales, y organizaciones de la sociedad civil en los espacios de frontera (2011, p. 7). A este respecto, estas funciones se realizan en el marco de los lineamientos de las políticas de cada sector y de los compromisos internacionales.

Entre las principales funciones de este Sistema, cabe destacar las siguientes:

- a. Concertar la formulación de la política, estrategias y planes entre los diferentes sectores del Gobierno Nacional y niveles de gobierno, sociedad civil y sector privado
- b. Fomentar la ocupación ordenada del territorio, así como la presencia efectiva del Estado
- c. Propiciar la armonización de las acciones implementadas por las diferentes entidades públicas con los acuerdos bilaterales y multilaterales
- d. Promover la búsqueda y obtención de cooperación técnica y financiera internacional no reembolsable que contribuya a la efectiva aplicación de la Política de Fronteras

Sobre la rectoría del SINADIF, el Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional (2011, p. 7). A tal efecto, en la Política Nacional de Fronteras se ratifica la titularidad de esta institución (MRE, 2018a, p. 85). Por lo tanto, este Ministerio tiene la responsabilidad de dictar normas y establecer los procedimientos concernientes a la Política de Fronteras, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento; asimismo, debe recoger y sistematizar la información concerniente al cumplimiento de sus objetivos (2018a, p. 85).

Sobre su conformación, el SINADIF se encuentra constituido por las siguientes instancias: el CONADIF, los Comités Regionales de Fronteras, los Comités Provinciales de Fronteras y los Comités Distritales de Frontera, solo en los casos en los que se requiera su participación (Ley 29778, 2011, p. 7).

1.1.1.2. Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronterizas (CONADIF) y sus limitaciones

Según se establece en el Capítulo II de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011, p. 8), el CONADIF es “la máxima instancia multisectorial encargada de formular, evaluar, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento”. Todo ello, en concordancia con el Artículo 44 de la Constitución Política del Perú (1993, pp. 15-16) en el cual se consigna que son deberes del Estado el “defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas a su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación”.

El CONADIF depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley 29778, 2011, p. 4). Sobre su composición, este Consejo se encuentra conformado por los siguientes funcionarios: el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Defensa, el ministro del Interior, los ministros de los sectores según los temas de agenda que se aborden, los presidentes de los gobiernos regionales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades distritales de frontera y, finalmente, el director ejecutivo de CEPLAN.

Cabe destacar, no obstante, que el CONADIF tiene la facultad especial de invitar a sus sesiones, ya sea por iniciativa propia o por pedido de sus miembros, a otros presidentes regionales, así como a titulares de otras entidades públicas, siempre y cuando se aborden temas que les competan (2011, p. 9). Entre las principales funciones del CONADIF, destacan las siguientes:

- a. Proponer los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos
- b. Aprobar las estrategias de desarrollo e integración fronterizos, además de evaluar su cumplimiento
- c. Armonizar los planes nacionales, regionales y locales de integración fronterizos
- d. Fortalecer la presencia institucional del Estado mediante la formulación de propuestas de desarrollo sostenible y promoción de la inversión en los espacios de frontera
- e. Promover estudios de la problemática fronteriza, de modo tal que sirvan de base para formular proyectos
- f. Garantizar que las propuestas vinculadas con el desarrollo e integración fronterizos sean formuladas dentro de un marco de concertación entre los diferentes sectores, niveles de gobierno y sociedad civil

El CONADIF es, en síntesis, la plataforma en la cual se promueve la coordinación intersectorial e intergubernamental en el marco de la Política de Fronteras; de igual modo, este espacio es funcional para medir y evaluar su respectivo avance (MRE, 2018a, p. 86). Sin embargo, presenta algunas limitaciones relacionadas con su estructura, accionar de sus miembros y factores de carácter político.

En primer lugar, su composición propicia ciertas restricciones. Los ministros que conforman -de manera permanente- este Consejo son los titulares de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior. La inclusión institucionalizada de dos sectores vinculados directamente con la seguridad -frente a amenazas externas como internas-, y no la de los titulares de Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Salud, y Agricultura y Riego, denota una lógica *westfaliana* y securitizada. Ello, a pesar de que la propia Política de Fronteras reconoce que parte de una concepción contemporánea del fenómeno fronterizo.

En segundo lugar, si bien la Cancillería tiene la responsabilidad de coordinar con otros sectores en el marco de este mecanismo, son los Ministerios o gobiernos subnacionales los responsables de ejecutar. En ese sentido, las zonas de frontera, por causa de los factores abordados en el primer capítulo, no suelen representar prioridades para estas instituciones.

En tercer término, la inestabilidad política -agudizada en el último lustro- ha condicionado el accionar del CONADIF. La caída de sucesivos presidentes de la República, el corto tiempo de gestión de algunos ministros y la rotación de directores generan incertidumbre y dificultades para planificar intervenciones de largo plazo.

1.1.2.3. Comités regionales, provinciales y distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

Estos comités son los responsables de formular los planes, programas, proyectos, directivas y de su ejecución con relación al desarrollo e integración fronterizos en sus respectivas jurisdicciones (Ley 29778, 2011, pp. 12-13). A tal efecto, la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos establece los objetivos y lineamientos que estas intervenciones deben seguir.

Entre las principales atribuciones de los comités regionales, provinciales y distritales destacan las siguientes (2011, p. 9):

- a. Promover actividades que contribuyan al desarrollo e integración fronterizos en las jurisdicciones de su competencia
- b. Ejecutar los planes, programas y proyectos relativos al desarrollo e integración fronterizos elaborados por el CONADIF

c. Coordinar y apoyar los planes, programas y proyectos relativos al desarrollo e integración fronterizos con las jurisdicciones colindantes

1.2. Desarrollo e integración fronteriza desde la perspectiva colombiana

En esta sección, se presentará la normativa del Estado colombiano orientada a promover el desarrollo e integración de sus territorios fronterizos.

1.2.1. Ley 191 o Ley de Fronteras (1995)

La Ley 191 -también denominada Ley de Fronteras- fue promulgada el 23 de junio de 1995, mediante la cual se dictan las disposiciones sobre zonas de frontera. La finalidad de esta Ley es “establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural (Ley 191, 1995, p. 1). Al respecto, sus objetivos principales se encuentran detallados en la Tabla 8.

A pesar de la importancia de esta ley, carece de desarrollo normativo; por lo tanto, no ha sido materializada de manera efectiva en la mayoría de sus objetivos. Así mismo, existe un vacío legal y administrativo concerniente al ordenamiento territorial, el cual restringe las posibilidades de articulación fronteriza.

En el marco de la Constitución de 1991, se acordó el diseño de una estructura territorial en la cual se reconocía la autonomía de las regiones y entidades territoriales; en otros términos, los departamentos, municipios, distritos y los territorios indígenas (Zárate, Aponte, Victorino, 2017, p. 152). La normativa específica para la creación e implementación de las entidades sería materia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual debería involucrar

a Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) en la región de la Amazonía. Posteriormente, si bien en el 2011, el Congreso colombiano aprobó una LOOT, esta no reglamentó las ETIS (2017, p. 153). Además, cabe mencionar que los corregimientos departamentales fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional; por lo tanto, hoy, las autoridades de estas unidades político-administrativas parecen no ser viables ni parecen tener la capacidad de establecer nexos sólidos con los vecinos.

Tabla 8

Objetivos de la Ley 191

Objetivo	Descripción
1	Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las Zonas de Frontera
2	Fortalecimiento de los procesos de integración y de cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad
3	Construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional
4	Prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud
5	Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente
6	Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo
7	Buscar la cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales, la integración de los organismos policiales, investigativos y de seguridad a fin de combatir la delincuencia internacional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 191 (1995, pp. 1-2).

Ante esta deficiencia de la legislación colombiana, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, desde el 2010, optó por diseñar e implementar el Plan Fronteras para la Prosperidad, el cual, en la práctica, depende más de la Presidencia de la República que de la Cancillería colombiana (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, p. 179).

1.2.2. Plan Fronteras para la Prosperidad (2010 - hasta la actualidad)

El surgimiento de este Plan radica en el reconocimiento, por parte del Estado colombiano, de la inexistencia de una política integral adecuada para las zonas de frontera y capaz de abordar las problemáticas particulares de estos territorios (Cancillería de Colombia, 2015a, p. 2). Este Plan, en el marco de su función de coordinador del proyecto de inversión asignado, actúa como un ente de enlace entre las diferentes agencias públicas para garantizar una mayor armonización.

El objetivo principal del Plan Fronteras para la Prosperidad es “promover el desarrollo social y económico de las poblaciones ubicadas en las trece subregiones de frontera e incorporar estos territorios como un elemento esencial de la agenda, a través de la articulación de los esfuerzos e intervenciones interinstitucionales” (2015a, p. 8). De igual manera, los principios base que guían el diseño e intervenciones son desarrollo sustentable, desarrollo humano, política pública diferencial, enfoque local y sostenible, amplia participación, y coordinación y liderazgo central con visión local.

Es importante resaltar que, como se observa en la siguiente tabla, los objetivos estratégicos del Plan son coherentes con lo establecido en la Ley de Fronteras

colombiana, puesto que también pretende construir mayor estatalidad y territorialidad, así como disminuir desigualdades territoriales de larga data:

Tabla 9

Objetivos estratégicos del Plan Fronteras para la Prosperidad

Objetivo estratégico	Descripción
1	Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional
2	Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país
3	Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera
4	Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y con los países vecinos
5	Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente
6	Mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos que demande el desarrollo fronterizo
7	Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cancillería de Colombia (2015a, pp. 4-5).

1.3. Comparación entre la normativa peruana y colombiana

Por lo antes señalado, es posible establecer que el Estado peruano ha desarrollado una normatividad más amplia y consistente que su par colombiano en materia fronteriza (ver Tabla 10). En la actualidad, la Política de Fronteras del Perú contempla una ley, reglamento y mecanismos de coordinación multisectorial y multinivel más institucionalizados que en el caso colombiano, aun cuando ambos países presentan objetivos y enfoques bastante similares en el desarrollo

de sus fronteras. Esta similitud se explica por las problemáticas compartidas en sus respectivas zonas de frontera, además de la influencia de los lineamientos propuestos por la CAN sobre esta materia.

Tabla 10

Comparación de la normativa peruana y colombiana en materia fronteriza

País	Objetivos	Grado de normatividad
Perú	Ampliación de la territorialidad y estatalidad, y disminución de desigualdades territoriales	Avanzado
Colombia	Ampliación de la territorialidad y estatalidad, y disminución de desigualdades territoriales	Intermedia

Fuente: Elaboración propia.

2. La relación peruano-colombiana (1822 - hasta la actualidad)

En este apartado, se abordará la evolución de las relaciones entre el Perú y Colombia, brindando especial atención a la cuestión territorial durante el primer siglo transcurrido desde la independencia de las dos naciones. Posteriormente, el análisis se enfocará en los mecanismos contemporáneos de coordinación y cooperación entre ambos Estados, en los cuales el proceso de desarrollo e integración fronteriza ocupa un rol preponderante.

2.1. Inicio del conflicto limítrofe peruano-colombiano, el Tratado Salomón-Lozano, el Conflicto de Leticia y el Protocolo de Río de Janeiro (1822-1934)

La controversia limítrofe entre el Perú y Colombia se remonta a los inicios de la vida republicana de ambos Estados. En 1822, mediante su Ministro Plenipotenciario Joaquín Mosquera, la Gran Colombia -país que existió jurídicamente entre 1821 y 1831, y del cual Colombia formaba parte- le solicitó al Perú, infructuosamente, la entrega de Guayaquil (Novak y Namihás, 2011, p. 13). Posteriormente, en 1828, Simón Bolívar, el primer presidente de la Gran Colombia, exigió la entrega de las provincias peruanas de Jaén y Maynas. Este reclamo territorial desencadenó, un año después, un conflicto armado, el cual finalizó con la suscripción del Tratado Larrea-Gual, mediante el cual el Perú cede Guayaquil (2011, pp. 13-14).

Es relevante mencionar que este tratado limítrofe no se aplicó en su totalidad: hubo un intento de instaurar una comisión demarcatoria; sin embargo, debido a la exigencia de Bolívar de anexar Jaén y Maynas, este conato fracasó. La cuestión limítrofe entre el Perú y Colombia se mantuvo inactiva y latente entre 1830 y 1894, año en el que el gobierno colombiano solicitó ser parte del arreglo territorial entre Perú y Ecuador, uno de los tres Estados que surgieron luego de la desintegración de la Gran Colombia en 1831 (2011, p. 14).

La controversia territorial se reactivó posteriormente en 1932. Colombia envió una fuerza militar de cien soldados al Bajo Caquetá, territorio peruano, la cual fue derrotada contundentemente -en el Conflicto de La Pedrera- por la guarnición peruana liderada por el Teniente Coronel Oscar R. Benavides (Wagner de Reyna,

1997, p. 157). Luego de esta crisis, durante el mandato de Augusto B. Leguía, el Perú y Colombia suscribieron en 1922 el Tratado de Límites y Libre Navegación Fluvial -también denominado Tratado Salomón-Lozano-, el que fue ratificado en 1928.

Sobre el contenido del tratado, la nueva demarcación incluía los siguientes dos puntos clave: en primer lugar, “la cesión [por parte del Perú] a Colombia del territorio situado al este de la línea recta confluencia del río Yaguas con el Putumayo-confluencia del río Atacuari en el Amazonas, que delimitado al norte por el Putumayo y al sur por el Amazonas, conforman el espacio llamado Trapecio de Leticia” (Novak y Namihas, 2011, p. 15). Esta decisión afectó a la población de Leticia, históricamente peruana. En segundo lugar, implicó la cesión de Colombia al Perú del “Triángulo de San Miguel o Sucumbios” -antiguo territorio ecuatoriano-, el cual nunca fue ocupado en la práctica por el Estado peruano y que posteriormente, en 1942, sería cedido al Ecuador.

El Tratado Salomón-Lozano fue criticado por la opinión pública peruana, debido a la cesión de soberanía y de un territorio rico en recursos naturales estratégicos -como el caucho-, y el desmembramiento de una parte de la población. Asimismo, generó un gran sentimiento de insatisfacción en sociedad civil de la Amazonía peruana, en tanto era una decisión tomada desde el centro en desmedro de una zona considerada, históricamente, como periférica

En 1932, un grupo de peruanos armados ocuparon Leticia y retuvieron a las autoridades locales. Si bien Colombia consideró que este incidente era de índole interna, luego de que altos mandos de las Fuerzas Armadas del Perú mostraran su apoyo a esta incursión -posición a la que el presidente peruano Luis M. Sánchez Cerro se adhirió, a pesar su inicial rechazo-, ambos Estados comenzaron una carrera armamentística (Bákula, 2002, pp. 911-913).

En febrero de 1933, Colombia optó por la ruptura de relaciones diplomáticas con el Perú. Posteriormente, las autoridades colombianas acudieron al Consejo de la Sociedad de Naciones, el cual autorizó a este Estado realizar operaciones militares en orden a restablecer el orden en Leticia sin violar el territorio peruano (Torrico, 2000, pp. 26-27). Entre el 17 y 26 de marzo del mismo año, se registró una serie de acciones armadas en Tarapacá y Gueppí, las cuales finalizaron el 24 de mayo luego de que la Sociedad de Naciones acordara el cese del fuego entre las partes (Novak y Namihás, 2011, p. 20).

El 25 de mayo, bajo la tutela del Consejo de la Sociedad de Naciones, delegados del Perú y Colombia firmaron el Acuerdo de Ginebra, un convenio conciliatorio para regular el conflicto de Leticia y proceder a su evacuación, a fin de que una Comisión, en el marco de esta organización, se encargue de la administración temporal de este territorio (2011, p. 21). El 24 de mayo de 1934, el Perú y Colombia ponen fin a una centenaria controversia territorial a través de la suscripción del Protocolo de Paz y Amistad y Cooperación de Río de Janeiro y su respectiva Acta Complementaria. Este acuerdo implicó la ratificación del espíritu del Tratado Salomón-Lozano y de la libertad de navegación y de tránsito, estableciéndose, en ese sentido, algunas normas sobre comercio de cabotaje, policiales, sanitarias, migratorias y un régimen aduanero especial (2011, p. 21).

El cese definitivo de la disputa territorial entre ambos Estados generó las condiciones necesarias para una posterior y progresiva recomposición de las relaciones bilaterales y, en consecuencia, también para la suscripción de posteriores acuerdos de cooperación que serán expuestos posteriormente.

2.2. Agenda peruano-colombiana en el siglo XXI

En esta sección, el análisis se enfocará en los temas más relevantes de la agenda bilateral entre el Perú y Colombia durante el presente siglo, tomando como referencia principal los temas abordados en los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales -mecanismo que será desarrollado de manera más detallada en el siguiente apartado-. Si bien la agenda de la relación peruano-colombiana no se agota en lo tratado en el marco de este mecanismo de diálogo, el desarrollo e integración de fronteras presenta especial preponderancia (Cancillería de Colombia, s.f.). En términos generales, los ejes temáticos de la agenda bilateral son los siguientes: eje de gobernanza, asuntos sociales y de desarrollo sostenible; eje de seguridad y defensa; eje de comercio, desarrollo económico y turismo; y el eje de asuntos fronterizos (Cancillería de Colombia, 2015b, p. 2), el cual se vincula directamente con el tema abordado en esta tesis. En la siguiente tabla, se presentan los temas de trabajo según cada eje temático:

Tabla 11

Principales temas de trabajo en los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales peruano-colombianos

Eje temático	Temas de trabajo
Eje de gobernanza, asuntos sociales y de desarrollo sostenible	Inclusión social; educación, cultura y deporte; cooperación técnica y científica; asuntos ambientales; asuntos agrícolas; asuntos migratorios; gobernanza y reforma del Estado
Eje de seguridad y defensa	Seguridad y defensa; lucha contra el problema mundial de las drogas; cooperación judicial; delincuencia organizada transnacional, lucha contra la corrupción y lavado de activos
Eje de comercio, desarrollo económico y turismo	Impulso al comercio e inversiones; turismo; minas y energía, y comunicaciones
Eje de asuntos fronterizos	Integración y desarrollo fronterizo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cancillería de Colombia (2015b, p. 2).

La complejidad de la actual agenda bilateral denota cómo luego de casi cien años desde la suscripción del Tratado Salomón-Lozano (1922), el Perú y Colombia transitaron de una relación tensa, conflictiva, por algunos momentos indiferente y enfocada en controversias territoriales, hacia una lógica de coordinación y cooperación en temas sociales, económicos, medioambientales y políticos. Con este fin, la participación de ambos países en mecanismos de integración -como la CAN, Alianza del Pacífico y CELAC- contribuye a afianzar esta relación bilateral, pues los dos Estados actúan de manera conjunta para promover determinadas agendas en común.

2.2.1. Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales, y su relación con el desarrollo e integración fronteriza

Los Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales constituyen un mecanismo de diálogo y de coordinación al más alto nivel político. Su objetivo fundamental es “dinamizar las intensas agendas compartidas, armonizar políticas bilaterales e impulsar la cooperación sectorial” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014, p. 2). Los proyectos de inclusión social y de carácter fronterizo -incluidos en el Eje de asuntos fronterizos, como se expuso anteriormente- representan una de las prioridades.

Hasta el momento, el Perú ha organizado, de manera conjunta, Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile. Al respecto, la primera experiencia fue con Ecuador, en 2007, y debido al balance positivo de su organización, se procedió a replicar este mecanismo con otros Estados. Brasil es el único país vecino con el cual no se ha celebrado ninguna reunión bajo esta modalidad.

El Perú y Colombia, desde el 2015 al 2019, han realizado cinco encuentros de este tipo y cuya selección de sedes ha sido descentralizada (ver Tabla 12). En el caso peruano, destaca la selección de dos ciudades -Iquitos y Pucallpa- alejadas del centro político y económico del país. Recientemente, en septiembre del 2021, los cancilleres de ambos países se reunieron y acordaron la realización del VI Gabinete Binacional “para profundizar la integración fronteriza y luchar contra la COVID-19”, así como para reactivar las economías afectadas por la crisis sanitaria (Agencia Andina, 2021). La continuidad en el tiempo de estos Encuentros expresa, por lo tanto, el buen estado de las relaciones peruano-colombianas.

Tabla 12

Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales entre el Perú y Colombia (2015 - actualidad)

n.º	Fecha	Sede y declaración
I	30 de setiembre del 2014	Declaración de Iquitos
II	30 de octubre del 2015	Declaración de Medellín
III	27 de enero del 2017	Declaración de Arequipa
IV	27 de febrero del 2018	Declaración de Cartagena
V	26 y 27 de agosto del 2019	Declaración de Pucallpa

Fuente: Elaboración propia.

De este tipo de mecanismos de diálogo, se espera que las partes concerten proyectos de acción concretos, planes contextualizados en convenios preexistentes y, ciertamente, la suscripción de nuevos acuerdos (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014, p. 15). Por ejemplo, en el marco del proceso de desarrollo e integración fronterizos entre el Perú y Colombia, luego del I Gabinete Binacional, ambos Estados se comprometieron a fortalecer la

institucionalidad de la Zona de Integración Fronteriza -mediante la instalación de la Comisión Binacional para la ZIF-; igualmente, acordaron evaluar la conformación de un fondo binacional para ejecutar proyectos en el territorio correspondiente a la zona de integración (Torres, 2016, pp. 72-74).

Para fines del presente estudio, también cabe enfatizar que, durante el último Encuentro celebrado en el 2019, el Perú y Colombia acordaron el Plan de Acción de Pucallpa en materia fronteriza, el cual está compuesto por los compromisos señalados en la presente tabla:

Tabla 13

Compromisos del Plan de Acción de Pucallpa en materia de desarrollo e integración de fronteras

n.º	Descripción
1	Realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del primer grupo de proyectos de integración fronteriza
2	Formular el segundo grupo de proyectos de integración fronteriza
3	Desarrollar la hoja de ruta y conformar un grupo de trabajo en el marco de la comisión binacional de la ZIF para promover y facilitar el intercambio comercial fronterizo
4	Desarrollar la hoja de ruta y conformar un grupo de trabajo en el marco de la comisión binacional de la ZIF para promover y facilitar el intercambio comercial fronterizo
5	Formular el programa e iniciar el IV Curso Binacional de Integración Fronteriza, enfocado en el desarrollo de capacidades para la formulación de proyectos estratégicos nacionales y binacionales
6	Promover el apoyo de instituciones cooperantes para la mejor formulación y ejecución de los proyectos de integración fronteriza
7	Avanzar en las siguientes actividades para la actualización del Plan de Desarrollo de la ZIF Perú – Colombia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores (2020b).

Los alcances del Plan de Acción de Pucallpa serán abordados posteriormente; no obstante, el fin de este apartado fue señalar como los Encuentros

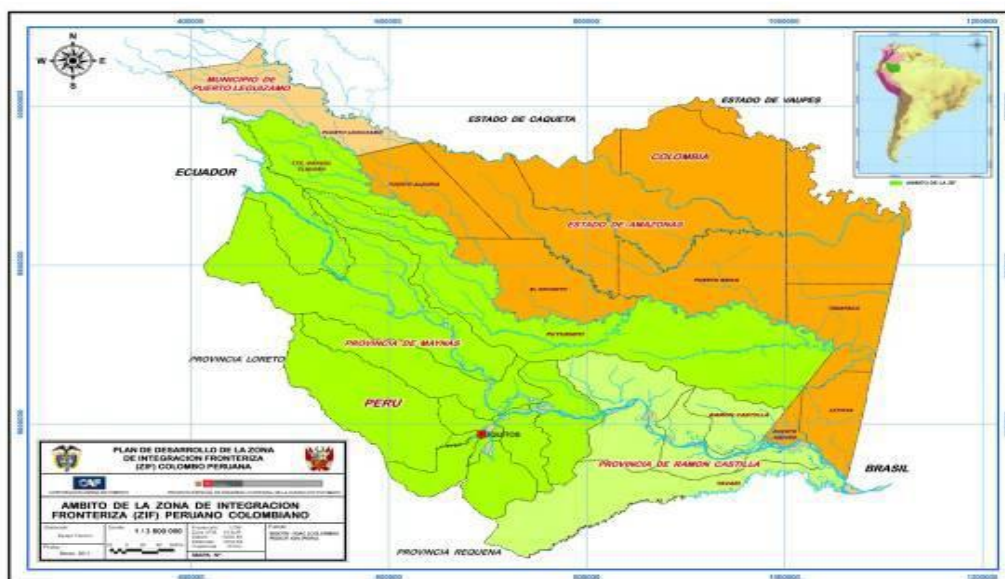
Presidenciales y Gabinetes Binacionales pueden contribuir a profundizar y realizar seguimiento a los procesos de desarrollo e integración fronterizos. En este caso en particular, autoridades del Perú y Colombia, de diferentes gobiernos, vienen suscribiendo acuerdos y compromisos sobre esta materia en el marco de este mecanismo de diálogo de alto nivel político.

3. El perfil de la frontera peruano-colombiana

En la introducción del presente capítulo, se señaló que este territorio es, fundamentalmente, una “frontera en construcción” con elementos de una “frontera viva”. En esta investigación, la frontera peruano-colombiana, en términos territoriales, corresponde al ámbito de la ZIF ilustrado en el siguiente mapa:

Mapa 3

Ámbito de la ZIF peruano-colombiana



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013, p. 48).

Como se expuso en el primer capítulo, las ZIF son el producto de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo promovida por la Comunidad Andina de Naciones y aprobada, en 1999, a través de la Decisión 459 (Novak y Namihás, 2011, p. 80). En ese sentido, su objetivo fundamental es promover los procesos de integración entre los Estados parte.

En términos político-administrativos, la ZIF entre ambos países incluye, en el lado peruano, al departamento de Loreto y a sus provincias Maynas, Ramón Castilla y -a partir del 2014- Putumayo, la cual, antes de ese año, formaba parte de Maynas. Así mismo, en el territorio colombiano involucra al departamento de Amazonas y al Municipio de Puerto Leguizamo, el cual se sitúa en el sur del departamento de Putumayo. En suma, esta ZIF compromete a un departamento, tres provincias y diecinueve distritos peruanos, así como dos departamentos, tres municipios y nueve corregimientos colombianos.

Dentro de la ZIF, al inicio del proceso, se establecieron las Áreas Puntuales Estratégicas (APE), las cuales aglutinaban a las poblaciones ribereñas de las cuencas del Putumayo y el Amazonas (el denominado Trapecio Amazónico); sin embargo, posteriormente fueron reemplazadas por las Unidades Geoeconómicas (UGE) (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 13). Ambas Cancillerías tomaron esta decisión en la Reunión Binacional celebrada el 21 de octubre del 2011. Al respecto, las UGE -cuatro en total, tres en la cuenca del Putumayo y una en el Trapecio Amazónico- incluyen:

a los espacios, en una cuenca o parte de ella o un eje carretero, que contienen ciudades y centros relacionados, que desarrollan actividades económicas para su autoabastecimiento; así como para comercializar el excedente o para transformarlos, lo que da origen a la conformación de mercados de bienes y servicios, estructurándose de esta manera relaciones económicas de distinto nivel (más desarrollados, menos

desarrollados, con características especiales, etc.) en cada cuenca, y/o espacio de cuenca y/o vía de comunicación, configurando corredores económicos como un continuo. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 14)

A partir de la definición mostrada, se desprende que las UGE son porciones de la cuenca fronteriza orientadas a promover la integración debido a las particulares características sociales, económicas y geográficas que presentan. En esta tabla, se señala el territorio comprendido en cada UGE:

Tabla 14

UGE de la ZIF peruano-colombiana

UGE	Territorio comprendido
I Tres Fronteras - Soplín Vargas - Puerto Leguizamo - Puerto Alegría	Desde Tres Fronteras hasta cerca del poblado de Atalaya, en Perú. En Colombia, se inicia en el ANP La Playa. Contiene dos NDI.
II El Estrecho - El Encanto - San Rafael - Puerto Arica	Desde el Poblado de Atalaya hasta cerca al poblado de Angostura (Colombia). Contiene tres NDI.
III El Álamo - Tarapacá	Desde el poblado de Atalaya hasta cerca del poblado de Angostura (Colombia). Contiene un NDI, debido a su baja densidad poblacional.
IV Caballococha - Leticia - Atacuari	Desde Atacuari hasta la frontera peruano-colombiana en el Trapecio. Contiene solo un NDI.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013, p. 14).

Del mismo modo, al interior de las UGE se encuentran los Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI) -siete en total-, en los cuales las autoridades de Perú y Colombia acordaron concentrar las acciones y proyectos enmarcados en este

proceso. Los NDI están constituidos por una ciudad o poblado peruano y uno colombiano, situados en la línea de frontera o muy próxima a este, dentro de una distancia razonable que propicia mayores posibilidades para la complementariedad y acceso a las actividades y servicios sociales (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 18). A continuación, se presentan la ubicación de cada NDI de acuerdo con las UGE:

Tabla 15

NDI y su ubicación en las UGE

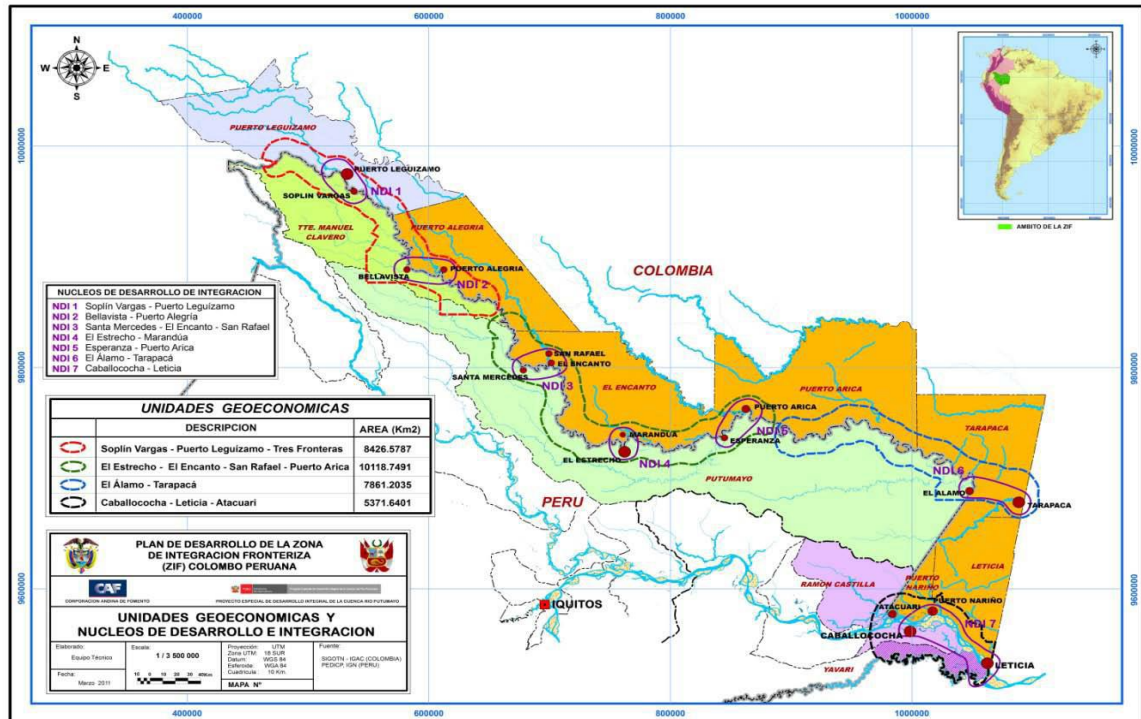
UGE	NDI
I Tres Fronteras - Soplín Vargas - Puerto Leguizamo - Puerto Alegría	NDI 1: Soplín Vargas - Puerto Leguizamo NDI 2: Bellavista - Puerto Alegría
II El Estrecho - El Encanto - San Rafael - Puerto Arica	NDI 3: San Mercedes - San Rafael NDI 4: El Estrecho - Marandúa NDI 5: Esperanza - Tarapacá
III El Álamo - Tarapacá	NDI 6: El Álamo - Tarapacá
IV Caballococha - Leticia - Atacuari	NDI 7: Leticia - Atacuari - Caballococha

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2011, p. 26).

El siguiente mapa ilustra la ubicación de cada UGE y NDI en la ZIF peruano-colombiana:

Mapa 4

Ubicación de los NDI y las UGE en la ZIF peruano-colombiana



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2011, p. 18).

De lo anteriormente expuesto, es claro que a pesar de que la ZIF peruano-colombiana presenta una gran extensión territorial, en la práctica, las zonas priorizadas comprometen las provincias peruanas de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla; mientras que, en el lado colombiano, los Municipios de Leticia, Puerto Leguizamo y Puerto Nariño, así como los corregimientos departamentales de Puertos Alegria, El Encanto, Puerto Arica, Tarapacá. Es decir, las áreas contiguas a la línea de demarcación fronteriza.

3.1. Características demográficas de la frontera peruano-colombiana

En la ZIF peruano-colombiana, residen alrededor de 663 185 personas, según fuentes oficiales de ambos Estados (ver Tabla 16). En este territorio, se reconoce una amplia diversidad cultural compuesta por las costumbres y saberes de las comunidades indígenas, colonos procedentes de diversas partes de Perú, Colombia e incluso Brasil, así como de los mestizos naturales del área (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 8). Esta heterogeneidad genera una amplia gama de mezclas ideológicas y comportamientos. También, otros rasgos relevantes son la elevada dispersión geográfica y escasa densidad demográfica. Ambos factores generan complicaciones para que Perú y Colombia puedan brindar mayores y mejores servicios.

Tabla 16

Población de la ZIF peruano-colombiana

País	Unidad político-administrativa	Población (en miles de personas)
Perú (2019)	Maynas (provincia)	531.8
	Mariscal Ramón Castilla (provincia)	54.6
	Putumayo (provincia)	8.6
Colombia (2018)	Amazonas (departamento)	48.14
	Puerto Leguízamo (municipio)	20.045
Total		663.185

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CPI (2019, p. 5) y Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (2021).

En términos históricos, el poblamiento de la frontera del Perú, Colombia y Brasil adquirió una velocidad inusitada durante la primera década del siglo XX, debido a la explotación de cauchos y gomas en la zona (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, pp. 33-34). Entonces, el origen de la diversidad cultural de este territorio radica, parcialmente, en este proceso promovido por la creciente industria automovilística de los países del Norte. Al gran número de pueblos indígenas de la Amazonía, se le sumaron inmigrantes provenientes de los Andes peruanos, colombianos y ecuatorianos, así como ciudadanos del nordeste brasileño (2017, pp. 33-35).

A fines de la segunda década del siglo XX, debido al auge de la producción de caucho en el sudeste asiático, las exportaciones de este territorio fronterizo disminuyeron de manera sustancial, lo cual generó una emigración masiva. No obstante, a inicios del último cuarto del siglo XX, la reactivación económica promovida por la extracción de petróleo generó incentivos para la llegada de nuevos inmigrantes económicos (2017, pp. 46-47). En consecuencia, los procesos económicos en el mundo desarrollado han tenido gran influencia en la formación demográfica de este territorio, debido a su amplia disponibilidad de recursos naturales estratégicos para determinadas industrias.

Cabe destacar que la diversidad cultural presenta matices según el sector de la ZIF que se analice. Por ejemplo, en el sector de la cuenca del Putumayo, existe un predominio indígena, aunque con una importante presencia de población mestiza, mientras que, en la cuenca del Amazonas, se registra un mayor equilibrio entre colonos y población indígena nativa (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, pp. 16-17).

En el Plan de Desarrollo de la ZIF, como se verá en el apartado correspondiente a este documento guía, las autoridades de ambos países brindan especial atención a los pueblos y comunidades indígenas. Estas poblaciones aún mantienen el patrón básico de las culturas amazónicas, el cual se sustenta en la consideración de la naturaleza como su gran “universo verde” y fuente de determinados modos de apropiación del territorio, usos y costumbres (2013, pp. 23-24). A tal efecto, las etnias nativas presentan importantes conocimientos ancestrales sobre los ecosistemas, especies bióticas y su ciclo de renovación y regeneración, y las propiedades medicinales y nutricionales de la flora y fauna autóctona.

A pesar de la precariedad del transporte fluvial, la movilidad de la población en los ríos fronterizos es bastante dinámica por razones económicas, así como por la necesidad de mantener la interacción social y redes de parentesco (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, pp. 68-69). Estos lazos de corte familiar han sido originados por alianzas matrimoniales, de varias generaciones, entre la población indígena de una o diversas etnias, y por inmigrantes que provienen de Perú, Colombia y Brasil. Por esto, en la práctica, se reconocen sociedades transfronterizas, tanto binacionales como trinacionales. Es importante remarcar que, en la actualidad, la movilidad humana en este territorio también se explica por otros factores: las aspiraciones educativas, las cuales generan migraciones a zonas como Leticia, Iquitos o Tabatinga; o la realización de actividades ilícitas, como el cultivo de hoja de coca para la producción de derivados cocaínicos (2017, pp. 68-70).

En síntesis, la ZIF peruano-colombiana se caracteriza por los considerables niveles de complementariedad y movilidad entre las poblaciones de ambos lados de la frontera. Esta interdependencia incluso trasciende el ámbito bilateral, pues también involucra al Brasil, sobre todo, en el territorio más oriental de la ZIF.

3.2. Indicadores sociales de la frontera peruano-colombiana

Como se expuso en el primer capítulo, las zonas de frontera en América Latina y el Caribe suelen presentar menores niveles de desarrollo que las medias nacionales. Ello, como producto de un sistema político fundamentalmente centralista.

La frontera peruano-colombiana no es una excepción a esta regla en la región. Si bien hay múltiples maneras de medir el desarrollo, el IDH -como se expuso en el primer apartado- es uno de los índices más aplicados debido a su carácter multidimensional, el cual incluye variables en materia de salud (esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasas de matriculación en diferentes niveles de instrucción) y riqueza monetaria (PIB per cápita).

Como se observa en la Tabla 17, Loreto, Amazonas y Putumayo -departamentos comprometidos total o parcialmente en la ZIF- presentan niveles de desarrollo humano considerablemente menores a las medias de sus respectivos países. En términos prácticos, ello significa que una persona nacida en la frontera peruano-colombiana muy probablemente tendrá acceso a servicios sociales más deficientes y percibirá menos ingresos que la mayoría de sus connacionales, lo cual determinará su calidad de vida y perspectivas de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Tabla 17

IDH en los departamentos incluidos en la ZIF peruano-colombiana en el 2019

País	Unidad político-administrativa	IDH
Perú (2019)	Loreto (departamento)	0.633
	Promedio nacional	0.777
Colombia (2019)	Amazonas (departamento)	0.717
	Putumayo (departamento)	0.717
	Promedio nacional	0.767

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD (2019a).

3.3. Características geográficas de la frontera peruano-colombiana

La ZIF peruano-colombiana, delimitada en el marco de la CAN, presenta una vasta extensión geográfica (ver Tabla 18), aun cuando posteriormente se establecieron las UGE y los NDI, a fin de priorizar e implementar acciones sobre zonas estratégicas y críticas. El territorio de esta ZIF, en términos comparativos, es considerablemente más extenso que Ecuador y casi el doble que Uruguay. La longitud de la línea fronteriza, por su parte, es de 1 626 km (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 15). No obstante, a pesar de sus potencialidades, este territorio se encuentra relativamente aislado y desarticulado de los centros de ambos países -sobre todo, la cuenca del Putumayo-.

Tabla 18

Extensión geográfica de la ZIF peruano-colombiana en el marco de la CAN

País	Unidad político-administrativa	Superficie (en km ²)
Perú	Maynas (provincia)	119 859
	Mariscal Ramón Castilla (provincia)	37 413
	Putumayo (provincia)	45 927.89
Colombia	Amazonas (departamento)	109 665
	Puerto Leguízamo (municipio)	11 640
Total		324 504.89

Fuente: Elaboración propia.

En términos geográficos, la frontera entre el Perú y Colombia -ubicada en la región de la Amazonía- se caracteriza por presentar un ecosistema propio y reconocido, a nivel internacional, por su biodiversidad y riqueza de recursos tanto renovables como no renovables (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 7). De manera más específica, la mayor parte de la frontera colombo-peruana se encuentra en una llanura amazónica; asimismo, los ríos constituyen el límite entre ambos Estados (Novak y Namihás, 2011, p. 73).

El territorio de la ZIF presenta, por ende, una alta relevancia en términos medioambientales y a nivel global. Esto, no solo por su biodiversidad, sino también por conservar todavía partes muy importantes del bosque primario amazónico, el cual es vital para la mitigación del cambio climático. En ese sentido,

la capacidad de los bosques de capturar carbono y liberar a la atmósfera oxígeno puro es un recurso clave en este proceso de amortiguamiento del incremento de la temperatura media del sistema climático.

Sobre el territorio ribereño, cabe destacar que los ríos Amazonas y Putumayo representan también la vía única de penetración y comunicación permanente para las poblaciones que radican en las riberas (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 8). Por consiguiente, de la red hídrica fluvial depende gran parte de su modelo económico de subsistencia, pues se trata de una reserva invaluable y clave para la zona, dada la amplia gama de recursos hidrobiológicos.

El clima del área fronteriza varía de húmedo -sobre todo, en la zona del trapecio y en la zona más austral de la cuenca del Putumayo-, a medianamente húmedo -en la parte media de la cuenca del Putumayo-, mientras que, en la cuenca más alta, la humedad llega a niveles extremos (2013, p. 21). Al respecto, la variable humedad, en conjunción con la temperatura elevada, la radiación solar y la distribución estacional de las lluvias determinan la elevada producción biológica tropical, cuya potencial económico no solo radica en la variedad de los seres vivos, sino también en la diversidad de ecosistemas y medios de vida.

Por otro lado, en la mayor parte de la zona de frontera prevalecen bosques situados en tres regiones fisiográficas: bosques de llanura aluvial -muy proclives a ser inundados-, bosques de terrazas y superficies -menos pasibles de ser inundados-, además de bosques de colinas altas (2013, p. 22). Sin embargo, a pesar de la fortaleza que podría implicar esta amplitud y variedad de recursos forestales, en la práctica, predomina una administración inadecuada de los bosques, la cual se manifiesta en la presencia de tala ilegal.

Tanto Perú como Colombia han establecido áreas protegidas con el objetivo de conservar la biodiversidad, los bancos de germoplasma vegetal y animal, los procesos ecológicos en las cuencas de los ríos, así como para garantizar que las comunidades indígenas tengan acceso a sus territorios ancestrales y al manejo de los recursos naturales (2013, p. 22). A tal efecto, Perú cuenta con una Zona Reservada (Güepí) y Áreas de Conservación Regional (Ampiyacu Apayacu); mientras que Colombia, con Parques Naturales Nacionales (El Cahuinarí, El Amacayacu, el Río Puré y La Paya).

A pesar de los esfuerzos implementados por ambos Estados en el marco de sus respectivas políticas medioambientales, se reconoce una importante presencia de actividades económicas -sean lícitas e ilícitas, formales e informales- que no se realizan en función de Planes de Ordenamiento Territorial. Esta limitación afecta la sostenibilidad de los recursos naturales, así como las fuentes de seguridad alimentaria de la población asentada en esta zona fronteriza.

3.4. Principales problemas públicos de la ZIF peruano-colombiana y las áreas críticas de esta frontera

Como se expuso en el primer capítulo, las zonas de frontera del Perú presentan problemas públicos endémicos o más agravados en comparación a otras partes del territorio nacional. De acuerdo con el diagnóstico propuesto en la Política Nacional de Fronteras (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 28), la problemática de frontera puede desagregarse en cuatro dimensiones interrelacionadas: brechas en bienes y servicios públicos, inseguridad, problemática social, y falta de planificación ordenada en zonas de frontera.

De acuerdo con esta Política, el elemento común entre estos problemas radica en la “débil presencia del Estado peruano” (2018, p. 28), o, en otras palabras, en la restringida territorialidad y estatalidad. En este cuadro, se muestra una descripción más detallada de cada dimensión:

Tabla 19

Problemáticas en las fronteras del Perú

Dimensión	Descripción
Inseguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Creciente actividad de narcotráfico, contrabando y tala ilegal - Débil presencia de la PNP, Fiscalía, Juzgados, Aduanas y Migraciones - Otros
Problemática social	<ul style="list-style-type: none"> - Desigualdad de género - Pobreza monetaria - Otros
Falta de planificación ordenada en zonas de frontera	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de planes de ordenamiento territorial que alientan ocupación dispersa, desordenada y desarticulada de territorio, y uso irracional de recursos naturales - Otros
Brechas en servicios y bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos Regionales y Municipalidades no priorizan presupuesto de cierre de brechas de bienes y servicios en zonas y áreas de frontera - Otros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2018, p. 28).

La frontera peruano-colombiana no es una excepción a la problemática expuesta. No obstante, es necesario precisar determinadas particularidades de este territorio. Como se observa en la Tabla 20, la descripción de la problemática en esta zona puede ser desagregada en dos partes: en primer lugar, las UGE de la cuenca del Putumayo (1, 2 y 3) y, en segundo lugar, las UGE de la cuenca del Amazonas (4).

Tabla 20

Problemáticas en la ZIF peruano-colombiana

Cuenca	Problemas (por orden de importancia)
Río Putumayo (UGE 1, 2 y 3)	<ul style="list-style-type: none"> - Elevados niveles de pobreza - Inseguridad alimentaria - Contaminación de los recursos hídricos - Deficiencia de los servicios y en las infraestructuras social y económica - Incipiente desarrollo productivo - Aislamiento en relación con mercados regionales y nacionales - Actividades ilícitas, disminución de recursos naturales y administración ineficiente de los bosques - Efectos del cambio climático - La necesidad de institucionalidad
Río Amazonas (UGE 4)	<ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento ambiental y contaminación del río - Los efectos del cambio climático - Actividades ilícitas (principalmente, tráfico ilícito de drogas) - La disminución de recursos naturales - La calidad de los servicios de educación y salud - Desconocimiento de la normatividad comercial y otras similares - La necesidad de institucionalidad en la frontera

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013, pp. 26-34).

De acuerdo con el diagnóstico presentado por el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, las UGE situadas en la cuenca del Putumayo y del Amazonas presentan, en términos generales, los mismos problemas, aunque con diferente grado de intensidad. En ese sentido, la UGE 4, localizada en la cuenca del río Amazonas y en donde se ubica la NDI 7 Leticia-Cabalcocha, presenta mejores condiciones al ser un territorio mejor articulado a mercados más amplios (Leticia, Tabatinga, Benjamin Constant e Iquitos), con empresas de transporte regular y pasajeros, y con acceso a servicios de emergencia (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 34).

La limitada territorialidad y estatalidad en el lado peruano de la frontera es corroborada por el índice de Densidad Estatal (IDE), propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (ver Tabla 21). Este estudio se encuentra compuesto por indicadores orientados a medir el alcance de los servicios de salud (número de médicos), educación (asistencia a secundaria), saneamiento (viviendas con agua y desagüe), conectividad e integración (viviendas con electricidad) y ciudadanía (población con Documento Nacional de Identidad) (PNUD, 2019b, pp. 88-89).

Tabla 21

IDE 2007 y 2017

Departamento	2007 (Posición)	2017 (Posición)
Lima	0.795 (1)	0.827 (1)
Madre de Dios	0.647 (9)	0.717 (15)
Loreto	0.515 (22)	0.616 (25)
Perú	0.670	0.759

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD (2019b, p. 95).

Loreto se encuentra en la posición más baja a nivel nacional, y muy por debajo del promedio de todo el país y del centro político-económico (Lima). Ello, a pesar del incremento de su rendimiento, del 2007 al 2017, lo cual evidencia los avances en materia de expansión de servicios públicos, pero también una velocidad menor, en comparación a otros departamentos, de este proceso. Incluso, el IDE es más bajo en Mariscal Castilla (0.502) y Putumayo (0.417), situadas en las peores posiciones de la clasificación, junto a otras provincias principalmente amazónicas (PNUD, 2019b, p. 95).

Las brechas al interior de Loreto son una muestra de que los indicadores generales de un departamento pueden omitir realidades incluso más precarias.

Si bien las fronteras son áreas históricamente relegadas, al interior se reconocen contextos relativamente heterogéneos. En consecuencia, el 21 de marzo del 2018 se emitió el Decreto Supremo 005-2018-RE que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas de frontera.

Mediante este dispositivo legal, se pretende que las entidades públicas correspondientes prioricen sus intervenciones en determinadas áreas, debido a que las brechas económicas, sociales e institucionales son más acentuadas. A este respecto, se destaca la necesidad de implementar infraestructura básica sostenible, fortalecer los servicios estatales, promover las inversiones en energía y telecomunicaciones, y garantizar mayor conectividad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018c, pp. 1-2).

Este Decreto Supremo incluye una lista de diez unidades político-administrativas, entre las cuales dos de ellas, Trapecio Amazónico y Putumayo-Napo, se encuentran en la ZIF peruano-colombiana. La lista es completada por las siguientes áreas: Santiago (Amazonas), Comaina (Amazonas), Morona (Loreto), Yaquerana-Alto Tapiche (Loreto), Tamaya (Ucayali), Yurúa (Ucayali), Purús (Ucayali), La Yarada Los Palos (Tacna) y Sandía (Puno).

3.5. Potencialidades económicas

Debido a las problemáticas sociales, económicas y medioambientales señaladas, la participación de los departamentos fronterizos de Perú y Colombia en sus respectivas economías nacionales es sumamente baja (ver Tabla 22). Incluso,

este rasgo es más pronunciado en los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo, dada su participación marginal en el aparato productivo.

Tabla 22

PBI per cápita y participación en el PBI nacional

País	Unidad político-administrativa	PBI per cápita	Participación en el PBI nacional (%)
Perú (2020)	Loreto (departamento)	US\$ 2767	1.4
	Promedio nacional	US\$ 6238	
Colombia (2020)	Amazonas (departamento)	COL\$ 9 654 627	0.1
	Putumayo (departamento)	COL\$ 9 274 611	0.3
	Promedio nacional	COL\$ 19 910 146	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MINCETUR (2020, p. 1) y DANE (2021).

El carácter periférico de estas economías no implica, de modo inexorable, que no haya relación alguna con los sistemas económicos nacionales. Históricamente, la Amazonía ha estado articulada con las economías nacionales y al mundo mediante la extracción y provisión de materias primas, sean tanto recursos renovables como no renovables (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, p. 78). Sin embargo, el impacto de los ciclos extractivos no ha implicado una transformación económica sustancial de este territorio. Es decir, la bonanza económica no generó una productividad de mayor alcance, la cual depende, sobre todo, del capital humano, capital físico (infraestructura), capacidad para innovar, eficiencia en la asignación de recursos e institucionalidad (Ghezzi, 2021, p. 74).

Cabe destacar la relevancia de la economía doméstica de los pueblos que residen en las riberas del Amazonas y Putumayo (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, pp. 80-84). Esta se caracteriza por sus redes, algunas de ellas transfronterizas, de actividades de colecta, producción y consumo que las poblaciones realizan en orden a garantizar la reproducción de su vida familiar y colectiva. En ese sentido, las principales actividades económicas son la producción en huertas caseras o en chacras, junto con la cacería, la pesca, o el uso de recursos maderables y no maderables.

Las economías domésticas generan excedentes de producción que, posteriormente, se convierten en flujos comerciales menores de carácter transfronterizo, de los cuales una parte significativa son trueques no monetarios de mercancías extraídas del entorno inmediato -peces fluviales, frutos-, lo cual dificulta su contabilización (2017, pp. 81-82). Por consiguiente, este territorio fronterizo puede ser denominado como una región consuetudinaria, al sustentarse, sobre todo, de valores ancestrales, y relaciones étnicas y familiares. En estos territorios, usualmente poco poblados y periféricos en términos políticos, existen relaciones mercantiles que no trascienden de la vida comunitaria; igualmente, presentan una baja institucionalización formal en tanto la presencia de los Estados es muy limitada (Dilla, 2020, pp. 47-48).

La escasa relevancia de estas economías fronterizas contrasta con las potencialidades que este gran territorio presenta, las cuales encuentran su origen en su geografía, la gran biodiversidad y carácter multicultural. A continuación, se señalan las vocaciones productivas que presentan cada una de las UGE, así como las condiciones que restringen el desarrollo de estas vocaciones:

Tabla 23

Potencialidades económicas en cada UGE

UGE	Potencialidad económica	Limitantes
UGE 1	<ul style="list-style-type: none"> - Abundancia de recursos forestales y silvicultura - Cadenas de agroforestería - Producción pecuaria, hidrobiológica y piscícolas - Abundancia de recursos hídricos - Conocimiento del uso terapéutico y de los ciclos de cultivo de plantas propias del ecosistema 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarticulación con los principales mercados nacionales y regionales, debido al aislamiento y dispersión geográfica de la población - Transporte fluvial y aéreo restringido - Suministro de energía restringido - Escaso capital humano - Escasa participación de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de propuestas institucionales y proyectos de desarrollo
UGE 2	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificación de producción agroforestal, piscícola y pecuaria destinada al autoconsumo - Aptitud para las actividades forestales y producción agrícola mediante el manejo sostenible de los recursos naturales en los bosques aluviales y altos con suelos en terrazas 	<ul style="list-style-type: none"> - Aislamiento por vía terrestre - Incremento de los cultivos de coca y tráfico ilegal de madera - Carencia de transporte fluvial regular - Agotamiento y contaminación de recursos hidrobiológicos debido a la pesca indiscriminada - Presión de los recursos de flora y fauna
UGE 3	<ul style="list-style-type: none"> - Vigencia de la ciencia nativa (conocimiento y prácticas en el campo de la salud, preservación de la biodiversidad y formación humana) - Proyectos forestales y agroindustria implementados por el SINCHI 	<ul style="list-style-type: none"> - Atención parcial de enfermedades endémicas - Agotamiento de las especies comestibles debido a la pesca indiscriminada - Ausencia de infraestructura y equipamiento que permita extraer y comercializar recursos pesqueros - Falta de infraestructura para el almacenamiento y conservación de productos - Ausencia de embarcaderos fluviales - Incremento de áreas deforestadas por la tala ilegal - Limitantes graves en cuanto a servicios de transporte fluvial y aéreo

UGE 4	<ul style="list-style-type: none"> - Confluencia de los tres más importantes países amazónicos (Brasil, Colombia y Perú) - Infraestructura de servicios básicos en las principales poblaciones - Infraestructura aeroportuaria y fluvial con planes de modernización - Mayores recursos humanos calificados en educación técnica y profesional - Infraestructura hospitalaria y educativa relativamente desarrollada - Actividades turísticas - Abundantes recursos pesqueros - Experiencias desarrolladas en el sector maderero - Gran potencial hidrobiológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia del tráfico ilícito de drogas - Dificultades para el uso del puerto y embarcaderos excitantes en el área en épocas de vaciante - Agotamiento en la producción de pescado
-------	---	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013, pp. 40-45).

4. Antecedentes del proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia (1938-2013)

En la presente sección, se abordarán los antecedentes del proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia situados en el periodo 1938-2013. Con este fin, la aprobación del Plan de Desarrollo de la ZIF -elaborado por el PEDICP- en el 2013 constituye un hito en el proceso, dado que constituye un instrumento que orienta las acciones conjuntas y que toma en consideración lo trabajado en décadas anteriores.

Precisamente, el lapso comprendido entre la suscripción del Convenio de Cooperación Aduanera (1938) y la aprobación del Plan de Desarrollo de la ZIF (2013) refleja un creciente interés, cooperación e institucionalidad orientada a promover el desarrollo e integración entre el Perú y Colombia, a pesar de las limitaciones en su implementación. Los 75 años abordados en esta sección, aun

considerando sus altibajos, contrastan con el siglo XIX e inicios del siglo XXI, caracterizados por la oscilación entre el conflicto y el desinterés generalizado.

4.1. Convenio de Cooperación Aduanera entre el Perú y Colombia (1938)

El 10 de mayo de 1938, los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Colombia -Ricardo Rivera Schreiber y Antonio Rocha, respectivamente- suscribieron, en Bogotá, el Convenio de Cooperación Aduanera (CCA) (Novak y Namihás, 2011, p. 21). Este Convenio se encontraba contemplado en el Protocolo de Río de Janeiro, el cual había sido firmado en 1934.

La importancia del CCA radica en que el Perú y Colombia establecieron una tarifa aduanera común y reglamentaron el comercio fluvial entre ambos; por ello, se propuso un listado de productos con un arancel común en el área del convenio (Hurtado y Aponte, 2017, p. 73). Así mismo, se previó la presencia de agentes policiales en la frontera, a fin de salvaguardar la seguridad de la zona y reprimir actividades ilícitas como el contrabando (Novak y Namihás, 2011, p. 20).

En la actualidad, los comerciantes que operan en la frontera común señalan que este acuerdo aduanero resulta estrecho y que no se adapta a las condiciones contemporáneas del comercio, lo cual genera que sea poco operativo (Hurtado y Aponte, 2017, p. 73). Sin embargo, en su contexto histórico, la suscripción del CCA fue una manifestación del buen estado de las relaciones peruano-colombianas luego de un conflicto armado que propició recelos entre las partes. Al respecto, meses después, ambos Estados elevaron sus representaciones diplomáticas a la categoría de Embajadas.

4.2. Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (1998)

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), suscrito el 3 de julio de 1978, constituye un intento de integración regional orientado a promover el desarrollo sostenible de la región amazónica y el bienestar de su respectiva población. Los Estados parte que firmaron este Tratado fueron Bolivia, Brasil -el país promotor de esta iniciativa-, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

El Tratado presenta una agenda variada y compuesta de dimensiones sociales y medioambientales (OTCA, 2016). En este sentido, destaca la promoción de la investigación científica y tecnológica, con el objetivo de reconocer las potencialidades de la Amazonía; el intercambio de información; la administración y uso sostenible de los recursos ubicados en este territorio; la libertad de navegación entre sus miembros; y la construcción de infraestructura física - transportes y comunicaciones, fundamentalmente- que coadyuve a una mayor interdependencia e integración.

No obstante, entre 1978 y 1995, los países firmantes no establecieron políticas y proyectos específicos orientados a concretar los objetivos propuestos en el TCA; en consecuencia, en 1995, los Estados parte decidieron dotar de mayor institucionalidad a este tratado (Tica, 2012, pp. 40-42). A partir de la suscripción del Protocolo de Enmienda, en diciembre de 1998, se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y se instaló una Secretaría Permanente dotada de personalidad jurídica.

La OTCA fue -hasta el surgimiento del Pacto de Leticia en septiembre de 2019- la única organización de alcance regional que sirvió de foro para abordar la

problemática de la Amazonía. A pesar de ser una plataforma aún vigente, y de contar con el potencial para visibilizar una agenda vinculada a este extenso territorio, en la práctica, la gestión de los recursos naturales sigue siendo prerrogativa de cada Estado (Torres, 2016, p. 50). Por tanto, las críticas del OTCA han estado enfocadas sobre su capacidad de propiciar acuerdos de carácter vinculante.

4.3. Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia (1979)

Tomando como referencia al TCA, los Gobiernos del Perú y Colombia firmaron, en 1979, el Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano. En el Artículo 1 de este Tratado, se consigna que ambos Estados acuerdan “otorgar la máxima prioridad y dinamismo a una política de cooperación 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” (OEA, 2021).

Del mismo modo, este Tratado establece otorgar facilidades para la navegación comercial; mejorar las condiciones de navegabilidad del río Putumayo; crear una Comisión Mixta de carácter técnico; el intercambio de información relativa a la navegación en las cuencas del Putumayo y el Amazonas; entre otras (Torres, 2016, p. 51). En términos generales, estos acuerdos guardaban correspondencia con los objetivos consignados en el TCA, pero desde una perspectiva bilateral.

Tanto la OTCA como el Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano son muestra de la voluntad de ambos Estados por abordar, de manera conjunta, la problemática de sus respectivos territorios amazónicos. Es importante

remarcar que el 7 de febrero de 1986, los cancilleres del Perú y Colombia suscribieron una Declaración Conjunta, en la cual se consigna el carácter imperativo de reunir esfuerzos para lograr el pleno cumplimiento de los objetivos del TCA y del Tratado bilateral de 1979. Por lo tanto, ambas autoridades deciden “emprender consultas para impulsar la marcha de los mecanismos previstos en estos instrumentos y de las acciones multilaterales y bilaterales de cooperación amazónica” (OEA, 2021).

4.3.1. Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruana

Mediante la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia, los dos Estados parte acuerdan el establecimiento de una Comisión Mixta de Cooperación Amazónica colombo-peruana con sede en Bogotá y Lima. Según se consigna en el Tratado, la Comisión estará compuesta por las personas que cada gobierno designe y presidida por un funcionario diplomático con el rango de embajador.

Esta Comisión Mixta fue dotada de múltiples funciones. Por ejemplo, facilitar la cooperación para la evaluación e investigación de los recursos de flora y fauna en la Amazonía; procurar el desarrollo de los territorios amazónicos vecinos a través de la mejor utilización de los recursos forestales, mineros y agropecuarios; estudiar las posibilidades de acción conjunta para ampliar y mejorar las redes viales; propiciar el establecimiento de programas permanentes de cooperación entre las instituciones universitarias y científicas de ambos Estados; entre otras (Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia, 1979, p. 3).

4.4. Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (1994-2013)

La Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (CVIPC) fue creada en 1994. Al momento de ser constituida, se señaló que la función de este mecanismo bilateral era velar por el cumplimiento de los acuerdos fronterizos suscritos entre ambos Estados, y coadyuvar a la definición e implementación de programas bilaterales orientados a garantizar mayores niveles de complementariedad entre sus respectivas economías de frontera (Torres, 2016, p. 53).

Hasta el surgimiento de nuevas instituciones -durante el siglo XXI- en el marco del proceso de integración peruano-colombiano, la CVIPC fue “el principal mecanismo bilateral encargado de velar por los temas relacionados con el desarrollo social y económico mancomunado, en aras de impulsar la cooperación e integración entre los dos países” (2016, p. 53). Su fundación buscó revertir la lentitud y escasa continuidad de los anteriores acuerdos suscritos por las autoridades peruanas y colombianas. Con relación a esto, al contar con la participación de los cancilleres de ambos Estados, lo cual dotaba a la CVIPC de un mayor nivel político, se esperaba una mayor voluntad política.

Inicialmente, la CVIPC estaba integrada por representantes de los dos gobiernos y por los principales gremios de empresarios; sin embargo, este instrumento evolucionó en el 2003, y se le asignó la atribución de ser “la máxima instancia político-diplomática” entre el Perú y Colombia (Hurtado y Aponte, 2017, p. 76). Al respecto, el ámbito fronterizo representaba una de las prioridades de la Comisión.

Sobre su estructura, este mecanismo se encontraba compuesto por tres niveles. En primer lugar, las Comisiones Nacionales, en las cuales participaban representantes de los sectores relacionados con los temas de agenda; en

segundo lugar, la Comisión Ejecutiva Binacional, órgano responsable de aprobar y realizar seguimiento a los planes y proyectos acordados; y, finalmente, los Comités Técnicos Binacionales, grupos de trabajo creados para abordar temáticas específicas (Torres, 2016, pp. 53-54).

Uno de los principales aportes de la CVIPC, a partir del 2003, radica en reinsertar la importancia de las autoridades y actores empresariales locales en el proceso de integración. No obstante, a partir de un análisis de la composición de la Subcomisión Colombiana de la CVIPC en los años 2003, 2007 y 2011, se reconoce que, en ese periodo, la participación de los representantes del sector privado decayó radicalmente. En contraste, los miembros del poder central y de los gobiernos subnacionales intermedios vieron incrementar su número de participantes (Hurtado y Aponte, 2017, pp. 77-78).

A fin de modernizar e incrementar el alcance de la CVIPC, ambos Estados, en el 2013, decidieron reestructurar este mecanismo bilateral. Los resultados respectivos serán expuestos, posteriormente, en el apartado denominado “La Nueva Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana”.

4.5. Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1998)

En 1988, en el marco de la Comisión Mixta del Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia, ambos Estados crearon el Plan Colombo Peruano Para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP). El mismo año, los dos Estados suscribieron una declaración conjunta en la cual se comprometieron a crear un Plan de Acción Bilateral para el desarrollo de la región

amazónica compartida (Hurtado y Aponte, 2017, p. 73). Sin embargo, debido a problemas vinculados con la política doméstica y exterior de los dos países -por ejemplo, la violencia terrorista, así como la controversia limítrofe entre el Perú y Ecuador-, las autoridades peruanas y colombianas implementaron este Plan recién una década después, en 1998, a partir de una consultoría realizada por la OEA (Soria, 2011, pp. 30-33).

El PPCP estuvo compuesto por cinco programas relacionados con los siguientes ejes: medio ambiente, actividades productivas, infraestructura y desarrollo social, comercio, y gestión y organización institucional (Torres, 2016, pp. 55-56). Cada programa se subdividía en subprogramas, proyectos y subproyectos, los cuales estaban valorizados en alrededor de US\$ 8 millones. En términos generales, los programas en el marco del PPCP estaban orientados a promover el desarrollo integral y sostenible de la frontera -es decir, los departamentos de Loreto, Putumayo y Amazonas-, incrementar la calidad de vida de la población, brindar atención a sectores vulnerables como las comunidades indígenas, e incorporar esta zona a las dinámicas económicas nacionales (2016, p. 56).

Sobre la estructura organizacional, el PPCP incluía una comisión ejecutiva articulada a la Comisión Mixta de Cooperación Amazónica dirigida por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, un comité técnico binacional de administración, y unidades técnicas (Hurtado y Aponte, 2017, p. 74). Asimismo, los gobiernos subnacionales como el Gobierno Regional de Loreto tuvieron una participación marginal, pues no se llegó a establecer sus funciones específicas, aun cuando este gobierno subnacional fue considerado como una unidad técnica en representación del Estado peruano.

El alcance del PPCP fue limitado debido al insuficiente respaldo político y económico, lo cual se manifestaba en el insuficiente involucramiento de las

autoridades sectoriales, así como a la excesiva dependencia de fondos provenientes de la cooperación internacional (Torres, 2016, p. 57). Por lo tanto, en la práctica, solo se implementó, parcialmente, la variada cartera de proyectos consignada en el plan inicial. Además, en uno de los informes de evaluación del PPCP, se destaca la poca itinerancia de las comisiones de alto nivel y el escaso impacto de los acuerdos suscritos, porque las comisiones técnicas no tendieron a aplicarlos (Hurtado y Aponte, 2017, p. 75).

4.6. Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (1991)

En septiembre de 1991, el Estado peruano creó el Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP), con el objetivo de contar con una contraparte nacional al PPCP, el cual, como se indicó en el anterior apartado, demoró una década en iniciar su implementación (Torres, 2016, p. 58). El ámbito de acción del PEDICP es considerablemente extenso, pues cubre las cuencas del río Putumayo, Napo, Yavarí y Amazonas.

El PEDICP tiene como finalidad incrementar los niveles de estatalidad en esta parte del territorio amazónico. Con este fin, este Proyecto pretende incrementar la calidad de vida de la población que reside en esta zona mediante su incorporación al sistema productivo nacional, desde una lógica de aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales (PEDICP, 2021). Para concretar los objetivos señalados, el PEDICP suscribe acuerdos y coordina con los gobiernos subnacionales competentes, así como con las organizaciones sociales. Debido al alcance de sus atribuciones, este Proyecto

constituye un instrumento clave del Estado peruano para implementar determinados acuerdos de integración con otros países amazónicos y vecinos.

4.7. Zonas de Integración Fronteriza entre el Perú y Colombia (2002)

Como se expuso en el primer capítulo, en el marco de las Decisiones 459 y 501 de la CAN, los Estados parte se comprometieron a identificar y delimitar las ZIF, con el objetivo de implementar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura física, estimular la inversión, consolidar instancias bilaterales en materia fronteriza, entre otros. Todo ello, en miras a promover una integración más ordenada y efectiva.

La ZIF entre el Perú y Colombia, en conformidad con la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones, fue establecida por Nota Reversal DM/DDF 44562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Nota Reversal (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (CAN, 2009, p. 22). Ambas notas fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003. Las características de la ZIF peruano-colombiana -en términos demográficos, económicos y geográficos- ya fueron detalladas en los apartados previos.

La importancia del establecimiento de la ZIF en el proceso de integración entre el Perú y Colombia radica en la delimitación coordinada de un territorio específico, en el cual los proyectos de desarrollo financiados e implementados por los dos Estados deben concentrarse. Posteriormente, a partir de la ZIF se desprendieron las UGE y los NDI; es decir, unidades territoriales más acotadas y caracterizadas

por determinados patrones sociales y económicos que coadyuvarían a una integración más estratégica, basada en la complementariedad.

4.8. Comisión de Transición del Plan Peruano-Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (2009)

En la IX Reunión de la CVIPC, en marzo del 2009, el Perú y Colombia acordaron establecer una Comisión de Transición, a fin de articular los avances realizados en el marco del PPCP con el Plan de Desarrollo para la ZIF, el cual se encontraba en proceso de elaboración (Torres, 2016, p. 65). Sobre la composición de esta Comisión, es importante resaltar que en ella participaron representantes de los dos Ministerios de Relaciones Exteriores, de los otros sectores involucrados en el proceso de desarrollo e integración, y académicos especializados en la materia (Novak y Namihás, 2011, p. 83).

Los objetivos de la Comisión de Transición del Plan Peruano-Colombiano fueron variados. Entre ellos, destacan el seguimiento a los proyectos del PPCP que aún estaban siendo implementados, proponer nuevas orientaciones sobre la viabilidad de los proyectos del PPCP que no lograron ser aplicados, y, finalmente, recomendar potenciales cursos de acción para articular el PPCP con la ZIF (Torres, 2016, pp. 65-66).

En síntesis, un análisis de los antecedentes del proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia denota una creciente y progresiva construcción de mecanismos e instituciones orientadas a potenciar el diálogo, coordinación y complementariedad entre ambos Estados. En ese sentido, determinados acuerdos e instituciones sirvieron de base para construir

nuevas instancias en el marco de este proceso. Igualmente, la participación en organizaciones regionales en común -como la OTCA y la CAN- también fue clave para acelerar el proceso.

Por otra parte, diversas iniciativas carecieron de continuidad y de la voluntad política entre las partes, lo cual afectó considerablemente sus respectivos alcances. Sin desconocer la importancia de estas limitaciones, es claro que, en los primeros años del siglo XXI, el Perú y Colombia habían estrechado lazos y forjado un grado de institucionalidad que contrastaba, de sobremanera, con los contextos históricos del siglo XIX e inicios del siglo XX, caracterizados ya sea por el conflicto o por la pronunciada apatía entre estos dos países vecinos.

5. El proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia (2013 - hasta la actualidad)

En este apartado, se abordará el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano, a partir de la publicación del Plan de Desarrollo de la ZIF, el cual, como se señaló previamente, constituyó un hito debido a que estableció una visión, objetivos estratégicos, líneas de acción, metas y potenciales programas. Igualmente, la organización del I Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional en el 2014 y la posterior creación de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza también contribuyeron a incrementar la institucionalidad de este proceso.

Esta sección finalizará con el análisis de los proyectos incluidos en el Fondo de Desarrollo de la ZIF Perú-Colombia y la presentación de los proyectos priorizados en el Plan de Acción de Pucallpa, documento suscrito en el marco del último

Gabinete Binacional celebrado en el 2019. Este Plan de Acción representa una agenda prospectiva de ambos Estados en materia de desarrollo e integración de la frontera compartida.

5.1. El Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre el Perú y Colombia (2013)

Sobre la base de un estudio técnico realizado por el PEDICP, las áreas competentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Colombia elaboraron la versión final del Plan de Desarrollo de la ZIF, el cual fue publicado en abril del 2013. Este proceso implicó trabajo de campo, la realización de talleres en los NDI, y la participación de representantes de ambos países. De igual modo, cabe destacar que la Corporación Andina de Fomento (CAF) financió la gestación de este documento.

En la redacción del documento, se destaca que este Plan “inaugura una nueva etapa en el proceso de integración en razón de que, a partir del mismo, los países cuentan con un instrumento orientador de acciones conjuntas para promover el desarrollo de la frontera común” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013, p. 3). Con este fin, incluye la visión, objetivos, líneas de acción, metas e indicadores que guían el proceso contemporáneo de desarrollo e integración fronteriza entre los dos Estados. En la siguiente tabla, se presenta la descripción de los objetivos estratégicos, así como su respectiva tipología:

Tabla 24

Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo de la ZIF

Objetivo Estratégico	Tipo	Descripción
OE 1	Social	Elevar la calidad de vida de la población mejorando e implementando los servicios sociales e infraestructura básica de manera acorde a la realidad y necesidades de complementariedad en el área de frontera
OE 2	Económico	Desarrollar y consolidar una base productiva de bienes y servicios amazónicos, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, que solvete las necesidades básicas de la población sobre todo la soberanía alimentaria y facilite el posicionamiento de los productos en los mercados
OE 3	Cultural	Fortalecer la identidad 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
OE 4	Ambiental	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
OE 5	Territorial	Mitigar el aislamiento y la desarticulación del territorio
OE 6	Institucional	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 promueva el empoderamiento local y regional

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013, pp. 84-86).

Con la finalidad de implementar este Plan, el Perú y Colombia crearon la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza. Una nueva institución que se suma a la larga lista de mecanismos creados conjuntamente entre los dos Estados.

Cabe enfatizar que ambos países se encuentran actualizando el Plan. En ese sentido, se pretende renovar el diagnóstico, la visión y las líneas estratégicas, de modo tal que el nuevo documento guíe el proceso de desarrollo e integración hasta el 2030. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), en representación del Perú, y la Dirección Nacional de Planeación, por Colombia, son las instituciones que vienen elaborando una hoja de ruta en el marco de esta actualización.

5.2. “Nueva” Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (2013 - 2014)

Como se señaló anteriormente, la CVIPC inició un proceso de reestructuración en el 2013, el cual finalizó casi un año después. El CVIPC fue constituido con la finalidad de “dar seguimiento permanente, realizar análisis, proyección de agendas y compromisos, así como establecer la necesidad de adelantar acuerdos bilaterales, para facilitar acuerdos previstos, unificar acciones o formalizar propuestas” (Hurtado y Aponte, 2017, p. 76). La modernización de este mecanismo bilateral radicaba en adaptar su participación a la creación de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales; es decir, una instancia de alto nivel político por definición.

La reestructuración del CVIPC implicó que la presidencia sea traspasada de los cancilleres a la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, por el Perú, y a la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, por parte de Colombia (Torres, 2016, p. 78). Del mismo modo, esta Comisión estaba conformada por representantes de otras entidades públicas vinculadas con el proceso de desarrollo e integración fronteriza.

La CVIPC tuvo la responsabilidad de coordinar con las agencias nacionales de cooperación internacional; es decir, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) (2016, p. 78). Además, la renovada CVIPC estaba facultada para invitar y reunirse con representantes de gobiernos subnacionales -regionales o locales-, del sector privado y sociedad civil, en orden a reconocer sus demandas y propuestas.

La CVIPC tuvo un rol en el marco de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, cuyo cuarto eje temático, como se expuso anteriormente, concierne a asuntos fronterizos. En ese sentido, tanto la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza y la CVIPC, durante un breve periodo, tuvieron la responsabilidad de reportar sus avances en la materia (2016, p. 78). Aunque a partir del 2015, la Comisión Binacional reemplazó por completo a la CVIPC.

Por lo anteriormente descrito, el CVIPC, en comparación con la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza, presenta una mayor vocación por interrelacionarse con actores de diverso tipo, no solo estatales. De hecho, su disposición, incluso antes de la reestructuración del 2013 y a pesar de sus limitaciones, coadyuva a una comunicación más fluida con actores sociales y empresariales del territorio fronterizo.

5.3. Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza (2015 - hasta la actualidad)

El 4 de septiembre del 2014, los cancilleres del Perú y Colombia -Gonzalo Gutiérrez y María Ángela Holguín Collar- suscribieron el Acuerdo para la Implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. A fin de fortalecer la integración y la cooperación mutua, ambos países, según se consigna en el Artículo 2 del Acuerdo, se comprometieron a constituir “la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza como el mecanismo binacional para la definición de lineamientos y coordinación de acciones y proyectos” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2014, p. 2). Su periodo de vigencia inició desde el 2015.

Sobre la composición de esta Comisión Binacional, destaca la participación de los cancilleres de ambos países -sobre los cuales recae la Presidencia-, así como la de los gobernadores de los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo, y la del gobernador regional de Loreto. La Presidencia está compuesta por dos órganos: la Secretaría Ejecutiva -responsable de la operatividad de la ejecución y actualización del Plan-, y el Comité Local de Gestión -compuesto por las instituciones subnacionales de cada Estado y responsable de proponer nuevos programas y proyectos- (2014, p. 5).

En las reuniones anuales de la Comisión Binacional, la Secretaría Ejecutiva debe presentar los avances de los proyectos y programas concernientes a la ZIF. De igual manera, las partes deberán proponer nuevos lineamientos para la optimización del proceso y procurar la articulación territorial en su respectiva ejecución (2014, p. 3).

Con el establecimiento de esta Comisión, se ratifica una tendencia histórica en la institucionalidad de la integración fronteriza peruano-colombiana, en la cual los gobiernos subnacionales presentan atribuciones restringidas (Hurtado y Aponte, 2017, pp. 81-82). Es decir, las cancillerías mantienen una elevada influencia política al diseñar e implementar mediante instituciones de carácter nacional; en contraste, las instituciones subnacionales -como parte del Comité Local de Gestión- solo pueden proponer programas. Además, las organizaciones de la sociedad civil, a nivel local, no son mencionadas en este Acuerdo ni forman parte de la Comisión.

5.4. Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Colombia (2015 - hasta la actualidad)

En octubre del 2015, los gobiernos del Perú y Colombia acordaron crear el Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia. Su objetivo principal es financiar programas y proyectos, en el marco del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, a fin de “consolidar procesos de integración y desarrollo humano sostenible y mejorar la calidad de vida las poblaciones de frontera” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2015, p. 2).

El patrimonio del Fondo está constituido por aportes ordinarios o extraordinarios que efectúan las partes, otros Estados cooperantes, organismos nacionales e internacionales, así como cooperantes del sector privado. Sobre la naturaleza de los aportes, cabe destacar que pueden ser dinero, bienes o recursos.

La Presidencia de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza son los órganos responsables de dirigir el Fondo. Al respecto, la Presidencia es responsable de definir los programas y proyectos que se realizan con cargo al Fondo, aprobar los desembolsos y dictar las políticas para la ejecución del presupuesto (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2015, p. 2). Por su parte, la Secretaría Ejecutiva debe identificar los programas y proyectos susceptibles de ser financiados, así como someter a la aprobación de la Presidencia los programas y proyectos que el Fondo debe financiar.

En este apartado, es importante destacar las ventajas que ofrece este instrumento, dada su flexibilidad afín a la de un mecanismo de cooperación financiera no reembolsable. En la práctica, el Fondo actúa en función a los recursos otorgados por ambas cancillerías y, posteriormente, los recursos son transferidos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta organización financiera administra los montos transferidos, selecciona y contrata a los ejecutores de acuerdo a los lineamientos de ambos Estados, y también realiza las auditorías correspondientes. En consecuencia, el Fondo permite implementar proyectos en la frontera compartida, con la garantía de una entidad reconocida a nivel internacional por la calidad de sus intervenciones orientadas a reducir la pobreza mediante un enfoque de sostenibilidad, y reducir una parte de la carga laboral de ambas cancillerías.

5.4.1. Primer grupo de proyectos del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia (2020 - hasta la actualidad)

Durante el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional del 2019, celebrado en Pucallpa, las autoridades del Perú y Colombia se comprometieron a ejecutar el primer paquete de proyectos binacionales y establecieron que los recursos iniciales del Fondo Binacional ascendían a US\$ 2 millones (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020, p. 1). En este primer grupo de proyectos, se encuentran los siguientes: Cadena Productiva de Cacao, Cadena Productiva de Piscicultura, Mamás de la Frontera, y Sonidos de la Frontera.

Las cuatro propuestas tuvieron que ser readaptadas debido al actual contexto sanitario. La descripción, objetivos y alcance de los mismos serán detallados a continuación.

5.4.1.1. Proyecto Binacional Cadenas de Valor Transfronterizas del Cacao de Aroma Nativo y de Piscicultura (2020 - hasta la actualidad)

Este Proyecto pretende afianzar la producción y comercialización cacaotera y piscícola a nivel binacional, debido a las aptitudes geográficas que presenta este territorio fronterizo. Mediante la transferencia de competencias a pobladores locales, se busca incrementar la calidad de los procesos de producción; asimismo, el posicionamiento efectivo en los mercados, mediante la cooperación, también constituye una prioridad. Sobre su público objetivo, este Proyecto Binacional tiene planificado beneficiar a alrededor 330 familias de productores en situación de vulnerabilidad económica y social (2020, p. 8).

Este Proyecto agropecuario se encuentra inserto en el objetivo específico 2 del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, el cual concierne al desarrollo y consolidación de una base productiva de bienes y servicios amazónicos. Propósito que, además, se encuentra orientado a promover el desarrollo territorial de manera sostenible y que resulta clave en el actual contexto de reactivación económica.

Precisamente, la relevancia del Proyecto Binacional “Cadenas de Valor Transfronterizas del Cacao de Aroma Nativo y de Piscicultura” radica en que la frontera compartida entre el Perú y Colombia, como se expuso anteriormente, presenta indicadores sociales y económicos bastante bajos en comparación a las medias nacionales. La dispersión demográfica, la difícil accesibilidad geográfica, la limitada presencia de instituciones públicas, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y las actividades ilícitas intensifican esta situación de precariedad (2020, p. 8). Es importante resaltar que contribuirá a incrementar los ingresos mediante un enfoque sostenible de producción.

5.4.1.1.1. Cadena Productiva de Cacao (2020 - hasta la actualidad)

Esta propuesta tiene como objetivo principal incrementar los ingresos de la población local mediante el apoyo a la producción y comercialización de semillas de cacao y de sus derivados entre los agricultores peruanos y colombianos de la zona de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a, p. 8). La promoción de la asociación, mediante la creación y fortalecimiento de cooperativas, coadyuvará a que los productores dispongan de mayor capacidad de negociación en los mercados y acceder a mejores precios de venta. Inicialmente, contaba con un financiamiento de US\$ 500 000. No obstante, la cooperación internacional

italiana ha aportado con US\$ 200 000 adicionales a fin de incrementar el alcance de este Proyecto productivo. Así mismo, el horizonte temporal de implementación es de tres años (2020, p. 9).

Un componente relevante de este Proyecto es su enfoque orientado a reducir las brechas de género. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en concordancia con lo establecido por el Plan de Actividades para la Reducción de las Brechas de Género 2020-2022, es responsable de realizar seguimiento del Proyecto en mención, con el objetivo de garantizar la incorporación -entre los beneficiarios- a mujeres de la zona. En ese sentido, se busca generar nuevas fuentes de ingreso para las mujeres y sus familias, siendo dueñas de sus propios negocios y convirtiéndose así en agentes de desarrollo y cambio de sus respectivas comunidades (2020, p. 8).

Debido al surgimiento de la pandemia de la COVID-19 y a la declaratoria de estado de emergencia sanitaria, se registró un atraso en el inicio de este Proyecto. Sin embargo, desde octubre del 2020, se encuentra en fase de ejecución.

5.4.1.1.2. Cadena Productiva de Piscicultura (2020 - hasta la actualidad)

Este Proyecto está orientado a incrementar los ingresos de los beneficiarios mediante apoyo técnico que coadyuve a los siguientes tres objetivos: la mejora de la calidad del producto piscícola, un incremento del valor agregado, y la comercialización de manera conjunta (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a, p. 8). Como se expuso en el perfil de la frontera compartida entre el Perú y Colombia, la piscicultura es una actividad económica difundida en la zona, pero

cuya productividad y sostenibilidad pueden ser incrementadas mediante el desarrollo de capacidades técnicas. El financiamiento de esta propuesta está valorado en US\$ 500 000.

Al igual que en el caso de la cadena productiva del cacao, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú supervisa que, en el proceso de implementación, las mujeres constituyan un núcleo importante de la población beneficiaria. El fomento de una piscicultura sostenible debe contribuir a una mayor autonomía de la mujer mediante la generación de una fuente de ingresos constante.

5.4.1.2. Proyecto Binacional Mamás de la Frontera (2020 - hasta la actualidad)

En un horizonte temporal de tres años, este Proyecto pretende contribuir a la reducción de la mortalidad materna e infantil en la zona de frontera a través de la difusión de campañas de monitoreo del embarazo y de salud de los recién nacidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a, p. 2). La población directamente beneficiada está compuesta por madres gestantes, puérperas y recién nacidos.

Al presentar servicios sociales de limitado alcance y calidad, la frontera compartida entre ambos Estados presenta mayores indicadores de mortalidad infantil que sus respectivas medias nacionales. La implementación de “Mamás de la Frontera” se apoya en el uso de la telemedicina y también en la formación de agentes de salud comunitarios. Este plan va en concordancia con lo establecido por el objetivo específico

El ámbito geográfico de aplicación incluye a comunidades ubicadas en ambos lados de la frontera: El Estrecho (Perú), Marandúa (Colombia), Puerto Leguízamo (Colombia) y Soplín (Perú). Es decir, básicamente los territorios que los NDI 1 y 4 comprenden. Se estima que en la mencionada franja territorial residen alrededor de 15 739 colombianos y 11 524 peruanos. Igualmente, un gran porcentaje de esos habitantes forman parte de las etnias huitoto y ticuna; por lo cual, se precisa de un enfoque intercultural en su aplicación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a, p.2).

El diseño de “Mamás de la frontera” contempla las siguientes actividades (2020, pp. 2-3):

- a. Realizar un diagnóstico de las brechas en los sistemas de salud a nivel local
- b. Realizar una movilización comunitaria a fin de generar mejores condiciones para el trabajo de grupos de especialistas en temas de embarazo y cuidados en la etapa prenatal
- c. Efectuar la capacitación de agentes comunitarios en contenidos sobre atención materna y del recién nacido
- d. Realizar visitas domiciliarias durante el embarazo y el puerperio, así como la vigilancia comunitaria para la identificación precoz del embarazo, organización de redes de referencia y la contrarreferencia para la atención del embarazo, al parto y al postparto

Debido al actual contexto de pandemia, este Proyecto ha sido adaptado en orden a brindar atención y respuesta a la emergencia sanitaria. Para ello, se cuenta con la participación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

5.4.1.3. Proyecto Binacional Sonidos de la Frontera (2020 - hasta la actualidad)

Este Proyecto tiene como finalidad difundir la enseñanza de música entre niños, adolescentes y jóvenes. Sobre el particular, se busca fomentar valores como la responsabilidad, la solidaridad, el trabajo en equipo y el uso efectivo del tiempo entre la población beneficiaria (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a, p. 5). Se parte de la premisa de que la educación artística -y la musical en específico- reduce las posibilidades de que menores de edad en situación de vulnerabilidad se involucren en actividades de riesgo relacionadas con la violencia y el tráfico ilícito de drogas.

En el Perú, el ámbito geográfico de aplicación es Caballococha y Cushillococha; mientras que, en Colombia, Puerto Nariño y Leticia. Del mismo modo, durante los tres años de implementación, se estima que la población beneficiaria de “Sonidos de la Frontera” será alrededor de 280 niños y adolescentes.

Sobre las instituciones involucradas, las organizaciones como la Asociación Sinfonía por el Perú y la Fundación Nacional Batuta de Colombia ofrecerán espacios de formación musical, coros y orquestas. Posteriormente, se promoverán presentaciones a cargo de los elencos binacionales que se formen a partir del proyecto.

5.4.2. Segundo grupo de proyectos de desarrollo e integración fronteriza

En la actualidad, Perú y Colombia se encuentran planificando la implementación del segundo conjunto de proyectos de desarrollo e integración fronterizos. En

este grupo, destacan Cadenas Productivas en el Putumayo y Fortalecimiento de Emprendedores Locales en el Amazonas, los cuales ya han sido formulados (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020b).

En su diseño, han participado instituciones como PNUD Perú y PNUD Colombia. Inicialmente, también se había previsto la aplicación de un proyecto de gestión de agua potable. Sin embargo, en el actual contexto de crisis sanitaria y económica, se han priorizado proyectos de carácter productivo; por consiguiente, su potencial implementación dependerá de la obtención de nuevos recursos.

Además del PNUD, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza ha establecido alianzas con instituciones como la CAF, y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Ello, con el objetivo de conseguir mayores fuentes de financiamiento, así como soporte técnico para la formulación de los proyectos de segunda generación.

5.5. Acciones bilaterales sanitarias en la zona de frontera: El Plan Binacional COVID-19 (2020)

En materia de salud, además del Proyecto Binacional Mamás de la Frontera, el Perú y Colombia recientemente aprobaron el Plan Binacional COVID-19. El 14 de mayo del 2020, los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Salud, y Cultura del Perú, y los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Salud y Protección Social, e Interior de Colombia decidieron adoptar esta Plan elaborado por el Comité Binacional COVID-19 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020c). En ese sentido, ambas partes acordaron que su horizonte temporal sería de un año.

El objetivo principal de este mecanismo fue contribuir a la prevención, control y mitigación del impacto generado por la pandemia de la COVID-19 en la frontera compartida. Para ello, se establecieron instancias de coordinación y articulación en orden a reducir los niveles de mortalidad, morbilidad, y otros efectos sanitarios generados en la presente crisis (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020c). Entre las principales acciones insertas en el Plan, destacaron la vigilancia binacional de la evolución de la pandemia, la prevención de riesgos sanitarios, la atención de emergencias, y el reforzamiento de la prestación de servicios en los establecimientos de salud de frontera.

Un elemento clave ha sido la protección de los pueblos indígenas, los cuales han sido especialmente afectados por la pandemia. Por consiguiente, las autoridades nacionales responsables de los asuntos relativos a este sector tuvieron la responsabilidad de garantizar que las acciones de ese mecanismo sean congruentes con las normas internacionales en la materia (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020c).

5.6. Acciones bilaterales articuladas por Defensa e Interior

En lo que concierne a temas de defensa y seguridad nacional, es fundamental destacar a la Comisión Binacional Fronteriza Perú - Colombia, un mecanismo de confianza mutua mediante el cual ambos Estados intercambian información de inteligencia, para incrementar la eficiencia de las operaciones coordinadas contra amenazas o factores de riesgo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021a). En esta Comisión, participan altos mandos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de los dos países.

Los principales temas de agenda se relacionan con la minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, pesca ilegal, lavado de activos, finanzas ilícitas, migración irregular, contrabando de mercancías, entre otros (Ministerio de Defensa del Perú, 2021). Como se expuso en el diagnóstico de la situación de frontera, entre los principales problemas públicos de este extenso territorio se encuentra la presencia de agentes ilícitos que atentan contra el Estado de derecho y la seguridad. La importante influencia de las economías ilícitas en la frontera compartida se explica por los bajos niveles de institucionalidad pública en la zona y por la precariedad del sistema económico local, el cual no ofrece fuentes de ingreso sostenibles.

Asimismo, en 2011, resalta que ambos Estados suscribieron el Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza, lo cual representó un hito en la coordinación bilateral en este tema. Sobre el alcance de este Plan, sus objetivos principales son fortalecer el nivel político y estratégico en materia de seguridad fronteriza, fomentar la cooperación y el desarrollo de las capacidades nacionales, identificar las actividades ilícitas que se traducen en riesgos y amenazas para ambos países, así como encontrar soluciones compartidas a los mismos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021b). En este Plan, se proponen líneas de acción generales para abordar los problemas de seguridad señalados.

5.6.1. Las Jornadas de Apoyo al Desarrollo Binacional Perú-Colombia

La Armada Nacional de Colombia y la Marina de Guerra del Perú organizan las Jornadas de Apoyo al Desarrollo Binacional Perú-Colombia en las riberas de los ríos Putumayo y Amazonas; es decir, en la zona fronteriza compartida.

Empleando como plataforma móvil buques de ambas instituciones, marinos peruanos y colombianos brindan atención en medicina general y especializada, servicios de laboratorio clínico, valoración nutricional, y charlas sobre planificación familiar (Ministerio de Defensa de Colombia, 2021). En el 2019, año de la última Jornada, la duración de esta intervención fue de noventa días y se atendieron alrededor de 19 000 personas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021c).

5.7. Acciones articuladas por el MIDIS en la zona de frontera: El Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)

El Programa PAIS, adscrito al MIDIS, tiene como objetivo incrementar y fortalecer la presencia del Estado peruano y promover la articulación de instituciones y organizaciones que contribuyen con la mejora de la calidad de vida de los peruanos que residen en zonas rurales o geográficamente dispersas (MIDIS, 2021). Este Programa se encuentra compuesto por dos elementos: las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y los Tambos.

Mientras que los PIAS son plataformas móviles -aeronaves y embarcaciones fluviales- que recorren las cuencas amazónicas y el lago Titicaca, a fin de acercar servicios públicos esenciales a las comunidades nativas y poblaciones altoandinas; los Tambos son plataformas fijas ubicadas en zonas rurales que ofrecen servicios a comunidades y centros poblados (MIDIS, 2021). Los PIAS y Tambos constituyen programas clave en el proceso de expansión de la estatalidad y territorialidad del Estado peruano en las zonas de frontera, caracterizadas por su situación de aislamiento.

De manera más específica, los PIAS son buques de la Marina de Guerra del Perú que actúan como plataforma multiservicios. En el PIAS, confluyen diversas instituciones, como el Programa Nacional Juntos, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, el Seguro Integral de Salud, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Banco de la Nación, entre otras. En los Tambos, también participan las mismas entidades; no obstante, ofrece múltiples facilidades a los funcionarios -por ejemplo, dormitorios, ambientes multiusos y servicios médicos-, a fin de que puedan desarrollar su trabajo, sin la necesidad de regresar a sus respectivas ciudades.

El Programa PAIS tiene numerosas plataformas en la ZIF peruano-colombiana y contribuye a reducir ciertas brechas en materia de servicios públicos. Por ejemplo, destacan los Tambos en Soplín Vargas y Tres Fronteras, así como los PIAS Putumayo I, Putumayo II y Alto Putumayo. Hasta la fecha, el Programa PAIS, en el departamento de Loreto, ha realizado 515 468 atenciones (MIDIS, 2021).

5.8. Proyectos nacionales de conectividad e infraestructura básica en la ZIF

Actualmente, el Perú y Colombia se encuentran implementando en sus respectivos territorios situados en la ZIF una cartera proyectos con el objetivo de incrementar el alcance y la calidad de la conectividad e infraestructura física en esta zona. El diagnóstico de la frontera compartida denotó un contexto de bajos niveles de territorialidad y estatalidad, así como precariedad económica; en consecuencia, resulta fundamental reducir brechas intraestatales en estas materias.

La concreción de estos proyectos clave (ver Tabla 25) propiciará una comunicación más fluida entre las poblaciones que residen en la ZIF, una mejor calidad de los servicios públicos y privados, y mejores perspectivas de desarrollo económico al eliminarse ciertas restricciones de medios de transporte. Como se expuso en el primer capítulo, el desarrollo de las zonas de frontera coadyuva a una integración fronteriza más equilibrada, y con mayores alternativas de complementariedad económica y social.

Los proyectos nacionales de conectividad e infraestructura física deben ser implementados, de manera paralela, a los proyectos binacionales productivos y de otra índole, y así se genera un círculo virtuoso. En ese sentido, los ámbitos de aplicación de estos proyectos nacionales, en el caso peruano, se encuentran incluidos en el Decreto Supremo 005-2018-RE, el cual, como se mencionó anteriormente, señala las áreas críticas de frontera que deben ser priorizadas por las entidades públicas.

Tabla 26

Proyectos nacionales de conectividad e infraestructura básica en la ZIF peruano colombiana

Tipo	Proyecto (país)
Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> - Carretera Iquitos - Mazán - El Estrecho (Perú) - Carretera Caballococha - Palo Seco - Buen Suceso (Perú) - Banda Ancha en el Putumayo (Perú) - Navegabilidad del Río Putumayo (Perú) - Puerto y Aeropuerto de Leticia (Colombia) - Otros
Infraestructura básica	<ul style="list-style-type: none"> - Electrificación rural en el Putumayo (Perú) - Implementación de Tambos en el Putumayo (Perú) - Centro de Salud de El Estrecho (Perú) - Centro de Salud de Caballococha (Perú) - Otros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2020b).

Es determinante mencionar que el Perú y Colombia, en el marco del último Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional del 2019, acordaron realizar esfuerzos en orden a brindar viabilidad al proyecto de interconexión eléctrica entre las localidades de Puerto Leguízamo (Colombia) y Soplín Vargas (Perú). Su potencial implementación permitirá brindar este servicio básico a las comunidades rurales que residen en la frontera común. Por lo pronto, Colombia ha señalado que finalizará los estudios de viabilidad en el área correspondiente a su territorio, mientras que las autoridades peruanas se han comprometido a actualizar el monto de inversión (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020b).

CAPÍTULO III: LA RELEVANCIA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ Y DE LOS ACTORES ENDÓGENOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE FRONTERAS PERUANO-COLOMBIANO. PROPUESTAS DESDE EL ENFOQUE TERRITORIAL

Este tercer -y último- capítulo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, identificar actores clave -principalmente endógenos- situados en la frontera compartida entre el Perú y Colombia, y señalar su importancia en el proceso de desarrollo e integración de fronteras desde la perspectiva del enfoque territorial.

En segundo lugar, se presentarán un conjunto de propuestas para fortalecer el proceso de desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia. El énfasis estará centrado, sobre todo, en la parte peruana, debido a que esta investigación ha priorizado la perspectiva de la Política de Fronteras de este país, así como su respectivo contexto histórico. Sin embargo, también se plantearán continuas referencias al entorno y actores del lado colombiano de la frontera.

El contenido de las recomendaciones implica la implementación de los principios del enfoque territorial, cuya propuesta conceptual y de política pública fue abordada en el primer capítulo. Las propuestas pretenden generar un relativo equilibrio entre los impulsos *bottom-up* y *top-down*, en miras a acelerar la reducción de las históricas desigualdades territoriales que aún afectan la ZIF peruano-colombiana. En síntesis, generar mayores y mejores condiciones para que los gobiernos subnacionales, sociedad civil y actores económicos local ejerzan un rol más activo, sin que el poder central renuncie a sus atribuciones de coordinación y ejecución en el marco de las Políticas de Fronteras.

La transición de una “frontera en construcción” a una “frontera consolidada” depende, en gran medida, del reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, vocaciones y recursos -tanto materiales como inmateriales- del territorio. En consecuencia, la institucionalidad construida durante el proceso de desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia requiere incluir determinados cambios que serán señalados en las recomendaciones finales. Ciertamente, su implementación y viabilidad no dependen, exclusivamente, de esta institucionalidad bilateral, sino también de cambios en políticas de alcance nacional y de un contexto político favorable a las mismas. En ese sentido, el respaldo político al más alto nivel es un factor imprescindible.

3.1. Actores clave en el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano y su participación

En este segmento, se priorizará la participación y el análisis de actores endógenos de la ZIF dada su relevancia en el marco conceptual del enfoque territorial. Es decir, gobiernos subnacionales, sociedad civil y agentes económicos locales.

Asimismo, se hará referencia al rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en este territorio, mediante su Oficina Desconcentrada (ODE) en Iquitos, el cual, desde la perspectiva de la presente investigación, es un actor exógeno. A pesar de su ubicación, funciones y responsabilidades, es un órgano desconcentrado y no descentralizado: forma parte del poder central. Por otro lado, las acciones de otros sectores del Ejecutivo peruano y sus proyectos ya fueron abordados en el según capítulo.

En términos teóricos, la visión de desarrollo endógeno parte de la premisa de que es necesario delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial -es decir, desde una perspectiva subnacional-, con especial énfasis en los procesos de *bottom-up*, “de abajo hacia arriba” (Oddone, 2019, pp. 67-68). Como se expuso en el primer capítulo, el marco conceptual del enfoque territorial propugna esta perspectiva de desarrollo, lo cual no implica desconocer o estar en contra de los impulsos promovidos por actores externos al territorio -o del nivel nacional de gobierno-. Más bien, el objetivo es generar un relativo equilibrio entre los procesos *top-down* y *bottom-up* en el contexto del desarrollo e integración de fronteras. Ambos impulsos son complementarios antes que excluyentes.

3.1.1. Los gobiernos subnacionales y la necesidad de construir una gobernanza a favor del desarrollo e integración de fronteras

Los territorios y las poblaciones de frontera precisan, en primer lugar, crear condiciones de relativa igualdad a partir de las cuales promover el desarrollo social y económico a nivel local. Este proceso implica un cambio de imagen al interior de muchas dependencias nacionales y fortalecer su relación con las poblaciones de frontera mediante la búsqueda de armonía entre los estímulos de desconcentración y descentralización (Oddone y Quiroga, 2019, p. 31).

Este equilibrio requiere, asimismo, la construcción de una gobernanza entre diferentes niveles de gobierno; en otros términos, “redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad” (Morata citado en Oddone, 2019, p. 35). En el marco de esta gobernanza y gestión de redes

político-administrativas, la cooperación fronteriza puede contribuir al incremento de capacidades de los actores endógenos de un territorio, puesto que involucra la colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites establecidos entre los Estados-nación (2019, p. 43). Es decir, trascender nuevamente la visión westfaliana de la soberanía y de las fronteras, caracterizada por su escaso dinamismo y énfasis en el poder central de gobierno.

Los gobiernos subnacionales son actores clave debido a su legitimidad social, capacidad de convocatoria y cercanía a la ciudadanía local, aun cuando suelen presentar capacidades políticas y administrativas limitadas. Sobre todo, en áreas históricamente relegadas, como la Amazonia, con escasos niveles de densidad estatal y demográfica, así como de territorialidad y estatalidad. Son actores relevantes, pero no por ello suficientes; en ese sentido, las áreas de frontera requieren una gobernanza multinivel, en el cual uno de los ejes fundamentales es el gobierno local al ser un articulador de base (Rhi-Sausi y Oddone citado en Oddone, 2019, pp. 42-43).

En suma, se puede concluir que la gobernanza multinivel en territorios de frontera es un sistema relacional que contribuye al reconocimiento de problemáticas y demandas locales, así como al consenso sobre lineamientos de políticas públicas elaborados sobre ejes temáticos amplios. Sin embargo, una gobernanza consolidada requiere, inexorablemente, de instancias subnacionales fortalecidas. Al respecto, la paradiplomacia constituye, potencialmente, una herramienta útil para el incremento de las capacidades locales y para potenciar los procesos de integración de fronteras.

3.1.1.1. La paradiplomacia y su relación con el desarrollo e integración de fronteras

La paradiplomacia es una estrategia empleada por los gobiernos subnacionales con el objetivo de insertarse en un mundo cada vez más globalizado. A tal efecto, implica la participación “de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos y culturales” (Luna citado en Enríquez, 2019, pp. 5-6). Es importante resaltar que la paradiplomacia debe ser, ante todo, un complemento o un instrumento de las políticas exteriores de los Estados-nación; es decir, estar alineada a objetivos nacionales, pues de lo contrario, surgiría una protodiplomacia, la cual propugna la autonomía e independencia de entidades territoriales subnacionales.

La definición propuesta señala que la paradiplomacia involucra una interrelación entre gobiernos subnacionales y actores de diferente tipología: públicos y privados. En el primer grupo, se encuentran incluidos, por ejemplo, gobiernos subnacionales de otros Estados, además de las agencias de la cooperación internacional. Por su parte, en el segundo orden destacan las ONG y los *think tanks*. Igualmente, dada la diversidad de asuntos que pueden ser abordados, la paradiplomacia se presenta, idealmente, como una actividad interdisciplinaria y que requiere de la intervención de los diferentes órganos que componen el gobierno subnacional.

¿Cómo se relaciona la paradiplomacia con el desarrollo e integración de fronteras? Si bien en la Política Nacional de Fronteras, el poder central -desde sus diferentes sectores- cumple un rol preponderante al ser coordinador, ejecutor

y evaluador de diversos proyectos e intervenciones, los gobiernos subnacionales también contribuyen mediante la implementación de políticas de alcance territorial más focalizado. Además, en el marco de esta política, las instancias subnacionales proponen temas de agenda vinculadas con las demandas de sus respectivas jurisdicciones, al presentar una relación más cercana con la ciudadanía local que no reside en el centro. Por lo tanto, la paradiplomacia no solo es una herramienta de la política exterior de los Estados, sino también funcional -al menos, potencialmente- para garantizar mayores niveles de cohesión social, al elevar el grado de gobernabilidad, así como de la legitimidad de las políticas públicas e intervenciones.

Hasta el momento, no obstante, la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano no ha alcanzado el potencial que puede lograr. Este nivel restringido se vincula con los límites de la descentralización en el Perú expuestos en el primer capítulo de la tesis. A grandes rasgos, entre los principales problemas en la implementación de este proceso destacan los siguientes: el reducido avance de transferencia de funciones y competencias a los gobiernos subnacionales, la dependencia de los recursos de transferencia del Presupuesto General de la Nación, la gestión ineficiente por falta de capacidades profesionales y financieras, la distribución inequitativa de recursos, la desarticulación multinivel; y los elevados niveles de corrupción de los funcionarios (Medina, 2018, pp. 368-372).

Otro factor que explica la menor participación de los gobiernos subnacionales se relaciona con la institucionalidad vigente del proceso de integración de fronteras entre el Perú y Colombia. Como se indicó en el segundo capítulo, la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza solo incluye, entre las autoridades de entidades subnacionales, a los gobernadores de los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo, así como al gobernador

del departamento peruano de Loreto. Sobre sus atribuciones, solo están facultados de presentar propuestas en el marco del Comité Local de Gestión. Esta institucionalidad denota una tendencia descentralizadora, aunque parcial, pues no incluye a los gobiernos subnacionales de menor jerarquía, mientras que sus facultades son exclusivamente propositivas.

En el Perú, los gobiernos subnacionales situados en territorios de frontera están facultados para realizar actos enmarcados dentro de la paradiplomacia. Al respecto, la Constitución Política de 1993, en su artículo 198, dispone que las municipalidades de frontera tienen un régimen especial dentro de la Ley Orgánica de Municipalidades que les permite celebrar convenios y protocolos de integración con sus similares nacionales o internacionales (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, pp. 178-179). Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú mantiene la competencia exclusiva de formular, ejecutar y evaluar la política exterior; en consecuencia, esta institución debe participar en el proceso de suscripción de los convenios señalados.

En Colombia, la política exterior también depende de la Cancillería, aun cuando la toma de decisiones puede involucrar también a otros actores. No obstante, los gobiernos subnacionales carecen de un marco legal específico que establezca las funciones, características institucionales, y alcances de su accionar a nivel internacional (Ramírez, Mantilla y Román, 2019, pp. 12-13). Asimismo, otro factor restrictivo es la labor pendiente en materia de ordenamiento territorial -en el marco del proceso de descentralización-, el cual fue expuesto en el anterior capítulo. A pesar de las limitaciones señaladas, los entes subnacionales colombianos han desarrollado la paradiplomacia en orden a enfrentar sus propios retos locales e internacionales. Por ejemplo, diversas secretarías departamentales han incluido, dentro de sus competencias, la promoción de

alianzas internacionales y la gestión de recursos de la cooperación internacional (2019, p. 13).

3.1.1.2. Los gobiernos subnacionales de la ZIF peruano-colombiana

La extensa ZIF peruano-colombiana establecida en el marco de la CAN incluye, total o parcialmente, 37 unidades político-administrativas con sus respectivos gobiernos subnacionales. Por el lado peruano, la ZIF compromete a un departamento, tres provincias y dieciocho distritos; mientras que el territorio correspondiente a Colombia, dos departamentos, tres municipios y nueve corregimientos departamentales.

La amplitud del número de unidades político-administrativas inmersas en la ZIF peruano-colombiana guarda correspondencia con la gran extensión de este territorio, el cual incluye a entes subnacionales que distan de ser fronterizos. Por ejemplo, la provincia de Ramón Castilla en el Perú y el Municipio de Puerto Leguízamo en Colombia; ambos situados en los extremos geográficos de la ZIF.

Como se señaló en el segundo capítulo, sin embargo, las UGE y los NDI -las unidades territoriales priorizadas en el marco del proceso contemporáneo de desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia- involucran menos instancias subnacionales: dieciocho. En ese sentido, las UGE y los NDI fueron diseñados con el objetivo de concentrar las intervenciones en determinadas áreas estratégicas y agrupar territorios con patrones económicos y sociales compartidos. La siguiente tabla detalla, de manera exacta, las unidades político-administrativas incluidas:

Tabla 27

Unidades político-administrativas involucradas en las UGE y NDI

País	Unidades político-administrativas involucradas
Perú (9)	1 departamento (Loreto) 2 provincias (Putumayo y Mariscal Ramón Castilla) 6 distritos (Teniente Manuel Clavero, Rosa Panduro, Putumayo, Yaguas, Yavarí, Ramón Castilla)
Colombia (9)	2 departamentos (Putumayo y Amazonas) 3 municipios (Leticia, Puerto Nariño y Puerto Leguízamo) 4 corregimientos departamentales (Puerto Alegría, El Encanto, Puerto Arica y Tarapacá)

Fuente: Elaboración propia.

Una gobernanza transfronteriza más focalizada debe involucrar, en consecuencia, a estas dieciocho unidades político-administrativas. Una red de entidades subnacionales coadyuvaría a promover impulsos *bottom-up* en el marco del proceso de integración peruano-colombiano.

En la actualidad, se reconocen algunas iniciativas “bilaterales”, como el Gabinete Binacional Regional entre el departamento peruano de Loreto y el departamento colombiano de Amazonas, celebrado el 28 de junio del presente año. En ese sentido, las autoridades de ambos gobiernos subnacionales acordaron crear una Mesa Técnica de Trabajo multitemática, a fin de fomentar la integración en tecnología, educación, salud y reactivación de vuelos aéreos (Gobierno Regional de Loreto, 2021).

Debido a su reciente organización, aún es prematuro evaluar la eficacia de este Gabinete Binacional Regional o su viabilidad en el mediano o largo plazo. No obstante, la creación de este mecanismo denota la voluntad política de autoridades regionales a fin de contribuir a la integración. Este impulso endógeno

puede ser complementado mediante una plataforma más institucionalizada y de mayor alcance.

3.1.2. El rol de las ODE del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

En el 2002, mediante el Decreto Supremo 020-2002 RE, se crearon las ODE del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Las primeras sedes se establecieron en las capitales de cuatro departamentos fronterizos: Tacna, Puno, Loreto (Iquitos) y Piura. Luego de casi dos décadas después de la publicación del referido Decreto Supremo, en la actualidad hay doce ODE, al instalarse nuevas oficinas en: Tumbes, La Libertad (Trujillo), Puerto Maldonado (Madre de Dios), Arequipa, Cajamarca, Pucallpa (Ucayali), Cusco y Chachapoyas (Amazonas).

Estas Oficinas fueron creadas con el objetivo de contribuir al proceso de descentralización. Para ello, resultaba imprescindible ampliar la presencia territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores y articular una política exterior más efectiva mediante una vinculación cercana con actores locales -o endógenos.

Las ODE presentan atribuciones en los siguientes cuatro ejes: desarrollo fronterizo, cooperación internacional, promoción económica, y atención al ciudadano (Dávila, 2018, pp. 62-63). En materia de desarrollo fronterizo, deben apoyar al funcionamiento de los macrorregiones en el marco del proceso de descentralización y en los avances de la implementación de los Planes Binacionales. Asimismo, coordinar, en representación de la Secretaría Ejecutiva del CONADIF, con actores públicos, privados y sociedad civil.

En lo concerniente a cooperación internacional, estas Oficinas tienen la responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y sociedad civil local (2018, p. 62). Con este fin, la suscripción de acuerdos de integración y cooperación internacional se constituye como una herramienta importante para garantizar la consecución de este objetivo.

Sobre la promoción económica, las ODE deben coadyuvar al proceso de inserción de los gobiernos subnacionales en los mercados internacionales (2018, p. 62). Asimismo, proveen información y asesoran a los gobiernos y sociedad civil locales sobre las oportunidades de desarrollo a las cuales pueden acceder al relacionarse con actores de la comunidad internacional. El apoyo en la promoción del desarrollo económico, turístico y comercial es otra de sus funciones.

En materia de atención al ciudadano, las ODE apoyan la labor consular mediante la certificación y apostillado de documentos (2018, p. 63). Además, participan en la atención de solicitudes de asistencia humanitaria.

Por las atribuciones político-administrativas que presentan, las ODE pueden constituirse en entidades clave que contribuyan a la armonía entre los estímulos de desconcentración y descentralización. En consecuencia, estas oficinas cumplen un rol importante en las propuestas que serán presentadas posteriormente.

3.1.3. Actores privados-económicos en la zona de frontera

Desde el lado peruano de la frontera, el departamento de Loreto presenta uno de los índices de competitividad regional más bajos a nivel nacional. Según el

Instituto Peruano de Economía (IPE) (2020, p. 90), en el año 2020, este departamento se ubicó en la vigesimosegunda posición debido a su entorno económico negativo, el cual evalúa el PBI, el PBI per cápita, *stock* de capital por trabajador, el presupuesto público, la calidad de la infraestructura física local, entre otras variables.

Loreto es, por lo tanto, una de los territorios más desfavorables para la inversión privada y la actividad empresarial en el Perú. Es altamente probable que esta precariedad económica sea más acentuada en la zona de frontera, pues el índice propuesto por el IPE incluye en el análisis a todo el departamento. No obstante, como se expuso en la parte concerniente al perfil económico e institucional de la ZIF, en general, provincias como Putumayo y Ramón Castilla presentaban peores indicadores que la media departamental. De manera similar, la participación en la economía colombiana de los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo era marginal por razones de la misma índole. Ambos no suman ni el 1 % del total del PBI colombiano, pese a su gran extensión territorial y amplia disponibilidad de recursos.

Para promover un desarrollo e integración fronteriza desde una perspectiva de desarrollo territorial, los actores económicos locales cumplen un rol fundamental. De hecho, el Objetivo Específico 2 del Plan de Desarrollo de la ZIF contempla consolidar una base productiva de bienes y servicios amazónicos, y brinda especial atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, los proyectos productivos financiados a través del Fondo de Desarrollo coadyuvan a lograr ese objetivo. De igual modo, los proyectos de infraestructura física señalados en el anterior capítulo están orientados a cerrar las actuales brechas. A pesar de los importantes avances en materia de densidad estatal y territorialidad, el índice del IPE demuestra que el entorno económico para las actividades empresariales aún es adverso.

Desde el enfoque territorial de desarrollo, las asociaciones y cooperativas constituyen actores empresariales relevantes, al agrupar a productores vinculados a actividades económicas con importante tradición en el territorio. De hecho, los actuales proyectos productivos del Fondo de Desarrollo promueven la asociatividad en el sector cacaoero y piscícola, en orden a que los productores puedan competir, de manera más efectiva, en el mercado de estos bienes, y obtener mejores precios.

Por otro lado, también es importante mencionar el rol que pueden ejercer las cámaras de comercio local, mediante sus asesorías y servicios orientados a fortalecer las capacidades del empresariado local. En la ZIF peruano-colombiana, destacan, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Loreto (Perú) y la Cámara de Comercio de Amazonas (Colombia), de importante y larga tradición en este territorio.

3.1.4. Sociedad civil

El concepto de “sociedad civil” presenta múltiples acepciones. Sin embargo, las variadas definiciones suelen coincidir en que es un “conglomerado heterogéneo, diverso y continuamente divergente de actores y sujetos sociales que actuando en el espacio público buscan lo que genéricamente se conoce como el bien común; cada uno de ellos, desde su propia interpretación” (Esquivel y Chávez, 2017, pp. 1-2).

Un rasgo fundamental de la sociedad civil es que los actores incluidos en este conglomerado no aspiran a ocupar puestos de poder en el sector público.

Tampoco tienen objetivos vinculados al lucro. Su accionar está orientado a influir en las decisiones del Estado desde fuera de esta organización político-administrativa sin tratar de integrarse.

En Loreto, el departamento peruano involucrado en el proceso de desarrollo e integración fronterizos entre el Perú y Colombia, se reconoce un amplio número de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el nivel de participación de los mismos en el debate público sobre el desarrollo regional es heterogéneo.

Pese a las limitaciones de la sociedad civil en esta región amazónica, algunas de ellas relacionadas con la alta dispersión poblacional y precariedad institucional, se reconocen organizaciones que han logrado participar en mecanismos de diálogo multiactor -en el que también intervienen representantes del Estado peruano- orientados a promover soluciones en materia de gobernabilidad, desarrollo y lucha contra la pobreza. A tal efecto, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales del 2018, diversas instituciones de la sociedad civil y públicas crearon el Acuerdo para el Desarrollo Humano Integral y la Gobernabilidad de Loreto 2019-2022, compuesto de dimensiones sociales, ambientales, económicas e institucionales. Este Acuerdo fue promovido por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Loreto, la cual también presenta un carácter multiactor y multinivel. Por ende, es posible reconocer una sociedad civil con capacidades de proponer soluciones y debatir sobre problemáticas regionales.

Asimismo, también cabe destacar la participación de las instituciones educativas, como universidades e institutos técnicos locales. Estas entidades son responsables de generar conocimiento sobre las realidades, potencialidades y problemáticas endógenas, así como de proponer alternativas de solución. En consecuencia, son relevantes en el proceso de generación de capacidades, aun

cuando en la actualidad, su presencia territorial en las UGE o NDI puede ser mínima y, en otros casos, prácticamente nula.

3.2. Propuestas de fortalecimiento desde el enfoque territorial

Aplicando los principios del enfoque territorial, estas propuestas de fortalecimiento pretenden propiciar un mayor equilibrio entre los impulsos *bottom-up* y *top-down*, con el objetivo de acelerar la reducción de las históricas desigualdades territoriales que aún afectan la ZIF peruano-colombiana. En síntesis, generar mayores y mejores condiciones para que los gobiernos subnacionales, sociedad civil y actores económicos ejerzan un rol más activo, sin que el poder central renuncie a sus atribuciones de coordinación y ejecución en el marco de las Políticas de Fronteras.

Como se expuso en el primer capítulo, el enfoque territorial presenta los siguientes principios rectores (GIZ, 2021, p. 20):

- a. Primer principio: Las intervenciones deben estar centradas en las personas.
- b. Segundo principio: El diseño e implementación de las intervenciones deben fundamentarse en las particularidades geográficas y potencialidades de cada territorio y no en la desagregación de proyectos nacionales.
- c. Tercer principio: Las intervenciones deben involucrar a diversos actores.
- d. Cuarto principio: Las intervenciones deben promover una estrategia multinivel.
- e. Quinto principio: Las intervenciones deben involucrar a diferentes sectores.

Los principios señalados denotan su carácter multidimensional al incluir diferentes variables sociales, políticas, administrativas y medioambientales.

Desde este marco conceptual, la viabilidad de una estrategia de desarrollo depende de mecanismos orientados a construir legitimidad social y política, y de cuán adaptable es a cada territorio. Por lo tanto, el aporte del enfoque territorial no solo radica en su apuesta por la construcción de territorialidad y estatalidad en zonas históricamente relegadas, sino también en cómo se lleva a cabo este proceso, pues el método determina el carácter del resultado final.

Cambios en la composición del CONADIF y los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Frontera

Desde la perspectiva peruana, a fin de promover el desarrollo territorial de las áreas de frontera, se sugiere incorporar en el CONADIF, de manera permanente -y no solo como eventuales invitados-, a los titulares de los siguientes ministerios: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). El orden de los sectores propuestos guarda correspondencia con las urgencias de la problemática fronteriza: en primer lugar, los ministerios de los servicios sociales; luego, los de infraestructura pública básica; finalmente, los vinculados a la incorporación de valor a la producción local fronteriza y a su comercialización internacional.

Si bien el componente de seguridad frente a amenazas internas y externas aún es relevante en los territorios fronterizos, la estructura de esta institución multisectorial y multinivel orientada a promover el diálogo, la coordinación y la cooperación requiere actualizarse. Por consiguiente, es imprescindible incluir a otros sectores responsables de fomentar y ofrecer soporte técnico y financiero al

desarrollo. Esta propuesta se vincula con el quinto principio del enfoque territorial, sobre la necesidad de promover intervenciones que involucren a diferentes sectores.

La propuesta implica una modificación de la actual Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y de su respectivo Reglamento. Para ello, la voluntad política del Ejecutivo es fundamental en orden a promover esta reforma. Sin embargo, los cambios pueden contribuir a incrementar el compromiso político de un mayor número de sectores y otorgarle una renovada importancia a la Política de Fronteras en sus respectivas agendas y presupuestos, los cuales no siempre priorizan a los territorios fronterizos.

Continuidad en la organización de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Frontera

Otro asunto clave es monitorear que estos Comités se reúnan periódicamente. Sin continuidad, los acuerdos asumidos en el marco de estas plataformas que, en líneas generales, deben tener un carácter fundamentalmente propositivo, presentan menos posibilidades de ser implementados en la práctica. En correspondencia a sus atribuciones y responsabilidades, la participación de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores (ODE) en este proceso de supervisión es importante, mediante el contacto permanente con los actores que participan en estas plataformas.

Como se expuso en este capítulo, las ODE son altamente relevantes porque son el vínculo local entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los gobiernos subnacionales. Su labor radica en aproximar los intereses y agendas de las unidades político-administrativas fronterizas con sus homólogos vecinos. Por

ejemplo, la ODE de Pucallpa ha contribuido a establecer contacto con las autoridades del gobierno estadual del Acre (Brasil) y promover iniciativas orientadas a generar un mejor nivel de vida para sus respectivas poblaciones en materia de comercio, infraestructura, salud y educación.

Fortalecimiento de las ODE

Una política exterior comprometida con el proceso de descentralización requiere que las ODE incrementen sus capacidades. De hecho, una parte importante de las propuestas presentadas en este texto se sustentan en un rol más activo de estas Oficinas. Esta propuesta contribuye al tercer y cuarto principio del enfoque territorial, al generar mayores condiciones para que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú se relacione con actores locales, incluyendo a diferentes niveles de gobierno.

Por lo tanto, este fortalecimiento implica tanto un incremento de los recursos humanos, así como de sus respectivas responsabilidades y capacidades técnico-administrativas. Asimismo, generar incentivos para que los funcionarios diplomáticos opten por dirigir una ODE. En cualquier caso, se requiere de un incremento presupuestal, así como de una gestión eficiente de estos recursos.

La delimitación territorial de la actual ZIF peruano-colombiana

En el ámbito de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza Colombia – Perú, se sugiere evaluar la dimensión y diseño del área territorial de las intervenciones. La ZIF peruano-colombiana establecida en el marco de la

CAN estuvo basada en la suma de unidades político-administrativas⁵. Es decir, provincias, municipios y corregimientos departamentales que no necesariamente reflejan la extensión geográfica y la complejidad del fenómeno fronterizo. En ese sentido, puede resultar funcional redefinir la ZIF a partir de investigaciones orientadas a analizar las dinámicas sociales, económicas y medioambientales de este territorio. Los Planes de Ordenamiento Territorial, en el caso de las instancias subnacionales del Perú, pueden constituir referencias en el proceso de una nueva delimitación de la ZIF, a fin de determinar las vocaciones de los territorios.

Asimismo, se recomienda evaluar la posibilidad de diseñar un Plan de Ordenamiento Territorial que involucre a algunas unidades político-administrativas contiguas, de ambos países y cercanas a la frontera. Un Plan de este alcance coadyuvaría a reconocer potencialidades compartidas y posibilidades de mayor integración física, económica y social. Por ejemplo, en el marco de los proyectos productivos orientados a reconocen nuevas cadenas.

Ambas sugerencias se encuentran incluidas en el segundo principio del enfoque territorial. En otras palabras, contribuye a diseñar e implementar intervenciones basadas en las particularidades y potencialidades locales.

⁵ La Decisión 792 de la CAN, la cual aprueba la reingeniería del Sistema Andino de Integración, desliga -hasta una fecha que no ha sido determinada- a esta organización de los temas de integración fronteriza en la subregión andina. Proponer, en la actualidad, la conveniencia de modificar las ZIF puede no representar una urgencia en el contexto de esta comunidad, si se considera que este vacío precisa de un análisis jurídico de fondo para su aclaración.

Gobernanza trasfronteriza: la creación de un Comité de Integración Local

A fin de fortalecer la red de entidades subnacionales fronterizas, se sugiere promover la creación de un Comité de Integración Local en el que participen, exclusivamente, los gobernantes de las unidades político-administrativas que, en la actualidad, constituyen las UGE y los NDI. Como se expuso anteriormente en este capítulo, implica un total de dieciocho gobiernos subnacionales de diferente grado de jerarquía.

Este Comité debe consolidarse como un foro permanente de integración y cooperación transfronteriza “desde abajo”, orientado a promover una agenda de gobernanza y articular planes. Por otro lado, si bien tiene que ser independiente de la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza, detenta la facultad y responsabilidad de coordinar con este mecanismo.

Sobre su estructura, esta debe presentar una Asamblea -cuya presidencia será rotativa, una Secretaría General, y diferentes grupos de trabajo. Por ejemplo, comisiones de Salud, Defensa y Seguridad, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Infraestructura, Género y Trata de Personas, y Educación y Cultura. Este mecanismo contribuirá a generar mayores consensos y coherencia entre las propuestas y visiones de los diferentes gobiernos subnacionales, mediante el establecimiento de una agenda común. Además, es importante que cuente con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos regionales y centrales, así como de organismos internacionales y no gubernamentales.

En otro orden, los Ministerios de Relaciones Exteriores de Perú y Colombia participan directamente en este Comité de Integración a través de la ODE Iquitos -en coordinación la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza-, por el Perú, y la dependencia que señale Colombia por su parte. Actores económicos locales

y organizaciones de la sociedad civil son potenciales invitados para abordar las problemáticas de la zona de frontera. En cuanto a las sedes centrales de las Cancillerías de ambos países, propiamente, reciben el Acta de las reuniones del Comité y un informe de la ODE Iquitos, en el caso del Perú, sobre los apoyos y respaldo técnico y financiero que se requiere desde la institucionalidad nacional.

De manera prospectiva, este Comité debe promover mecanismos o estructuras de cooperación que, con el transcurrir de los años, adquirirán mayor grado de complejidad e institucionalización. Entre otros, el caso de los Municipios de Montes Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil) - los cuales en 2011 constituyeron un comité de integración- refleja esa lógica. Inicialmente, destinaron sus esfuerzos para fortalecer sus capacidades proyectuales; es decir, para aplicar metodologías y técnicas complejas como el marco lógico (Oddone, 2016, pp. 49-50). Finalmente, obtuvieron financiamiento para programas más amplios en diversos ámbitos.

Cabe destacar que la creación de este Comité no se contrapone a que los gobiernos subnacionales asuman compromisos “bilaterales” con sus pares, de acuerdo a las atribuciones y el proceso que la ley dictamina. Son dos procesos paralelos que se retroalimentan entre sí. Es decir, este Comité es una plataforma de diálogo que contribuye a generar redes de contactos y ampliar las posibilidades de cooperación y coordinación.

Asimismo, la viabilidad y la eficacia de esta propuesta dependerán, en parte, de que Colombia concluya con su labor pendiente -explicada en el segundo capítulo- en materia de ordenamiento territorial. Ello, en miras a garantizar mayor predictibilidad, así como definir las funciones, características institucionales y alcance internacional de los gobiernos subnacionales.

Esta recomendación corresponde al cuarto principio del enfoque territorial. El fortalecimiento de una red de ciudades dentro del ámbito de la ZIF peruano-colombiana propicia una base más sólida para las intervenciones multinivel.

Sobre los sistemas de información e indicadores fronterizos

En el marco de la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza, se recomienda discutir y analizar la viabilidad de compatibilizar los sistemas de información de ambos Estados en este territorio. La revisión y unificación de sistemas, indicadores y métodos para medir, de manera más precisa, dinámicas territoriales, económicas, comerciales y sociales puede contribuir a generar una economía más organizada en la frontera compartida, al reconocerse su verdadera dimensión y complejidad (Zárate, Aponte y Motta, 2017, pp. 224-225).

Por cierto, esta propuesta se encuentra prevista a escala de todos los países miembros de la CAN a través de la Decisión 534, sobre la “Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la Comunidad Andina”. Por lo tanto, ya existe un compromiso comunitario para trabajar en la armonización de las estadísticas a escala de la subregión andina. Asimismo, en el marco del Gabinete Binacional peruano-colombiano ya se viene trabajando en esta materia.

Potencialmente, también se puede analizar la factibilidad de generar indicadores sobre el grado de integración económica y social entre las localidades fronterizas de ambos Estados. Al respecto, la creación de índices que prueben los niveles de integración es relevante para diseñar políticas públicas mejor sustentadas que coadyuven a un proceso más efectivo (Oddone y Quiroga, 2016, pp. 32-33). Para esta propuesta, es clave la coordinación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística

(DANE); es decir, las entidades rectoras de los sistemas nacionales de información estadística en el Perú y Colombia, respectivamente.

Estas sugerencias se encuentran influenciadas, fundamentalmente, por el segundo principio del enfoque territorial. Sistemas de información más precisos permiten implementar políticas públicas basadas en evidencia sólida sobre las características del territorio y reconocer las potencialidades endógenas.

Sobre la integración educativa: instituciones de educación superior y básica

En el marco de la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza Colombia – Perú, se sugiere promover la complementariedad educativa entre las regiones fronterizas de ambos países. Las instituciones de este sector pueden tener un rol más activo en el proceso de integración peruano-colombiano.

Por ejemplo, mediante la suscripción de convenios que coadyuven a que estudiantes peruanos accedan a educación universitaria en el lado colombiano de la frontera, territorio en el cual se reconoce una mayor presencia de instituciones de educación superior (Zárate, Aponte y Motta, 2017, p. 214). Igualmente, en el lado peruano de la frontera -específicamente, en El Estrecho (provincia de Putumayo)- se reconocen instituciones de formación tecnológica en las que ciudadanos colombianos puedan inscribirse (2017, p. 214). Las áreas de enseñanza priorizadas en los convenios deben estar relacionadas con los objetivos específicos del Plan de Desarrollo ZIF.

También se recomienda promover proyectos binacionales de investigación en la ZIF peruano-colombiana, en los cuales participen instituciones educativas -

universitarias y técnicas- de ambos países y grupos interdisciplinarios que contribuyan a reconocer el perfil social, económico, cultural y político de este territorio, a fin de implementar políticas públicas basadas en evidencia de mayor calidad. El conocimiento generado en el marco de estas investigaciones debería ser incorporado en los proyectos que forman parte del Plan de Desarrollo de la ZIF.

Ambas propuestas permitirán generar las condiciones necesarias para que las instituciones de educación superior adquieran, de manera progresiva, mayores niveles de participación en este proceso de desarrollo e integración. En la actualidad, cumplen un rol marginal debido a sus limitadas capacidades y limitada presencia geográfica; sin embargo, presentan un gran potencial, al ser generadoras de conocimiento y evidencia sobre el territorio en el cual yacen, así como de propuestas de cambio. Eventual e idealmente, las instituciones de educación superior pueden actuar como asesoras de la institucionalidad bilateral en el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiana.

Finalmente, los gobiernos locales que forman parte de la ZIF, y los Ministerios de Educación y Cancillerías de Perú y Colombia, de manera coordinada, pueden desarrollar programas orientados a generar espacios de convivencia entre docentes y estudiantes de educación básica de ambas nacionalidades. Mediante propuestas pedagógicas e interculturales, estas iniciativas educativas contribuyen a estrechar lazos entre ambas poblaciones, intercambiar experiencias, reafirmar una identidad común, y ampliar el currículo -desde un enfoque intercultural- de los sistemas educativos nacionales al incluir cursos sobre la historia y manifestaciones culturales del territorio. Además, autoridades e instituciones educativas del Brasil podrían ser incorporadas, brindando especial énfasis a la enseñanza del español y portugués.

Estas propuestas, de corte más social, están relacionadas con el primer principio del enfoque territorial, al centrarse -sobre todo- en incrementar capacidades de la ciudadanía, así como al segundo, concerniente a la inclusión de diversos actores en las políticas públicas. Aun cuando, también contribuyen a lograr lo señalado en el segundo y tercer principio.

Sobre la gestión ambiental

Es conveniente analizar la viabilidad de expedir un código unificado de manejo fronterizo de los recursos naturales, además de la armonización e intercambio de sistemas de información, registro y control sobre el conocimiento, uso y comercio de especies vegetales, fauna y recursos mineros (Zárate, Aponte y Victorino, 2017, p. 220). De similar, promover la unificación de los periodos de veda de las especies de peces que presentan mayores niveles de consumo.

En otro orden de ideas, es clave promover la participación de los gobiernos subnacionales involucrados en la ZIF en plataformas internacionales como Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) o la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD). Estas organizaciones tienen como objetivo incentivar el entendimiento, colaboración y asociaciones en materia de desarrollo sostenible entre sus miembros (Oddone, Rodríguez, Quiroga, 2018, p. 337). Con esta finalidad, promueven la participación en ferias, eventos o giras internacionales, y ofrecen orientación estratégica, cooperación técnica y ayuda financiera. Los gobiernos subnacionales del Perú y Colombia pueden incrementar sus capacidades y perspectivas a partir de estas experiencias.

Los gobiernos subnacionales de Perú y Colombia situados en la ZIF pueden aprovechar su condición amazónica para diferenciarse a nivel internacional y atraer cooperación en esta materia. Este territorio presenta una importancia ambiental tanto por su biodiversidad como por conservar todavía partes muy importantes del bosque primario amazónico, lo que es vital para la mitigación del cambio climático dada la capacidad de los bosques de capturar carbono y liberar a la atmósfera oxígeno puro.

La primera recomendación de este segmento se encuentra incluida en el segundo principio del enfoque territorial, concerniente a reconocer las potencialidades y particularidades del territorio. Por su parte, la segunda sugerencia se relaciona con el cuarto principio que versa sobre la necesidad de promover intervenciones multinivel.

Cooperación Internacional, gobiernos subnacionales y sociedad civil

La APCI y APC -instituciones responsables de orientar y articular la demanda y oferta de cooperación internacional en el Perú y Colombia, respectivamente- pueden orientar sus esfuerzos, de manera coordinada, para que los gobiernos subnacionales que forman parte de la ZIF accedan a cooperación técnico-financiera. De esta manera, sus burocracias adquirirían, conjuntamente, capacidades de gestión fronteriza. En ese sentido, los proyectos de cooperación y las capacidades técnico-administrativas priorizadas deberían contribuir a lograr los objetivos señalados en el Plan de Desarrollo de la ZIF. De manera análoga, las organizaciones de la sociedad civil también mediante la suscripción de convenciones. La naturaleza de la cooperación puede ser Norte-Sur o Sur-Sur, dependiendo de la disponibilidad de fuentes.

En América Latina ya existen antecedentes de esta propuesta. Por ejemplo, en 2011, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) asesoró a técnicos municipales de tres municipalidades: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. En el marco del Proyecto “Fronteras: lugar de encuentro”, este cooperante transfirió métodos, prácticas y alternativas de cooperación fronteriza adaptadas a las características de este territorio (Oddone, 2016, p. 46).

Asimismo, desde el lado peruano, la ODE de Iquitos puede actuar como ente facilitador en el proceso de coordinación entre APCI, gobiernos subnacionales y sociedad civil, además de monitorear los acuerdos entre estas partes. Ello, en miras a reconocer las principales demandas y potencialidades del territorio y enlazarlas con alternativas de cooperación. En la actualidad, por citar un caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y APCI vienen promoviendo jornadas de capacitación a fin de incrementar las competencias de las Oficinas de Cooperación Técnica Internacional de los gobiernos locales y regionales con miras a fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional.

Estas sugerencias encuentran correlato con el cuarto principio del enfoque territorial. En otros términos, genera mayores condiciones para intervenciones multinivel, al promover una triangulación ODE-APCI-Gobiernos subnacionales.

Promoción de actividades económicas

En el marco de la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza, es importante analizar la viabilidad de generar un régimen especial que fomente el establecimiento de empresas en zonas de frontera -cuyos capitales provengan

tanto del Perú y de Colombia-, brinde alternativas de financiamiento, y promueva la generación de trabajo formal a las poblaciones de ambos países. Las actividades económicas vinculadas a la actividad empresarial deben ir en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial y con los objetivos económicos del vigente Plan de Desarrollo de la ZIF.

De hecho, las propuestas de los vigentes proyectos productivos de cacao y piscicultura -abordados en el anterior capítulo- guardan correspondencia con las aptitudes del territorio. La Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza debe seguir identificando nuevas cadenas productivas mediante las Secretarías Ejecutivas y de los Comités Locales de Gestión, en el cual se pueden recepcionar las iniciativas propuestas por los representantes de las poblaciones fronterizas.

Para este eje de propuestas, la institucionalidad vigente en el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia debe generar espacios de diálogo con agentes económicos clave de la ZIF. Entre ellos, las Cámaras de Comercio y las asociaciones de productores pueden ser interlocutores válidos a fin de reconocer las principales demandas y potencialidades económicas del territorio. Por otro lado, la Cámara de Comercio e Integración Colombo Peruana (COLPERÚ), mediante sus asesorías, consultorías especializadas, eventos de formación y capacitación, participación en ferias, agendas de negocios y misiones comerciales también puede contribuir al proceso de desarrollo económico de la frontera compartida.

El contenido de esta propuesta corresponde a la necesidad de incluir más actores en el desarrollo local. Es decir, con el tercer principio del enfoque territorial.

La inclusión de Brasil en el proceso de integración

Se sugiere analizar la viabilidad de establecer una Comisión de Vecindad Trinacional permanente en la que participen representantes de los gobiernos de Perú, Colombia y Brasil, a fin de abordar problemáticas concernientes a la Triple Frontera Amazónica -en materia económica, medioambiental, sanitaria, migratoria y de seguridad- y que precisen de acciones que trascienden las relaciones estrictamente bilaterales.

La viabilidad de esta propuesta depende, sobre todo, de la voluntad política del gobierno brasileño. También, de un cambio de enfoque de su política de fronteras, hoy altamente securitizada en su región amazónica -y que todavía se refleja con suficiente énfasis la necesidad de promover la integración fronteriza con los países andinos- y orientada al bilateralismo.

Potencialmente, la gestión de esta propuesta pueda darse en el marco de los comités de frontera amazónicos Norte y Sur. Estos mecanismos – cuya viabilidad se abordó en la VI Reunión de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza- tendrán como objetivo promover la integración de gobiernos subnacionales peruanos y brasileños.

Estrategia de diplomacia pública

Los acuerdos, proyectos y encuentros concernientes al proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano deben ser difundidos ante la opinión pública, a fin de que la población tome conocimiento de los avances del mismo y se incentive el *accountability* vertical. A este respecto, los portales web y redes sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la ODE de Iquitos, de los

demás sectores que también participan en la Política de Fronteras, de los gobiernos subnacionales, y de las demás organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso son plataformas funcionales para publicar material escrito y audiovisual que emplee un lenguaje y formato amable y conciso.

Por otra parte, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza puede publicar, anualmente, un boletín informativo que consolide las principales actividades y hechos vinculados a los ámbitos de su competencia. Las publicaciones periódicas contribuirían a incrementar el número de fuentes bibliográficas oficiales y fidedignas para próximas investigaciones en materia de Política de Fronteras, las cuales, hasta el momento, son escasas.

Esta propuesta debe involucrar, necesariamente, a los demás sectores comprometidos en las intervenciones en zonas de frontera. Ello, en miras a obtener mayor información y datos estadísticos sobre las políticas que se vienen implementando.

CONCLUSIONES

En la presente investigación se planteó tres objetivos principales. En primer lugar, definir el perfil social, económico e institucional de la frontera compartida entre el Perú y Colombia. En segundo lugar, narrar y analizar el proceso de desarrollo e integración entre ambos países, desde 1938 hasta la actualidad, brindando un énfasis especial a las instituciones y proyectos implementados. Finalmente, proponer un conjunto de lineamientos y propuestas, desde un enfoque territorial, en orden a potenciar la integración de esta frontera.

En lo concerniente al primer objetivo, la conclusión es que el territorio fronterizo entre el Perú y Colombia es, fundamentalmente, una “frontera en construcción”. Es decir, en este amplio territorio amazónico -cuya extensión es mayor a la superficie de Ecuador y casi el doble de Uruguay- se reconocen importantes vínculos sociales, culturales e históricos entre las poblaciones vecinas de ambos países, los cuales trascienden los límites establecidos en 1934. En síntesis, una sociedad transfronteriza en pleno desarrollo.

Asimismo, en esta frontera también se identifica una institucionalidad bilateral importante en materia de integración construida a lo largo de casi ochenta años, aunque con especial intensidad a partir de los primeros años del siglo XXI, luego de la aprobación de las Decisiones 459, 501 y 502 en el marco de la Comunidad Andina de Naciones. El proceso de integración ha contribuido, indudablemente, a generar una “frontera en construcción” en lugar de una “frontera muerta”, caracterizada por el aislamiento y desconfianza entre las partes.

A pesar de los activos señalados y de los avances en materia de desarrollo e integración, el territorio fronterizo entre el Perú y Colombia está lejos de ser una “frontera consolidada”. En ese sentido, aún presenta una densidad estatal y

demográfica bastante reducida. Además, predomina la informalidad en las relaciones económicas entre las poblaciones vecinas de ambos países. Por otro lado, la participación de estas economías de frontera en el marco de los PBI nacionales es prácticamente marginal, rasgo que contrasta con la amplia extensión geográfica y la disponibilidad de importantes recursos materiales e inmateriales del territorio.

En lo que respecta al segundo objetivo, la conclusión es que el proceso de desarrollo e integración fronteriza peruano-colombiano denota una trayectoria de creciente cooperación y complejización. En el marco de esta estrategia, se han creado, continuamente, instituciones y plataformas a fin de generar nuevas capacidades técnicas, políticas y financieras, así como espacios de diálogo y concertación entre las partes. Algunas de ellas siguen vigentes, mientras que otras fueron desactivadas y reemplazadas, lo cual es muestra de altos niveles de adaptabilidad según las demandas del contexto histórico.

La continuidad en el tiempo de este proceso bilateral y sus niveles de institucionalidad, al respecto, son manifestación del buen estado y la solidez de las relaciones entre los dos Estados, las cuales, en contraste, durante gran parte del siglo XIX y primeras décadas del XX, oscilaron entre el conflicto y la indiferencia generalizada. A partir de la delimitación definitiva de la frontera en 1934, con la ratificación del espíritu del Tratado Salomón-Lozano (1922) y después de un conflicto armado de baja intensidad en el territorio de frontera, se generaron las condiciones mínimas, aunque imprescindibles para promover una integración fronteriza. El desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia ha trascendido diferentes gobiernos en ambos países, al igual que la orientación ideológica de cada uno de ellos. Por lo tanto, puede ser considerada más una política de Estado que de gobierno.

En el marco de este proceso, la institucionalidad creada a lo largo de casi ochenta años evidencia, igualmente, la prevalencia del poder central -especialmente, de las Cancillerías de ambos países, órganos rectores de las respectivas políticas exteriores-, así como un rol menos dinámico de los gobiernos subnacionales y de la sociedad civil local. Ello, a pesar de que la integración y cooperación transfronteriza *bottom-up*, en la cual se reconoce una mayor participación de agentes endógenos, también puede contribuir a acelerar este proceso de desarrollo. Más aún, si se reconoce una sociedad transfronteriza que reside en parte de la ZIF peruano-colombiana.

En ese sentido, desde la perspectiva de la presente investigación, la transición de una “frontera en construcción” a una “frontera consolidada” en el caso peruano-colombiano, radica en generar un equilibrio relativo entre los impulsos *top-down* y *bottom-up* dentro de la estrategia de integración. En otros términos, generar mayores y mejores condiciones para que los gobiernos subnacionales, sociedad civil y actores económicos locales ejerzan un rol más activo, sin que el poder central renuncie a sus atribuciones de coordinación y ejecución en el marco de las Políticas de Fronteras. De lo anteriormente señalado, se desprende que fortalecer el proceso de desarrollo e integración de fronteras implica, inexorablemente, contribuir, en mayor grado, al proceso de descentralización aún inconcluso en ambos países. Generar un nexo aún sólido entre la política exterior y la política local; entre las posibilidades que ofrece un mundo globalizado y las demandas y potencialidades de nuestros diferentes territorios.

En suma, revitalizar la propuesta del ilustre y visionario diplomático peruano Carlos García-Bedoya, concerniente a la necesidad de relacionar la política exterior peruana con nuestro complejo contexto geográfico. Una perspectiva más política, social y económica que jurídica. La reactualización de la propuesta de García-Bedoya implicaría, inexorablemente, generar mayores capacidades entre

los actores endógenos de nuestro territorio en el marco del proceso de descentralización aún en curso.

Si el desarrollo e integración de fronteras es una estrategia orientada a construir territorialidad, estatalidad y una descentralización más efectiva, cabe preguntar lo siguiente: ¿Cómo? En esta investigación, se propone que la aplicación de los principios del enfoque territorial en este proceso puede contribuir, precisamente, a generar un mayor equilibrio entre procesos endógenos y exógenos en este territorio.

En concordancia con el tercer objetivo y tomando como referencia el marco conceptual del enfoque territorial, las propuestas presentadas tienen la finalidad de reconocer las aptitudes y potencialidades de la ZIF peruano-colombiana, fortalecer los mecanismos multisectoriales vigentes, y construir una gobernanza multinivel más activa en la cual los actores endógenos adquieran mayor grado de emprendimiento. Su aplicación y viabilidad, no obstante, no dependen solo de la institucionalidad bilateral construida por Perú y Colombia. En ese sentido, la política doméstica de ambos países, los énfasis de cada gobierno, y las agendas prioritizadas en la discusión pública pueden representar un impulso, pero también una restricción, dependiendo del caso.

En términos conceptuales y teóricos, el desarrollo e integración de fronteras plantean una discusión importante sobre la generación de capacidades estatales. Estos procesos, diseñados y promovidos por los Estados, tienen como objetivo fundamental expandir, de manera conjunta y coordinada, la territorialidad y estatalidad en áreas relegadas por los sistemas político-administrativos centralistas. Implica proyectar el control efectivo sobre territorios específicos mediante el establecimiento de instituciones públicas, la ampliación de los servicios sociales, y la construcción de fuentes de legitimidad a nivel local. Por

ende, el desarrollo y la integración de fronteras pueden ser consideradas como estrategias para disminuir las desigualdades territoriales, pero, sobre todo, para consolidar el dominio en zonas estratégicas e históricamente renuentes a la concentración de poder -debido a la geografía agreste, presencia de actividades ilícitas, dispersión poblacional y patrimonialismo- como la Amazonía.

Por lo cual, en la siguiente etapa del proceso de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Colombia, cabe preguntarse: ¿Bajo qué estrategia se pretende seguir expandiendo el control sobre este territorio más extenso que varios países de la región? ¿qué grado de participación deberían tener los actores endógenos y exógenos? ¿de qué forma la estrategia influye en el resultado final? La presente investigación espera haber absuelto, al menos parcialmente, estas interrogantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoğlu, D. y Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Deusto

Agencia Andina (22 de septiembre del 2021). (2021). Perú y Colombia acuerdan programar gabinete binacional antes de fin de año. <https://andina.pe/agencia/noticia-oscar-maurtua-se-reunio-con-viceprimer-ministro-y-canciller-tailandia-862759.aspx>

Albuquerque, F. (2004). El Enfoque de Desarrollo Económico Local. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo

Albuquerque, F. (2015). “El enfoque del desarrollo económico territorial”. En Pablo Costamagna, Pablo y Sergio Pérez (comps.), Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL. Buenos Aires, Argentina: Conecta-del.

Arciniegas, H. (2018) La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución. Aldea Mundo 23(45), pp. 25-38.

Bákula, J.M. (2002). Entre la Realidad y la Utopía. 180 años de Política Exterior. Tomo II. Fondo de Cultura Económica y Academia Diplomática del Perú.

Berríos, R. (2020). Crecimiento sin desarrollo. Un Estudio comparado de Perú, Chile y Corea del Sur. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Boisier, S. (2002). Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento. Acerca de la propuesta de 'clusterización' del Estado de Minas Gerais, Brasil.

Boisier, S. (2020). El territorio en la contemporaneidad (La recuperación de las políticas territoriales). *Revista LIDER*, 13(18), 9-24. Recuperado de: <https://www.revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/136>

CAN. (s.f.). Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>

CAN. (2009). Zonas de Integración Fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina. Información socioeconómica. Análisis Estadístico. Secretaría General (SG).

Cancillería de Colombia. (s.f.). Relaciones bilaterales con Perú. <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/per>
[u](https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/per)

Cancillería de Colombia. (2015a). Plan Fronteras para la Prosperidad. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2016. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/plan_fronteras_para_la_prosperidad.pdf

Cancillería de Colombia. (2015b). Encuentro Presidencial II Gabinete Binacional Colombia-Perú. Abecé del Segundo Gabinete Binacional Colombia y Perú.

CELATS. (5 de octubre del 2021). *El desarrollo con enfoque territorial. Es imprescindible el Trabajo Social en la construcción de ciudades y nuevos territorios.* <https://www.celats.org/20-publicaciones/nueva-accion-critica-8/247-el-desarrollo-con-enfoque-territorial>

CEPAL. (2007). *Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.* Santiago.

CPI. (2020). Perú: Población 2019. http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_poblacional_peru_201905.pdf

Constitución Política del Perú. Artículo 44. 1993.

Contreras, C. (2000). *Centralismo y descentralismo en la Historia del Perú Independiente.* The Japan Center for Area Studies. JCASS Occasional Paper.

DANE. (18 de octubre del 2021). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Dávila, C. (2018). *Participación de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en la vinculación internacional de las regiones Arequipa y Piura [tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú].* Repositorio Institucional Academia Diplomática del Perú.

- Dilla, H. (2020). Aproximación al fenómeno de las regiones transfronterizas en América Latina. En Valero, M., Ramírez, J. y Morales, F. (Ed.) *Regiones fronterizas en América Latina. Facetas y desafíos* (pp. 44-60). ULA-Humanic.
- Dilla, H. y Álvarez, C. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 51, 15.37.
- Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. (2012). Desarrollo e Integración Fronteriza. <https://bit.ly/2JokAun>
- Enríquez, F. (2019). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial. En Enríquez, F. (Ed.) *Paradiplomacia y desarrollo territorial. Serie Territorios en Debate N° 9*.
- Gobierno Regional de Loreto. (2020). Marco de Referencia para la Elaboración y Ejecución del Proceso de Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de Loreto.
- Ghezzi, P. (2021). *El Estado productivo. Una apuesta para reconstruir la relación entre mercado y Estado en el Perú de la pospandemia*. Editorial Planeta Perú.
- Guariglia, A. (2014). Un aporte a la consideración de la Integración Fronteriza en el proceso de planificación territorial del COSIPLAN. GTE de Integración y Facilitación Fronteriza.

Gobierno Regional de Loreto. (2021). Se instaló el Gabinete Binacional regional entre Loreto y Amazonas de Colombia. Nota de Prensa. <https://www.gob.pe/institucion/regionloreto/noticias/503229-se-instalo-el-gabinete-binacional-regional-entre-loreto-y-amazonas-de-colombia>

Hurtado, A. y Aponte, J. (2017). ¿Hacia un gobierno transfronterizo? Explorando la institucionalidad para la “integración” colombo-peruana.

INEI. (2019). Producto Bruto Interno por departamentos 2018 (cifras preliminares). https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/pbi_departament_al2018.pdf

Instituto Peruano de Economía (IPE). (2020). Índice de Competitividad Regional 2020. IPE. https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE_2020_FINAL.pdf

Ley 29778. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. 2011. Perú.

Ley 191. Por la cual se disponen las Zonas de Frontera. 1995. Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77293>

Medina, W. (2018). Regionalización y descentralización en el Perú (1821-2017): Aciertos y fracasos. Editorial Jurídica Grijley.

MIDIS. (19 de octubre del 2021). PROGRAMA PAIS. <https://www.pais.gob.pe/webpais/public/>

MINCETUR. (2020). Reporte de Comercio Regional Loreto. Anual 2020. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1830008/%20Reporte%20Comercio%20Regional%20%28RCR%29%20Loreto%202020.pdf>

Ministerio de Defensa del Perú. (12 de septiembre del 2021). Se dio inicio a la XXVI reunión ordinaria de la Comisión Binacional Fronteriza Perú – Colombia. <https://www.gob.pe/institucion/ccffaa/noticias/514252-se-dio-inicio-a-la-xxvi-reunion-ordinaria-de-la-comision-binacional-fronteriza-peru-colombia>

Ministerio de Defensa de Colombia. (1 de octubre del 2021). Inicia jornada binacional de apoyo al desarrollo Colombia-Perú. <https://www.armada.mil.co/es/content/inicia-jornada-binacional-de-apoyo-al-desarrollo-colombia-per%C3%BA>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (12 de septiembre del 2021a). Seguridad y Defensa. <https://www.cancilleria.gov.co/en/integracion-fronteriza-brasil-ecuador-y-peru>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (14 de septiembre del 2021b). Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y los Ministerios de Defensa y del Interior del Perú. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/plan_seguridadfronteriza.htm

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (12 de octubre del 2021c). Inició la jornada binacional Colombia-Perú. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/inicio-jornada-binacional-colombia-peru>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2014). ABC del I Gabinete Binacional de Ministros Perú-Colombia. Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional de Ministros Perú-Colombia. Iquitos 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2018a). Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (19 de junio del 2018). (2018b). El Perú adopta por primera vez una Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/12033-el-peru-adopta-por-primera-vez-una-politica-nacional-de-desarrollo-e-integracion-fronterizos>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2018c). Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020a). Informe de seguimiento del Proyecto Binacional “Mamás de la Frontera”. Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020b). Eje V Asuntos Fronterizos y Migratorios: compromisos a julio 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020c). El Perú y Colombia acuerdan un Plan Binacional para enfrentar conjuntamente la pandemia del COVID-19 en la zona de Frontera. Comunicado Conjunto 013-20.
<https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/287291-el-peru-y-colombia->

[acuerdan-un-plan-binacional-para-enfrentar-conjuntamente-la-pandemia-del-covid-19-en-la-zona-de-frontera](#)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2011). Diagnóstico del Área de Frontera de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colombo-peruana.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. CAF y PEDICP.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2014). Acuerdo para la Implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre la República del Perú y la República de Colombia.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2015). Acuerdo para la Creación del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia.

Morel, J. (2014). De una a muchas Amazonías: discursos sobre “la selva” (1963-2012). En Barrantes, R. y Glave, M. (Ed) Amazonía peruana y desarrollo económico.

<https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/601/estudiossobredesiqualdad8.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Mujica, N y Rincón, S. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. RVG (15)50, 294-320.

- Novak, F. y Namihas, S. (2011). Las relaciones entre Perú y Colombia. Serie: Política Exterior Peruana. Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales (IEI). <https://idei.pucp.edu.pe/libros/peru-colombia-2011.pdf>
- O'Donnell, G. (2004). El desarrollo de la democracia en América Latina". En: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD.
- Oddone, N. (2016). Un pacto para la cooperación fronteriza: la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. En N. Oddone, M. Barrera, H. Sartori y A. Williner. *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles.*
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En Enríquez, F. (Ed.) Paradiplomacia y desarrollo territorial. Serie Territorios en Debate N° 9.
- Oddone, N., Rodríguez, H. y Quiroga, M. (2018). Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea. Una descripción comparada. Dossier: Globalización, regionalización y fronteras. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29690>
- Odone, N. y Quiroga, M. (2016). Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar condiciones de igualdad. En N. Oddone, M. Barrera, H. Sartori y A. Williner. *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles.*

Oliveros, L. (2002). El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BFF0069DFA7/\\$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BFF0069DFA7/$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf)

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). (25 de agosto del 2021). *La OTCA*.

Organización de Estados Americanos (OEA). (27 de septiembre del 2021). *Capítulo 1. Introducción*. <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea82s/ch04.htm>

PEDICP. (25 de octubre del 2021). Proyecto Especial de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo. www.pedicp.gob.pe

PNUD. (2019a). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

PNUD. (2019b). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.

Ramírez, F., Mantilla, S. y Román, R. (2019). Paradiplomacia del gobierno local y sociedad civil organizada del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v32n96/0121-4705-anpol-32-96-122.pdf>

Riffo, L. (2017). Desigualdades territoriales en América Latina. Congreso Internacional de Evaluación de Proyectos. Santiago de Chile.

Rodríguez, J. [CCI Tv] (15 de junio del 2020). e-SUMMER2020 - MODULO 1 - JR Bilbao [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=1Aaux-INrUU>

Romeo, L. (Junio del 2015). *What is territorial development?* <https://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>

SELA. (2012). La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe. Secretaría Permanente del SELA.

Storey, D. (2020). Territory and territoriality: retrospect and prospect. En D. Storey (Ed.), *A Research Agenda for Territory and Territoriality* (pp. 1-21). Elgar Research Agendas. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.4337/9781788112819>

Tica, F. (2012). *La Política Exterior del Perú en el Espacio Amazónico: OTCA e IIRSA* [tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú]. Repositorio Institucional Academia Diplomática del Perú.

Torres, J. (2016). *El proceso de Desarrollo e Integración Fronteriza entre Perú y Colombia en el Marco de los Gabinetes Binacionales* [tesis de maestría,

Academia Diplomática del Perú]. Repositorio Institucional Academia Diplomática del Perú. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/101>

Torrice, J. (2000). *El problema de la frontera entre el Perú y Colombia en el Sector Atacuari-Leticia* [tesis de maestría, la Academia Diplomática del Perú].

Tratado de Cooperación Amazónica entre el Perú y Colombia. (1979). <https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/ConveniosBilaterales/B037.pdf>

Vergara, A. (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Instituto de Estudios Peruanos.

Wagner de Reyna, A. (1997). *Historia Diplomática del Perú 1900-1945*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Zárate, C., Aponte, J. y Victorino, N. (2017). *Perfil de una región transfronteriza en la Amazonía. La posible integración de las políticas de frontera de Brasil, Colombia y Perú*. Universidad Nacional de Colombia.

Zaytsev, D. (2017). *Governance and the State: Theory and Russian Specifics*. En A. Farazmand (ed) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2952-1