

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 TESIS:

“Desafíos y perspectivas de la cooperación fronteriza con el Brasil: el caso de los
Comités de Frontera Amazónicas”

PRESENTADO POR:

Berchman Alfonso Ponce Vargas

ASESORES:

Asesor académico: Embajador Manuel de Cossío

Asesor metodológico: Mg. Mildred Rooney Paredes

Lima, noviembre de 2023

Dedicatoria

A mi familia y a Indira Arruda

Agradecimientos

Deseo expresar mi profunda gratitud y agradecimiento a Indira Arruda, por acompañarme en esta aventura. Por sus consejos en los momentos más inciertos y su confianza en los días más difíciles.

Quisiera, de igual forma, agradecer a mi asesor académico, el embajador Manuel de Cossío, por su ejemplo y orientación durante los dos años de formación en la ADP; y a mi asesora metodológica, Mildred Rooney, por su dedicación y apoyo en los momentos más apremiantes de la investigación.

Agradezco también a mis colegas de la promoción LX y LXI, por sus consejos y compañerismo. Especialmente a Max, Erick, Christian y Jorge; sin quienes este momento no sería posible.

Finalmente, quiero agradecer al Ministro José Luis Gonzales, PS Milton Tejada, PS Elizabeth Guiven, Dr. Luis Oliveros y TS Sebastián Higuera, por sus ideas y sugerencias para desarrollar la presente disertación.

Resumen

La presente investigación analiza la trayectoria y perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicos entre Perú y Brasil, desde sus antecedentes en 1999 hasta la instalación del Comité Amazónico Sur en 2023. A través del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza, se explora el objeto de estudio en tres dimensiones fundamentales: la integración fronteriza, la cooperación fronteriza y la gobernanza fronteriza. La metodología empleada involucra la revisión documental y análisis bibliográfico de las actas de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB), y los propios Comités de Frontera (CF). Además, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con funcionarios diplomáticos y especialistas. Los resultados indican que la coyuntura política bilateral ejerce notable influencia en la dinámica y agenda fronteriza, no obstante, desde la firma del Acuerdo Marco (2009) se ha consolidado una estructura multinivel que otorga perspectivas favorables al proceso de integración. En ella, los comités de frontera desempeñan un papel crucial al concertar los intereses de los actores locales para nutrir la agenda fronteriza. A pesar de contar con un soporte institucional, el principal reto identificado es garantizar la sostenibilidad y permanencia de este mecanismo, especialmente en coyunturas políticas desfavorables.

Palabras clave: Comité de Frontera, integración fronteriza Perú-Brasil, gobernanza transfronteriza.

Abstract

This research analyzes the trajectory and perspectives of the Amazonian Border Committees between Peru and Brazil, from their beginnings in 1999 to the installation of the Southern Amazon Committee, in 2023. Through the systemic approach to cross-border governance, the object of study is explored in three fundamental dimensions: border integration, border cooperation and border governance. The methodology employed involves documentary review and bibliographic analysis of the minutes of the Vice-Ministerial Commission for Border Integration (CVIF), the Binational Working Groups (GTB), and the Border Committees (FC) themselves. In addition, semi-structured interviews were conducted with diplomatic officials and specialists. The results indicate that the bilateral political situation has a significant influence on the border dynamics and agenda; however, since the signing of the Framework Agreement (2009), a multilevel structure has been consolidated that provides a favorable outlook for the integration process. In this structure, the border committees play a crucial role in coordinating the interests of local stakeholders to nurture the border agenda. Despite having an institutional structure, the main challenge identified is to ensure the sustainability and permanence of this mechanism, especially in unfavorable political situations.

Keywords: Border Committee, Peru-Brazil border integration, transboundary governance

Siglas y acrónimos

Acuerdo Marco	Acuerdo Marco entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil para el establecimiento de la "Zona de Integración Fronteriza" Perú-Brasil
ZIF	Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil
CVIF	Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza
GTB	Grupos de Trabajo Binacional
CF	Comité de Frontera
CVPE	Comisión de Vecindad Peruano-ecuatoriana
CTF	Comité Técnico Fronterizo (Perú-Ecuador)
Acuerdo Amplio	Acuerdo Amplio Peruano- Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (Perú-Ecuador)
ODE	Oficinas Desconcentradas
EPGB	Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales
GORE	Gobierno Regional
GTI	Grupo de Trabajo Interfederativo (Brasil)
CPDIF	Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Brasil)
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Brasil)
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
PDFF	Programa de Desarrollo de la Línea de Frontera (Brasil)
PROMESO	Programa de Sustentabilidad de los Espacios Sub-regionales (Brasil)
RAN	Reuniones de Alto Nivel
GT-CADF	Trabajo sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AE	Alianza Estratégica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDB	Convención sobre Diversidad Biológica
CELAC	Comunidad de los Estado Latinoamericanos y Caribeños
CFBI	Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración
CMCC	Convenio Marco sobre Cambio Climático
COHIDRO	Concesionaria Hidrovía Amazónica S.A.
COP	Conference of the Parties
GET	Grupo Ejecutivo de Trabajo Peruano Brasileño
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
IPD	Instituto Peruano del Deporte
MCPC	Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política a nivel de Cancilleres
MCPG	Mecanismo de Coordinación a nivel Presidencial Conjuntamente con sus Gabinetes

MCPV	Mecanismo Permanente de Consulta, Información y Cooperación en Asuntos Internacionales en Materia de Interés Común a nivel de Vicecancilleres
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDIS	Ministerio de Inclusión Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PEB	Política Exterior Brasileña
PEP	Política Exterior Peruana
PIACI	Pueblos Indígenas Aislamiento y Contacto Inicial
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIPAM	Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM)
SIVAM	Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM)

Sumário

Resumen	4
Abstract	5
Siglas y acrónimos	6
Índice de tablas y figuras	10
Introducción	11
CAPÍTULO I: Marco teórico	15
Enfoques de la integración fronteriza	15
En busca de un modelo de análisis: El enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza	16
Lecciones a considerar de la experiencia de los Comités de Frontera peruano- ecuatorianos.	21
Aproximaciones a los Comités de Frontera	26
Trayectoria y dinámica de los comités de frontera en los países del Mercosur	27
Experiencias de integración	28
Relación de la integración fronteriza con la paradiplomacia	29
Implementación de políticas públicas en localidades fronterizas	30
Los flujos territoriales en la frontera amazónica Perú-Brasil.....	31
CAPÍTULO II: Metodología	34
Diseño Metodológico:.....	34
CAPÍTULO III: Los Comites de Frontera en la estructura de integración fronteriza Perú-Brasil	38
3.1. Integración fronteriza.....	38
3.1.1. Apuntes para entender el devenir histórico de la relación diplomática entre Perú y Brasil.....	38
La relación bilateral en el s. XX	38
La relación bilateral en el s. XXI	40
3.1.2. Mecanismos de la Relación Bilateral	43
El Convenio Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil:	44
Historia de los Comités de Frontera.....	49
Los denominados Comités de Frontera Amazónicos Norte y Sur	51
3.2. Cooperación fronteriza.....	55
3.2.1. La agenda bilateral:.....	55
Los intereses de Brasil en relación a Sudamérica	58
Los intereses de Brasil con respecto a Perú	59
Los intereses del Perú en relación al Brasil:	61

Evolución de la agenda en los gobiernos peruanos.....	61
3.2.2. La agenda fronteriza.....	63
La periodicidad de las reuniones de la CVIF:	63
Análisis de los principales temas en la agenda de la CVIF:.....	65
Análisis del Control Integrado de los Pasos de Frontera	68
Análisis de los Comités de Frontera	70
Cooperación bilateral en temas sociales	73
Conectividad	75
Estrategia de desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).....	80
Cooperación técnica fronteriza	82
Cooperación ambiental fronteriza.....	85
3.3. Gobernanza transfronteriza	87
3.3.1. El devenir de los Comités de Frontera	87
El Comité de Frontera Iñapari-Assis.....	87
La instalación de los Comités de Frontera de Islandia y Purús.....	92
El Comité Amazónico Sur	94
3.3.2. Análisis de la gobernanza transfronteriza en los Comités de Frontera	97
Actores clave y recursos:	97
Estructura organizacional y modelo multinivel	100
Conclusiones y recomendaciones.....	106
Integración fronteriza:.....	106
Cooperación Fronteriza.....	107
Gobernanza transfronteriza	109
Bibliografía	112

Índice de tablas y figuras

<i>Tabla 1. Gobernanza transfronteriza en los Comités Peruano-Ecuatorianos</i>	25
<i>Tabla 2. Situaciones de frontera</i>	31
<i>Tabla 3. Tipos de Frontera según SELA (2011, 2013)</i>	32
<i>Tabla 4. Modelo teórico</i>	35
<i>Tabla 5. Diseño metodológico</i>	37
<i>Tabla 6. Periodicidad de la CVIF</i>	64
<i>Tabla 7. Control Integrado de los Pasos de Frontera</i>	69
<i>Tabla 8. Comités de Frontera</i>	72
<i>Tabla 9. Cooperación en temas sociales</i>	74
<i>Tabla 10. Telecomunicaciones</i>	75
<i>Tabla 11. Transporte terrestre</i>	77
<i>Tabla 12. Transporte fluvial</i>	78
<i>Tabla 13. Vuelos transfronterizos</i>	79
<i>Tabla 14. Estrategia de Desarrollo de las ZIF</i>	81
<i>Tabla 15. Cooperación Técnica Perú Brasil 2013-2014</i>	84
<i>Tabla 16. Cooperación Ambiental Fronteriza</i>	86
<i>Figura 1. Enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza</i>	21
<i>Figura 2. Principales temas en las declaraciones presidenciales (2002-2010)</i>	41
<i>Figura 3. Zonas de Integración Fronteriza Perú-Brasil</i>	46
<i>Figura 4. Estructura multinivel del Acuerdo Marco</i>	49
<i>Figura 5. Estructura de los Comités de Frontera Amazónicos Perú-Brasil</i>	54
<i>Figura 6. Estructura multinivel de los Comités de Frontera en 1999</i>	89
<i>Figura 7. Estructura multinivel de la integración fronteriza Perú-Brasil</i>	103

Introducción

La presente investigación analiza los desafíos y perspectivas de la cooperación fronteriza entre la República del Perú con la República Federativa del Brasil, a partir del estudio de caso de los comités de frontera, creados en 1999 y reformulados en 2020.

Factores geográficos, históricos y lingüísticos definieron un limitado intercambio económico y cultural entre las dos naciones en los siglos pasados; sin embargo, en el s. XXI se observó un renovado interés de ambas partes en fortalecer la cooperación bilateral.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, la República Federativa de Brasil ostenta una posición como socio estratégico de vital importancia. De acuerdo con Novak & Namihás (2012), las relaciones bilaterales con Brasil cobran una trascendencia significativa debido al peso estratégico del Brasil y a las oportunidades que encierra para el Perú. En este contexto, se destaca la potencialidad de la cooperación destinada al cuidado de la Amazonía. Asimismo, se subraya la importancia del proceso de interconexión vial de los ejes interoceánicos Amazonas centro y sur, así como la interconexión aérea y fluvial. Finalmente, se plantea la necesidad de impulsar las áreas de integración fronteriza mediante una mayor coordinación entre los gobiernos regionales y estatales (pp. 209-210).

Desde una visión más geopolítica, el Perú tiene una posición estratégica para convertirse en una plataforma de proyección entre Asia y Brasil. Según Mercado (1995) los estados amazónicos fronterizos de Acre, Mato Grosso y Rondonia tienen una producción exportable de granos que recorren 3400 km para ser evacuados por el puerto de Santos en São Paulo, y que, por puertos peruanos podría ser transportado a una distancia promedio de 2400 km (p. 162). Además, *“la salida al Pacífico por el Perú para Brasil [...] representa una reducción de 3000 millas marítimas”* (p. 161) para los productos exportados al mercado asiático. La importancia creciente de la región Asia Pacífico ha demostrado la previsión de Mercado Jarrín y actualmente constituye una poderosa razón para fortalecer la cooperación bilateral y fronteriza con Brasil.

Académicos y diplomáticos coinciden en resaltar que la relación con el Brasil encierra oportunidades, tiene valor estratégico y constituye una prioridad estructural para el Perú. Según Jordán (2017) es importante relacionarse con Brasil porque compartimos 2822 kilómetros de frontera amazónica, porque su enorme mercado presenta oportunidades para el comercio nacional, y por “*ser un importante actor en el escenario regional y mundial*” (p. 9).

Luego del periodo denominado *el cordial desinterés* (Costa, 1998; Mercado, 1986; Novak y Namihas, 2012) la relación bilateral entre Perú y Brasil experimentó un fortalecimiento notable en la primera década del s. XXI. La agenda establecida en el Plan de Lima de 1999 se continuó con la construcción y profundización de la Alianza Estratégica de 2003; y con la posterior firma del Acuerdo Marco que crea las “Zonas de Integración Fronteriza Perú-Brasil (ZIF)” y la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) en 2009.

No obstante, a lo largo de la última década se han constatado pocos avances en la relación bilateral, siendo la creación de los Comités de Frontera Amazónicas Norte y Sur en 2020 una de las pocas medidas registradas. Pese a la ralentización de la relación bilateral en los últimos 10 años, la integración fronteriza con el Brasil ha ganado urgencia por la creciente importancia ambiental de la región amazónica, y por la relevancia de la región Asia Pacífico en la economía global.

Por ello, se plantea como pregunta principal de investigación: **¿Cuáles son los desafíos y perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicas en el proceso de cooperación fronteriza entre el Perú y Brasil?** A su vez se plantean tres preguntas específicas:

1. ¿Cuáles son las características elementales del desarrollo histórico e institucional de la integración fronteriza entre Perú y Brasil?
2. ¿Cómo evolucionó la agenda bilateral y fronteriza entre Perú y Brasil; y cuáles son los intereses de cada país en la cooperación fronteriza?
3. ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades de los Comités de Frontera Amazónicas a la luz del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza?

El presente estudio está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo se exploran aproximaciones teóricas con el fin de encontrar un modelo de análisis para el objeto de estudio de este trabajo de investigación. Asimismo, se realiza una revisión del estado de la literatura existente en el campo de la integración fronteriza Perú-Brasil y sobre los comités de frontera. Con relación al marco teórico, se explora el modelo sistémico de la gobernanza transfronteriza propuesto por Wong Villanueva. Respecto a la revisión de literatura, se explora con mayor detalle la investigación realizada por Higuera (2022) sobre los comités de frontera peruano-ecuatorianos.

En el segundo capítulo se presenta el modelo metodológico de la investigación, detallando los objetivos de la investigación, las categorías de análisis y los instrumentos utilizados para la recolección de datos. La metodología adoptada se basó principalmente en la revisión bibliográfica, el análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas.

En el tercer capítulo se presenta el análisis de la información recolectada con el propósito de responder a los tres objetivos específicos de investigación. En primer lugar, se aborda la dimensión de la integración fronteriza, donde se presenta la evolución histórica de la relación bilateral y el esquema institucional que soporta la relación fronteriza entre Perú y Brasil. En segundo lugar, se aborda la dimensión de la cooperación fronteriza, donde se presenta la agenda bilateral y la agenda fronteriza. Para tal fin, se analizan las actas de las 6 reuniones de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) llevadas a cabo entre 2010 y 2020. Asimismo, se examinan los intereses de cada Estado en la integración fronteriza.

En tercer lugar, se aborda la dimensión de la gobernanza transfronteriza. Este análisis enfoca en las reflexiones sobre los Comités de Frontera Amazónicas a la luz del enfoque sistémico propuesto por Wong (2021). Para tal fin, se analizan las actas de los Comités de Frontera entre 1999 y 2023, sin embargo, se trata de un mecanismo que se reunió pocas veces.

En conclusión, se destaca que los Comités de Frontera constituyen mecanismos con un potencial significativo para incorporar a los actores locales en

la estructura multinivel de integración fronteriza entre Perú-Brasil. Dichos Comités son parte de un esquema multinivel institucionalizado mediante la firma el Acuerdo Marco en 2009. La existencia de esta estructura institucional representa un factor novedoso y alentador para consolidar la cooperación fronteriza en la nueva fase de la relación bilateral que se inició en 2023. La perspectiva es que en los próximos años la relación bilateral y la agenda fronteriza sean más dinámicas, brindando así la oportunidad de consolidar e institucionalizar mecanismos fronterizos como los Comités de Frontera Amazónico norte y sur.

CAPÍTULO I: Marco teórico

Enfoques de la integración fronteriza

Para Sohn (2014), los estudios sobre regiones de frontera se han vuelto más frecuentes a partir de la década de 1980, pero son comunes los estudios de caso sin una conceptualización de la integración fronteriza que explique la diversidad configuraciones en la región.

La integración transfronteriza puede conceptualizarse como un proceso complejo y contextual que se manifiesta mediante un aumento en las transacciones económicas entre regiones contiguas, el fortalecimiento de la cooperación institucional o la aparición de nuevos discursos e imaginarios positivos (Sohn, 2014, p. 588).

Según Sohn (2014), la integración transfronteriza no se origina de forma natural simplemente con la apertura de fronteras, sino que se desarrolla a partir de la acción estratégica de actores que buscan activamente movilizar las fronteras, en tanto recursos (p. 587). Estos recursos pueden ser de diferentes tipos, como económicos, políticos o simbólicos (p. 605).

Según lo señalado por Higuera (2022), existen dos modelos de integración fronteriza en la propuesta de Sohn. El primero, conocido como **modelo geoeconómico**, busca generar beneficios a partir de interacciones transfronterizas asimétricas. En este enfoque, la frontera se percibe como una fuente de recursos que debe aprovecharse mediante la exportación de las ventajas diferenciales de los Estados, es decir, se apoya en las desigualdades transfronterizas. Sin embargo, durante las entrevistas con funcionarios diplomáticos peruanos, se alertó sobre este modelo como un riesgo para el Perú.

Esta preocupación se manifiesta claramente en regiones como Pucallpa, especialmente en Yurúa y Purús, donde es más sencillo acceder a productos brasileños que a los peruanos. En consecuencia, la liberalización del intercambio comercial podría situar a las localidades peruanas en una posición de consumidores pasivos frente al papel activo de las localidades brasileñas. Por lo tanto, es imperativo impulsar una integración cuidadosa que no acentúe las asimetrías presentes en la frontera amazónica peruano-brasileña.

El segundo modelo delineado por Sohn es el **proyecto territorial**, el cual se refiere principalmente a un proceso de territorialización, o *place-making*. El proyecto territorial va más allá del enfoque instrumental y casi exclusivamente económico que caracteriza al primer modelo. Mientras el modelo geoeconómico se caracteriza por la divergencia, el proyecto territorial se caracteriza por la convergencia. Esto convierte al modelo territorial en un proyecto considerablemente más expansivo, capaz de abarcar varios rubros y sectores más allá de lo estrictamente económico (aunque tampoco lo excluye), según los contextos particulares de cada instancia de integración fronteriza (Sohn, 2014, p. 599).

En esta perspectiva se vuelven cruciales una serie de factores intangibles, tales como el afecto mutuo, la confianza entre los actores locales y el sentimiento compartido de pertenecer a un lugar común (Sohn, 2014, p. 599). Además, abarca aspectos tangibles, como la participación de autoridades locales y el fomento de una identidad territorial que trascienda las fronteras nacionales.

En busca de un modelo de análisis: El enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza

Higueras (2022) emplea un modelo de análisis basado en los aportes de Sohn y, en particular, de Wong Villanueva (2020, 2021) para evaluar el desempeño de los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos. Este enfoque permite analizar tanto la dimensión institucional, como la implementación y cumplimiento del mecanismo de cooperación. Salvando las distancias entre la realidad de frontera peruano-ecuatoriana y peruano-brasileña, vale recordar que la propuesta analítica de Wong surge de un estudio en la zona de integración fronteriza de Perú, Brasil y Bolivia, es decir, es adecuada para pensar la integración fronteriza del Perú, y específicamente, la integración fronteriza en la Amazonía (Higueras García, 2022, p. 39-40).

Hacemos referencia a un enfoque sistémico de gobernanza transfronteriza capaz de evaluar la efectividad de la cooperación para lograr la integración transfronteriza. El esquema propuesto por Wong (2020) y retomado por Higueras (2022) comprende una serie de variables destinadas a evaluar la cooperación y gobernanza transfronteriza en el marco de los Comités de Frontera. En las páginas

subsiguientes, detallaremos los elementos de este enfoque, que constituye el marco teórico del presente análisis centrado en los Comités de Frontera Amazónicas peruano-brasileños, dentro del paraguas institucional del Acuerdo Marco para el Establecimiento de las Zonas de Integración Fronteriza Perú-Brasil, suscrito en 2009 y ratificado este año por el Senado de la República Federativa de Brasil.

Para Wong (2020) el primer elemento del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza es la integración transfronteriza, definida como “*un proceso complejo que fomenta un impacto positivo en las regiones transfronterizas*” (p. 3). La **integración fronteriza** abarca, por un lado, un conjunto de interacciones y flujos territoriales de carácter cultural, institucional, económico, ambiental y comunicacional, que nos permitirá caracterizar el estado actual de la zona fronteriza peruano-brasileña. Por otro lado, la integración transfronteriza se concibe como un proceso de convergencia de las características territoriales con el objetivo de reducir las brechas transfronterizas, tal como fue explicado en el modelo territorial de Sohn. Dicha convergencia se compone de un diseño institucional que articula a los principales actores, la misma que, en palabras de Higuera (2022) “*permite esbozar una primera aproximación al lugar que ocupan los Comités de Frontera en el universo más amplio de la integración*” (p. 41).

El segundo elemento del sistema de gobernanza es la **cooperación transfronteriza**, entendida como “*una estrategia fundamental o un procedimiento político que promueve la integración territorial explotando las oportunidades dentro de las regiones fronterizas*” (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). La cooperación transfronteriza sería, en otras palabras, el medio a través del cual se puede desarrollar la integración fronteriza. En este sentido, los Comités de Frontera son mecanismos de cooperación fronteriza que producen integración.

Según Higuera (2022) la cooperación transfronteriza se configura como un proceso de largo plazo que puede adoptar mecanismos más o menos formales, es decir, requiere cierta estructura institucional que brinde estabilidad a las relaciones de los actores involucrados. En nuestro caso, el paraguas institucional es el Acuerdo Marco de Integración Fronteriza, y el mecanismo político de alto nivel es la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), donde se coordina y orienta la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB) y los Comités de

Frontera (CF). Por consiguiente, con el fin de conocer la agenda de intervención transfronteriza analizaremos las seis actas de las reuniones de la CVIF.

La naturaleza predominantemente local de los Comités de Frontera tiene el potencial de reunir actores locales de ambos lados de la frontera para que dialoguen, identifiquen los elementos de la agenda fronteriza y determinen los mejores caminos para alcanzar los objetivos establecidos. Esto sugiere la existencia de un proceso de tipo *bottom-up*, donde los actores ubicados en el extremo local de la relación bilateral proponen puntos de agenda que luego se elevan a niveles superiores que cuentan con las capacidades para responder a las urgencias identificadas. Como sugiere Higuera (2022) el potencial de los comités de frontera es consensuar intereses locales y promoverlos, aunque carecen de la capacidad para implementar acciones concretas.

No obstante, en el proceso de integración, los mecanismos *bottom-up* se entrelazan con los parámetros establecidos por los acuerdos políticos de alto nivel, como la Declaración del Encuentro Presidencial de Porto Velho, realizado en 2021, y de forma más general, son condicionados por la influencia que ejerce la coyuntura política y la agenda que promueven los gobiernos de cada país.

El tercer elemento es la **gobernanza transfronteriza**, definida como “*proceso político de toma de decisiones en que los actores se organizan a través de estructuras relacionales para generar una serie de principios y reglas que permiten la implementación de procesos*” (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Los criterios para evaluar la gobernanza transfronteriza, según Wong (2020), son la claridad de una agenda común, la presencia de una estructura organizacional estable; un modelo multinivel con roles y responsabilidades claramente definidos; canales efectivos de comunicación interna y externa; así como la planificación de metas y estrategias efectivas.

Es necesario distinguir entre el todo y la parte. La gobernanza transfronteriza hace referencia a la denominación del sistema como un todo, pero también se refiere a un elemento del sistema. “*En el caso de la propuesta de Wong Villanueva et al., la gobernanza es tanto la denominación del sistema de forma*

general como un componente de uno de sus dos elementos constitutivos, la cooperación transfronteriza” (Higueras García, 2022, p. 40).

La propuesta de Wong (2020) incluye 11 criterios para evaluar la gobernanza transfronteriza, los cuales son: la agenda común y soberanía nacional; la estructura organizacional estable; el modelo multinivel; la variedad institucional de articulaciones formales e informales; los vínculos de confianza; canales efectivos de comunicación interna y externa; potencial de crecimiento de la integración; actores clave, recursos y metas; planificación de metas; y rendición de cuentas.

Consideramos esencial rescatar ciertos criterios de este modelo de análisis para orientar el estudio de los Comités de Frontera Amazónicos. Higueras (2022) empleó 5 criterios para analizar la gobernanza transfronteriza de los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos, los cuales consideramos relevantes para abordar la situación de los Comités de Frontera entre el Perú y el Brasil, así como su reconfiguración en los Comités de Frontera Amazónicos.

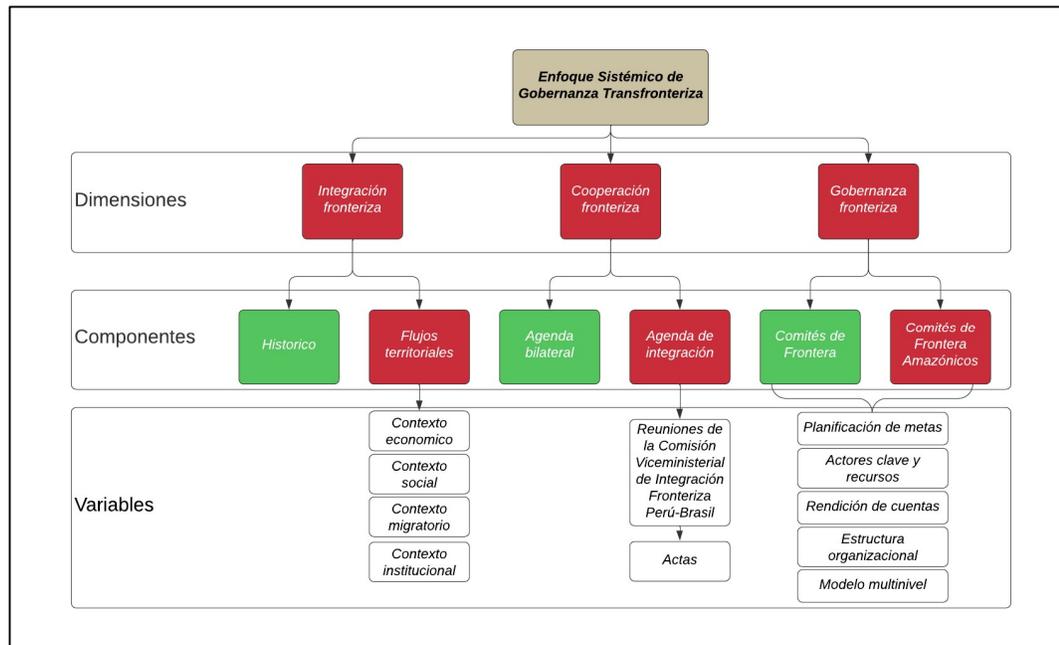
Hacemos referencia a los siguientes criterios para guiar nuestro análisis: 1) la **fijación y planificación de metas**, que implica adoptar una hoja de ruta clara con planificación a corto, mediano y largo plazo, así como estrategias efectivas para fijar metas y gestionar operaciones y procesos; 2) los **actores clave y recursos**, es decir, identificar a los actores clave en cada asunto prioritario para asignar adecuadamente las responsabilidades y recursos; 3) la **rendición de cuentas** hace referencia a la implementación de un mecanismo para monitorear metas e impacto, así como a la promoción de la transparencia y el acceso a la información; 4) la **estructura organizacional estable**, referida a estructuras dinámicas capaces de adaptarse a los cambios para asegurar su funcionalidad, así como su capacidad para coordinar de manera intersectorial como intrasectorial; finalmente, 5) el **modelo multinivel**, referido a los vínculos entre los niveles de gobierno, la claridad de roles y responsabilidades de cada actor, y la existencia de un marco de relacionamiento claro compuesto por reglas y procedimientos (Higueras, 2022, p. 48).

En suma, el presente estudio se guiará por el enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza, porque da cuenta del entorno territorial, la voluntad

política y el diseño institucional. En este sentido, respecto a la **integración transfronteriza**, el estudio de los flujos territoriales ofrece una imagen de la realidad transfronteriza, incluyendo una revisión histórica de la relación transfronteriza entre los dos Estados. Respecto a la **cooperación transfronteriza**, es importante observar la **agenda** de intervención transfronteriza, es decir, la voluntad para cooperar en favor de los compromisos conjuntos y la percepción de los actores con respecto a la cooperación fronteriza.

Finalmente, respecto a la **gobernanza transfronteriza**, se debe identificar a los *actores clave*, la distribución adecuada de los esfuerzos de los actores con los asuntos prioritarios, y hacer un uso adecuado de los recursos. Adicionalmente, se debe observar la *estructura organizacional*, con el fin de lograr la estabilidad y adaptación en el tiempo. Nos referimos a estructuras dinámicas que sean funcionales en el tiempo. Un criterio vinculado es el *modelo multinivel* del diseño institucional, es decir, los vínculos entre los niveles de gobierno, la claridad de los roles de los actores y el marco de relacionamiento (reglas y procedimientos).

Figura 1. Enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza



Fuente: Elaboración propia, basado en Wong (2020).

Lecciones para considerar de la experiencia de los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos.

Higueras (2022) analizó los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos empleando el modelo sistémico descrito anteriormente. Los elementos de la integración fronteriza permitieron analizar la situación de la frontera, en tanto que los componentes de la cooperación y gobernanza transfronteriza permitieron evaluar a los Comités de Frontera. El proceso peruano-ecuatoriano presenta un modelo multinivel de integración fronteriza conformado por la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana (CVPE) en la cima de la estructura, los Comités Técnicos Binacionales (CTB), como instancias intermedias, con especial mención para el Comité Técnico Fronterizo (CTF), y los Comités de Frontera en la base de la estructura.

El análisis inicia con la instauración de estos mecanismos a través del Acuerdo Amplio Perú-Ecuador de 1998. A lo largo de sus 25 años de existencia, se han identificado tres etapas de desarrollo. En la primera (1999-2006) se observa que los Comités de Frontera se establecieron con el objetivo principal de formalizar los pasos fronterizos, gestionar el régimen fronterizo y coordinar actividades a nivel

local. Sin embargo, la estructura organizacional y el modelo multinivel se debilitaron entre 2001-2003 debido a problemas de coordinación interinstitucional. En consecuencia, se instruyó a los funcionarios consulares y a las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores (ODE-MRE) revitalizar los Comités de Frontera.

La segunda etapa se caracteriza por el inicio de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales (EPGB). Se observa la intención de ampliar el modelo multinivel para conectar los Comités de Frontera, el nivel local y regional de los mecanismos de integración entre el Perú y Ecuador, con el nivel presidencial a través de los EPGB (Higueras, 2022, pp. 144-145). Sin embargo, para 2013, se observa que los Comités de Frontera respondieron con *“poco dinamismo para adaptarse al advenimiento del EPGB”* (p. 146).

En la tercera etapa (2014-2022) se identificó voluntad para reformar los Comités de Frontera como una segunda fase del reordenamiento de la relación bilateral. En otras palabras, en la primera etapa se alinearon la Comisión de Vecindad y los Comités Técnicos Binacionales con los ejes del EPGB; y en la segunda etapa, se buscó alinear los Comités de Frontera. Alguno de los problemas identificados fue la multiplicación innecesaria de mesas de trabajo y duplicación de temas; falta de metodología de trabajo y procedimientos difusos; alto número de compromisos con matrices de seguimiento complejos; e imprecisiones sobre las competencias de los Comités de Frontera (Higueras García, 2022).

La falta de funcionarios con capacidad de decisión para darle operatividad a los acuerdos fue otra limitación. Por ello, se instruyó la incorporación de un alto nivel de representación de las Cancillerías y Embajadas de ambos países, así como la participación de autoridades de los Gobiernos Locales de la zona de frontera. Esto significa que hubo *“voluntad de mantener la participación regional y local como un elemento importante de la estructura bilateral”* (Higueras García, 2022, p. 147).

Con esta contextualización histórica se procederá a describir los principales elementos del análisis de los Comités de Frontera según los indicadores de la gobernanza transfronteriza. Se consideró el compromiso y visión común; la

estructura organizacional estable y el modelo multinivel, con énfasis en la planificación de metas, la trazabilidad y los actores clave.

En relación con el compromiso conjunto y visión común, se observa que los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos tienen la capacidad de articular a los actores locales, es decir, reciben las demandas de los *stakeholder* en los territorios fronterizos, aunque muchas veces los asuntos superan las competencias del Comité. En estas circunstancias, se percibe la intención de los Comités de abordar retos transnacionales y regionales. Sin embargo, la incorporación de nuevos temas puede ser tanto positiva, como indicativa de una falta de planificación y distribución de responsabilidades en la estructura de la integración transfronteriza. En consecuencia, el desafío radica en adaptar los Comités de Frontera para que puedan canalizar y resolver las demandas de los actores transfronterizos de manera efectiva.

En este contexto, es importante resaltar que, durante la entrevista realizada a los funcionarios de la Embajada de Perú en Brasil, se enfatizó que los temas emergentes en la agenda fronteriza amazónica no solo atañen a cuestiones locales, sino que también tienen implicancias a nivel regional y nacional, tal como ocurre con los temas migratorios. Este señalamiento subraya la necesidad de una coordinación a un nivel más elevado para abordar eficazmente estos asuntos fronterizos.

Respecto a la fijación y planificación de metas, se ha identificado una buena trazabilidad de los compromisos en los Comités de Frontera peruano-ecuatorianos; no obstante, no se aprecia de manera clara alguna estrategia para fijar metas ni la definición de plazos para los compromisos en dichos Comités. Por el contrario, se identifica una “*expansión de los temas de agenda abordados que supera la competencia de los Comités de Frontera*” (Higueras, 2022, p. 176).

Es importante resaltar que los tres Comités de Frontera analizados han implementado formas diferentes de “*distinguir entre los compromisos directamente ejecutables por las autoridades congregadas y los que deben ser canalizados*” (Higueras, 2022, p. 177). Un comité distinguió entre recomendaciones y compromisos, otro entre compromisos ejecutados y compromisos canalizados, con indicación de la instancia pertinente.

Respecto a los actores clave y recursos, es fundamental que los jefes de las Secciones Nacionales tengan poder de convocatoria para las reuniones y capacidad de dar seguimiento a los compromisos. Conforme al Reglamento de los Comités de Frontera, la Jefatura del lado ecuatoriano está a cargo de la Gobernación de la Provincia, que equivale al Gobierno Regional (GORE) peruano. Sin embargo, en el lado peruano, la jefatura está a cargo de los prefectos regionales, quienes carecen de la autoridad necesaria para desempeñar este rol. Según Higuera (2022) es imperativo contar con la *"autoridad suficiente para ejercer un poder de convocatoria para las reuniones de los Comités de Frontera y el seguimiento de sus compromisos correspondería más a las funciones de los Gobiernos Regionales peruanos"* (pp. 177-178).

Es importante resaltar tres elementos. En primer lugar, los registros de los Comités muestran alta rotación de los funcionarios que asisten a las reuniones. En segundo lugar, se observa que los Comités han buscado incorporar diversos actores en sus reuniones, con el fin de consensuar los aspectos prioritarios de la agenda de integración. Finalmente, no se ha observado una designación adecuada de responsabilidades ni una definición de acciones concretas para cumplir con los acuerdos alcanzados en las reuniones de los Comités de Frontera.

Esta última reflexión está relacionada a un aspecto de la rendición de cuentas, específicamente a los mecanismos de seguimiento de los compromisos. Cabe destacar que el Comité de Frontera Piura-Loja es el único que ha designado una Secretaría Permanente encargada del seguimiento de los compromisos acordados. El estudio de Higuera (2022) encontró que *"las matrices del Comité de Frontera Piura-Loja son las que denotan mayor estabilidad, variando poco en su composición, tanto de mesas como elementos registrados por cada tema de agenda"* (p. 180).

En relación con la estructura organizacional, Wong (2020) destaca dos características fundamentales para considerarla estable. En primer lugar, la capacidad de la estructura de evolucionar en el tiempo y garantizar su operatividad a largo plazo. En este sentido, se han registrado esfuerzos para fortalecer el funcionamiento del Comité de Frontera Tumbes-El Oro mediante evaluaciones de desempeño y precisión de competencias. Además, el Comité de Frontera

Cajamarca-Zamora ha resaltado la contribución de las autoridades locales para fortalecer el Comité.

La segunda característica es la capacidad de establecer estructuras inter e intrasectoriales, lo cual está vinculado con la existencia de un modelo multinivel. En este sentido, se han observado interacciones entre el Comité de Frontera y otras instancias de la integración fronteriza peruano-ecuatoriana para impartir recomendaciones y recibir instrucciones.

Tabla 1. Gobernanza transfronteriza en los Comités Peruano-ecuatorianos

Gobernanza transfronteriza		
Criterio	Indicadores	Comités de Frontera Peruano-ecuatoriano
Fijación y planificación de metas	Hoja de ruta	El potencial de los CF es articular a actores locales y consensuar sus demandas
	Estrategia	Canalizar las demandas de actores transfronterizos a niveles con poder de acción
Actores clave y recursos	Actores clave en asuntos prioritarios	Los coordinadores deben tener la autoridad necesaria para convocar y supervisar el cumplimiento de acuerdos
		Se busca incluir diversos actores al CF
	Distribución de recursos	No hay una definición adecuada de los responsables de los compromisos
		Alta rotación de los funcionarios en las reuniones
Rendición de cuentas	Monitoreo de metas e impacto	Hay buena trazabilidad de los temas abordados, pero no designación de responsabilidades
		El CF Piura-Loja implementó una Secretaría Permanente para hacer seguimiento a los compromisos
	Acceso a la información	Falta un registro completo y minucioso de las actas de las reuniones que sea accesible a la población
Estructura organizacional	Estructuras dinámicas	Se identificaron diferentes esfuerzos para potenciar los CF, por ejemplo, alineándolos a los EPGB
	Estructuras inter/intrasectoriales	
Modelo multinivel	Niveles de gobierno	Se observó interacciones entre los CF y otras instancias de la estructura de integración fronteriza impartiendo recomendaciones y recibiendo instrucciones
	Claridad de roles	
	Marco de relacionamiento	

Fuente: Elaboración propia, basado en Higuera (2022).

Aproximaciones a los Comités de Frontera

Para Dilla y Contreras (2021), los Comités de Frontera son instancias de cooperación transfronteriza surgidas de acuerdos binacionales de gobernanza fronteriza (p. 15). Según los autores, estos comités surgieron inicialmente en la década de 1980 a lo largo de la frontera entre Brasil y Paraguay. Los autores plantean que la definición de los Comités de Frontera está influenciada por dos variables principales: “(i) la fortaleza de la relación binacional existente y (ii) la naturaleza de las relaciones y flujos transfronterizos” (Alfonso & Vera, 2021, citado por Higuera, 2022, p. 32).

Para Montaña (2020), quien investiga la integración fronteriza peruano-chilena, un comité de frontera es un “*mecanismo de coordinación que cuenta con la participación de diversas autoridades de los países que lo integran*” para tratar temas particulares (Montaña Riquelme, 2020, p. 31).

A partir de la experiencia entre Argentina y Paraguay, los comités de frontera pueden definirse como reuniones binacionales entre regiones limítrofes de dos países para abordar temas de interés mutuo que involucran diversos aspectos de la problemática local (Calleja & Safarov, 2007, p. 1). Estos comités representan mecanismos internacionales cuya función principal es resolver o dirigir a otros niveles de decisión, ya sean nacionales, provinciales o departamentales, asuntos de diversa índole relacionados con la frontera en sus diferentes manifestaciones (Calleja & Safarov, 2007, p. 19).

Esta perspectiva coincide con la naturaleza de los Comités de Frontera peruano-brasileños que encontramos en el Acuerdo Marco, el cual los califica con “carácter local” (Acuerdo Marco Para El Establecimiento de La Zona de Integración Fronteriza, 2011, artículo 9). Asimismo, el artículo 1 del Reglamento de los Comités de Frontera Amazónicas entre Perú y Brasil los define como “*foros bilaterales para el tratamiento de temas de interés común de la Zona de Integración Fronteriza, lo cuales tienen como objetivo promover su desarrollo a través de la integración y cooperación*” (Reglamento General de Los Comités de Frontera Entre La República Del Perú y La República Federativa Del Brasil, 2020, artículo 1). En este sentido, a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios diplomáticos

del Perú se pudo identificar que las reuniones preparatorias para la instalación del Comité de Frontera Amazónico Sur buscaron que dicha reunión sea un espacio de diálogo y concertación entre actores locales y regionales de ambos lados de la frontera para que identifiquen y consensuen los intereses locales más urgentes.

Trayectoria y dinámica de los comités de frontera en los países del Mercosur

Los asuntos fronterizos pueden ser tratados por instancias bilaterales como los Comités de Frontera, o por instancias nacionales, de acuerdo a las competencias de los ministerios en cada país (Nogueira et al., 2020).

Respecto a las instancias nacionales, en Argentina, la Dirección de Asuntos técnicos de fronteras está adscrita al Ministerio del Interior, y se encarga de implementar los acuerdos internacionales de integración fronteriza (Wilson, 2019).

En Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social, tiene a su cargo el Programa Frontera que fomentó la formación de los grupos de frontera en ciudades gemelas. Estos grupos están integrados por gestores locales, sociedad civil y sector privado para elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo local.

En Brasil, el Ministerio de Integración Nacional creó en 2008 el Grupo de Trabajo Interfederativo (GTI) compuesto por representantes de ministerios y municipios de frontera. Este GTI creó la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración Fronteriza (CPDIF), integrada por todos los ministerios del Gobierno Federal y representantes municipales. Esta Comisión se articula a los núcleos estatales formados por universidades, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), con el fin de encaminar las demandas de la sociedad civil.

Respecto a las instancias bilaterales, en Argentina, el Gabinete de los Ministros, mediante la Comisión Nacional de Frontera, se encarga de gestionar 14 Centros de Frontera. En Paraguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Comité de Frontera e Integración gestiona las relaciones bilaterales mediante las comisiones de facilitación fronteriza, infraestructura, transporte, desarrollo social, género, trabajo, comercio y producción.

En Brasil, el objetivo del gobierno en el siglo XX fue ocupar y asentar a la población en la frontera como una pieza fundamental para la defensa nacional. Con este fin se creó el Programa de Desarrollo de la Línea de Frontera (PDFF) y el Programa de Sustentabilidad de los Espacios Subregionales (PROMESO).

En el siglo XXI se identificó que pensar la frontera con fines de defensa nacional significaba crear límites en la relación con países vecinos. Por ello, se cambió la orientación del desarrollo fronterizo para estrechar los lazos con los países vecinos.

Experiencias de integración

Los Comités de Frontera argentino-paraguayos de 1985 nacieron como encuentros binacionales realizados en las regiones de frontera para tratar distintos asuntos de la realidad local. Sin embargo, estos comités de integración fronteriza no han tenido la capacidad de decisión necesaria, ni han sido vinculantes, *“funcionan como una caja de resonancia de las estructuras públicas y privadas locales para transmitir a los organismos correspondientes”* (MercosurABC, 2011). Es decir, aglutinan y consensuan las demandas de los actores locales con el fin de construir una agenda de cooperación local que se debe articular con las políticas de desarrollo e integración de cada país.

La integración fronteriza entre Brasil y Uruguay destaca por dos motivos, en primer lugar, acontece en una línea de frontera bastante porosa, con trazos históricos de cooperación; en segundo lugar, por los resultados positivos observados en los últimos años.

Según Mallmann y Clemente (2017) las relaciones uruguayo-brasileñas pueden ser clasificadas en tres etapas: La primera etapa, desde 1975 hasta la década de 1990, en el marco del Tratado de Amistad y Cooperación. La Declaración de Jaguará, de 1990, inauguró tres Comités de Frontera en las ciudades Santana do Livramento/Rivera, Chuí/Chuy e Jaguarão/Rio Branco para impulsar el desarrollo socioeconómico de la región. Para Nogueira et al. (2020), estos Comités tuvieron reducida actuación y poca eficacia. La distancia entre la esfera central y las localidades de frontera dificultaba el desempeño efectivo de los órganos centrales,

por ello, estos comités de frontera no contaban con capacidad para ejecutar las buenas ideas que discutían (Aveiro, 2006, citado de Nogueira *et al.* p. 607).

La segunda etapa fue conocida como la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo. En 2002 se establecieron 4 grupos de trabajo: educación y formación profesional; salud, saneamiento y medio ambiente; y cooperación judicial. Las discusiones de estos grupos se elevaban a las Reuniones de Alto Nivel (RAN) donde se aprobaban y remitían a las respectivas Cancillerías.

En 2004 se creó el Comité de Intendentes y Prefectos de ciudades fronterizas para consolidar la Nueva Agenda. Los comités de frontera retomaron la discusión sobre nuevas áreas de integración como permisos de residencia y libre tránsito de personas en la zona de frontera.

La tercera etapa inicia en 2012 con el Comunicado Presidencial "Nuevo Paradigma para la Relación Brasil-Uruguay". En la X Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay de 2016 fue aprobado el Pan Integral de Frontera que incluyó proyectos para reducir la informalidad en el trabajo agrícola fronterizo, así como políticas de trabajo decente, el programa de Escuelas Interculturales de Frontera, programas de pregrado y postgrado en la región fronteriza.

Nogueira et al. (2020) concluyen que existe una distancia entre los acuerdos y normas con su efectiva aplicación en el nivel local. La gran fragilidad de los mandatos del poder público con relación a las fronteras se debe a la distancia que los separa y a la reducida influencia de los actores locales. Respecto a la institucionalidad de los comités de frontera, Nogueira et al. (2020) concluyen que falta efectividad, recursos e infraestructura para implementar las decisiones acordadas.

Relación de la integración fronteriza con la paradiplomacia

La paradiplomacia hace referencia a la participación internacional de autoridades locales y subnacionales. Puede ser entendida como la democratización de la política exterior, porque incorpora los intereses locales al debate transnacional desde una perspectiva *bottom-up*.

En el caso de la integración fronteriza, la paradiplomacia puede ser convergente o divergente a depender del rol de las entidades subnacionales dentro de las estructuras de poder del sistema internacional (Oddone y Rodríguez, 2015, p. 114). Para Zeraoui (2016) la convergencia se refiere a la complementariedad de intereses entre el Estado central y los gobiernos subnacionales, expresada en apoyo mutuo y delegación de funciones. Por el contrario, la divergencia se presenta cuando hay oposición entre los intereses nacionales y las problemáticas regionales, sin embargo, la naturaleza de estas divergencias no son permanentes sino temporales.

Implementación de políticas públicas en localidades fronterizas

Según Nogueira *et al.* (2020), investigaciones recientes muestran que la implementación de políticas públicas a escala local desde una perspectiva únicamente *top-down* o *bottom-up* es insuficiente para identificar el conjunto de actores de la acción pública y sus interdependencias verticales y horizontales. De esta forma, una **perspectiva interaccionista** permite restituir la dimensión multinivel y transversal de la acción pública mediante el mapeo de las competencias gubernamentales, los niveles de acción, el papel y los intereses de los actores, es decir, comprender las interacciones sociales que estructuran el espacio público. Nos referimos a articular lo global con lo local pasando por lo nacional, es decir, relacionar territorios con competencias e interacciones.

La literatura alerta sobre el peligro de centrarse en investigaciones sobre burocracias nacionales de alto nivel, en detrimento del análisis de los dispositivos locales. Resulta altamente valioso examinar los arreglos técnicos y políticos del plano local, especialmente cuando las decisiones programáticas nacionales se orientan hacia los niveles subnacionales y fronterizos, sobre todo en el espacio amazónico, donde la presencia del Estado es considerablemente limitada (Nogueira *et al.*, 2020; Venegas San Martín, 2019). Se asigna una responsabilidad sobre los gestores locales para conciliar los intereses locales con las directrices nacionales, resaltando así la importancia del agente local.

De esta manera, la perspectiva interaccionista abarca tres pasos. En primer lugar, es necesario comprender cómo los países se organizan en el plano jurídico y

político-administrativo para promover la integración fronteriza. En segundo lugar, se procede a estudiar la dimensión organizacional, es decir, la estructura orgánica de los ministerios, direcciones, departamentos y municipios. Finalmente, se lleva a cabo un análisis del rol desempeñado por los actores clave en cada asunto de interés.

Los flujos territoriales en la frontera amazónica Perú-Brasil

Para Machado de Oliveira (2005) las fronteras latinoamericanas muestran una combinación de dos elementos, la integración formal expresada en la institucionalidad existente en el espacio fronterizo y, por otro lado, la integración funcional definida por el intercambio económico. (Machado, 2005, citado de Montaña, 2020, p. 20).

Tabla 2. Situaciones de frontera

	Tipo	Integración formal	Integración funcional
Situación A	Frontera muerta	Baja	Baja
Situación B	Frontera informal	Baja	Alta
Situación C	Frontera viva	Alta	Alta
Situación D	Frontera burocrática	Alta	Baja

Fuente: Elaboración propia, basado en Machado de Oliveira (2005).

Existe una clasificación propuesta por SELA (2011, 2013) que agrupa las zonas fronterizas latinoamericanas en cuatro escenarios-tipo. Primero, **las fronteras ausentes**, donde no existe población y, por ende, no hay intercambio con el vecino. Dentro de este escenario se han identificado el subtipo margen, donde existen pequeñas poblaciones indígenas o ribereñas, pero que viven una al margen de la otra y; el subtipo frente donde el contacto de las poblaciones está congelado por conflictos limítrofes.

Segundo, las **fronteras embrionarias** son activas, pero con limitada infraestructura de transporte y comunicaciones para promover el turismo o el comercio. Se han identificado los escenarios marca, caracterizado por intercambios familiares a muy pequeña escala y, capilar donde el intercambio es difuso usando senderos y trochas. Tercero, la **frontera en construcción** presenta mayor interrelación expresada en cooperación económica, social y técnica donde conviven procesos formales y espontáneos de vinculación. Se presentan escenarios de tipo

capilar y, sinapsis caracterizados por alto grado de intercambios entre las poblaciones, así como por la participación del Estado en la construcción de pasos de frontera, etc. (SELA, 2011, 2013)

Tabla 3. Tipos de Frontera según SELA (2011, 2013)

Tipo de Frontera	Descripción	Subtipos y Escenarios	Vinculación de la población	Participac. del Estado
Frontera Ausente	No hay población ni intercambio con vecinos.	Margen: Pequeñas poblaciones separadas.	Mínima	Inexistente
		Frente: Contacto congelado por conflictos.	Congelada	Conflicto
Frontera Embrionaria	Activas con infraestructura limitada para turismo o comercio.	Marca: Intercambios familiares pequeños.	Espontánea	Tolerante
		Capilar: Intercambio difuso por senderos.	Difusa	Tolerante
Frontera en Construcción	Mayor interrelación, cooperación económica, social y técnica.	Capilar: Intercambios entre poblaciones.	Difusa	Promotor
		Sinapsis: Participación estatal, pasos.	Activa	Control
Frontera Consolidada	Activas y dinámicas, sólido intercambio comercial.	Sinapsis: Intercambio binacional, local.	Dinámica	Cooperación bilateral
		Centros Binacionales de Atención de Frontera.		

Fuente: Elaboración propia, basado en SELA (2011, 2013).

Finalmente, la **frontera consolidada** es activa y altamente dinámica, donde existe un sólido intercambio comercial. El escenario es de tipo sinapsis a escala binacional y local con infraestructura promovida por los Estados como los Centros Binacionales de Atención de Frontera (Montaño Riquelme, 2020).

La Tabla 3 compara y resume los diferentes tipos de fronteras, considerando las características, subtipos y escenarios que se han identificado dentro de cada categoría, según la clasificación de (SELA, 2011, 2013, Oliveros, 2002).

Los espacios fronterizos peruano-brasileños fueron sectorizados en 2009 en el Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza. El sector norte incluyó el departamento de Loreto en Perú y el estado de Amazonas en Brasil, aquí se destacan las áreas críticas de frontera del Trapecio Amazónico y Yaquerana – Alto Trapiche que pueden ser clasificadas como fronteras embrionarias y ausentes, respectivamente. El sector centro que incluye el departamento de Ucayali, donde se ubican las áreas críticas de Tamaya, Yurúa y Purús, que tienen características de frontera ausente. El sector sur que incluye los departamentos de Madre de Dios en Perú y el estado de Acre, esta frontera presenta características de una frontera embrionaria de tipo sinapsis.

CAPÍTULO II: Metodología

La presente investigación posee un enfoque cualitativo, porque busca analizar la trayectoria y perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicas entre Perú y Brasil, así como interpretar los intereses de ambas partes en la agenda fronteriza. En este sentido, “*se busca entender el significado de la acción de los sujetos e instituciones*” (Hernández et al., 2014, p. 9). El nivel es analítico y el diseño es documental, enfocado en un estudio de caso.

Michael Quinn Patton define los datos cualitativos como “*descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones*” (Patton, 2011, citado en Hernandez Sampieri, 2014, p. 9). Por ello, se ha establecido como fuente de datos a una serie de documentos bibliográficos compuestos por acuerdos y reglamentos; actas de reuniones, tanto de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), cuanto de los Grupos de Trabajo Bilateral (GTB) y Comités de Frontera Perú-Brasil; informes internos de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF) y de la Carpeta Brasil, adscrita a la Dirección de América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, entre otros. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios diplomáticos peruanos de las Direcciones de Desarrollo e Integración Fronteriza, de la Carpeta Brasil y de la Embajada de Perú en Brasil, como a funcionarios diplomáticos de la Embajada de Brasil en Perú, con el fin de conocer los intereses peruanos y brasileños en la relación bilateral y fronteriza.

Diseño Metodológico:

El punto de partida del diseño metodológico es la identificación del problema de investigación y los objetivos que orientan el trabajo de pesquisa. Con la orientación dada por estos dos elementos se ha realizado una revisión de literatura sobre las principales categorías de investigación, a saber, cooperación fronteriza y comités de frontera. Como resultado, presentamos un modelo teórico que conecta los objetivos específicos de esta investigación con las dimensiones del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza trabajado en el capítulo I (Higueras García, 2022; Wong Villanueva, 2022; Wong Villanueva et al., 2020, 2021).

Tabla 4. Modelo teórico

¿Cuáles son los desafíos y perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicos en el proceso de cooperación fronteriza entre el Perú y Brasil?		
Objetivos Específicos	Modelo Sistémico de Gobernanza Transfronteriza	Componentes
Comprender la evolución histórica de la integración fronteriza entre Perú y Brasil	integración transfronteriza	Historia de la integración fronteriza
		Marco Institucional
Determinar el desarrollo de la agenda bilateral y los interés de cada país en la cooperación fronteriza	Cooperación transfronteriza	Agenda Bilateral
		Agenda Fronteriza
Evaluar los desafíos y oportunidades de los Comités de Frontera Amazónicos a la luz del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza.	Gobernanza transfronteriza	Comités de Frontera Islandia-Benjamín Constant
		Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús
		Comité de Frontera Iñapari-Assis
		Comité de Frontera Amazónico Sur

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información presentada en la Tabla 4. Modelo teórico, pasaremos a explicar la estrategia metodológica usada para responder los objetivos de investigación, es decir, se describirá la variable, método, instrumento y dato analizado para cada objetivo de investigación, como se observa en la Tabla 5.

Respecto a la integración fronteriza Perú-Brasil, se ha explorado la historia de la relación fronteriza desde finales del s. XX e inicio del s. XXI, el marco institucional y la realidad de las localidades de frontera. El método usado para analizar históricamente la integración fronteriza fue la revisión de bibliografía de Novak (2012) y Jordán (2017), así como entrevistas realizadas a especialista de la

Dirección de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú como el Doctor Luis Oliveros.

El marco institucional fue explorado mediante revisión documental del Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza de 2009, su Reglamento de 2010, las Notas Reversales que establecen los Comités de Frontera Amazónicas y su Reglamento de 2020, entre otros; también se entrevistó a funcionarios diplomáticos como la Primera Secretaria Elizabeth Guiven.

Respecto a la cooperación fronteriza, las variables identificadas fueron la agenda bilateral y la agenda fronteriza. Para analizar la agenda bilateral Perú-Brasil se recurrió a la revisión documental del Plan Operativo Institucional del MRE del Perú, la Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur (2023) y las actas de las reuniones de Cancilleres y Vicecancilleres de Perú y Brasil que se realizaron este año. Esta información fue complementada con entrevistas realizadas al funcionario encargado de la Carpeta Brasil, en la Dirección de América del MRE de Perú, así como a la funcionaria encargada del sector político de la Embajada de Brasil en Perú. El análisis de la agenda fronteriza se centró en la revisión documental de las actas de las seis reuniones de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) y las actas del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo (GT-CADF).

Finalmente, el tercer componente del modelo sistémico de Wong (2020) es la gobernanza transfronteriza. A partir de este elemento se analizó la trayectoria y perspectivas de los Comités de Frontera Perú-Brasil. Se hace referencia a los Comités de Frontera de Islandia-Benjamin Constant, en el departamento de Lorero y el estado de Amazonas; Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús en el departamento de Ucayali y el estado de Amazonas; y Comité de Frontera Iñapari-Assís en el departamento de Madres de Dios y el estado de Acre, creados entre 1999 y 2014; así como a los Comités de Frontera Amazónicas, creados en 2020. El método utilizado fue la revisión documental de los Reglamentos y Actas, así como entrevistas semiestructuradas realizadas al Ministro José Luis Gonzales, exdirector de la Dirección de Desarrollo Fronterizo del MRE del Perú y a la PS Elizabeth Guiven, funcionaria de la misma Dirección.

Tabla 5. Diseño metodológico

¿Cuáles son los desafíos y perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicos en el proceso de cooperación fronteriza entre el Perú y Brasil?				
Objetivos Específicos	Modelo Sistémico de Gobernanza Transfronteriza	Variable	Método	Instrumento
Comprender la evolución histórica de la integración fronteriza entre Perú y Brasil	Integración transfronteriza	Historia de la integración fronteriza	Revisión Bibliográfica	Novak (2012), Jordán (2017)
			Entrevista	Dr. Oliveros
		Marco Institucional	Revisión documental	Acuerdo Marco y Reglamento; Reglamento de los Comités de Frontera
			Entrevista	PS Guiven
Realidad de las localidades fronterizas	Revisión Bibliográfica	IBGE-Brasil		
Determinar el desarrollo de la agenda bilateral y los intereses de cada país en la cooperación fronteriza	Cooperación transfronteriza	Agenda Bilateral	Entrevista	PS Tejada SS Carlota de Azevedo
			Revisión documental	Plan Operativo Institucional sobre Brasil, Consenso de Brasilia
				Actas de la reuniones entre Cancilleres y Vicecancilleres de Perú y Brasil
		Agenda Fronteriza	Revisión documental	6 Actas de CVIF y anexos
Evaluar los desafíos y oportunidades de los Comités de Frontera Amazónicos a la luz del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza	Gobernanza transfronteriza	Comités de Frontera Islandia-Benjamín Constant	Revisión documental	Reglamento y Actas
		Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús		Reglamento y Actas
		Comité de Frontera Iñapari-Assis		Reglamento y Actas
		Comité de Frontera Amazónicos Sur	Revisión documental	Acta de 2023
			Entrevista	Ministro Gonzales PS Guiven

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III: Los Comités de Frontera en la estructura de integración fronteriza Perú-Brasil.

En este capítulo se analiza el desarrollo de los Comités de Frontera Perú Brasil a partir del enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza propuesto por Wong Villanueva. De esta manera, se abordará el componente de integración fronteriza para presentar el desarrollo histórico de la relación bilateral Perú-Brasil, con los principales mecanismos políticos que se han creado. En seguida, se analiza la cooperación fronteriza mediante el estudio de la agenda bilateral y fronteriza de los últimos diez años, para conocer los intereses de cada Estado respecto a la integración. Finalmente, se analiza la gobernanza fronteriza de los Comités de Frontera Amazónicos, donde se evalúa la participación de los actores locales en el esquema multinivel de integración.

3.1. Integración fronteriza

3.1.1. Apuntes para entender el devenir histórico de la relación diplomática entre Perú y Brasil

La relación bilateral en el s. XX

La relación bilateral entre el Perú y el Brasil en la segunda mitad del s. XX ha sido caracterizada por lo que la literatura ha denominado el “cordial desinterés” (Costa, 1998; Mercado, 1986, 1995; Novak & Namihas, 2012, 2013, 2021). No obstante, a partir de finales de dicho siglo, se fue construyendo un camino de entendimiento y cooperación. Un primer elemento que vale la pena destacar, incluso en el contexto de dictadura militar en ambos países, fue el encuentro presidencial de 1976 entre los Generales Morales Bermúdez y Geisel, porque marcó un punto de inflexión en la relación bilateral. La firma de 14 convenios definió “nuevos campos de vinculación y dio una clara orientación a la relación bilateral, pues puso contenidos tangibles a partir de la ineludible vinculación amazónica entre ambos países” (Zela, 2012, p. 25).

Dos años después, en 1978, se ratificó el Tratado de Cooperación Amazónica, una iniciativa respaldada por Brasil. El propósito de este tratado era reconocer la naturaleza transfronteriza de la región amazónica y promover su desarrollo armónico, además de facilitar la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales. De esta manera, la preocupación por la

Amazonía gradualmente se convirtió en uno de los temas principales de la agenda bilateral, destacando entre sus aspectos la seguridad del Amazonas.

La década del ochenta se distingue por el retorno a la democracia en ambos países, lo que favoreció al dinamismo de la relación. Un hito histórico de importancia notable fue el encuentro presidencial de 1987 entre Alán García y José Sarney, durante el cual se firmó la Declaración de Rio Branco sobre promoción del desarrollo fronterizo y el Plan de Acción de Puerto Maldonado. En estos documentos se reconoce a la Amazonía como “*factor geo-económico fundamental en las relaciones peruano-brasileñas*” (Jordán, 2017, p. 5). Ese mismo año se creó el Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, que funcionó hasta 2009, fecha en la que fue reemplazado por el Grupo de Trabajo Binacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, vinculado al Acuerdo Marco de la ZIF. En 1988, se aprobó el Programa de Desarrollo Integrado de las Comunidades Fronterizas Peruano-brasileñas (Novak, 2012, p. 105).

En la década de los noventa, la situación interna del Perú marcada por el terrorismo no permitió continuar con el dinamismo observado en los ochenta. Sin embargo, en la segunda mitad de la década se registraron eventos significativos como la visita presidencial de Alberto Fujimori a Brasilia en 1996 y de Fernando Henrique Cardoso a Lima en 1999. Durante este último encuentro se firmó el Plan de Acción de Lima, que priorizó siete áreas de acción i) Amazonía y Frontera Común ii) Integración Física y Transporte iii) Medio Ambiente iv) Narcotráfico v) Cooperación Técnica vi) Promoción Económica y Comercial vii) Cultural. Además, se determinó el establecimiento de la Comisión de Vecindad.

Para Novak (2012) la relevancia de esta visita fue dar un “*nuevo impulso a la relación peruano-brasileña, marcando una hoja de ruta que continuarían los siguientes mandatarios de ambos países*” (p. 116). En relación con nuestro objeto de estudio, los Comités de Frontera, durante esta visita se firmó el Acuerdo de Creación de los Comités de Frontera y se dispuso la creación del primer Comité de Frontera para atender a las localidades de Iñapari-Assis, pudiéndose en el futuro instalar Comités en otras áreas de la frontera común que se juzguen convenientes. Asimismo, se aprobó y entró en vigor su Reglamento, que tiene rango de tratado.

Para Jordán (2017) con la definición de los límites se dio lugar a una diversidad de temas en la agenda bilateral, destacándose como eje geopolítico el desarrollo de la frontera amazónica y sus asuntos específicos derivados, tales como la seguridad, interconexión física y atención a localidades de frontera.

Finalmente, de la revisión histórica se desprende que la *“coyuntura política interna tiene una fuerte repercusión en las relaciones bilaterales pudiendo pausar avances importantes o activarlos”* (Jordán, 2017, p. 6).

La relación bilateral en el s. XXI

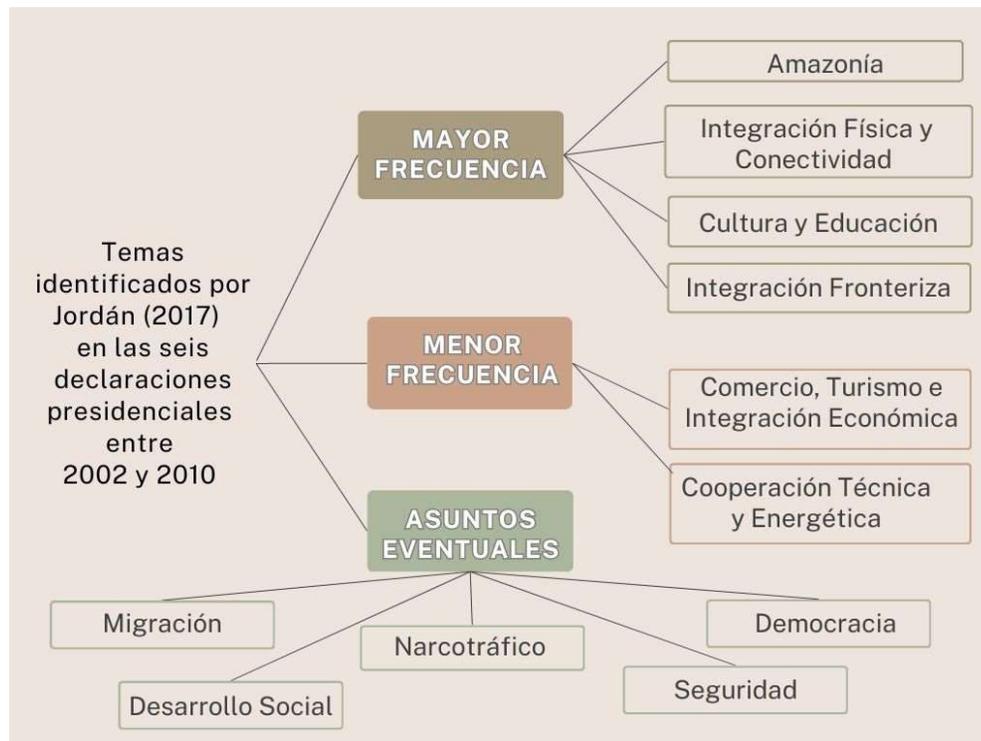
Jordán (2017) señala que a inicio del s. XXI se vivió *“el momento de mayor auge en la relación bilateral”* (p. 6). Entre los años 2000 y el 2017, se firmaron 163 instrumentos bilaterales, alcanzando picos de casi 35 instrumentos por año en 2006 y 2009. Según Novak (2012) durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Lula da Silva *“se alcanzó sin duda el nivel más alto en la relación, en toda nuestra historia bilateral”* (p. 155). Sin embargo, se observa un proceso de ralentización en la segunda década.

Entre todos los instrumentos se debe destacar la Declaración de Assís del 2002 que aborda la conectividad física e integración fronteriza a través de la cooperación. Asimismo, la Declaración de complementación económica permitió los Acuerdos de Complementación Económica CAN-MERCOSUR (ACE N° 56 y 59) en 2003 y 2004, respectivamente. Especialmente significativa es la Declaración Presidencial Conjunta de 2003, que formaliza la Alianza Estratégica entre Perú y Brasil; y los comunicados presidenciales de años subsiguientes que profundizan la Alianza Estratégica. La importancia de este conjunto de instrumento radica en establecer el marco para la relación bilateral, abordando la agenda más extensa que se haya conocido.

Según el análisis de Jordán (2017) sobre las 6 declaraciones presidenciales entre 2002 y 2010, los asuntos tratados pueden clasificarse en tres grupos: aquellos de mayor frecuencia, de menor frecuencia y los asuntos eventuales. Los asuntos de mayor frecuencia actúan como ejes transversales e incluyen: i) Amazonía, ii) Integración Física y Conectividad, iii) Cultura y Educación e iv) Integración Fronteriza. Los asuntos de menor frecuencia, pero constantes abarcan v) Comercio,

Turismo e Integración Económica, así como vii) Cooperación Técnica y Energética. Por último, los temas eventuales, que no tienen una presencia constante en la agenda de los documentos marco, incluyen la migración, el desarrollo social, el narcotráfico, temas de seguridad y democracia (Figura 2).

Figura 2. Principales temas en las declaraciones presidenciales (2002-2010)



Fuente: Elaboración propia, basado en Jordán (2017)

Las declaraciones presidenciales fueron respaldadas por numerosos acuerdos, entre los cuales cabe destacar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía (2003) que nos brindó acceso al Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía (SIVAM-SIPAM). Asimismo, se firmó el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica, que reafirma el interés de ambos gobiernos en llegar a cabo los ejes de integración y desarrollo de la iniciativa IIRSA.

Otro documento relevante fue el Acuerdo de Complementación Económica con el Mercosur ACE-58 (2005), y la posterior suscripción en 2016 del Acuerdo de Expansión Económica, que busca crear un área de libre comercio CAN-MERCOSUR. Para la implementación de dicho acuerdo se creó la Comisión de

Facilitación del Comercio Exterior. Finalmente, se debe mencionar la firma en 2009 del Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Brasil-Perú. Este acuerdo se ha convertido en el paraguas normativo fundamental de la relación fronteriza y perdura hasta la actualidad.

A pesar de la proliferación de encuentros, instrumentos y mecanismos, cabe destacar que Brasil es el único país fronterizo con el cual no se ha consolidado un mecanismo de consulta política al más alto nivel. Desde la perspectiva brasileña, esto se debe a la gran cantidad de ministerios en Brasil (32+6), lo que, desde un punto de vista burocrático, hace inviable realizar gabinetes ministeriales con los 10 países limítrofes, incluido el Perú.

La literatura concuerda en señalar el inicio del s. XXI como el periodo de mayor dinamismo en la relación bilateral que se haya registrado en la historia, sin embargo, es necesario diferenciar algunas etapas. Un primer periodo, del 2001 al 2014, de gran dinamismo, donde se identifican dos picos de especial interacción en 2006 y 2009. Posteriormente, se observa un segundo periodo desde 2014 hasta 2022, caracterizado por la estagnación de la relación bilateral. Para explicar esta distinción, es necesario considerar acontecimientos políticos y sociales significativos, como el escándalo de corrupción de Odebrecht, el *impeachment* de la Presidenta Dilma Rousseff, la inestabilidad política en el Perú, la pandemia de la COVID-19 y el aislacionismo internacional del Presidente Bolsonaro.

Es crucial destacar que los acuerdos y mecanismo creados en este periodo continúan vigentes y están agrupados en el paraguas normativo de la Alianza Estratégica; además, en lo que respecta a los temas fronterizos, la firma del Acuerdo Marco que establece las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) es especialmente relevante, ya que en la actualidad proporciona una estructura sólida para la cooperación fronteriza.

Si relacionamos el enfriamiento de la cooperación con Brasil durante la segunda década del s. XXI con el “*cordial desinterés*” del s. XX, encontraremos que, dentro del proceso histórico de la relación bilateral, la década dorada de 2000-2010 fue un periodo inusual entre periodos más comunes de estagnación y distanciamiento. En este sentido, Jordán (2017) infiere que las causas del

distanciamiento son estructurales más que coyunturales, *"es decir, estarían vinculadas a los intereses permanentes de los Estados y no a las condiciones políticas o económicas de un momento dado"* (p. 10). El análisis de Jordán (2017) indica que hay una correlación entre viajes e instrumentos firmados, lo cual sugiere que *"la relación es dependiente del empuje político y que más que una relación natural el nivel alcanzado se debe a gestiones personales"* (p.10). Por ello, la estabilización de la relación bilateral, entendida como la profundización y consolidación, continúa siendo una tarea pendiente.

3.1.2. Mecanismos de la relación bilateral

Es necesario representar la estructura institucional que articula a los diferentes mecanismos de la relación bilateral para ubicar adecuadamente los mecanismos de la relación fronteriza y proyectar sus perspectivas.

Un mecanismo se define como un medio práctico empleado por los Estados con el propósito de alcanzar objetivos trazados en base a sus intereses, en otras palabras, constituye la estructura que viabiliza la consecución de un fin específico. Existen diferentes formas de categorizar estos mecanismos, en particular, los mecanismos de integración *"buscan suprimir formas de discriminación en algún sector determinado de política de los Estados"* (Jordán, 2017, p. 42).

Jordán (2017) ha identificado 10 mecanismos en la relación bilateral peruano-brasileña, los que continúan vigentes en la actualidad:

1. Mecanismo de Coordinación a nivel Presidencial Juntamente con sus Gabinetes (MCPG), establecido en 2003 en el marco de la AE, pero nunca llegó a reunirse.
2. Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política a nivel de Cancilleres (MCPC) establecido en 2002.
3. Mecanismo Permanente de Consulta, Información y Cooperación en Asuntos Internacionales en Materia de Interés Común a nivel de Vicecancilleres (MCPV) establecido en 1979
4. **Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú - Brasil (CVIF) establecida el 2009.** Este mecanismo le otorga soporte institucional a los Comités de Frontera, se registran 6 ediciones siendo la última en 2020.

5. Mecanismo de Cooperación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa (2+2) establecido el 2006.
6. Mecanismo de Política Perú-Brasil a nivel de sus Secretarios de América establecido el 2007.
7. Grupo Ejecutivo de Trabajo Peruano Brasileño (GET) establecido el 2006.
8. Comisión Mixta de Lucha contra las Drogas y Delitos Conexos, establecida en 1999.
9. Comisión Mixta de Inspección de Hitos de Frontera, establecida en 1975.
10. Ronda de Conversaciones entre el Estado Mayor defensa de Brasil y El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas establecida en 1996.

En el análisis llevado a cabo por Jordán (2017) se determina la densidad del diálogo político mediante la evaluación de la eficacia de los mecanismos de la relación bilateral, en función al número y frecuencia de las reuniones, así como los acuerdos y proyectos logrados (p. 42). De este estudio se desprende que muchos mecanismos fueron efectivos en la primera década del 2000; sin embargo, experimentaron un declive en la década siguiente. El mecanismo que mantiene la constancia más notable son las Rondas de Conversaciones de las FFAA.

La Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) se destaca como el mecanismo con el segundo mejor desempeño en el análisis de Jordán Bueno. Esta Comisión registra una frecuencia de cinco reuniones en siete años y una vigencia alta. De esta forma, Jordán (2017) concluye que los mecanismos con mejor desempeño son los que funcionan a nivel técnico y sobre problemática concretas, en otras palabras, “*cuanto mayor es el grado de la autoridad política involucrada, el mecanismo se vuelve menos efectivo*” (pp. 47-48). No obstante, debemos señalar que esta investigación se concluyó en 2017, y por lo tanto, no contempla la última CVIF de 2020.

El Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil:

Durante la visita a Lima del Canciller brasileño Celso Amorín el 14 de agosto de 2009 se emite un comunicado conjunto que hace mención a temas de *cooperación e integración fronteriza* como la construcción de la carretera interoceánica, el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria en zona de

frontera, y la educación bilingüe en las zonas de integración fronteriza (Novak, 2012, p. 172).

Durante el encuentro presidencial del 11 de diciembre de 2009 entre los presidentes Alan García y Lula da Silva, celebrado en Lima, se emitió un comunicado conjunto que destacaba la importancia de los temas de desarrollo e integración fronteriza. En este comunicado se hizo hincapié en el establecimiento de una zona de integración a lo largo de toda la frontera común entre ambos países (Novak, 2012, p. 175). Como resultado de esta visita, se suscribió el Acuerdo Marco para el establecimiento de la "Zona de Integración Fronteriza".

Según Luis Oliveros el Perú ratificó este acuerdo en 2013, pero en el caso de Brasil, la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo Marco el 1º de noviembre de 2022 y el Senado concluyó la ratificación¹ de este acuerdo en 2023 (Oliveros, 2022b, 2022a).

El Acuerdo Marco entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil para el establecimiento de la "Zona de Integración Fronteriza" Perú-Brasil entiende por Zona de integración Fronteriza (ZIF) a los territorios adyacentes de la frontera peruano-brasileña distribuidos en los sectores norte, centro y sur, como se observa a continuación:

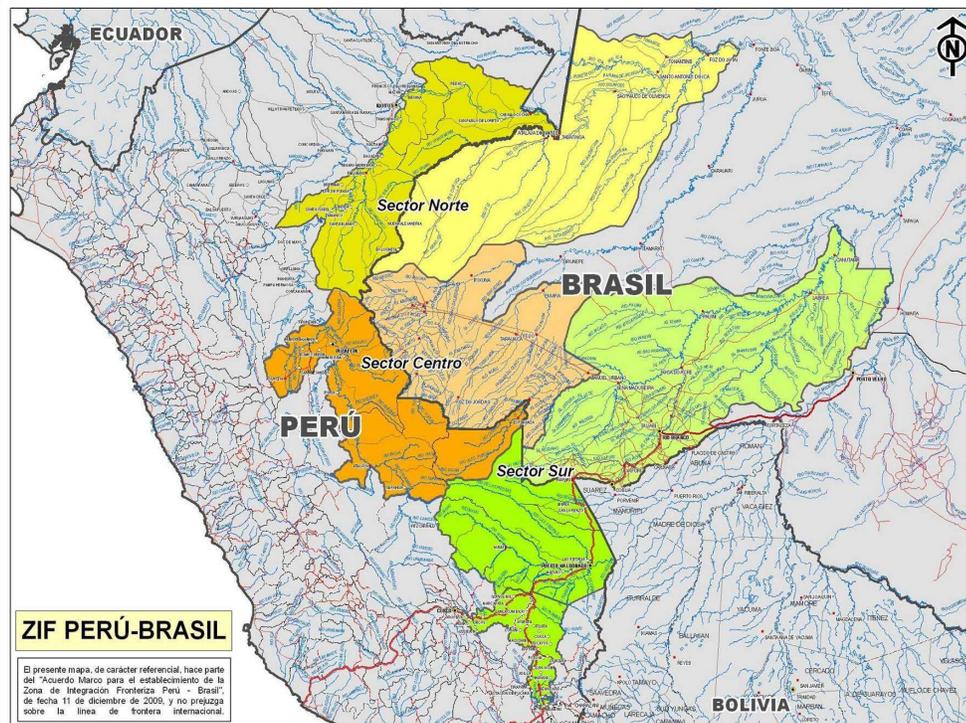
- El Sector Norte comprendió parte del departamento de Loreto-Perú y parte del estado de Amazonas-Brasil.
- El sector Centro integró al departamento de Ucayali en su totalidad y parte de los estados de Acre y Amazonas.
- El Sector Sur conformado por el departamento de Madre de Dios, algunos distritos de Cusco y Puno, por el lado brasileño incluyó municipios de Acre y Amazonas.

Los países se comprometieron a elaborar Planes Operativos para cada Sector de la ZIF con programas y plazos establecidos, así como, se comprometieron a incorporar los planes, programas y proyectos de desarrollo de la ZIF Perú-Brasil en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo y en sus Políticas Nacionales de

¹ Información actualizada por las entrevistas realizadas en octubre de 2023.

Frontera (Reglamento de La Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Peru-Brasil, 2010).

Figura 3. Zonas de Integración Fronteriza Perú-Brasil



Fuente: Acuerdo Marco (2009)

El Acuerdo Marco señala detalladamente objetivos generales como impulsar la integración fronteriza a través del desarrollo, complementación económica, social y el intercambio cultural entre pueblos fronterizos. Asimismo, señala objetivos específicos respecto a la sostenibilidad económica, sostenibilidad sociocultural, sostenibilidad ambiental, sostenibilidad político-institucional y sostenibilidad de la integración fronteriza.

Igualmente, en el artículo 6 se consagran como lineamientos generales: a) Estimular la activa participación de los actores sociales de la ZIF; b) Promover la cooperación e intercambio de información entre autoridades e instituciones públicas y privadas, locales, regionales y estatales; c) Fortalecer las entidades nacionales y los mecanismos bilaterales dedicados al desarrollo e integración fronterizos; d) Promover el manejo coordinado de ecosistemas y áreas naturales protegidas.

En el artículo 9 se describe la estructura institucional de la integración fronteriza que puede ser presentada como un modelo multinivel compuesto por tres jerarquías. En la cima de la estructura se ubica la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú-Brasil (CVIF), integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores de Perú y Brasil, así como, por representantes de los Gobiernos Regionales y Estaduales de las regiones de frontera involucradas en la ZIF. La CVIF tiene como funciones aprobar los Planes Operativos de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil; y supervisar a los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB).

Para el cumplimiento de sus funciones, la CVIF cuenta con Secretarios Ejecutivos, designados por cada Cancillería entre los Coordinadores Nacionales de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB). Su función es integrar los Planes Operativos de los tres Sectores de la ZIF, así como, evaluar los informes de los GTB y formular recomendaciones.

En el medio de la estructura multinivel se encuentran los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB). A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de la Cancillería peruana, se conoce que en las reuniones de los GTB participan los especialistas de los diferentes ministerios, de acuerdo a la temática de cada GTB, aunque esta información no figura claramente en el Convenio Marco. Sin embargo, el Reglamento del CVIF señala que los GTB tendrán una composición flexible y podrá convocar a representantes de los 3 niveles del Estado, y la sociedad civil.

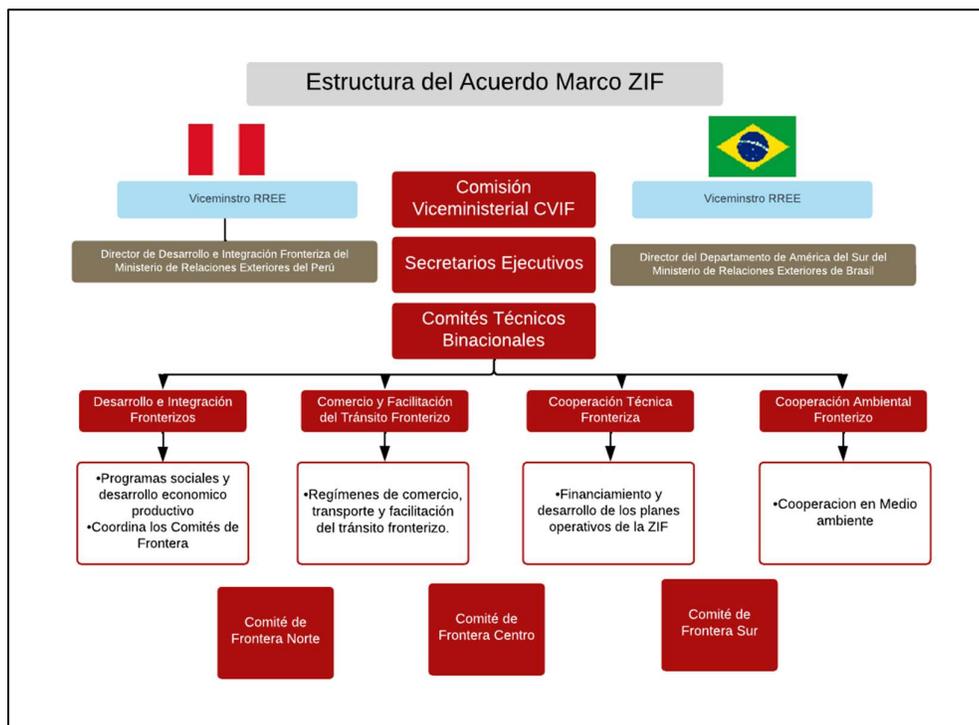
El artículo 9 establece que cada Grupo de Trabajo Binacional (GTB) contará con los correspondientes Coordinadores Nacionales designados por cada Cancillería. Los GTB están encargados de proponer los Programas de su competencia para que sean incorporados a los Planes Operativos de la ZIF Perú-Brasil. Asimismo, los GTB están encargados de formular su propio Reglamento Interno de Funcionamiento donde se establece su composición, debiendo tener representación de autoridades regionales, estaduales y locales, así como representantes de la sociedad civil, según corresponda el área de competencia.

El Acuerdo Marco establece cuatro Grupos de Trabajo Binacionales, pudiendo establecerse subgrupos técnicos para el tratamiento de temas específicos. Los GTB son:

1. Grupo de Trabajo Binacional de Desarrollo e Integración Fronterizo, encargado de los programas sociales, de desarrollo económico-productivo, y de la coordinación de los Comités de Frontera. Este GTB reemplazó al Grupo de Trabajo Binacional de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, creado en 1987.
2. Grupo de Trabajo Binacional de Comercio y Facilitación del Transito Fronterizo, encargado de los regímenes de comercio, transporte, y facilitación del tránsito fronterizo.
3. Grupo de Trabajo Binacional de Cooperación Técnica Fronteriza, encargado de respaldar la gestión del financiamiento y desarrollo de los Planes Operativos de la ZIF.
4. Grupo de Trabajo Binacional de Cooperación Ambiental Fronterizo (GCAF), encargado de los asuntos de cooperación ambiental.

La base de la estructura está compuesta por los Comités de Frontera de carácter local fronterizo. Se debe indicar que el Acuerdo Marco no da mayor referencia sobre los Comités de Frontera, tampoco se encuentra alguna mención en el Reglamento de la CVIF aprobado en 2010. En este sentido, podemos suponer a modo de hipótesis que, en el momento de creación del Acuerdo Marco, los Comités de Frontera no poseían un lugar de importancia en el diseño institucional de la integración fronteriza. Sin embargo, se debe recordar la antigüedad de los Comités de Frontera, creados en 1999. Este hecho indica que la estructura multinivel de integración fronteriza no se crea con un único acuerdo, sino es resultado de un proceso histórico de aciertos y correcciones.

Figura 4. Estructura multinivel del Acuerdo Marco



Fuente: Elaboración propia, basado en Acuerdo Marco (2009) y Reglamento (2010).

Historia de los Comités de Frontera

Durante el encuentro presidencial del 21 de julio de 1999 realizado en Lima entre Alberto Fujimori y Enrique Cardoso se suscribe, mediante intercambio de notas, el *Acuerdo de creación de los comités de frontera* (Acuerdo 1) que crea el mecanismo de los Comités de Frontera y dispone, en el punto 3 de las referidas notas, que el "primero de dichos mecanismos, atenderá las localidades fronterizas de Iñapari (Perú) - Assis (Brasil), pudiéndose en el futuro instalar Comités en otras áreas de la frontera común que se juzguen convenientes". Dicho instrumento tiene rango de tratado y entró en vigor, así como su respectivo Reglamento (República del Perú; República Federativa de Brasil, 1999; República del Perú; República Federativa del Brasil, 1987).

Como resultado de dicho encuentro se aprobó El Plan de Acción de Lima, el mismo que contempla acciones relacionadas a la Amazonía y Frontera Común como "convocar a la II reunión del Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo en Iquitos en setiembre de 1999".

En el punto 2 convoca a la I reunión del Comité de Frontera Perú-Brasil, en el cuarto trimestre de 1999. En el punto 3 encomienda al GTB sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo la identificación de un polo de desarrollo binacional en la zona fronteriza de Iñapari-Assis. Asimismo, el punto 4 prioriza la ejecución de proyectos contemplados en el “Plan de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas Peruano Brasileñas de Iñapari-Assis” (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2000b).

El encuentro bilateral del 11 de abril de 2009 llevado a cabo en Rio Branco-Acre entre los presidentes Alan García y Lula da Silva se realizó en compañía de ministros de Estado y los presidentes regionales de Madre de Dios, Cusco, Arequipa, Tacna, Moquegua y Puno con el propósito de promover la cooperación entre el sur peruano y los estados del centro oeste brasileño. En el citado encuentro, los ministros de Relaciones Exteriores, mediante canje de notas, aprobaron un nuevo Reglamento para los Comités de Frontera que modificó el Reglamento creado en 1999 (Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, 2008; Novak & Namihas, 2013; República del Perú; República Federativa del Brasil., 2008).

El artículo 3 del Reglamento establece que los Comités se reunirán de forma ordinaria dos veces al año, asumimos que una reunión en cada lado de la frontera. El artículo 4 señala que su composición es flexible para incentivar la participación del sector público y privado. El artículo 6 dispone que *“el trabajo de los comités tendrá como objetivo adoptar acuerdos y soluciones de carácter operativo”* (Novak, 2012, p. 170), así como sugerir iniciativas y facilitar la ejecución de las medidas acordadas en el ámbito del Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo. En ese sentido, el artículo 2 pacta que los comités serán instancias previas al tratamiento de los asuntos del GTB (Novak & Namihas, 2012; República del Perú; República Federativa del Brasil., 2004).

El intercambio de notas de abril de 2009 (Acuerdo 2) tiene rango de tratado y entró en vigor, modificando el Reglamento aprobado mediante el Acuerdo 1 de 1999. Además, el Acuerdo Marco para el establecimiento de la "Zona de

Integración Fronteriza” de 2009 incorpora los Comités de Frontera a la estructura de la relación fronteriza como un mecanismo de nivel local.

En junio de 2010, se llevó a cabo un nuevo intercambio de notas con el propósito de establecer el Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant. Aunque este instrumento tiene rango de tratado, no ha entrado en vigor debido a que no ha sido ratificado por parte del Perú (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2014).

En octubre de 2011 tuvo lugar el intercambio de notas con el propósito de establecer el Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús. Aunque este instrumento tiene rango de tratado y fue perfeccionado por Perú, aún no ha entrado en vigor debido a la pendiente comunicación por parte de Brasil en el mismo sentido (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2011a).

- Estos Comités de Frontera tenían una responsabilidad geográfica limitada a las localidades de frontera, además no incluían la participación de los gobiernos regionales.
- A pesar de la falta de ratificación de dichos instrumentos, estos Comités de Frontera se reunieron de manera formal e informal.
- El único Comité de Frontera que se ratificó y tuvo 4 reuniones con Acta fue Iñapari-Assis.

Los denominados Comités de Frontera Amazónicos Norte y Sur

En la reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores de Perú y de Brasil del 26 de marzo de 2019, realizada en el Palacio de Torre Tagle, se decidió iniciar un proceso de reestructuración de los 28 mecanismos bilaterales existentes entre ambos países. El mismo año, se transmitió la propuesta de reestructuración de los mecanismos bilaterales existentes, incluyendo los Comités de Frontera. Ambas Cancillerías concordaron con la propuesta de crear dos comités de frontera: el Comité de Frontera Amazónico Norte que subsumiría al Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant; y el Comité de Frontera Amazónico Sur que subsumiría a los Comités de Purús-Santa Rosa do Purús e Iñapari-Assis (Reglamento General de Los Comités de Frontera Entre La República Del Perú y La República Federativa Del Brasil, 2020; Secretarios Ejecutivos CVIF, 2020).

Los referidos Comités y su Reglamento fueron creados mediante intercambio de notas diplomáticas con fecha del 14 de setiembre de 2020. El artículo 2 del Reglamento establece el Comité de Frontera Amazónico Norte, que abarca al Departamento de Loreto, en Perú, y al Estado de Amazonas en Brasil; y el Comité de Frontera Amazónico Sur, que comprende a los Departamentos de Ucayali y Madre de Dios, en Perú, y al Estado de Acre en Brasil.

Para Oliveros (2022) la delimitación de los Comités de Frontera Amazónicos excede largamente el ámbito geográfico establecido para la ZIF en el Acuerdo Marco de noviembre de 2009. En ese sentido, se advierte la existencia de una *“discordancia entre los territorios comprendidos en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) establecida por el Acuerdo Marco, y aquellos comprendidos por los Comités de Frontera”* (p. 4). En segundo lugar, plantea la incertidumbre de no crear ningún Comité de Frontera para el Sector Centro de la ZIF, aspecto que ha sido reivindicado por las autoridades regionales y locales de Ucayali. Finalmente, Oliveros (2022) plantea que los Comités de Frontera Norte y Sur no toman en cuenta la noción de *“cotidianidad”* desarrollada por la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Cancillería peruana para *“definir la dimensión geográfica de los territorios involucrados en procesos de integración fronteriza”* (p. 4). Este concepto señala la necesidad de emprender iniciativas de desarrollo e integración fronteriza, en tanto se constante *“una relación cotidiana más intensa”* (p. 4) que posibilite la interdependencia entre los actores locales. En ese sentido, Oliveros (2021) sostiene que la enorme extensión de cada Comité, el escaso poblamiento de la frontera amazónica y la falta de accesibilidad a muchos sectores, hacen muy difícil que la noción de cotidianidad surja con la instalación de los Comités de Frontera a escala regional y estadual.

El artículo 1 de este Reglamento define a los Comités de Frontera Amazónicos como *“foros bilaterales para el tratamiento de temas de interés común de la Zona de Integración Fronteriza, los cuales tienen como objetivo promover su desarrollo a través de la integración y cooperación”* (Reglamento General de Los Comités de Frontera Entre La República Del Perú y La República Federativa Del Brasil, 2020). El artículo 6 menciona que las agendas de las reuniones serán elaboradas de forma coordinada por los representantes de las Cancillerías junto con

las autoridades regionales. Asimismo, el artículo 4 establece que las reuniones de los Comités de Frontera contarán con la asistencia de representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, entidades nacionales de gobierno, así como de los gobiernos regionales y locales.

Estas disposiciones expresan claramente el interés de ambos países por una mayor participación de las autoridades regionales y locales de frontera. Esta característica fue confirmada en las entrevistas realizadas para esta investigación. Los funcionarios de la Cancillería peruana mencionaron que los antiguos Comités de Frontera tenían una responsabilidad geográfica limitada a las localidades de frontera y no incluía la participación de los gobiernos regionales. *“Se identificó que los anteriores Comités no tenían el peso político, ni la capacidad para cumplir los compromisos pactados, por ello, en la reestructuración se incluyó a los gobiernos regionales”* (Entrevista realizada miércoles 1 de noviembre de 2023).

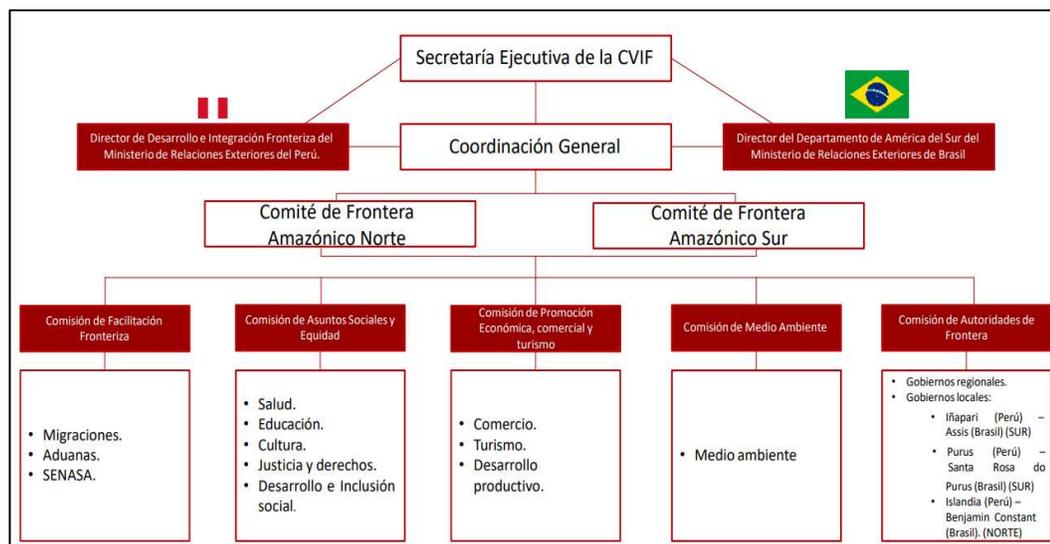
En las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE de Perú, se mencionó que el principal beneficio de los Comités de Frontera Amazónicas es *“identificar y consensuar los intereses de los actores locales para que sean promovidos en otros niveles”*. Esta característica ofrece una solución a la constante preocupación anotada por la literatura sobre la gestión en los comités de frontera, hacemos referencia a la limitación del centralismo en la atención a localidades de frontera. Nogueira et. al. (2020) alerta sobre los inconvenientes de diseñar los planes y programas de integración fronteriza desde las capitales nacionales con funcionarios que viven alejados de la realidad local y sus necesidades. Ante ello, el potencial de los Comités de Frontera Amazónicas radica en adecuar y complementar el trabajo de niveles más altos de gobierno con la participación de actores locales, no sólo de autoridades regionales y locales, sino también de la sociedad civil, academia y empresarios.

Respecto al funcionamiento de cada Comité y el desarrollo de las respectivas reuniones, el artículo 7 de su Reglamento constituye cinco comisiones conformadas por los sectores nacionales de cada país, como se puede observar en la Figura 5. La Comisión de Facilitación Fronteriza está conformada por Migraciones, Aduanas, Sanidad, Policía, Transportes, Complejos fronterizos y control integrado. La Comisión de Asuntos Sociales y Equidad está conformada por

los despachos de Salud, Educación, Cultura, Justicia y Derechos Humanos, Desarrollo e Inclusión Social. La Comisión de Promoción Económica, Comercial y Turismo, está integrada por los sectores de Comercio, Turismo y Desarrollo Productivo. La Comisión de Medio Ambiente conformada por los Ministerios de Medio Ambiente. La Comisión de autoridades de frontera está integrada por representantes de los Gobiernos regionales y locales de Iñapari-Assis, Purús-Santa Rosa do Purús, e Islandia-Benjamín Constant.

A partir de las entrevistas realizadas, se puede alertar una contradicción respecto a la conformación de las mesas de trabajo. La capacidad de los actores locales para construir una agenda fronteriza se ve restringida por la predefinición de las temáticas que agrupan las mesas de trabajo, así como por la conformación de cada mesa. Llama la atención el hecho de reunir a las autoridades regionales y locales en una sola mesa de trabajo, en lugar promover su participación en las cuatro mesas temáticas. No obstante, a pesar de preestablecer los asuntos prioritarios de integración fronteriza, el artículo 8 del Reglamento considerada la creación de nuevas comisiones para abordar temas de interés en cada Comité de Frontera. Este artículo permitió que los participantes de la primera reunión del Comité de Frontera Amazónico Sur aperturen una nueva mesa de conectividad y no instalen la mesa de autoridades de frontera. En suma, La Figura 5 grafica la nueva estructura de los Comités de Frontera Amazónicos, definida por el Reglamento de 2020.

Figura 5. Estructura de los Comités de Frontera Amazónicos Perú-Brasil



Fuente: Reglamento (2020)

3.2. Cooperación fronteriza

3.2.1. La agenda bilateral:

La Alianza Estratégica peruano-brasileña, firmada en 2003 y profundizada en 2009, es el punto de partida para evaluar la agenda bilateral entre Perú-Brasil, así como, los intereses de cada Estado respecto al otro. En palabras de Jordán Bueno, la Alianza Estratégica “*es el instrumento marco de la relación bilateral entre el Perú y el Brasil*” (Jordán, 2017, p. 19).

Los autores Cameron & Yongnian (2010) definen la Alianza Estratégica como “*un compromiso de largo plazo entre dos importantes actores con el objetivo de establecer una relación próxima en un número significativo de áreas políticas*” (Cameron & Yongnian, 2010; citado en Jordán, 2017, p. 13).

En ese sentido, la firma de la Alianza Estratégica en 2003 ha revestido la relación bilateral entre Perú y Brasil de un significado especial. Estratégicamente, este mecanismo dinamiza el enorme potencial de integración y cooperación entre los dos Estados, identificando a Brasil como un socio especial para proyectar temas de conservación amazónica, seguridad en frontera y desarrollo sostenible.

Esta estrategia se sustenta en el “*enorme potencial de integración y la voluntad de cooperar en el vasto espacio amazónico y consolidar un espacio sudamericano de paz*” (Jordán, 2017, p. 14). La AE Perú-Brasil incluye una agenda de 12 temas; sin embargo, el seguimiento e implementación de los acuerdos apuntan a 3 pilares de la relación, los cuales son: integración física, de la mano de la Iniciativa para Integración Regional Sudamericana (IIRSA), desarrollo sostenible de la amazonia, de la mano de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la construcción de una zona de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones, de la mano del Acuerdo de Complementación Económica ACE-58.

Respecto a la integración física, la AE identificó como interés de ambos Estados la ejecución de tres ejes de la iniciativa IIRSA, estos son el eje multimodal del Amazonas, el eje Perú-Bolivia-Brasil y el eje interoceánico central.

El eje multimodal del Amazonas unirá el puerto de Paita en Piura-Perú con los puertos de Macapá y Belém do Pará en Brasil. Se ha construido el corredor vial Paita-Tarapoto-Yurimaguas y está pendiente la construcción de la Hidrovía Amazónica. Según Jordán (2017) la importancia de este proyecto para el Perú está en permitir un mejor acceso a Manaus facilitando las condiciones de navegación en los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas (p. 22). De acuerdo a la información publicada por COHIDRO (Concesionaria Hidrovía Amazónica S.A.), la ejecución del proyecto se ha tornado inviable para el año 2023 (<https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2018/11/cohidro-pdn-2023.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2023).

Con relación al eje Perú-Bolivia-Brasil, se han realizado proyectos como la construcción del puente sobre el río Acre, finalizado en 2005, que une las localidades fronterizas de Iñapari en Puerto Maldonado-Perú con Assís en Acre-Brasil. Asimismo, comprende la construcción del denominado proyecto IIRSA Sur que une los puertos de Marcona, Matarani e Ilo con las ciudades de Arequipa, Cusco, Puno y Madre de Dios en Perú y los estados de Acre, Rondônia y Mato Grosso en Brasil. De esta manera, se hizo posible la interconexión de Lima a São Paulo, lo que representa un potencial comercial que todavía no se ha materializado de la forma como fue planeado.

El eje interoceánico central proyecta la conexión de Perú con Brasil a través de Bolivia, así como, el mejoramiento de los puertos de Ilo y Matarani; y la construcción del “Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración” que en el lado peruano y brasileño se encuentra en estado de evaluación, aunque en el lado boliviano se encuentra en estado de ejecución al 70% (Diez Bazan, 2023).

En relación con la Amazonía, ambiente y desarrollo sostenible, la Alianza Estratégica ha subrayado la relevancia de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en conjunción con la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y el Convenio Marco sobre Cambio Climático (CMCC). De esta forma, se considera a la Amazonía como un vector importante de la integración en América del Sur.

Es importante recordar que la OTCA promueve el desarrollo y conservación del bioma amazónico mediante objetivos distribuidos en 3 niveles. En primer lugar, se busca el posicionamiento mundial de este organismo; en segundo lugar, se fomenta la aproximación regional de los países amazónicos; y finalmente, se establecen objetivos específicos que abordan las realidades locales de la región amazónica. Sin embargo, para Jordán (2017) la OTCA ha pasado por un periodo de poca actividad en los últimos años, debido principalmente a la falta de impulso del gobierno brasileño, que ejerce un papel fundamental como principal financista y promotor de la organización.

No obstante, es importante señalar que el año 2023 ha representado un punto de inflexión positivo en cuanto a la participación de Brasil, tanto en la OTCA como en otros foros internacionales. Ejemplo de ello es el Consenso de Brasilia: Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur, que han identificado al cambio climático y la cooperación transfronteriza como focos de atención regional (Hoja de Ruta Para La Integración de América Del Sur, 2023).

Adicionalmente, en la Declaración de Belém do Pará, emitida con ocasión de la IV reunión de Presidentes de los Estados Parte del Tratado de Cooperación Amazónica, el 8 de agosto de 2023, se destacó la importancia del fortalecimiento institucional de la OTCA como requisito fundamental para alcanzar los objetivos y principios transversales de la declaración (Cumbre Amazónica, 2023).

El análisis realizado por Jordán (2017) sobre el progreso en las temáticas abordadas por la Alianza Estratégica revela que la AE ha generado resultados concretos en el comercio bilateral, que experimentó un aumento del 464% entre 2003 y 2017. En el ámbito de la interconexión vial, la construcción de la carretera interoceánica² destaca como uno de los logros más visibles, aunque su aprovechamiento todavía es limitado. Sin embargo, es importante señalar que una gran cantidad de proyectos fueron reformulados o dejados de lado (p. 41).

Jordán (2017) ha identificado algunas limitaciones en el devenir de la Alianza Estratégica Perú – Brasil, entre las cuales se incluyen: i) la amplitud, imprecisión y uso indiscriminado del término AE, como categoría de

² Iniciativa que surgió en 1981 y se materializó entre 2005-2011.

relacionamiento, ha llevado a que en la praxis de la política exterior de los Estados esta categoría “pierda significado” (Lessa & Altemani, 2013); ii) las referencias al Perú son generalmente como pieza del espacio Sudamericano, el cual se presenta como un espacio verdaderamente estratégico, en contraste con la asimétrica relación entre Perú-Brasil; y finalmente iii) la relación bilateral no es, ni ha sido, particularmente dinámica en los últimos años (p. 16). Estas limitaciones ofrecen una perspectiva crítica sobre la conceptualización, enfoque y dinámica de la Alianza Estratégica entre ambos países.

Los intereses de Brasil con relación a Sudamérica

La evolución histórica de la Política Exterior Brasileña (PEB) muestra que en los años setenta se buscó una incipiente aproximación hacia África y Sudamérica, sin embargo, en los años ochenta, durante la dictadura militar “*se esboza un enfoque propiamente latinoamericano*” que tiene un aspecto romántico de integración y pragmático de conquista (Jordán, 2017, pp. 70-71).

El retorno a la democracia en Brasil, en 1985, marca un punto de quiebre a favor de un liderazgo sudamericano y un protagonismo global. Durante los dos mandatos de Lula da Silva, se promovió una Política Exterior Brasileña (PEB) caracterizada como “*altiva y activa*”, que se tradujo en la adopción de posiciones nacionales independientes con la intención de influir en la agenda internacional. Nos referimos al periodo de mayor interés en fortalecer una proyección internacional, con un interés especial en profundizar la integración con África y América Latina. La importancia que Brasil asignó a Sudamérica en este periodo se manifestó con la creación de la Sub-Secretaría para América del Sur en la Cancillería brasileña en 2008, consolidando una estructura institucional para la cooperación e integración regional.

Según Texeira (2017), el objetivo del Estado brasileño es convertirse en la potencia regional que lidere Sudamérica, y a partir de esa posición, negociar para proyectar un mayor poder internacional, es decir, “*el liderazgo sudamericano es estratégico para su proyección internacional*” (Teixeira, 2017). En este sentido, la diplomacia presidencial se convirtió en un método ampliamente usado por Lula da

Silva para promover una mayor articulación internacional, profundizar la integración regional y posicionar una agenda de temas sociales.

La importancia que el gobierno brasileño de Lula le dio a Sudamérica se debe a tres factores. En primer lugar, en el nivel político, Brasil ha buscado apoyo en iniciativas globales, como se observa en su intención para ser sede de la COP 29, que fue apoyada por los países de la región. En segundo lugar, en el nivel económico, se ha buscado un destino seguro para las inversiones y productos brasileños. En tercer lugar, en el nivel estratégico, resalta el interés por proteger y aprovechar de forma sostenible los recursos de la Amazonía.

Los intereses de Brasil en relación con el Perú

Según Jordán (2017) las relaciones bilaterales Perú-Brasil *"se desenvuelven bajo un marco de asimetría derivada de las diferencias existentes entre el peso político y económico de ambos países"* (p. 17). Brasil ostenta una posición de potencia regional con una influencia significativa para establecer puntos en la agenda, mientras que Perú es una potencia media regional que debe reconocer sus capacidades limitadas y tomar medidas para compensarlas.

La asimetría entre Brasil y Perú es mayor porque la frontera que compartimos no es una frontera viva, sino poco poblada y extensa; no obstante, esta condición sirve como punto de partida para la "agenda positiva" entre los dos Estados. Hacemos referencia a la integración fronteriza y desarrollo de la Amazonía mediante la integración física y lucha contra la pobreza.

Como mencionamos anteriormente, los intereses de Brasil en relación con el Perú experimentaron un notable crecimiento durante el gobierno de Lula da Silva, abordando temas como la interconexión vial; ciencia y tecnología; seguridad transfronteriza; aprovechamiento de los recursos energéticos; e incremento de las inversiones, turismo y productos de Brasil en Perú. Sin embargo, en la segunda década del s. XXI, el dinamismo de la relación disminuyó hasta perder relevancia.

En la perspectiva de los funcionarios diplomáticos que fueron entrevistados para esta investigación, es evidente que la relación bilateral se ralentizó a partir de 2013, marcada por el escándalo de corrupción *Lava Jato*. Otros eventos como el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff en 2015, la inestabilidad política del

Perú y la política aislacionista del presidente Bolsonaro profundizaron este declive. Como consecuencia, no se realizaron visitas presidenciales oficiales durante un periodo de nueve años, entre 2013 y 2022.

Un primer paso para reimpulsar la agenda bilateral se dio con el Encuentro Presidencial de Porto Velho en febrero de 2022 entre los presidentes Pedro Castillo y Jair Bolsonaro. Este encuentro presidencial se realizó luego de 9 años y como resultado se firmó una declaración conjunta de 22 puntos que actualizaron los temas de la agenda bilateral (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2021).

El segundo y más importante paso para la reactivación de la relación bilateral se dio con el inicio del tercer gobierno del presidente Lula da Silva en enero de 2023. Hacemos referencia a una nueva etapa en la dinámica bilateral de Perú y Brasil. En diciembre de 2022, tanto el presidente electo, como el futuro Canciller Viera se pronunciaron sobre la sucesión presidencial que llevó al poder a la presidenta Boluarte. A inicio de 2023, una delegación peruana integrada por el presidente del Consejo de Ministros y la Canciller peruana, viajaron a la toma de mando de Lula da Silva en Brasilia. En lo que va del 2023, se ha registrado una reunión bilateral entre Boluarte y Lula, en el marco de la Cumbre Amazónica, y siete reuniones entre Cancilleres.

Es evidente el interés de Brasil en mantener un rol activo en foros internacionales, tanto multilaterales como bilaterales y fronterizos. Con el lema “*o Brasil está de volta*” se ha impulsado la característica diplomacia presidencial de Lula en foros como la COP 28, el G-20 y regionalmente, en la CELAC, Mercosur y OTCA.

Entre los temas planteados por el gobierno del presidente Lula, se destaca la protección del medio ambiente, con un enfoque particular en la Amazonía. No obstante, también se ha mostrado interés en promover la agenda de conectividad e interconexión vial en la región amazónica. La salud, específicamente la salud indígena, ha sido otro aspecto destacado. Según el Consenso de Brasilia: Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur, se han identificado 12 áreas prioritarias de trabajo, que incluyen cambio climático, cooperación transfronteriza, desarrollo

social, infraestructura y transporte, integración productiva, salud, seguridad alimentaria, entre otras.

Los intereses del Perú con relación al Brasil:

La Política Exterior Peruana (PEP) se centra en el ideal de integración latinoamericana y en el mantenimiento de relaciones bilaterales de cooperación con sus vecinos, según señala Jordán (2017, p. 55). Para García Belaunde, este enfoque parte de la conciencia de que, individualmente, el país no tiene el poder suficiente para influir a nivel internacional, y que la conformación de unidades políticas y económicas más grandes nos permitiría competir en ese escenario (García Belaunde, 2015).

Respecto a Sudamérica, dentro del Acuerdo Nacional se destaca en la sexta política, objetivo 1, punto d) que el Estado peruano " *impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos*" (Acuerdo Nacional, 2002).

Desde la perspectiva de los funcionarios diplomáticos peruanos, los intereses peruanos respecto a Brasil se pueden dividir en dos ámbitos: uno político y otro económico-comercial. En la vertiente política, se busca capitalizar el actual liderazgo regional de Brasil, utilizando su proyección internacional como plataforma para abordar cuestiones compartidas en foros globales. En cuanto al aspecto económico-comercial, se busca aprovechar la importancia del Puerto de Chancay para impulsar la interconexión vial. Esto abarca tanto el eje interoceánico norte, que conecta Paita con Yurimaguas, Iquitos y Manaus, como la carretera interoceánica sur.

Evolución de la agenda en los gobiernos peruanos

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se pueden destacar dos puntos en la agenda con Brasil. En primer lugar, la integración política sudamericana. Se planteó integrarse al mundo a partir de iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones. En segundo lugar, la integración física. Se promovió la construcción de la carretera interoceánica para dinamizar las economías y mercados transfronterizos e interregionales.

Durante el segundo gobierno de Alan García se profundizó la integración con el Brasil mediante proyectos más amplios en desarrollo social y económico (Novak, 2012).

El gobierno de Ollanta Humala tuvo la visión de “*posicionar al Perú como una potencia regional emergente de mediana dimensión*” (Jordán, 2017, p. 57). Para ello, se priorizó fortalecer las relaciones vecinales, y así lograr la inclusión social de las poblaciones en zonas de frontera.

En el gobierno de Kuczynski y Vizcarra destaca el protagonismo peruano en la crisis venezolana. Sin embargo, la inestabilidad política del Perú tuvo un impacto negativo en las relaciones bilaterales con Brasil.

Durante el Gobierno de Pedro Castillo, el acontecimiento más significativo fue el encuentro presidencial de 2022, que culminó con la Declaración de Porto Velho. Este documento actualizó la agenda bilateral al más alto nivel, representando el primer encuentro presidencial entre Perú y Brasil después de nueve años.

La Declaración de Porto Velho tiene 36 puntos, divididos en 12 temas, siendo los más desarrollados la conexión multimodal y los temas económico-comerciales. Respecto a la conexión multimodal, se acordó la creación de un Grupo de Trabajo que explore medidas para facilitar el tránsito y comercio transfronterizo. Asimismo, se acordó negociar próximamente el establecimiento de corredores multimodales en la ZIF norte y sur, así como la conexión terrestre entre Cruzeiro do Sul y Pucallpa. El asunto de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul, ha sido ampliamente abordado en la agenda fronteriza desde los interés de distintos actores, como son: el Estado brasileño que lo promueve, los gobiernos locales que también lo promueven, y los sectores nacionales peruanos, como el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) que ha mostrado opinión técnica desfavorable.

Respecto a los temas económico-comerciales, se revisaron los avances del Acuerdo de Complementación Económica ACE-58 y se acordó impulsar el Acuerdo de Profundización Económico-Comercial.

Para García Belaunde (2015), uno de los temas más importantes de la agenda bilateral es la cooperación amazónica, al respecto, el Perú debe tener una

política activa y eficaz en problemas compartidos como la degradación ambiental, el tráfico de drogas, la biopiratería, la pobreza y la protección del recurso hídrico.

3.2.2. La agenda fronteriza

El segundo elemento de la cooperación transfronteriza es la agenda fronteriza, donde encontraremos los temas de interés de ambos Estados respecto a la integración amazónica.

Después de presentar los puntos generales de la agenda bilateral que actúan como directrices y parámetros de la relación entre los Estados, pasaremos ahora a analizar los asuntos específicos de carácter fronterizo. Para ello, se han empleado las actas de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), que se ha reunido en 6 oportunidades desde noviembre de 2010 hasta setiembre de 2020. Nos referimos al *“principal mecanismo de diálogo y cooperación bilateral en materia de desarrollo e integración de las zonas de frontera del Perú y Brasil. Presidida por los Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos Estados”* (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2010, art. 1). La CVIF es el mecanismo encargado de coordinar a los diferentes actores que participan en la integración fronteriza.

El análisis de estas Actas nos brinda una clara idea de la evolución de los temas y la importancia que se les dio a lo largo del tiempo, puesto que, en ellas se registran los avances y estancamientos de los compromisos bilaterales en materia fronteriza. La información de estos datos primarios es complementada por los Informes de los Secretarios Ejecutivos, presentados antes de cada CVIF. En estos documentos se hace seguimiento a los compromisos asumidos, y se analizan los puntos relevantes para las siguientes reuniones viceministeriales, en base a los informes de los Grupos de Trabajo Binacional y los Comités de Frontera.

La periodicidad de las reuniones de la CVIF:

Un primer elemento para destacar es la “periodicidad”, es decir, la frecuencia de las reuniones de la CVIF desde el momento de su creación en 2009. Como señala su Reglamento, específicamente en el artículo 3 sobre las reuniones, se establece la disposición de *“realizar al menos una reunión ordinaria al año, de forma alternada, y de preferencia en el primer trimestre”* (Reglamento CVIF,

2010, art. 3). Sin embargo, las reuniones anuales solo se llevaron a cabo hasta el año 2011.

Se debe recordar que el Acuerdo Marco de la ZIF fue firmado en diciembre de 2010 por los presidentes Alan García y Lula da Silva para fomentar la integración fronteriza. Durante sus gobiernos, dichos presidentes le dieron continuidad a este proceso. En la Tabla 6 podemos observar que la CVIF se instaló en junio de 2010, todavía ese año, en la ciudad de Lima, se realizó la segunda reunión de la CVIF, en diciembre de 2010. En menos de un año, en octubre de 2011, se realizó la tercera CVIF en la ciudad de Brasilia. Esta reunión se realiza en el tiempo acordado, incluso con presidentes y gabinetes recién instalados en sus cargos, en Brasil, Dilma Rousseff desde enero de 2011, y en Perú, Ollanta Humala desde julio de 2011. La curva de aprendizaje, propia de los nuevos gobiernos, no fue una barrera para la realización de la III CVIF.

Tabla 6. Periodicidad de la CVIF

Reuniones de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú-Brasil		
Evento	Ciudad	Fecha
Acuerdo Marco ZIF	Lima	11 de diciembre de 2009
I CVIF (Instalación)	Brasilia	11 de junio de 2010
II CVIF	Lima	29 de noviembre de 2010
III CVIF	Brasilia	24 de octubre de 2011
IV CVIF	Lima	21 de agosto de 2013
V CVIF	Brasilia	7 de julio de 2015
VI CVIF (virtual)	Lima	16 de setiembre de 2020

Fuente: Elaboración Propia, basado en Actas CVIF.

Sin embargo, en 2012 no se registra la reunión anual de la CVIF, fue la primera vez que esto sucede, aunque no sería la última. En agosto de 2013 se realizó la cuarta CVIF en la ciudad de Lima; y dos años después, en julio de 2015, se realizó en Brasilia la quinta CVIF. Esta fue la última CVIF durante los gobiernos de Humala y Rousseff.

Al respecto, se puede deducir que el impulso proyectado por los presidentes Alan García-Lula da Silva con la firma del Acuerdo Marco, no fue continuado con la misma intensidad durante los gobiernos de Ollanta Humala y Dilma Rousseff,

sin que ello signifique la paralización del proceso de integración fronterizo. Simplemente, se redujo la frecuencia, pasando de reuniones anuales a reuniones bianuales de la CVIF. Debemos recordar que el año 2013 estalló el escándalo de corrupción Lava Jato, cuyo impacto negativo en la relación bilateral fue explicado en páginas anteriores.

Pasaron cinco años para que se realice la VI y última CVIF, el 16 de setiembre de 2020 en la ciudad de Lima, durante los gobiernos de los presidentes Martín Vizcarra de Perú y Jair Bolsonaro de Brasil. Esta reunión se realizó en formato virtual debido a la pandemia de la COVID-19.

Debemos anotar que entre 2016 y 2020, ambos países vivieron agitados coyunturas políticas internas. En Perú, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski sufrió los efectos de una oposición política mayoritaria que motivó su renuncia en mayo de 2018, a menos de 2 años de gobierno. Continuó la disolución constitucional del congreso en setiembre de 2019 durante el gobierno de su vicepresidente y sucesor, Martín Vizcarra. En Brasil, la presidenta Dilma Rousseff fue destituida por el Senado en agosto de 2016, a dos años de iniciado su segundo gobierno. Fue sucedida por Michael Temer, quien gobernó hasta 2018.

Finalmente, han pasado más de 3 años sin que se realice la séptima CVIF, que estuvo programada para 2021. Nuevas dificultades se sumaron al contexto atípico de la pandemia. En Perú destaca la creciente inestabilidad política que ocasionó la presidencia de cinco mandatarios desde la última CVIF. En Brasil, como se explicó anteriormente, la política exterior del gobierno Bolsonaro ha sido calificada como “aislacionista y conservadora” (Herz, 2022). Sin embargo, durante el 2023 se han registrado importantes reuniones preparatorias para la pronta realización de la VII CVIF.

Análisis de los principales temas en la agenda de la CVIF:

En primer lugar, se realizará una revisión de los temas abordados en cada CVIF, para después identificar la evolución de los temas más recurrentes y aquellos que se tocan de forma eventual.

El acta de la segunda CVIF (2010) aborda 16 temas, entre ellos, los Planes Operativos de las Zonas de Integración Fronteriza, interconexión física, Control

Integrado en el Paso de Frontera Iñapari-Assis, vuelos transfronterizos, *roaming* internacional fronterizo, interconexión eléctrica fronteriza, proyectos de cooperación fronteriza, cooperación en navegabilidad fluvial, cooperación entre el Banco de la Nación y la Caja Económica Federal, régimen especial de comercio para localidades aisladas, aplicación del Convenio SIVAM-SIPAM en las zonas de integración fronteriza, creación de un Foro de Municipios de Frontera, creación de un Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Prevención de Ilícitos Fronterizos (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2010b).

El acta de la tercera CVIF (2011) incluye una agenda de 17 temas, entre ellos, los avances del Grupo de Trabajo de Salud en Frontera, cooperación en educación, resultados del Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica, desarrollo productivo de zonas logísticas de trato especial, reactivación del Grupo de Cooperación Ambiental Fronterizo y del Grupo de Trabajo de Cooperación Policial Fronterizo, proyecto de manejo de recursos naturales en la región fronteriza Acre-Ucayali, Comités de Frontera, Foro de Municipios Fronterizos, Cooperación entre la Caixa Econômica Federal y el Banco de la Nación, vuelos transfronterizos, conexión vial entre Cruzeiro do Sul y Pucallpa, cooperación en telecomunicaciones (*roaming* fronterizo), cooperación energética en la frontera – interconexión eléctrica entre Islandia-Benjamin Constant y la posible cooperación en el Valle del río Purús, Planes Operativos de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), control integrado en los pasos de frontera (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2011b).

Las partes definieron una agenda prioritaria para la Secretaría Ejecutiva, que incluye: el apoyo a zonas aislada de difícil acceso, la formulación de Planes Operativos para Yavarí y Purús, fortalecer el emprendimiento en la ZIF enfocado en la micro y pequeña empresas, transferencia tecnológica con uso sustentable de recursos, así como la identificación de mecanismos para financiar las acciones de la ZIF.

El acta de la cuarta CVIF (2013) desarrolla una agenda compuesta por ocho temas y 15 subtemas. En primer lugar, se discutió sobre la Zona de Integración Fronteriza, con subtemas que incluyen la Estrategia del sector sur de la ZIF, los Planes Piloto de Yavarí y Purús, y las cadenas productivas e innovación en la ZIF.

En segundo lugar, se trató la reunión de autoridades locales y regionales, con subtemas que abarcaron los comités de frontera y el foro de municipios. El tercer tema abordado fue la cooperación técnica en frontera, que incluyó subtemas como la cooperación técnica en materia productiva y cooperación entre el Banco de la Nación-Caixa Económica Federal. El cuarto tema se enfocó en el desarrollo social, abordando subtemas como el Grupo de Trabajo de Salud en Frontera y cooperación en educación.

El quinto tema fue sobre conectividad y se dividido en 4 subtemas: el convenio sobre telecomunicaciones en frontera; la interconexión ferroviaria y vial; el Eje Multimodal del Amazonas; y los vuelos transfronterizos. El sexto tema abordó la facilitación del tránsito transfronterizo, con subtemas como el ingreso de vehículos y embarcaciones y el control integrado fronterizo. El sétimo tema se centró en el comercio transfronterizo, y el octavo en la cooperación ambiental fronteriza (CVIF, 2013).

El acta de la V reunión de la CVIF (2015) tiene 30 puntos divididos en 12 temas, entre ellos: 1) control fronterizo integrado; 2) transporte terrestre; 3) transporte y comercio fluvial; 4) Grupo de Trabajo en Salud de Frontera; 5) Estrategia de desarrollo para el sector sur de la ZIF; 6) Estrategias de desarrollo para los sectores centro y norte; 7) Comités de Frontera; 8) telecomunicaciones – acuerdo sobre *roaming*; 9) vuelos transfronterizos; 10) proyecto de piscicultura en la frontera norte; 11) cooperación ambiental fronteriza en asuntos indígenas; y 12) cooperación técnica (CVIF, 2015).

El acta de la VI reunión de la CVIF (2020) incluye 28 puntos agrupados en 10 temas y 6 subtemas, a saber, 1) pasos de frontera, control fronterizo y aduanas temporales; 2) Comités de Frontera; 3) telecomunicaciones; 4) Zonas de Integración Fronteriza; 5) cooperación bilateral, con los subtemas de salud, ambiente, sociales y técnica; 6) comunidades indígenas y pueblos aislados; 7) eje multimodal y cooperación económica; 8) tráfico de personas y explotación sexual; 9) vuelos transfronterizos; y finalmente, 10) conexión multimodal con los subtemas de navegación de los ríos amazónicos y corredor multimodal (CVIF, 2020).

Análisis del Control Integrado de los Pasos de Frontera

El tema del “**control integrado de los pasos de frontera**” estuvo presente en todas las reuniones de la CVIF. En la II CVIF de 2010 se felicitó la instalación del Comité de Coordinación Bilateral en el Área de Control Integrado Iñapari-Assís, realizado en noviembre de 2010. Los coordinadores de este Comité son el alcalde de Iñapari por el lado peruano y la Receita Federal por el lado brasileño. Este punto deriva de un compromiso presidencial para “*avanzar hacia el control integrado de la frontera*” (Secretaría Ejecutiva CVIF, 2010). El objetivo es facilitar el tránsito de personas, mercancías y vehículos para promover el uso de la carretera interoceánica. Por ello, se instruyó a la Secretaría Ejecutiva a que coordine un primer ejercicio de control integrado en 2011, se avance hacia la homologación de horarios y se intercambie información sobre la normativa vigente en cada país.

En la III CVIF de 2011, las partes instaron aprobar el Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral de Control Integrado y se comprometieron a realizar el segundo ejercicio de control integrado en Iñapari-Assís (ZIF sur) en 2012, así como el primer ejercicio de control integrado en Santa Rosa-Tabatinga (ZIF norte). El Perú informó sobre el estudio para la construcción de un complejo fronterizo con miras al control integrado.

En la IV CVIF de 2013, se conversó sobre avances en la mejora de la infraestructura física. Los representantes peruanos informaron sobre los avances en la construcción de un centro de control fronterizo en Iñapari, y Brasil informó sobre mejoras en la infraestructura del centro de control fronterizo de Assís, con miras a convertirse en una “aduanas modelo”.

Asimismo, se acordaron medidas para facilitar el tránsito fronterizo de vehículos, incluyendo “*el ingreso temporal de embarcaciones peruanas por territorio brasileño y vehículos por la Carretera Interoceánica Sur*” (CVIF, 2013, p. 5).

En la V CVIF de 2015 se destacó la importancia de integrar virtualmente las aduanas de Brasil y Perú, en Assís e Iñapari, para agilizar el control aduanero. Por último, en la VI CVIF de 2020, se acordaron acciones para contar con un control fronterizo integrado: 1) La parte peruana propuso ejecutar un proyecto piloto de

Control Integrado en Iñapari-Assís, así como 2) Ampliar los horarios de atención en la parte brasileña para homologarse con el lado peruano que atiende 24/7. Esto significa que el compromiso de homologación de horarios, tratado desde 2010, todavía no se concreta. Por último, se informó sobre los avances en la construcción del Centro de Atención Fronterizo en Iñapari, que fue abordado en la reunión de 2013 y que todavía no se realiza.

Tabla 7. Control Integrado de los Pasos de Frontera

CONTROL INTEGRADO DE LOS PASOS DE FRONTERA	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Control integrado de los pasos de frontera	
Instalación en 11/2010 del Comité de Coordinación Bilateral del Área de Control Integrado Iñapari-Assís (Alcalde Iñapari y Receita Federal), para facilitar el tránsito de personas, mercancías y vehículos. 1er ejercicio programado en 2011.	
Fue un compromiso presidencial avanzar hacia el control integrado de la frontera.	
Régimen especial de comercio para localidades aisladas o de difícil acceso	
En base a la instrucción presidencial se conformó el GTB para comercio de localidades fronterizas aisladas. Apoyo de GTBs comercio y desarrollo fronterizo.	
Se realizaron 2 reuniones en 2010, que identificaron las localidades y la necesidad de crear un régimen de comercio especial que incentive el intercambio de producto.	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
Control integrado de los pasos de frontera	
Instan aprobar el Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral de Control Integrado. Compromiso para realizar el 1er Ejercicio de Control Integrado en Santa Rosa-Tabatinga y el 2do Ejercicio en Assis-Iñapari (2012).	
Estudio para construir el Complejo Fronterizo en el lado peruano.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Facilitación del tránsito fronterizo	
Ingreso de vehículos por la Carretera Interoceánica Sur y de embarcaciones peruanas a Brasil.	
Pre-inversión para construcción de un centro de control fronterizo nacional en Iñapari y mejoramiento en Assis.	
Comercio transfronterizo	
Destacaron el aumento significativo del intercambio comercial entre las regiones y estados fronterizos por la Carretera Interoceánica Sur.	
Alianzas empresariales entre la cámara de comercio de regiones fronterizas.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Control fronterizo integrado	
Integrar a la brevedad los sistemas virtuales y procesos de aduanas en Iñapari-Assis.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Pasos de frontera, Control fronterizo y aduanas temporales	
Acciones para contar con un control fronterizo integrado:	
1) Ejecutar un proyecto piloto de Control Integrado en Iñapari-Assis.	
2) Intercambiar información aduanera de vehículos en la zonas de frontera.	
3) Programa Operador Económico Autorizado (OEA).	
Homologar procedimiento sanitarios y fitosanitarios en la frontera Iñapari-Assis.	

En términos general podemos decir que, entre la II-CVIF de 2010 y la IV-CVIF de 2013 se observa dinamismo entre las partes y avances en la materia, sin embargo, en los años siguientes la intensidad disminuye. La V-CVIF de 2015 fue muy declarativa y no hace seguimiento de los avances previos. La VI-CVIF de 2020, retoma los puntos de la agenda después de 7 años.

No obstante, podemos mencionar dos logros significativos; en primer lugar, la creación del Comité de Coordinación Bilateral en el Área de Control Integrado Iñapari-Assís que reúne autoridades de ambas partes; en segundo lugar, el proyecto piloto de Control Integrado en Iñapari-Assís. De esta forma, es evidente que el impulso inicial está enfocado en el sector sur, aunque las acciones todavía no se han implementado adecuadamente.

Análisis de los Comités de Frontera

El tema de los “**comités de frontera**” ha sido abordado propiamente desde la III-CVIF de 2011 hasta la última reunión de 2020. En la II-CVIF (2010) los asuntos del comité de frontera son discutidos dentro de la agenda de la Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Respecto a la zona norte, se registra la conformación del Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant y se proponen proyectos fronterizos. Respecto a la zona sur, se comunica la reactivación del Comité de Frontera Iñapari-Assís. No hay mención sobre el Comité de Frontera de Purús (zona centro). Adicionalmente, se debe mencionar la propuesta de creación de un Foro de Municipios Fronterizos, para “*promover el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas en materia de desarrollo urbano*” (Secretaría Ejecutiva, 2010) entre alcaldes locales de la ZIF.

En la III-CVIF de 2011, se decidió crear el Comité de Frontera Santa Rosa-Puerto Esperanza (también denominada Purús-Santa Rosa do Purús) mediante intercambio de Notas Diplomáticas en el próximo encuentro de Cancilleres de Perú y Brasil el 31 de octubre de este año. De la misma forma, se convocó a nuevas reuniones de los Comités de Frontera “Iñapari-Assís” e “Islandia-Benjamin Constant”, en fechas por definir. Respecto al Foro de Municipios Fronterizos, se felicitó los resultados alcanzados en el I Foro realizado en junio de 2011 en Río Branco; y en el II Foro realizado en octubre de 2011 en Puerto Maldonado.

Asimismo, se manifestó apoyo para realizar el III Foro en Pucallpa durante 2012. Podemos ver que los foros muestran más dinamismo que los Comités de Frontera.

En la IV-CVIF de 2013, realizada en Lima, ambas Cancillerías iniciaron coordinaciones con los gobiernos regionales y locales para concretar las reuniones del Comité de Frontera Islandia-Benjamin-Constant en noviembre de 2013; y del Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús en 2014. Con relación al III Foro de Municipios Fronterizos, se confirmó su realización en Pucallpa en octubre de 2013.

En la V-CVIF de 2015, realizada en Brasilia, se revisó el avance de los comités de frontera. Se reconoció el resultado positivo del Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant, que se reunió en abril de 2014, donde se expresó disposición para cooperar en la gestión conjunta de residuos sólidos. También se destacó los entendimientos alcanzados en la reunión del Comité de Frontera Iñapari-Assis (setiembre de 2014) en temas como *“el tránsito de vehículos, la facilitación del comercio, coordinación en temas fronterizos como combate al crimen”* (CVIF, 2015, punto 18). Por último, se acordó consultar a los gobiernos de Acre y Ucayali para realizar la primera reunión del Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús.

En la reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores del 26 de mayo de 2019, se acordó reestructurar los 28 mecanismos bilaterales existentes, entre ellos, los comités de frontera. De este modo, el 14 de setiembre del 2020 se crearon los Comités de Frontera Amazónicos con el objetivo de promover mayor participación de autoridades locales.

En la VI-CVIF de 2020, se saludó la creación de los nuevos comités, de forma que, el Comité Norte subsumió al Comité Islandia-Benjamin Constant y el Comité Sur subsumió a los Comités Purús-Santa Rosa do Purús e Iñapari-Assis. Se acordó convocar a los Comités de Frontera Norte y Sur en 2020 y 2021, respectivamente.

Tabla 8. Comités de Frontera

COMITÉS DE FRONTERA	
II CVIF (Lima)	
29 de noviembre de 2010	
Agenda de las 3 ZIF	
Norte	Conformación del CF Islandia - Benjamin Constant
	Proyecto de interconexión eléctrica Islandia-BC
	Regimen especial de comercio, roaming, navegación fluvial, promoción productiva
Centro	Estudio para la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul
	Roaming Fronterizo en la cuenca del río Purús, misión de navegación fluvial, régimen especial de comercio
Sur	Reactivación del CF Iñapari-Assis
	Financiamiento CAF para Plan Operativo Sector Sur. Líneas de trabajo
	Proyecto promoción productiva, control integrado, vuelos Cusco-Río Branco
Interconexión eléctrica fronteriza	
Proyecto entre Islandia-Benjamin Constant, para abastecer de energía eléctrica a Islandia. Evaluar proyecto en Puerto Esperanza-Santa Rosa.	
Propuesta de creación de un Foro de Municipios Fronterizos	
Promover información, experiencias y prácticas en desarrollo urbano.	
Apoyo de alcaldes de Río Branco, Epitaciolandia, Brasileia, Assis.	
III CVIF (Brasilia)	
24 de octubre de 2011	
Comités de Frontera	
Deciden crear el Comité de Frontera Santa Rosa-Puerto Esperanza por Intercambio de Notas Diplomáticas.	
Cooperación energética en la frontera.	
Interconexión eléctrica entre Islandia-Benjamin Constant y cooperación energética en el Valle del Río Purús.	
Foro de Municipios Fronterizos	
I Foro de Municipios Fronterizos Perú-Brasil en 06/2011, en Río Branco.	
II Foro de Municipios Fronterizos en 10/2011, en Puerto Maldonado.	
IV CVIF (Lima)	
21 de agosto de 2013	
Reunión de Autoridades Locales y Regionales	
Cancillerías, Gobiernos regionales y locales coordinan las reuniones del Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant (2013), Comité de Frontera Purús-Santa Rosa (2013) y Comité de Frontera Iñapari-Assis en 2014.	
III Foro de Municipios en octubre de 2013 en Pucallpa.	
V CVIF (Brasilia)	
7 de julio de 2015	
Comités de Frontera	
C. F. Purús-Santa Rosa: realizar 1ra reunión (coordinar Acre-Ucayali).	
Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant: se reunió en abril de 2014. Hay disposición de las dos ciudades para intensificar la cooperación bilateral en gestión de residuos sólidos.	
Comité de Frontera Iñapari-Assis: se reunió en setiembre de 2014. Destacan resultados en tránsito de vehículos, facilitación del comercio, temas migratorios y combate de ilícitos fronterizos.	
VI CVIF (Lima)	
16 de setiembre de 2020	
Comités de Frontera	
Se crearon los nuevos Comités de Frontera Norte y Sur con intercambio de Notas Reversales en 2020.	
Convocar a los Comités Frontera Sur Norte en 2020 y 2021, respectivamente.	

En términos generales, se observa que, en las primeras reuniones, la CVIF promovía tanto los Comités de Frontera como los Foros de Autoridades Locales, sin embargo, en las últimas actas, el asunto de los comités de frontera ha crecido y los Foros de Autoridades Locales han desaparecido. Consideramos que la CVIF acompañó el desarrollo de los Foros para incentivar la participación de las autoridades locales en temas transfronterizos. Sin embargo, con la creación y reactivación de los Comités de Frontera se tuvo un mecanismo dentro del esquema multinivel de integración fronteriza para convocar a los actores locales. Consecuentemente, los foros de autoridades de frontera continuaron realizándose por iniciativa de los gobiernos municipales, como expresión de paradiplomacia entre las regiones y estados fronterizos.

La segunda y tercera reunión de la CVIF tuvo el objetivo de crear y reactivar los tres comités de frontera (2010 y 2011); posteriormente, en la cuarta y quinta reunión el objetivo fue que los comités se instalen y reúnan para tratar temas fronterizos; sin embargo, ante la nula participación desde 2014, se decide la Creación de los Comités de Frontera Amazónicos, hecho registrado en la sexta CVIF de 2020.

Cooperación bilateral en temas sociales

Con relación a la “**cooperación bilateral en temas sociales**”, se abordan los asuntos vinculados a la salud y educación. En la II-CVIF de 2010, los temas sociales fueron incluidos en la agenda de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), pero de forma difusa con mención a proyectos sociales.

En la III-CVIF, de 2011, se registran los informes del Grupo de Trabajo en Salud de Frontera, como el estado de la negociación del Acuerdo para Prestación de Servicios de Salud en la Frontera; y la intención de convertir el Proyecto de Sistemas de Telemedicina de la región de Purús en un proyecto binacional. Respecto a la cooperación en educación, se decidió crear un Subgrupo de Educación para realizar proyectos de educación bilingüe en escuelas de frontera, posiblemente en Iñapari-Assis, así como, profundizar el intercambio de experiencias en educación intercultural.

En la IV-CVIF de 2013, se registró la decisión de realizar la IV reunión del GT en salud de frontera en la ciudad de Iquitos, en noviembre de 2013. Respecto a la cooperación en educación, se insistió en crear el Subgrupo de Educación.

Tabla 9. Cooperación en temas sociales

COOPERACIÓN BILATERAL EN TEMAS SOCIALES	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
GT Salud en Frontera	
Negociación del Acuerdo para Prestación de Servicios de Salud en la Frontera.	
Proyecto peruano de Sistema de Telemedicina realizado en la Provincia Purus para que sea binacional.	
Cooperación en educación	
Decisión de crear el Subgrupo de Educación para proyectos de educación bilingüe en escuelas de frontera, posiblemente en Iñapari-Assis.	
Intercambio de experiencias sobre educación intercultural.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Desarrollo social	
Grupo de Trabajo de Salud en la Frontera	Realizar la IV Reunión del GT de Salud en la Frontera en 11/2013
Cooperación en educación	Deciden crear el Subgrupo de Educación mediante Acuerdo Complementario
	XII Edición de los Juegos de los Pueblos Indígenas de Brasil
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Grupo de Trabajo de Salud en Frontera	
Saludaron la realización de la IV Reunión del GT de Salud em Frontera em Lima em febrero de 2014.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Cooperación bilateral en Salud	
Reactivar el GT en Salud de Frontera.	
Cooperar para el intercambio de experiencias en fronteras en los C.F. Norte y Sur.	
Implementar el MOU entre los Ministerios de Salud, suscrito en 2013, con acciones de atiendan a las zonas de frontera.	
Cooperación bilateral en temas sociales	
Perú mostró interés en conocer los programas Bolsa Familia, para promover educacion y salud a familias en situación de pobreza.	

En la V-CVIF, de 2015, se registraron los resultados de la IV reunión del GT en Salud de Frontera, realizada en febrero de 2014. Cinco años después, en la VI-CVIF, de 2020, se decidió reactivar el Grupo de Trabajo en Salud de Frontera para realizar un intercambio de experiencia en los Comités de Frontera Norte y Sur. Asimismo, se acordó implementar el Memorándum de Entendimiento firmado entre los Ministerios de Salud de ambos países, suscrito en 2013, para atender a las zonas

de frontera. Por último, Perú mostró interés en conocer programas brasileños como Bolsa Familia, para brindar educación y salud a familias en situación de pobreza.

En términos generales, se observa que los temas sociales, tanto de salud como educación, no han tenido poco desarrollo en la CVIF. Desde la tercera CVIF se registran informes del GTB en Salud de Frontera; sin embargo, no se observan avances significativos, por el contrario, en la última CVIF, dicho GT se encontraba inactivo. Los avances en materia educativa son aún menos significativos.

Conectividad

El tema de “conectividad” fue ampliamente tratado en todas las reuniones de la CVIF. A continuación, se presentarán los cuatro subtemas abordados en la temática de conectividad: 1) telecomunicaciones; 2) interconexión vial; 3) navegación fluvial y conexión multimodal; y 4) vuelos transfronterizos.

Con relación a las **telecomunicaciones**, la II CVIF de 2010, informó sobre los lineamientos técnicos para la firma de un acuerdo sobre *roaming* internacional fronterizo entre las agencias de telecomunicaciones de Perú (OPSITEL) y Brasil (ANATEL). De esta manera se busca promover la integración entre poblaciones de frontera. Al respecto, se propuso un proyecto piloto en Iñapari-Assis.

Tabla 10. Telecomunicaciones

TELECOMUNICACIONES	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Roaming internacional fronterizo	
Dirigido a localidades de frontera Norte, Centro, Sur.	
Plan Piloto de Roaming fronterizo en Iñapari-Assis.	
OPSITEL y ANATEL trabajan en un acuerdo sobre roaming internacional fronterizo.	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
Cooperación en telecomunicaciones (roaming fronterizo)	
Perú debe informar sobre la viabilidad jurídica de la eliminación del roaming en las Zonas de Frontera.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Pronta suscripción del Convenio sobre Telecomunicaciones en Frontera.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
El Acuerdo de Telecomunicaciones para eliminar el cobro del roaming en zonas de frontera fue suscrito en nov de 2013 por ANATEL y OPSITEL.	
Reunir a ANATEL y OPSITEL para aplicar el acuerdo.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Realizar la 1ra reunion de coordinación técnica entre ANATEL y OPSITEL para aplicar el Acuerdo de Integracion Fronteriza en Telecomunicaciones, suscrito en 2013.	
Interconexión de internet y fibra óptica en zonas de frontera.	

En la III-CVIF de 2011, se habló sobre la viabilidad jurídica del acuerdo para eliminar la cobranza de *roaming* en la zona de frontera. En el IV-CVIF de 2013, se informó sobre la pronta suscripción del acuerdo, que finalmente sería suscrito entre OPSITEL y ANATEL en noviembre de 2013. En la VI-CVIF de 2020, se acordó realizar la primera reunión de coordinación técnica para implementar el Acuerdo de Integración Fronteriza en Telecomunicaciones.

En relación con el transporte terrestre, en la II-CVIF de 2010, se propuso la creación del Grupo de Trabajo sobre Interconexión Vial y Ferroviaria para que coordine dos temas principales: la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y la Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú. La delegación brasileña ha propuesto un “Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en materia de Carreteras y Ferrovías” para acompañar la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul. En 2008, el Congreso de Perú promulgó la Ley N° 29207, que declara de interés nacional la construcción de la “Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú”, la misma que unirá el puerto de Paita con Pucallpa y Cruzeiro do Sul. Es evidente el interés de Brasil en concretar la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y la intención peruana en promover la ferrovía transcontinental.

En la III-CVIF de 2011, la delegación brasileña presentó la iniciativa de realizar un Seminario sobre la Ferrovía Transcontinental y sobre la importancia de la interconexión entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Perú (MTC) gestionó el estudio de pre-inversión para la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Se informó que ya existe una vía afirmada que une Cruzeiro do Sul con la frontera peruana, pero atraviesa áreas protegidas. Además, se informó que el Estado de Acre promueve la construcción de la vía férrea. Se reafirmó la necesidad de crear el GTB sobre Interconexión Vial y Ferroviaria.

En la IV-CVIF de 2013, se informó que no se ha concretado el Memorándum de Entendimiento sobre carreteras y vías, ni el GTB sobre interconexión vial. En la V-CVIF de 2015, se reconoció la importancia del Memorándum de Entendimiento Perú-Brasil-China sobre cooperación ferroviaria para impulsar la conexión ferroviaria binacional. Finalmente, se acordó flexibilizar

el control para ingreso de vehículos, en cuanto Brasil no ratifica el Acuerdo para la Facilitación del Tránsito de Vehículos de Uso Particular, suscrito en 2009.

En términos generales, las iniciativas para la integración vial estuvieron enfocadas en unir Pucallpa y Cruzeiro do Sul. Se observa gran dinamismo en las primeras reuniones, pero desde la IV-CVIF, la intensidad de la cooperación ha disminuido, hasta no ser abordada en la última CVIF de 2020. Debemos anotar, que se trata de un tema sensible por los intereses económicos e impactos ambientales que involucra, siendo importante el posicionamiento de los actores nacionales y locales.

Tabla 11. Transporte terrestre

TRANSPORTE TERRESTRE	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Iniciativa para la creación del GT sobre Interconexión Vial y Ferroviaria:	
1. Carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul: Propuesta brasileña en evaluación en Perú	
2. Ferrovía Transcontinental Paita-Pucallpa-Cruzeiro do Sul	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
Conexión vial entre Cruzeiro do Sul y Pucallpa	
Iniciativa brasileña para realizar Seminario sobre Ferrovía Transcontinental.	
Se toma nota de la importancia de la interconexión Pucallpa-Cruzeiro do Sul.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Interconexión ferroviaria y vial	
Se prevé la creación del Grupo de Trabajo sobre Interconexión Ferroviaria en el ámbito del CVIF.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Acuerdo para la Facilitación del Tránsito de Vehículos de Uso Particular, suscrito em 2009, pendiente de ratificación por Brasil.	
Suscripción MOU Brasil-Perú-China sobre Conexión Ferroviaria Bioceánica.	

En materia de *transporte fluvial*, se destaca la importancia de la conexión multimodal en la región amazónica. En la II-CVIF de 2010 se presentó el Acuerdo de Cooperación en Materia de Transporte Fluvial de los Ríos Amazónicos (2010), que busca mejorar la infraestructura vial. Para tal fin, se realizaron dos visitas técnicas en los ríos Amazonas, Marañón, Ucayali, Negro, Tapajos y Madeira. En la IV-CVIF de 2013, se discutieron los avances para la implementación del Eje Multimodal Amazonas (Paita-Yurimaguas-Manaus), que busca incrementar el flujo de personas y mercancías entre los dos países.

Tabla 12. Transporte fluvial

CONEXIÓN MULTIMODAL (FLUVIAL)	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Acuerdo de Cooperación en Materia de Transporte Fluvial de los Ríos Amazónicos (2010). Con interés en infraestructura fluvial.	
Se realizaron 2 visitas técnicas que visitaron los ríos Amazonas, Marañón, Ucayali, Negro, Tapajos y Madeira.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Eje multimodal del Amazonas (Paita-Manaus)	
Avances para la implementación el Eje Multimodal Amazonas para incrementar flujo personas y mercadería.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Transporte y Comercio Fluvial: Eje Multimodal Amazonas	
Suscribir el Reglamento de Navegación Comercial de los Ríos Amazónicos.	
Activar el GTB de Comercio y Facilitación del Tránsito Transfronterizo.	
Avances en el Eje Multimodal Amazonas: Construcción de la Carretera Paita-Yurimaguas + licitación de la Hidrovía Yurimaguas-Manaus.	
Reuniones de cooperación aduanera (Receita Federal-SUNAT) Peru-Brasil em 2014, 2015 para dinamizar comercio en el Eje multimodal Amazonas.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Brasil propone homologar Puerto Tabatinga para tránsito internacional fluvial de personas y productos y que Perú reconozca productos da Zona Franca Manaus.	
Perú pretende establecer Plataforma Flotante en la triple frontera.	
Conexión Multimodal	
Navegación de ríos amazónicos	Promover las negociaciones de un Reglamento de Navegación Comercial en los ríos amazónicos.
Corredor Multimodal	Establecer un corredor multimodal Purus (Ucayali), Puerto Maldonado, Rio Branco, Manuel Urbano, a través de Brasil.
	Brasil discute alternativas para conectar Cruzeiro do Sul y Pucallpa. Perú propone vía aérea.

En la V-CVIF de 2015, se acordó 1) reactivar Grupo de Trabajo Binacional de Comercio y Facilitación del Tránsito Transfronterizo; y 2) suscribir el Reglamento de Navegación Comercial de los Ríos Amazónicos. En relación al Eje Multimodal Amazonas, se informó sobre la construcción de la carretera Paita-Yurimaguas y la licitación de la Hidrovía Yurimaguas-Manaus; y la cooperación entre la Receita Federal-Sunat para dinamizar el comercio en dicho Eje.

En la VI CVIF de 2020, se reafirmó la importancia de negociar el Reglamento de Navegación de los Ríos Amazónicos. Ante la paralización de las negociaciones sobre la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul, se discutieron alternativas como la conexión aérea. Finalmente, Brasil propuso homologar el Puerto de Tabatinga para tránsito internacional fluvial de personas y productos.

Es evidente que la interconexión fluvial es un asunto gravitacional en la agenda fronteriza. Debido a las condiciones geográficas y desarrollo de infraestructura, la interconexión multimodal se presenta como la alternativa más viable.

Respecto a los vuelos transfronterizos, en la II-CVIF de 2010, se buscó otorgar sostenibilidad a los vuelos Cusco-Rio Branco, operador por la aerolínea Star Perú y subvencionado por el Estado de Acre. Se buscó darle la condición de aduana internacional al aeropuerto de Cruzeiro do Sul para el transporte de carga por vía aérea. Se acordó firmar un Acuerdo Binacional sobre Vuelos Transfronterizos en 2011.

Tabla 13. Vuelos transfronterizos

VUELOS TRANSFRONTERIZOS	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Otorgar sostenibilidad a los vuelos Cusco-Rio Branco (Star Perú).	
Aeropuerto Rio Branco tiene categoría internacional. Acre subvenciona por 6 meses.	
Darle condición de aduana internacional al aeropuerto de Cruzeiro do Sul para el transporte de carga por vía aérea.	
Firmar un Acuerdo Binacional sobre Vuelos Transfronterizos en 2011.	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
Brasil está elaborando una ley para crear Tarifa aeroportuaria especial para vuelos transfronterizos.	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Desarrollar políticas de incentivo al establecimiento de rutas aéreas fronterizas.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Brasil está analizando la propuesta peruana de Acuerdo sobre Vuelos Transfronterizos entregada en junio de 2015.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Perú le recordó a Brasil la propuesta de Acuerdo sobre Vuelos Transfronterizos entregada en junio de 2015, Brasil reanudará las negociaciones.	

En la III-CVIF de 2011, la delegación de Brasil informó que se está elaborando una ley para crear una tarifa aeroportuaria especial para vuelos transfronterizos. En la IV-CVIF de 2013, se acordó desarrollar políticas de incentivo al establecimiento de rutas aéreas fronterizas. En las dos últimas CVIF, se le recordó a los representantes brasileños sobre la propuesta peruana del Acuerdo sobre Vuelos Transfronterizos de 2015.

Es evidente la importancia de la conexión en la agenda fronteriza, tanto la fluvial, terrestre, aérea y en telecomunicaciones. Para tal fin, se han firmado

acuerdos y establecidos grupos de trabajo. Se destacan los avances en interconexión fluvial e intermodal, tanto en el sector norte como en el sector centro.

Estrategia de desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)

Al respecto, en la II-CVIF de 2010, se trabajó en una agenda para la zona norte, centro y sur. En la zona norte resalta el Proyecto de interconexión eléctrica para abastecer de energía eléctrica a Islandia desde Brasil. En la zona centro se discutió, una vez más, la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul y la necesidad de un régimen especial de comercio entre localidad de difícil acceso. En la zona sur, se informó sobre el financiamiento de la CAF para elaborar el Plan Operativo del Sector Sur.

En la III-CVIF de 2011 se presentaron las prioridades de la agenda fronteriza, las cuales son: promover proyectos de emprendimiento productivo, incentivar la transferencia tecnológica con enfoque sostenible y buscar financiamiento. Se decidió priorizar las regiones de difícil acceso como el Valle del río Purús y el Valle del río Yavarí. En la zona norte peruana se identificaron aliados locales como el Proyecto Especial Putumayo y el Proyecto Especial Pichis Palcazú. En la IV-CVIF de 2013, se informó sobre los talleres locales para la formulación de la Estrategia del Sector Sur, se propuso elaborar Planes Operativos Piloto en los Valles Yavarí, en la zona norte, y Purús en la zona centro. Se acordó que el Proyecto Especial Putumayo elaborará una propuesta para el Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant.

En la V-CVIF de 2015, se presenta la Estrategia del Sector Sur y se inician las coordinaciones con los gobiernos regionales y locales para implementar los proyectos de la Estrategia. Un informe de la Unión Europea identificó que la piscicultura es un área promisoría para el desarrollo en la frontera norte y el BID presentó una propuesta de innovación tecnológica para crear un *cluster* piscícola en la triple frontera de Perú-Colombia-Brasil. En la VI-CVIF de 2020, se estableció una agenda de seguimiento para implementar la Estrategia del Sector Sur. Del mismo modo, se definió dar seguimiento a los Planes Operativos de las zonas norte y centro en los Comités de Frontera respectivos.

Tabla 14. Estrategia de Desarrollo de las ZIF

ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF)	
II CVIF (Lima)	
29 de noviembre de 2010	
Agenda de las 3 ZIF	
Norte	Conformación del CF Islandia - Benjamin Constant
	Proyecto de interconexión eléctrica Islandia-BC
	Regimen especial de comercio, roaming, navegación fluvial, promoción productiva
Centro	Estudio para la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul
	Roaming Fronterizo en la cuenca del río Purús, misión de navegación fluvial, régimen especial de comercio
Sur	Reactivación del CF Iñapari-Assis
	Financiamiento CAF para Plan Operativo Sector Sur. Líneas de trabajo
	Proyecto promoción productiva, control integrado, vuelos Cusco-Río Branco
Interconexión eléctrica fronteriza	
Proyecto entre Islandia-Benjamin Constant, para abastecer de energía eléctrica a Islandia. Evaluar proyecto en Puerto Esperanza-Santa Rosa.	
III CVIF (Brasilia)	
24 de octubre de 2011	
Presentación de las acciones de la CVIF entre 2010 y 2011	
Prioridades de la agenda de integración fronteriza: Ayuda a zonas aisladas, emprendedurismo na ZIF, transferencia tecnológica y financiamiento ZIF.	
Financiado por la CAF para elaborar el Plan Operativo del Sector Norte y Centro.	
Se priorizará el Valle del río Javari y Valle del río Purús.	
Unidades Técnicas peruanas: Proyecto Especial Putumayo y Proyecto Especial Pichis Palcazú.	
Proyecto de Manejo de Recursos Naturales Acre-Ucayali, realizado por la OTCA con ONGs peruanas y brasileñas, va hasta 2012.	
IV CVIF (Lima)	
21 de agosto de 2013	
Zona de Integración Fronteriza	
1. Estrategia del sector sur de la ZIF	Formulación de la estrategia del Sector Sur
	II Taller de validación de la Estrategia
	Iniciar el proceso de implementación de la Estrategia
2. Planes Operativos Piloto Yavari y Purús	Propuestas Trabajo bilateral para las Zonas piloto
	El Proyecto Especial Putumayo elaborará una propuesta para el Comité de Frontera Islandia-BC.
3. Cadenas productivas e innovación en la ZIF	Estudio sobre cooperación transfronteriza en innovación Perú-Brasil con apoyo de la UE
V CVIF (Brasilia)	
7 de julio de 2015	
Estrategia de desarrollo para la ZIF	
Proyecto piscicultura Frontera Norte: La UE identificó piscicultura como área promisoras para el desarrollo de la frontera norte. BID en 2015 presentó propuesta de innovación tecnológica para crear cluster piscícola en la triple frontera Perú-Col-Brasil.	
sector norte - En base a la propuesta elaborada por el Proyecto Especial Putumayo, se elaborará la Estrategia de Desarrollo para el Valle del Río Yavari.	
sector centro - Formular una propuesta para la Estrategia de Desarrollo del Valle del río Purús.	
sector sur - Presentación de la Estrategia Sector Sur de la ZIF financiado por la CAF. Coordinar con gob. locales y regionales la implementación de los proyectos.	
VI CVIF (Lima)	
16 de setiembre de 2020	
Identificar acciones para promover el desarrollo de las poblaciones fronterizas	
Dar seguimiento en el Comité Amazonico Norte.	
Dar seguimiento en el Comité Amazonico Sur.	
Agenda de trabajo para implementar Estrategia Sector Sur de la ZIF financiado por la CAF.	

De forma general, la realización de los Planes Operativos para cada zona de integración ha sido una preocupación constante que se registra desde la reunión II-CVIF. Debemos anotar que, en las primeras reuniones, la agenda de los ZIF incorpora puntos sobre la reactivación y creación de los Comités de Frontera; sin embargo, en las últimas reuniones la agenda se ocupa más de los proyectos que podrían integrar los Planes Operativos. En la última reunión (2020) se retoma la articulación entre Planes Operativos y los nuevos Comités de Frontera. La agenda avanzó en identificar proyectos de interés y aliados locales e internacionales, no obstante, la elaboración e implementación de los planes operativos avanza lentamente en el sector sur, y es poco significativo en los sectores norte y centro.

Cooperación técnica fronteriza

La **cooperación técnica fronteriza** es un tema de la agenda bilateral que ha sido extensamente discutido en las reuniones de la Comisión Viceministerial. La II-CVIF de 2010, registró la instalación del Grupo de Trabajo Binacional de Cooperación Fronteriza, así como la adopción de su Reglamento (2009). Este GT es de gran importancia porque articula la agenda fronteriza al Programa de Cooperación Técnica Perú-Brasil. Se informó la existencia de 14 proyectos en la cartera de cooperación bilateral, en temas minero, agrícola, forestal, acuícola y medioambiental. Entre ellos, 7 proyectos están vinculados a las zonas de frontera, por ejemplo, en la zona norte el “Proyecto de desarrollo urbano para asentamientos amazónicos de la zona norte”, y el “Fortalecimiento del ordenamiento territorial para la integración fronteriza Perú-Brasil”.

En la zona centro, hay proyectos de agroforestería, piscicultura, aprovechamiento de especies forestales, y se propuso la “Red binacional de telemedicina en Purús”. En la zona sur, hay proyectos de transferencia tecnológica en piscicultura, látex y castaña. Finalmente, la cooperación financiera entre el Banco de la Nación y la Caixa Económica Federal para atender a poblaciones de frontera.

La III-CVIF de 2011, analizó los resultados alcanzados por el Grupo de Trabajo de Cooperación que sesionó en octubre de 2011. Se expresó el interés de las autoridades locales de la ZIF en participar de “*nuevas iniciativas de cooperación en materia de asistencia técnica y emprendimiento productivo*” (Acta

III-CVIF, 2011, punto 4). Según el informe de los Secretarios Ejecutivos, la prioridad fue perfeccionar los proyectos suscritos con anterioridad, a fin de mantener una “*cartera limpia de proyectos*” (Secretaría Ejecutiva CVIF, 2011). En el marco del Memorándum de Entendimiento entre el Banco de la Nación y la Caixa Económica Federal, se acordó priorizar asuntos sociales. Con relación al desarrollo económico-productivo, el Estado de Acre propuso la creación de zonas logísticas de trato especial a lo largo de la carretera interoceánica.

En la IV-CVIF de 2013, se abordaron principalmente dos puntos; en primer lugar, sobre cooperación técnica en materia productiva, se acordó articular los proyectos de cooperación técnica con los Planes Operativos de la ZIF y los Comités de Frontera. En segundo lugar, se recordó el interés de los presidentes Humala y Lula en materia de bancarización y programas sociales, aspectos abordados en la cooperación entre el Banco de la Nación y la Caixa Económica Federal, como se evidencia en los tres componentes de este proyecto: microfinanzas, programas sociales y gestión pública.

En la V-CVIF de 2015, se saludó la conclusión de los proyectos de cooperación técnica de carácter fronterizo, como son el “Intercambio de experiencias en transformación de castañas” en el sector sur, y el proyecto de “Fortalecimiento de capacidades en microfinanzas, gestión operativa de programas sociales y apoyo al desarrollo regional y fronterizo del Banco de la Nación”.

Se propuso que el GT en Cooperación Técnica presente proyectos relacionados al ordenamiento territorial y actividades productivas en la frontera, como el uso sostenible de los bosques de las cuencas del Yavará y Purús. Según el Acta de la octava reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Perú-Brasil, que se reunió en julio de 2015 para evaluar el Programa de Cooperación 2013-2014, se manifestó la importancia de los proyectos para la zona de frontera (Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica, 2015).

El informe muestra que, entre los cuatro proyectos concluidos, dos proyectos tratan asuntos fronterizos: la cooperación entre el Banco de la Nación y la Caixa Económica Federal, y el “intercambio de experiencias y tecnologías para mejorar la calidad en el proceso de transformación de la castaña en la región

fronteriza Perú-Brasil”. De los siete proyectos que estaban en ejecución, dos trataban asuntos sociales: “Fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo de sistemas agroforestales (SAF) en comunidades fronterizas amazónicas” y el “Fortalecimiento de capacidades para el mejoramiento de la producción acuícola en Madre de Dios”. No obstante, en la Tabla 15 se puede observar que, entre los seis proyectos cancelados, cuatro corresponden a la zona de frontera: “Mapeo geológico y de recursos minerales en áreas de frontera”, “Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Perú-Brasil”, “Fortalecimiento de capacidades para mejorar la producción acuícola en el Bajo Yavarí” y “Proyecto Piloto de Escuela Pública Peruano-brasileña”

Tabla 15. Cooperación Técnica Perú Brasil 2013-2014

Evaluación del Programa de Cooperación Técnica Bilateral 2013-2014
Proyectos concluidos con temática fronteriza
“Fortalecimiento de capacidades en microfinanzas, gestión operativa de programas sociales y apoyo al desarrollo regional y fronterizo del Banco de la Nación”
“intercambio de experiencias y tecnologías para mejorar la calidad en el proceso de transformación de la castaña en la región fronteriza Perú-Brasil”
Proyectos en ejecución con temática fronteriza
“Fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo de sistemas agroforestales (SAF) en comunidades fronterizas amazónicas”
“Fortalecimiento de capacidades para el mejoramiento de la producción acuícola en Madre de Dios”
Proyectos cancelados con temática fronteriza
“Mapeamiento geológico y de recursos minerales en áreas de frontera”
“Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Perú-Brasil”
“Fortalecimiento de capacidades para mejorar la producción acuícola en el Bajo Yavarí”
“Proyecto Piloto de Escuela Pública Peruano-Brasileña”

En la VI-CVIF de 2020, se informó que, de los seis proyectos de cooperación bilateral, solo tres están en ejecución. Esto muestra la ralentización en la cooperación bilateral. En tal sentido, se propuso crear un segmento específico para asuntos fronterizos dentro de la novena reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Brasil-Perú.

Según el informe de APCI (2021) denominado “Situación y tendencias de la cooperación técnica internacional”, el Programa Bilateral de Cooperación 2015-2017, fue ampliado hasta el 2021. En esta cartera se incluyen los siete proyectos en ejecución del periodo 2013-2014 más seis nuevos proyectos, entre los cuales, tres tratan temas fronterizos: 1) Fortalecimiento de capacidades para el manejo y

recuperación de suelos amazónicos, que buscó reducir la deforestación en la Región Madre de Dios (proyecto concluido); 2) Fortalecimiento de capacidades locales para el manejo y aprovechamiento sostenible de especies maderables y no maderables de bosques comunales en las cuencas del Yavará y Purús (concluido); 3) Fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo de sistemas agroforestales en comunidades fronterizas amazónicas (concluido). En los tres proyectos el Perú fue receptor y la institución oferente fue la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Agencia Peruana de Cooperación, 2021, pp. 140-141).

En la novena reunión del GT de Cooperación Técnica Perú-Brasil, realizada en junio de 2023, se aprobó Programa de Cooperación Técnica para el periodo 2023-2025, de los cuales dos se iniciaron el periodo anterior, más cinco nuevos proyectos. Entre ellos, dos son de carácter fronterizo: 1) Intercambio de prácticas de producción y reproducción en cautiverio de la especie amazónica Paiche, realizada entre EMBRAPA y Cite Pesquero Amazónico Pucallpa; 2) Desarrollo de herramientas para la identificación de maderas amazónicas de especies de Tahuari (IPE) y Shihuahuaco (CUMARU) (Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica, 2023).

Se destaca la importancia de los acuerdos de la CVIF y del GT en cooperación fronteriza para impulsar proyectos de carácter fronterizo dentro de la Cooperación Técnica Perú-Brasil. El interés de la cooperación técnica bilateral en zonas de frontera es evidente en la diversidad de proyectos desarrollados en las 3 ZIF a lo largo del tiempo; sin embargo, es significativo el número de proyectos fronterizos cancelados en 2014 y la extensión del periodo de los proyectos de 2015 hasta 2021. De esta forma, podemos interpretar que la cooperación bilateral vivió una etapa de enfriamiento en el último lustro, especialmente causada por la menor participación de la parte oferente (Brasil), esto causó que los proyectos fronterizos sean prorrogados o cancelados.

Cooperación ambiental fronteriza

El tema de **cooperación ambiental fronteriza** ha sido abordado en las reuniones de la CVIF, aunque de forma oscilante. En la II-CVIF de 2010, se acordó usar la información del sistema SIVAM-SIPAM para elaborar los Planes Operativos de las zonas de integración fronteriza, sin embargo, este tema no aparece

en las siguientes actas. En la III-CVIF de 2011, se propuso reactivar el Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza (GCAF) cuya última reunión se había realizado en Iquitos en 2009. Igualmente, se propuso que, en el marco de la GCAF, se reactive el Grupo de Trabajo de Cooperación Policial Fronteriza, creado en 2005. En la V-CVIF de 2015 se saludó la reactivación de la GCAF en febrero de 2015 y se resaltó el importante papel del Grupo para coordinar soluciones a problemas ambientales en el área de frontera. Asimismo, se dio al conocer el Plan de Trabajo para la firma del Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Cultura de Perú y la Fundação do Indio de Brasil, para elaborar estrategias binacionales de protección de los Pueblos Indígenas Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI). En la VI-CVIF de 2020, se habló nuevamente de reactivar el GCAF para tratar temas como comunidades indígenas y cadenas productivas de productos forestales. Asimismo, se habló de renovar el Memorándum de Entendimiento sobre PIACI.

Tabla 16. Cooperación Ambiental Fronteriza

COOPERACIÓN AMBIENTAL FRONTERIZA	
II CVIF (Lima)	29 de noviembre de 2010
Aplicación del Convenio SMAM-SIPAM en la ZIF	
Propuesta de creación de GTB sobre Seguridad y Prevención de Ilícitos Fronterizos.	
III CVIF (Brasilia)	24 de octubre de 2011
Reactivar el Grupo de Cooperación Ambiental Fronterizo	
Propuesta de reactivar el Grupo de Trabajo de Cooperación policial fronteriza Perú-Brasil, creado en 2005 (Ultima reunión realizada en 2009 en Iquitos).	
IV CVIF (Lima)	21 de agosto de 2013
Cooperación ambiental fronteriza	
Realizar la próxima reunión del Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza Perú-Brasil.	
V CVIF (Brasilia)	7 de julio de 2015
Cooperación ambiental fronteriza en asuntos indígenas	
Se realizó la reunión del GCAF en febrero de 2015 (videoconferencia).	
MOU FUNAI-Min. Cul. sobre PIACI (2015) para elaborar estrategias binacional de protección de los pueblos indígenas en contacto inicial.	
VI CVIF (Lima)	16 de setiembre de 2020
Cooperación bilateral en medioambiente	
Reactivar el Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza (GCAF).	
Tratar temas: ANP, pueblos indígenas, recursos biológicos, incendios forestales, cadenas productivas de productos forestales, en el marco de los Comités Frontera.	
Comunidades Indígenas y Pueblos Aislados	
Renovar el MOU FUNAI-Ministerio Cultura para Protección PIACI.	

Podemos interpretar que la temática ambiental entre 2015 y 2020 sufrió una significativa paralización y retroceso, esta situación se intenta superar en la última CVIF. En este sentido, la existencia de la GCAF representa un espacio de

coordinación especializado para promover la cooperación ambiental. Se debe recordar que el GCAF existe desde 1988, pero fue reformulado en 2009 por el Acuerdo Marco ZIF.

En la décima reunión de la GCAF (2023) se abordaron cinco segmentos: 1) gestión de recursos hídricos; 2) manejo de áreas protegidas vecinas; 3) control de bosques y animales salvajes; 4) manejo de residuos sólidos; y 5) vigilancia y lucha contra ilícitos ambientales. Consideramos que el fortalecimiento de este Grupo de Trabajo es una prioridad porque se alinea a los intereses de ambos Estados y existen mecanismos en todos los niveles de la integración para promover la temática ambiental.

3.3. Gobernanza transfronteriza

3.3.1. El devenir de los Comités de Frontera

El Comité de Frontera Iñapari-Assis

Durante el encuentro presidencial entre Alberto Fujimori y Fernando Henrique Cardoso, realizado en Lima en julio de 1999, se firmó la agenda bilateral conocida como “Plan de Lima”, la misma que pone énfasis a la cooperación amazónica y fronteriza. A raíz de este entendimiento se instaló el Primer Comité de Frontera Perú - Brasil entre las ciudades de Iñapari (Perú) y Assis (Brasil) el 25 de noviembre de 1999. La importancia de ese mecanismo radica en reunir representantes del gobierno central con autoridades regionales y locales de ambos lados de la frontera (República del Perú; República Federativa de Brasil, 1999).

La segunda reunión de este Comité de Frontera se realizó en mayo del 2000, en Iñapari y Assis, para tratar “Propuestas básicas de instrumentos de acción”. Los representantes de las Cancillerías reiteraron la *“importancia de los Estados, departamentos y municipios fronterizos [en la relación bilateral]”* (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2000a)

Con el objetivo de fomentar el intercambio fronterizo de personas y mercancías, se acordó la implementación de un régimen especial destinado a promover la libre circulación en el área definida como el “eje de desarrollo e integración Puerto Maldonado-Rio Branco”, siendo Iñapari-Assis el único paso de frontera. Esta medida buscó facilitar la movilidad y el comercio entre Puerto

Maldonado y Acre, consolidando a Iñapari-Assis como el principal paso de frontera, sin embargo, su implementación continúa siendo negociada.

En el ámbito de la integración física, las delegaciones coincidieron en la importancia central de la interconexión vial. En este contexto, se informó sobre la construcción de la carretera Brasiléia-Assis, las mejoras en la carretera Puerto Maldonado-Iñapari y la construcción de un puente binacional sobre el río Acre. El objetivo de estos proyectos es facilitar la movilidad regional, así como, interconectarse con el Puerto de Ilo en el Pacífico. Asimismo, la delegación peruana propuso instalar un Centro de Control Integrado que concentre servicios de aduana, control migratorio, información turística y vigilancia sanitaria. Además, se habló de facilitar el transporte aéreo transfronterizo, la comunicación telefónica, bancaria y turística en la región.

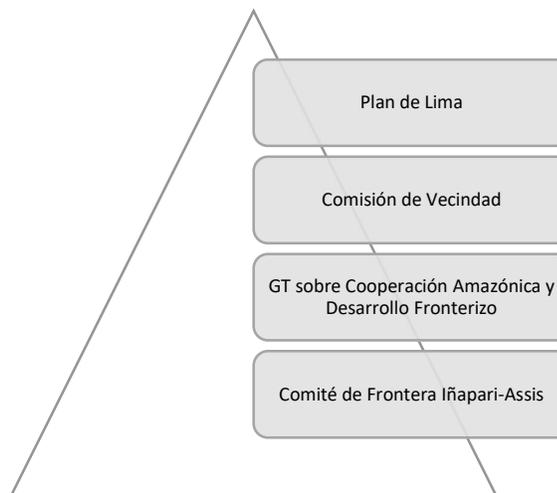
Los otros puntos de la agenda no fueron abordados con la misma profundidad, aunque se destacó la importancia de la salud de frontera en el contexto amazónico, la prevención del tráfico de drogas, la cooperación técnica orientada a actividades agroindustriales, la sanidad agraria y fortalecimiento de relaciones socioculturales.

En la II Reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo de 2000, se mencionó el “*vivo entusiasmo registrado por las comunidades de frontera*” de Iñapari y Assis en las reuniones del Comité de Frontera (II-GT-CADF, 2000). Esta reunión ha sido un modelo para la dinámica que deben alcanzar y sostener los Comités de Frontera, lamentablemente, una experiencia similar sólo se ha repetido después de 23 años, en la primera reunión del Comité Amazónico Sur realizado en setiembre de 2023.

La creación de este primer Comité de Frontera es consecuencia del acuerdo político a nivel presidencial que decidió promover la integración amazónica y fronteriza. La realización de este compromiso fue respaldada por la activa participación de las autoridades regionales y locales de Puerto Maldonado-Acre, y específicamente en Iñapari-Assis. Además, los avances de este mecanismo fueron acompañados desde el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo. De este modo, la creación del referido Comité de Frontera

coincide con el alineamiento de, al menos, tres niveles de participación: presidencial, ministerial y local.

Figura 6. Estructura multinivel de los Comités de Frontera en 1999



Fuente: Elaboración propia

En la IV reunión del GTB sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, realizada en 2008, se presentó un proyecto de fortalecimiento institucional para la integración fronteriza, que incluye la reactivación del Comité de Frontera Iñapari-Assis y la creación de los Comités de Frontera Islandia-Benjamin Constant y Comité de Frontera Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purús (Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, 2008).

El citado proyecto buscó promover la participación organizada de autoridades locales en el proceso de integración fronteriza, así como, contar con mecanismos ágiles para canalizar la integración (MRE de Brasil, 2008).

El Comité de Frontera Iñapari-Assis no se había reunido formalmente desde el 2000, aunque las autoridades locales si lo hicieron periódicamente fuera de este mecanismo. Sin embargo, estas coordinaciones no estuvieron articuladas a mecanismos de mayor nivel que canalicen los acuerdos y propuestas.

Se identificó que, según su Reglamento, la dinámica de los Comités de Frontera dependía de la participación de las Cancillerías. En el artículo 3 se establecía que la presidencia está a cargo de los Cónsules o autoridades designadas por las Cancillerías. El artículo 5 establecía que las agendas fueran elaboradas por

los Cónsules o representantes de ambas Cancillerías. Por esta razón, el proyecto de modificación propuso encargar la presidencia de los Comités de Frontera a las autoridades locales, y darles facultades para convocar las reuniones y proponer la agenda (Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, 2008).

Se rescata el interés de esta iniciativa en reactivar el Comité de Frontera, así como, darle un funcionamiento más ágil a partir del mayor involucramiento de los actores locales. El proyecto menciona que los mecanismos bilaterales de integración como el Comité de Vecindad y los GTB tuvieron una dinámica muy limitada desde su creación. Por ello, se plantea que la sostenibilidad de las iniciativas en las áreas de integración requiere de mecanismos locales dinámicos que den seguimiento y supervisen los proyectos (Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, 2008).

La propuesta de modificación establece que los Comités de Frontera tendrán un carácter operativo que facilite la ejecución de las iniciativas del GT-CADF, mediante la coordinación con actores locales, así como podrán sugerir iniciativas a dicho GT para promover mayor integración en las zonas de frontera.

Un año después, en 2009 se firma el nuevo reglamento de los Comités de Frontera. El mismo año, mediante la firma del Acuerdo Marco que crea las ZIF (2009), se aprueba un nuevo diseño institucional que hemos denominado “multinivel”. En este diseño se establece una coordinación de alto nivel en manos de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) para monitorear los avances de los Grupos de Trabajo Binacional. Sin embargo, el lugar que ocupan los Comités de Frontera no está claramente definido en el Acuerdo Marco.

Se debe mencionar que la reforma al reglamento de los Comités de Frontera no dio los resultados esperados, por el contrario, continuaron los años de inactividad. Se tuvo que esperar 13 años para que, después de años de estancamiento, se apruebe una nueva modificación al reglamento de los Comités.

Como mencionamos anteriormente, la II-CVIF de 2010 acuerda reactivar el Comité de Frontera Iñapari-Assis; en consecuencia, la cuarta reunión de este Comité de Frontera se realiza el 7 de febrero de 2012. En ella se mencionó la

importancia que reviste la conclusión de la vía interoceánica y se pasó a trabajar la siguiente agenda: 1) seguridad ciudadana; 2) comercio entre localidades de frontera; 3) problemática de la pesca en el río Acre; 4) cooperación en salud en la frontera; 5) promoción del turismo en la frontera, es decir, necesidades de las localidades de frontera (Prefeita de Assis, 2014).

Se observa que el Comité de Frontera aborda temas ya desarrollados en la agenda de la CVIF. Es importante mencionar, que la aparente duplicidad de temas en dos niveles diferentes de discusión (CVIF y Comité de Frontera) sucede, sin embargo, con la participación de actores diferenciados. Los representantes nacionales se reúnen en la CVIF y representantes locales en los Comités de Frontera.

La riqueza que envuelve la participación de actores locales es evidente en la discusión sobre el “comercio entre localidades de frontera”. El alcalde de Iñapari menciona la necesidad de ser tratados como ciudadanos de frontera para mejorar el comercio y el abastecimiento de productos en las localidades de frontera. Este interés se articuló con la necesidad de poner en vigencia el Acuerdo Marco entre localidades de frontera vinculadas, suscrito en 2009, que contempla *“establecer un régimen especial de beneficio mutuo en materia económico-comercial, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos de educación y salud, para localidades fronterizas vinculadas”* (República del Perú; República Federativa del Brasil., 2009).

De esta manera, se observa que la construcción de una agenda, desde el nivel local y fronterizo, puede reactivar o acelerar procesos paralizados en niveles de negociación más elevados, siempre que existan canales para vincular ambos niveles.

Este potencial de los Comités de Frontera se destaca de manera más evidente en la discusión sobre la pesca en el río Acre. Durante dicha conversación, el alcalde de Iñapari resalta la necesidad de llevar a cabo acciones de reforestación en la ribera del río para disminuir la erosión. En este diálogo, también participa el representante de una comunidad nativa, quien proporciona un relato histórico sobre la evolución de esta problemática y su impacto en las poblaciones ribereñas. Además, participa

un representante del sector pesquero, quien propone programas de piscicultura para atender la demanda de la población local. Como resultado de este diálogo, los participantes evidencian la necesidad de promover la gestión integrada de la cuenca del río Acre.

Respecto a la cooperación en salud de frontera, los representantes de las Cancillerías presentan el tema (dinámica seguida en todos los puntos de agenda) y los actores locales intervienen para nutrir el asunto con su conocimiento de la realidad local. El alcalde de Iñapari plantea la problemática del dengue, el prefecto de Brasil presenta las ventajas del Sistema Universal de Salud (SUS) de Brasil, y los representantes de los centros de salud plantean iniciativas que necesitan ser implementadas. En consecuencia, se decide conformar una comisión sobre salud en frontera.

De este modo, es evidente que el potencial de los Comités de Frontera está en su capacidad para reunir actores locales, públicos y privados, para identificar los temas de interés local y fronterizo, así como, la posibilidad de construir entendimientos entre ellos.

No obstante, mantener la regularidad de este mecanismo es un reto que se debe superar para asegurar avances en la integración fronteriza. De igual modo, se debe observar la trazabilidad de estos acuerdos en niveles con mayor poder para implementar medidas eficaces.

La instalación de los Comités de Frontera de Islandia y Purús

El mes de octubre de 2011, mediante intercambio de notas diplomáticas, se estableció el Comité de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús, con el fin de promover iniciativas orientadas al desarrollo sustentable y la integración de sus poblaciones de frontera.

Debemos recordar que el mecanismo que creó los Comités de Frontera en 1999 dispuso que el primer Comité sea entre las localidades de Iñapari y Assis, pero se estableció instalar la cantidad de comités necesarios para promover la integración. En 2008 se propuso instalar el Comité de Frontera Puerto Esperanza-Santa Rosa, decisión ratificada en la III-CVIF de 2011. Este Comité se creó en 2011, pero no llegó a instalarse. Sin embargo, los proyectos de integración

fronteriza entre estas localidades son discutidos e implementados en otros mecanismos, como la CVIF, los GTB, y anteriormente, en el GT-CADF.

En abril de 2014 se instaló el Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant con la presencia de un número significativo de autoridades locales de Perú y Brasil. Del lado peruano estuvo presente el alcalde del distrito de Yavarí, el gobernador del distrito, y representantes de la sociedad civil. Del lado brasileño estuvo presente el prefecto municipal de Benjamin Constant junto a los secretarios de salud, comunicaciones y otros representantes municipales. En la reunión se identificaron las principales líneas de acción para las próximas reuniones, pero el Comité no volvió a sesionar formalmente.

Con base en esta información, podemos identificar tres etapas en la historia de los Comités de Frontera. La primera etapa inicia con la creación del mecanismo en 1999 y termina con la presentación de la propuesta de modificación de su Reglamento en 2008. En este periodo se incluye la instalación del Comité de Frontera Iñapari-Assis, sus dos primeras reuniones formales y los encuentros informales entre las autoridades de frontera.

La segunda etapa inicia con el encuentro presidencial de 2009 entre Alan García y Lula da Silva, en un contexto de dinamismo en la relación bilateral que posibilitó la firma del Acuerdo Marco que crea las ZIF y la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF). El este encuentro también se aprueba la modificación del Reglamento de los Comités de Frontera. El segundo periodo termina con la creación de los Comités de Frontera Amazónicos Norte y Sur en 2020, fecha en la que se aprueba un nuevo reglamento para los Comités. En este periodo se ha registrado una reunión del Comité de Frontera Iñapari-Assis, la creación de los Comités de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús en 2011, y la primera reunión del Comité de Frontera Islandia-Benjamín Constant.

Ambos periodos terminan con propuestas de reformulación del mecanismo, en contextos de inactividad, antes de que los efectos del cambio anterior se materialicen. La tercera etapa inicia en 2023 con la reunión de instalación del Comité de Frontera Sur. Debemos indicar que esta nueva etapa se enmarca en un

contexto político favorable, caracterizado por la reactivación de la relación bilateral y por el interés del presidente Lula en liderar la integración latinoamericana.

El Comité Amazónico Sur

Un primer elemento a destacar con la creación de los Comités de Frontera Amazónico Norte y Sur en 2020 es el cambio de jurisdicción. Según la propuesta de modificación del Reglamento de los Comités de Frontera Perú-Brasil, aprobada en 2009, su jurisdicción “*está referida al distrito fronterizo en el caso peruano y al municipio fronterizo en el caso brasileño*” (MRE de Brasil, 2008). En este sentido, Novak (2012) nos recuerda el carácter operativo que tuvieron estos comités.

A partir de las notas reversales que crearon los tres comités de frontera entre Perú y Brasil, se conoce que, en el sector sur, el comité comprendió el distrito de Iñapari en Puerto Maldonado y el municipio de Assis en Acre; en el sector centro, el comité comprendió el distrito de Purús en Ucayali (algunos documentos mencionan específicamente la localidad de Puerto Esperanza) y el municipio de Santa Rosa do Purús en Acre; en el sector norte, el comité comprendió el distrito de Yavarí en Loreto (los documentos mencionan específicamente la localidad de Islandia) y el municipio de Benjamín Constant en Amazonas.

Esta disposición cambia con la aprobación del nuevo Reglamento en 2020. Según el artículo 2 del referido documento, el Comité Amazónico Sur, comprende a los Departamentos de Ucayali y Madre de Dios, en Perú, y al Estado de Acre en Brasil; y el Comité de Frontera Amazónico Norte comprende al Departamento de Loreto en Perú y al Estado de Amazonas en Brasil.

A partir de este cambio, se desprende que hay el interés de darles a los Comités un alcance regional, así como incluir a los gobiernos provinciales y regionales en dicho mecanismo. No obstante, según Oliveros (2022) la extensión de los nuevos comités es mayor a las mismas zonas de integración fronteriza, por ejemplo, la extensión del comité de frontera amazónico norte es 12% mayor al territorio peruano.

La primera reunión de instalación del Comité de Frontera Sur Perú-Brasil se realizó el pasado 21 de setiembre en la ciudad de Río Branco con la participación de autoridades locales de Ucayali, Puerto Maldonado y Acre, así como funcionarios

de ambas Cancillerías, empresarios y representantes de la sociedad civil. En la reunión se enfatizó que las autoridades de frontera y las sociedades locales son los principales agentes de la integración. Se recordó que la integración fronteriza ha tenido periodos de avance y estancamiento, pero el momento actual ofrece indicadores positivos como el retorno de Brasil en el liderazgo de los mecanismos de integración sudamericana, así como un diseño institucional con bases más sólidas.

La reunión se dividió en cuatro comisiones temáticas: a) facilitación fronteriza; b) asuntos sociales; c) comercio y turismo; y d) medio ambiente; adicionalmente, fue creada la comisión de interconexión; y la comisión de autoridades de frontera no se instaló, porque se consideró más productivo que los representantes locales participen en las mesas temáticas.

Según nos relataron en las entrevistas, el objetivo de la reunión no fue llegar a acuerdos y compromisos, sino avanzar en el entendimiento de temas de interés entre los actores locales.

En la mesa de facilitación fronteriza se tocaron temas de antiguo registro en la CVIF, como es la homologación de horarios en los controles fronterizos, demanda presentada en 2010. Con relación a los puestos de frontera se propuso mejorar la infraestructura del puesto Iñapari-Assis para facilitar el tránsito de personas y mercancías, así como, posibilitar el abastecimiento de productos desde Iñapari hasta Puerto Esperanza (Perú) por territorio brasileño.

En ese sentido, debemos recordar que existe una antigua iniciativa para crear un Control Integrado de Frontera en Iñapari-Assis. Además, en 2009 se firmaron los Acuerdo Marco sobre Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera y Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, aunque sus resultados todavía no se han materializado.

La mesa dedicada a asuntos sociales abordó diversas temáticas relacionadas con salud, como la importancia de integrar el Sistema Único de Salud de Brasil y el Sistema Integral de Salud de Perú en ciudades fronterizas. Se subrayó la necesidad de implementar programas de vacunación y controles epidemiológicos en los territorios fronterizos. En este contexto, consideramos importante señalar

que, en la visión de los funcionarios diplomáticos entrevistados, la fortaleza de los Comités de Frontera radica en su capacidad para implementar y ajustar las propuestas técnicas de los Grupos de Trabajo Bilateral a la realidad de los territorios fronterizos. Esto es posible gracias al conocimiento que tienen de la realidad local, permitiendo llevar la discusión desde un nivel más general hacia uno más específico y operativo. Al mismo tiempo, se destaca la capacidad de recorrer el flujo en sentido inverso, consensuando una agenda local, para que las demandas nutran el trabajo de otros mecanismos, como son los GTB y de la CVIF.

La mesa sobre comercio y turismo propuso la creación de un puesto de control fronterizo en Santa Rosa do Purús (Brasil), así como actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo e Integración del Sector Sur. Se destacó la importancia de elaborar proyectos sobre integración de cadenas de valor mediante la cooperación académica entre universidades de Río Branco y Madre de Dios.

La mesa de medio ambiente propuso la creación de rellenos sanitarios en línea con las políticas nacionales de gestión de residuos sólidos. Se discutió sobre la importancia de la lucha contra la deforestación como mecanismo de buenas prácticas en la agricultura. En este sentido, se propusieron soluciones de mecanización y nuevas tecnologías para pequeños productores agrícolas. Por otro lado, se pidieron acciones de combate a los crímenes ambientales como la minería ilegal en áreas de frontera. Se propuso armonizar la legislación ambiental en los dos países y promover políticas ambientales comunes en el área de frontera como la recuperación de vegetación en la ribera de los ríos de frontera y el monitoreo de la calidad del agua de estos ríos.

Es evidente el interés de los actores locales en la temática ambiental y la necesidad de ejecutar proyectos conjuntos en esta materia. Se destaca particularmente la problemática de contaminación por residuos sólidos, deforestación y minería informal.

La mesa de interconexión remarcó la importancia de reestablecer los vuelos entre Río Branco-Puerto Maldonado y Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Se retomaron los trabajos del Comité Multimodal Acre-Ucayali como son la conexión ferroviaria y vial entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul. Se informó sobre la coordinación entre las

aduanas peruana y brasileña para solucionar la crisis migratoria en la zona sur. En esta mesa se abordaron los puntos trabajados en el GTB sobre facilitación fronteriza.

Se observa cierta duplicación de temas entre las mesas de facilitación fronteriza, comercio e interconexión. Una mejor definición de los roles y responsabilidades de cada una es necesario para orientar los intereses y trabajos de los actores involucrados.

3.3.2. Análisis de la gobernanza transfronteriza en los Comités de Frontera

A partir de la contextualización de la evolución histórica de los comités de frontera Perú-Brasil y de la presentación de las principales iniciativas tratadas en ellos, se procederá a analizar los indicadores de la gobernanza transfronteriza en los citados comités de frontera, considerando el lugar que ocupan en el esquema de integración fronteriza Perú-Brasil.

Debemos iniciar mencionando que los comités de frontera Perú-Brasil tienen una historia de más de 20 años, sin embargo, su actividad ha sido esporádica y muy limitada. Hacemos referencia a 4 reuniones del Comité de Frontera Iñapari-Assís (sector sur) entre 1999 y 2012; una reunión de instalación del Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant (sector norte) en el 2014; y la reciente reunión de instalación del Comité de Frontera Sur. El comité de frontera Purús-Santa Rosa do Purús fue creado en 2011 pero nunca se reunió.

Para obtener una mejor comprensión de las perspectivas de los Comités de Frontera, es necesario que el análisis de estos Comités se realice con relación a los otros mecanismos que componen el esquema multinivel de integración fronteriza Perú-Brasil.

Actores clave y recursos:

En la estructura de los Comités de Frontera, la coordinación general está a cargo de los Secretarios Ejecutivos de la CVIF, es decir, del Director de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE del Perú y del Director del Departamento de América del Sur del MRE de Brasil. A diferencia de los Comités de Frontera de Perú-Ecuador, el reglamento actual no menciona la figura de los Coordinadores

Nacionales, tampoco existe la figura de presidente considerada en el Comité de Frontera Iñapari-Assis. Es decir, el seguimiento e implementación de los compromisos es responsabilidad de las Cancillerías, y los actores locales no tienen roles definidos en este sentido.

En este contexto, el primer actor identificado son las Cancillerías de ambos países. En relación a la función que ocupan, se espera que los coordinadores tengan poder de convocatoria para reunir a los actores locales en las reuniones del comité. En este sentido, podemos decir que las Cancillerías tienen la capacidad e influencia para realizar esta función. Según fue relatado en las entrevistas, la labor de las Cancillerías en la preparación de las reuniones del Comité consiste en realizar consultas a los diferentes sectores nacionales para elaborar una agenda de los intereses nacionales respecto a las fronteras. De esta forma, la coordinación general en manos de las Cancillerías posibilita el involucramiento de sectores nacionales en la temática fronteriza.

Para la comisión de Facilitación Fronteriza se articulan propuestas de Aduanas, Migraciones y SENASA. Para la mesa de asuntos sociales se articulan las propuestas del MIDIS, MINEDU, IPD, MINSA, MINJUS y Ministerio de Cultura. Para la comisión de medio ambiente se articulan propuestas del MINAM, SERFOR y SERNANP. Para la comisión de promoción económica se articulan propuestas del MINCETUR y Ministerio de la Producción.

Un segundo actor en los comités de frontera son los sectores nacionales, aunque su participación es fundamentalmente indirecta mediante propuestas articuladas por los Secretarios Ejecutivos. Debemos recordar que los ministerios tienen una participación más directa en los Grupos de Trabajo Binacional.

Los protagonistas de los Comités de Frontera son los actores locales. Sin embargo, no se ha observado la participación sostenida de las autoridades de frontera en los Comités. Como revisamos anteriormente, los Comités de Frontera Amazónicos se reformaron con la intención de fomentar la participación de las autoridades regionales y locales. A pesar de que esta meta motivó las reformas de 2009 y 2020, aún no se ha concretado de manera consistente. En este sentido, la poca participación de las autoridades de frontera puede estar relacionada a la

imprecisa designación de responsabilidades de los participantes dentro de los Comités. Por ello, resulta crucial articular los intereses y recursos de los gobiernos regionales y locales dentro de los Comités para garantizar la integración fronteriza.

Entre la diversidad de actores locales debemos distinguir a las autoridades locales de los representantes de la sociedad civil. La intención de incluir nuevos actores dentro de los comités de frontera es un reto principalmente si nos referimos a representantes empresariales, de comunidades indígenas, universidades y otros representantes de la sociedad civil. No obstante, para lograr la gobernanza de los Comités de Frontera es necesario involucrar a todos los sectores que participan de la integración fronteriza y los Comités de Frontera son los espacios adecuados para esta interacción.

Finalmente, la alta rotación de funcionarios que asisten a las reuniones es una debilidad, porque genera una constante curva de aprendizaje entre los nuevos representantes, así como discontinuidad en los entendimientos. Esta rotación y discontinuidad se explica, en parte, por los largos intervalos entre las reuniones de los Comités, los cuales son más extendidos en contextos políticos desfavorables como los vividos entre 2013 y 2022.

Debemos tener en consideración que la participación de los actores locales, particularmente de la sociedad civil, está condicionada por lo que Oliveros (2022) ha denominado la falta de “cotidianidad” en las zonas de frontera; es decir, la escasa interacción e interdependencia cotidiana entre los actores locales de frontera. Considerando que la región amazónica comprende el territorio más amplio y menos poblado de Perú y Brasil, es de suponer que presenta una cotidianidad menos intensa que regiones de frontera más densamente pobladas como la frontera norte con Ecuador y la frontera sur con Chile. Es especialmente contrastante el protagonismo de los actores locales de Tacna y Arica para el mantenimiento del comité de integración fronteriza Perú-Chile.

Sin embargo, este planteamiento surge de un análisis comparativo que caracteriza a la frontera amazónica en base a la proximidad o distancia a áreas de frontera más conocidos y estudiados, como son los territorios urbanos de ciudades gemelas. Consideramos que es necesario una revisión más profunda de las

especificidades de la región amazónica para identificar sus procesos de cohesión e interdependencia, y así impulsar la participación sostenida de los actores locales en este mecanismo.

Estructura organizacional y modelo multinivel

Para Wong (2021) una estructura estable se refiere a la “*capacidad de la estructura de evolucionar en el tiempo para asegurar su funcionamiento en el largo plazo*” (p. 7).

En la historia de la relación fronteriza peruano-brasileña hubo varios intentos para estructurar las iniciativas de integración; sin embargo, el principal problema fue llevarlos a cabo y asegurar su continuidad.

Al respecto, debemos recordar que el “Plan de Lima” de 1999, no sólo establece la agenda bilateral del s. XXI, además expresa la convicción de los presidentes en el desarrollo de los territorios amazónicos. Como resultado de esta declaración presidencial se convoca a la primera reunión la Comisión de Vecindad Perú Brasil, mecanismo de alto nivel creado en 1996 para promover el relacionamiento entre los dos países. Esta Declaración también convoca a la II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, creado por el Programa de Acción de Puerto Maldonado en 1987. Finalmente, se convoca a la primera reunión del Comité de Frontera Perú-Brasil. De esta forma, se observa una estructura conformada por la Comisión de Vecindad como mecanismo de alto nivel, el Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo como mecanismo técnico intermedio, y los Comités de Frontera en el nivel más operativo y local. Sin embargo, no se definen claramente las responsabilidades ni competencias de cada nivel, mucho menos la forma de interrelación entre ellos. Este esquema ha sido diseñado en la Figura 6.

El dinamismo de la relación bilateral en el nivel presidencial a inicio de siglo contrasta con la escasa actividad de los mecanismos de frontera que sólo se reunieron 3 veces desde su creación hasta 2009. Esta situación motivó el establecimiento de una estructura más sólida y definida para la integración fronteriza. Esto se concreta en 2009 con la firma del Acuerdo Marco que crea la Zonas de Integración Fronteriza. Este acuerdo y su Reglamento crean la

institucionalidad bilateral y fronteriza necesaria para articular los mecanismos de integración.

De esta manera, la estructura institucional está conformada por la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) como mecanismo de alto nivel en materia de desarrollo e integración fronteriza. La CVIF está presidida por los viceministros de RREE e integrada por los coordinadores de los Grupos de Trabajo Binacional y representantes de los gobiernos regionales y estatales.

En un nivel intermedio se crean los Grupos de Trabajo Binacional, encargados de supervisar el cumplimiento de los Planes Operativos de la ZIF. Entendemos que se trata de un nivel técnico donde se reúnen los sectores nacionales de ambos países para emitir informes y recomendaciones a la CVIF. La importancia de estos grupos está en acercar la problemática fronteriza a la agenda de las capitales. Para articular estos dos niveles se creó la figura de los Secretarios Ejecutivos, encargados de llevar los informes de los Grupos de Trabajo Binacional a la CVIF.

El tercer mecanismo de la estructura organizacional multinivel es ocupado por los Comités de Frontera. El Acuerdo Marco los ubica debajo de los GTB y les da carácter local; sin embargo, sólo los menciona una vez y el Reglamento de la CVIF no hace mención alguna a los Comités de Frontera. En este sentido, identificamos cierta fragilidad respecto al lugar que ocupan los Comités de Frontera en el esquema multinivel del Acuerdo Marco y, especialmente, a la definición de sus funciones y características.

A pesar de este vacío sobre la naturaleza y funciones de los Comités de Frontera, en las reuniones de la CVIF se ha invocado constantemente a la reactivación del Comité de Frontera Iñapari-Assis y la creación de los Comités de Frontera Purús-Santa Rosa do Purús e Islandia-Benjamin Constant. Esto muestra el interés de incorporar la participación de los actores locales en el diseño institucional. Podemos denominar este proceso como la búsqueda de un modelo multinivel de integración fronteriza.

Ante el poco éxito en la reactivación y estabilización de los comités de frontera, y a partir del reconocimiento de la necesidad de involucrar a las

autoridades locales en el proceso de integración fronterizo, en 2020 se establecieron los Comités de Frontera Amazónicas y su reglamento.

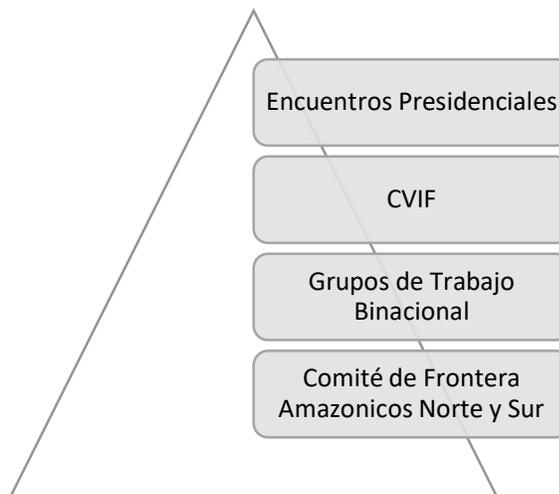
El artículo 1 de este Reglamento define a los Comités como foros bilaterales para tratar temas de las Zonas de Integración Fronteriza, lo que se reafirma en el artículo 2 donde se establece su competencia en el ámbito departamental y estadual, y en el capítulo segundo, donde se invoca la participación de los gobiernos regionales y locales. En otras palabras, se amplía el carácter local que les dio el Acuerdo Marco y se especifican sus funciones y competencias. Los secretarios ejecutivos reafirman su labor de articulación al ser designados como Coordinadores Generales de los Comités de Frontera.

De esta forma, podemos decir que la construcción de un modelo multinivel de integración fronteriza entre Perú y Brasil ha sido resultado de un largo proceso de ensayo error, en el cual se fueron delineando los principales elementos y mecanismos que conforman la estructura institucional de integración el día de hoy. Sin embargo, gran parte de este diseño está aún en el papel. Es necesario superar la limitación histórica de reunir a los Comités de Frontera, y aún más, darles sostenibilidad. Un elemento a favor, que contrasta con el pasado, es la existencia de una estructura estable y bien definida que se expresa en la Figura 7.

El modelo multinivel se refiere a la presencia de vínculos fuertes entre los niveles de gobierno, así como la claridad de roles y responsabilidades entre los distintos actores y la existencia de un marco de interacción claro y bien definido (Higueras, 2022).

Según fue referido en las entrevistas realizadas para esta investigación, los tres mecanismos que integran esta estructura multinivel permiten la interacción de tres tipos de actores con capacidades y competencias diferentes. Los Viceministros de Relaciones Exteriores de Perú y Brasil, así como, los Gobernadores Regionales y Estaduales de las ZIF se reúnen en la CVIF. Ellos tienen el mandato y la capacidad de aprobar y ejecutar los acuerdos y propuestas trabajados en los otros mecanismos de integración fronteriza (artículo 2° del Reglamento CVIF).

Figura 7. Estructura multinivel de la integración fronteriza Perú-Brasil



Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo Marco de 2009 menciona en el artículo 7 que *“ambos países adoptarán medidas necesarias para incorporar los planes, programas y proyectos de desarrollo de la ZIF Perú-Brasil en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo y en sus Políticas Nacionales de Frontera”*, pero no se ha definido la forma como esto se llevará a cabo.

Los Grupos de Trabajo Binacional reúnen a los representantes de los sectores nacionales competentes en la materia específica de cada GTB, con el objetivo de darle continuidad a los acuerdos de la CVIF y proponer nuevos temas de interés. Debemos recordar que el año 2023 se han reunido: 1) el Grupo de Trabajo Binacional sobre Facilitación del Comercio y Tránsito Transfronterizo para tratar temas de telecomunicaciones, conexión fluvial y conexión terrestre, es decir, los temas sobre interconexión trabajados en las reuniones de la CVIF. 2) El Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza se reunió con el objetivo de promover el diálogo directo entre instituciones de Perú y Brasil encargadas de temas ambientales, y proporcionar un espacio de coordinación bilateral. 3) El Grupo de Trabajo sobre Salud en Frontera, se reunió después de varios años para transmitir los temas de interés de Perú a Brasil a fin de identificar propuestas de consenso como los programas de vacunación en frontera.

En este mecanismo se observa el impacto de la integración fronteriza en dos ámbitos: el nacional (interno) e internacional (externo). En el ámbito interno se

promueve la participación de los sectores nacionales en las problemáticas de frontera, aportando al desarrollo fronterizo. En el ámbito externo se avanza en la cooperación con un país vecino. Además, se observa un buen nivel de articulación entre los acuerdos alcanzados en la CVIF y las temáticas trabajadas en los GTB

En los Comités de Frontera participan actores locales que tienen un conocimiento cercano de las necesidades de la realidad local. Este aspecto es fundamental porque permite superar las limitaciones y riesgos de planear y coordinar la integración fronteriza desde las capitales con funcionarios distantes de la realidad de frontera.

El Reglamento de los Comités de Frontera indica en el artículo 10 que los Secretarios Ejecutivos son responsables de comunicar los compromisos alcanzados a la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú-Brasil y realizar el seguimiento de los compromisos alcanzados. En ese sentido, es importante especificar la forma como los acuerdos de las mesas temáticas de los Comités de Frontera serán implementadas por la CVIF.

Los Comités de Frontera cuentan con cinco comisiones temáticas para abordar los asuntos de la integración desde la perspectiva de los actores locales, sin embargo, es posible proponer nuevos temas de interés. Así sucedió en la primera reunión del Comité de Frontera Amazónico Sur, realizada en Rio Branco en setiembre de 2023. Se creó una comisión sobre interconexión y no se instaló la comisión de autoridades de frontera, porque se decidió que era más productivo que las autoridades locales se incluyan en las comisiones temáticas. En este punto, observamos como la planificación realizada en niveles superiores de coordinación puede ser mejorada con la participación de los actores locales, a partir del reconocimiento de sus intereses y necesidades.

La presencia de comisiones con temáticas similares en diferentes niveles de integración, como son el Grupo de Trabajo Bilateral de Cooperación Ambiental Fronteriza y la comisión de medio ambiente dentro de los Comités de Frontera, puede ser entendido como una duplicación de esfuerzos, sin embargo, esto representa una oportunidad y a la vez un desafío. Es una oportunidad en tanto la misma temática es discutida por actores diferentes, a saber, funcionarios de sectores

nacionales que trabajan desde las capitales en los GTB y actores locales con mayor cercanía a la realidad de frontera, reunidos en los Comités de Frontera. Esto posibilita la complementación de perspectivas e intereses, así como, permite superar lo que la literatura denomina la “fragilidad de los mandatos del poder público con relación a las fronteras [...] debido a la distancia que los separa y la reducida influencia de los actores locales” (Nogueira et al. 2020).

No obstante, esto significa también un riesgo, si no se definen los procedimientos para armonizar los intereses y perspectivas, así como, la forma de implementación de estos acuerdos. Además, si no existe un claro reconocimiento de los roles y competencias de cada mecanismo, se puede caer en la duplicación con discursos enunciativos y generalista al abordar las temáticas en ambos niveles.

En suma, se observa un esquema multinivel que permite la interacción de tipo *top-down* y *bottom-up* entre los diferentes niveles de integración fronteriza: Comisión Viceministerial, Grupos de Trabajo Bilateral y Comités de Frontera, aunque los detalles de esta interacción necesitan ser especificados, especialmente aquellos referidos a la ejecución de los acuerdos y competencias diferenciadas de los mecanismos. El objetivo es entender mejor la forma de interacción de los mecanismos para que el modelo multinivel de integración fronteriza funcione eficientemente y esto incentive la participación de los actores locales de frontera.

Compromiso conjunto y agenda común

Respecto al compromiso conjunto, se ha observado una vocación por la integración entre las autoridades locales de ambos países, no obstante, destacamos el compromiso de la zona sur (Iñapari-Assís). Debemos mencionar que el compromiso de los actores locales por la integración fronteriza se ha manifestado también en los Foros de Autoridades Locales de Frontera, los cuales han sido más dinámicos que los Comités de Frontera. Consideramos que esto se debe a que las autoridades nacionales no mantuvieron el mismo compromiso en los últimos 10 años.

Conclusiones y recomendaciones

El **enfoque sistémico de la gobernanza transfronteriza** es una teoría específica con la capacidad de guiar la implementación de los mecanismos de cooperación e integración fronteriza amazónica entre Perú y Brasil. En ese sentido, los criterios propuestos por Wong (2022) para evaluar la gobernanza transfronteriza son pertinentes para analizar las perspectivas de los Comités de Frontera Amazónicas, porque permiten identificar los vacíos y potencialidades del proceso de integración.

A partir del análisis realizado, sostenemos que los Comités de Frontera Amazónicas no contradicen las dimensiones propuestas en el modelo sistémico de Wong; sin embargo, es necesario consolidar este modelo sistémico en este proceso de integración amazónica, pero sobre todo, se debe garantizar la aplicación y sostenibilidad de las perspectivas planteadas en la última reforma de los Comités de Frontera.

Integración fronteriza:

La **integración amazónica** debe estar guiada por una perspectiva nacional de desarrollo amazónico, que oriente la acción interna y externa del Estado peruano. Ante la ausencia de este elemento fundamental, es necesario considerar las condiciones particulares del contexto amazónico para plantear los caminos de la integración fronteriza. Hacemos referencia a fronteras embrionarias y ausentes (Oliveros, 2002), donde las localidades de frontera muchas veces coinciden con las áreas críticas de frontera. En ese sentido, la integración fronteriza puede contribuir con el desarrollo fronterizo. Por ejemplo, la interconexión entre las localidades peruanas de Iñapari y Purús constituye un interés del Estado peruano que se está impulsando en el proceso de integración fronteriza con Brasil.

Una característica importante en las Zonas de Integración Fronteriza Perú-Brasil es la **asimetría** en las condiciones de desarrollo de las localidades peruanas y brasileñas. Esta situación debe ser observada con mucho cuidado para que la integración fronteriza no acentúe los desequilibrios y, por el contrario, los reduzca. Por ello, es necesario impulsar una integración cuidadosa que genere complementariedad en lugar de dependencia. Por ejemplo, para atender a

localidades fronterizas de difícil acceso como Puerto Esperanza se está negociando una conexión desde Iñapari pasando por territorio brasileño, porque es más fácil llegar desde localidades brasileñas que peruanas. Ciertamente, es una solución eficiente para atender las necesidades de Puerto Esperanza; sin embargo, puede acentuar a dependencia de la localidad peruana, respecto a los productos y servicios del lado brasileños. Por ello, es necesario, complementar esta iniciativa con mecanismos que transformen los riesgos de dependencia, en oportunidades de complementariedad.

Muchos gobiernos locales de frontera tienen una agenda de liberalización comercial con Brasil para acceder legalmente a productos brasileños que son comercializados informalmente en las localidades peruanas. Evidentemente, el comercio de productos brasileños en localidades peruanas de frontera es una realidad y la formalización de esta actividad puede dinamizar el intercambio comercial, sin embargo, también puede acentuar el rol pasivo-consumidor del lado peruano y promover el rol activo-productor del lado brasileño. Con todo, no consideramos que esta iniciativa de integración sea negativa, sino que debe ser pensada cuidadosamente para generar complementariedad entre las localidades de frontera en lugar de dependencia.

Cooperación Fronteriza

Se ha evidenciado que la coyuntura política influye drásticamente en la relación fronteriza propiciando épocas de gran dinamismo y estancamiento.

El cordial desinterés (Costa, 1998, Mercado, 1986, Novak y Namihas, 2012), característico de la relación entre Perú y Brasil en el s. XIX y XX, fue dando paso a la búsqueda de una aproximación más cercana a finales del s. XX, que se materializó a inicio del s. XXI. Durante la primera década del 2000 se ha registrado el mejor momento en la historia de las relaciones peruano-brasileñas y esto tuvo un impacto positivo en la agenda fronteriza, debido a que la Amazonía es el principal asunto de la relación bilateral. Como resultado de la “época dorada” en la relación bilateral (Jordán, 2017) se ha creado una sólida base institucional y física que representa un potencial para enfrentar los desafíos del futuro. Hacemos referencia a la alianza estratégica firmada en 2003 y profundizada en 2009, el Acuerdo Marco

que crea las Zonas de Integración Fronteriza de 2009, la construcción de la carretera interoceánica (2011), entre los hitos más destacados.

En la última década se registraron pocos avances significativos en la relación fronteriza con Brasil. La ralentización del proceso de integración en los últimos diez años y la reciente reactivación de la agenda bilateral en 2023, confirman que lo común en la relación con Brasil fue un cordial distanciamiento, y que la aproximación de inicio de siglo fue debió al activismo coyuntural de los presidentes, especialmente de Lula da Silva (Jordán, 2017). El año 2023 ha registrado el regreso del Brasil al escenario internacional y al liderazgo Sudamericano. Esto tuvo impacto en la reactivación de la agenda bilateral y fronteriza. En esta coyuntura política, se debe considerar que la base institucional creada a inicio de siglo ofrece condiciones favorables para potenciar y consolidar la integración fronteriza entre Perú-Brasil y así enfrentar los desafíos del futuro, específicamente dos: la protección de la Amazonía y la interconexión del Atlántico con el Asia-Pacífico.

Considerando la fluctuación de la relación bilateral, y el impacto que ha tenido en los mecanismos de integración fronteriza para promoverlos y paralizarlos, constituye un reto que la estructura institucional fronteriza y los Comités de Frontera se consoliden para superar nuevas coyunturas políticas desfavorables.

Otro aspecto analizado en el presente trabajo que merece algunos comentarios finales es la forma como se manifiestan los intereses nacionales y locales en el proceso de integración fronteriza, y la labor de coordinación de la Cancillería para que los acuerdos locales no contradigan los lineamientos nacionales.

La construcción de la Carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul ha estado presente en la agenda fronteriza desde finales del siglo pasado, por ejemplo, en el Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónico y Desarrollo Fronterizo, más recientemente ha sido tratada en la reuniones de la CVIF y en el último Comité de Frontera. Al respecto, la parte brasileña ha estado muy interesada en promover este proyecto que conectaría el centro oeste de Brasil a puertos como Paita y el Callao. Sin embargo, en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Facilitación del Comercio y Tránsito Transfronterizo (2023), el representante del Ministerio de Transporte y

Comunicaciones (MTC) del Perú informó que el proyecto presenta inviabilidades económicas, técnicas, ambientales y sociales, por lo que la conexión aérea es más viable. A pesar de ello, en la primera reunión del Comité de Frontera Amazónico Sur, realizada en setiembre de 2023, las autoridades de Pucallpa expresaron su interés en la realización de la citada carretera para promover el desarrollo económico en la región. Ante esta situación, el rol de la Cancillería es coordinar los procesos *top-down* y *bottom-up* para que los acuerdos locales no se opongan a los lineamientos de los sectores nacionales, en este caso, los proyectos viales necesitan la aprobación técnica de los sectores competentes. En la perspectiva de Nogueira (2020) es necesario una perspectiva interaccionista de la acción pública que articule lo global con lo local pasando por lo nacional.

Gobernanza transfronteriza

La estructura institucional multinivel de la integración fronteriza peruano-brasileña que existe en la actualidad, no ha sido creada por un solo documento, por el contrario, es resultado de un largo proceso de ensayo error, en el cual se han ido sumando y eliminando mecanismos a la integración fronteriza. Entre los diversos intentos de reorganización de estos mecanismos destaca la firma del Acuerdo Marco (2009) por ser el más amplio, reciente y efectivo. A partir de análisis realizado, se considera que la propuesta institucional formulada en el Acuerdo Marco ofrece un modelo multinivel y transversal de la acción pública que permite articular a diversos actores en el proceso de integración fronteriza Perú-Brasil. Sin embargo, es necesario profundizar esta institucionalidad y definir claramente las responsabilidades y competencias de cada mecanismo, especialmente de los Comités de Frontera, que fueron apenas mencionados en dicho documento, pero el día de hoy ya cuenta con un nuevo reglamento que contribuye a llegar estos vacíos.

La literatura utilizada en la presente investigación ha resaltado la importancia de la participación de los actores locales para complementar la visión de las capitales sobre la integración fronteriza, especialmente en una realidad tan distante de los centros de poder político, como es la región amazónica (Wong, 2022; Nogueira, 2020). En ese sentido, el Comité de Frontera es el mecanismo ideal para identificar y aproximar a los actores locales interesados en la integración y

promover sus intereses a los otros niveles del esquema de integración donde participan actores técnicos y nacionales.

Dentro de los Comités de Frontera, los actores locales pueden identificar nuevos puntos de agenda que son evidentes por su cercanía a la realidad fronteriza y que los Grupos de Trabajo Binacional, integrados por técnicos que viven en las capitales, no tienen en agenda. Por ejemplo, en el último Comité de Frontera se propuso integrar el SIS-Perú con el SUS-Brasil para la atención de salud a las poblaciones de frontera, tema novedoso para el Grupo de Trabajo sobre Salud en Frontera. Por otro lado, los Comités de Frontera pueden transformar los acuerdos de los GTB en acciones locales, por ejemplo, el acuerdo sobre campañas de vacunación en frontera se puede operacionalizar en los Comités de Frontera. En suma, el siguiente paso es especificar las competencias e interrelación entre los mecanismos que componen la estructura multinivel. Se hace referencia a especificaciones como “que los temas priorizados por las autoridades locales en el ámbito de los Comités de Frontera sean incluidos en otros mecanismos de integración fronteriza como los Grupos de Trabajo Binacional” para garantizar su operacionalidad.

Finalmente, los comités de frontera propician una contribución interna y externa de la Cancillería al desarrollo del país. Como parte de la coordinación de los Comités de Frontera, la Cancillería convoca a los sectores nacionales para que presenten lineamientos que atiendan a las necesidades de las localidades fronterizas amazónicas. En otras palabras, desde un mecanismo de cooperación bilateral y de integración fronteriza se contribuye a que los sectores nacionales atiendan las zonas de frontera, lo que está vinculado al desarrollo fronterizo. Esta contribución es más evidente en los Grupos de Trabajo Binacional donde los distintos Ministerios se reúnen con su contraparte para tratar temas como salud, medio ambiente, facilitación del comercio. Además, los Comités de Frontera reúnen a actores locales para dialogar sobre las necesidades locales de la realidad fronteriza. Esto aproxima dos extremos de la cadena de gestión pública con un mismo objetivo: el desarrollo e integración fronteriza. Por otro lado, en el ámbito externo, este proceso contribuye con el fortalecimiento de la relación bilateral con un socio estratégico para el Perú,

con la aspiración que la relación fronteriza supere los vaivenes de las políticas nacionales.

Bibliografía

- Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza, (2011).
- Acuerdo Nacional. (2002). 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional del Perú. In *Visión Colombia II Centenario* (p. 18).
- Agencia Peruana de Cooperación. (2021). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú*.
- Calleja, M., & Safarov, A. (2007). La importancia de los Comités de Frontera en la política exterior del Estado argentino. In *I Jornadas del CENSUD. Análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo y III Encuentro del CERPI. Desafíos y Alternativas de nuestra política exterior*.
- Costa, G. (1998). Relaciones del Perú con Brasil. En Ferrero, E. *Relaciones del Perú con los países vecinos*. CEPEI.
- Cumbre Amazónica. (2023). *Declaración de Belém do Pará* (p. 23).
- CVIF. (2013). *IV Reunión de la CVIF Perú-Brasil* (p. 6).
- CVIF. (2015). *V Reunión de la CVIF Perú-Brasil* (p. 5).
- CVIF. (2020). *VI Reunión de la CVIF Perú-Brasil* (p. 9).
- Diez Bazan, C. G. (2023). *El Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración (CFBI) en la agenda común de Bolivia, Brasil y Perú durante la segunda década del siglo XXI*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dilla, H., & Contreras, C. (2021). Borders and latin American cross-border agreements. *Estudios Fronterizos*, 22, 1–24.
<https://doi.org/10.21670/ref.2106069>
- García Belaunde, J. A. (2015). Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro. In *La Política Exterior Peruana en el siglo XXI: Agenda y propuestas* (pp. 39–51).
- Grupo de Trabajo de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo. (2008). *Propuesta de Modificación del Reglamento de los Comités de Frontera*

Perú-Brasil (p. 2).

- Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica. (2015). *VII Reunión del Grupo de Trabajo en Cooperación Técnica Perú-Brasil* (p. 42).
- Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica. (2023). *IX Reunión del Grupo de Trabajo en Cooperación Técnica Perú-Brasil* (p. 28).
- Hernández, R., Galguera, L., & Alonzo, C. (2014). Metodología de la Investigación. In *Metodología de la Investigación* (Vol. 6).
- Herz, Mónica. (2022). A conservative foreign policy for Brazil. *Latin American Policy*; Nov2022, Vol. 13, p. 376-388, <https://doi.org/10.1111/lamp.12271>
- Higueras García, S. (2022). Análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de los procesos de integración con Ecuador. *ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ*, 1–256.
- Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur, 7 (2023).
- Jordan Bueno, E. (2017). PERÚ-BRASIL: Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento de la relación bilateral. *ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ*.
- Lessa, A., & Altemani, H. (2013). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais* (Issue July). Fino Traço.
- Mallmann, M.; Clemente, I. (2017). Descentralização e federalismo em processos de cooperação transfronteiriça. *O caso de Brasil e Uruguai*. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).
- Mercado Jarrín, E. (1986). *Relaciones del Perú con Brasil y perspectivas dentro del espacio amazónico*. CEPEI.
- Mercado Jarrín, E. (1995). *La geopolítica en el tercer milenio*. Instituto peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos (IPEGE).
- MercosurABC. (2011). *Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral*.
https://www.mercosurabc.com.ar/los_comites_de_integracion_como_import

ante_mecanismo_de_relacionamiento_bilateral

- Montaño Riquelme, M. (2020). Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile. *ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ*, 21(1), 1–9.
- MRE de Brasil. (2008). *Quinta Reunión de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica* (p. 20).
- Nogueira, V. M. R., Fagundes, H. S., & Kreutz, I. T. (2020). COMITÊS DE FRONTEIRA E A INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: possibilidades e impasses. *Revista de Políticas Públicas*, 24(2), 600.
<https://doi.org/10.18764/2178-2865.v24n2p600-618>
- Novak, F., & Namihás, S. (2012). *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)* (Issue August). Fundación Konrad Adenauer.
<https://www.researchgate.net/publication/343361230>
- Novak, F., & Namihás, S. (2013). *As relações entre Peru e Brasil, 1826-2012*. Fundação Konrad Adenauer.
- Novak, F., & Namihás, S. (2021). *Lineamientos y Aristas de la Política Exterior Peruana en el Nuevo Orden del S. XXI*.
- Oddone, N., y Rodríguez, H. (2015). Cross-Border Paradiplomacy in Latin America. *Latin American Policy*, 6(1), 110–123.
- Oliveros, L. (2002). La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina.
- Oliveros, L. (2022a). *Acuerdo Marco sobre la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil* (p. 6). <http://eprints.uanl.mx/5481/1/1020149995.PDF>
- Oliveros, L. (2022b). *Ideas propositivas sobre la Declaración Presidencial de Porto Velho*. 1–15.

- Prefeita de Assis. (2014). IV Reunión del Comité de Frontera Iñapari-Assis. *Informe*, 7.
- Reglamento de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Peru-Brasil, (2010).
- Reglamento General de los Comités de Frontera entre la República del Perú y la República Federativa del Brasil, (2020).
- República del Perú; República Federativa de Brasil. (1999). *Ata de Instalação do I Comité de Fronteira Brasil-Perú* (p. 2).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2000a). *Segunda Reunion Comité de Frontera Iñapari-Assis* (p. 17).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2000b). *Segunda Reunión del Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo Perú-Brasil* (p. 10).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2004). *Tercera Reunión del Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo Perú-Brasil* (pp. 1–7).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2008). *Reunión Técnica Binacional* (p. 7).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2009). *Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas* (p. 8).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2010a). *Acta de Instalación de la CVIF Perú-Brasil* (p. 2).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2011a). *Establecimiento do Comité de Fronteira Purús-Santa Rosa do Purús* (p. 2).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2014). *Acta de Instalación del Comité de Frontera Islandia-Benjamin Constant* (p. 6).
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2021). *Declaración Presidencial de Porto Velho* (p. 6).

- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2010b). II Reunión de la CVIF Perú-Brasil. *Acta*, 18.
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (2011b). III Reunión de la CVIF Perú-Brasil. *Acta*, 5.
- República del Perú; República Federativa del Brasil. (1987). *Primera Reunión del Grupo de Trabajo Binacional sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo Perú-Brasil* (p. 7).
- Secretaría Ejecutiva CVIF. (2010). Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CVIF. *Informe*, 63.
- Secretaría Ejecutiva CVIF. (2011). Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CVIF Perú-Brasil. *Informe, setiembre*, 71.
- Secretarios Ejecutivos CVIF. (2020). *Reunión de Secretarios Ejecutivos de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú-Brasil* (p. 23).
- SELA. (2011). La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe. In *La seguridad en las Américas*. <https://doi.org/10.31819/9783964565440-006>
- SELA. (2013). *Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza Cooperación Económica y Técnica*.
- Sohn, C. (2014). Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>
- Teixeira, A. (2017). Parcerias estratégicas do brasil: os significados e as experiências tradicionais | strategic partnerships in brazil: the meanings and traditional experiences. *Geografia Em Questão*, 10, 155–157.
- Venegas San Martín, F. (2019). Pensar la integración regional desde los márgenes: la importancia y desafíos de la dimensión subestatal en América Latina desde la experiencia chileno-argentina. *Si Somos Americanos*, 19(2), 69–88. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482019000200069>
- Wilson, M. S. (2019). *Comités de Frontera entre Argentina y sus países*

límitrofes. Córdoba Global. <https://cbaglobal.com.ar/comites-de-frontera-entre-argentina-y-sus-paises-limitrofes/>

Wong Villanueva, J. L. (2022). Desarrollo e integración transfronteriza en la CAN y el MERCOSUR: Enfoques macrorregionales para la planificación territorial transfronteriza. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 15.

Wong Villanueva, J. L., Kidokoro, T., & Seta, F. (2020). Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating “Good” Governance in Cross-Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1855227>

Wong Villanueva, J. L., Kidokoro, T., & Seta, F. (2021). A Governance Theory for Cross-Border Regions: Identifying Principles and Processes with Grounded Theory. *Journal of Borderlands Studies*, 38(1), 95–118. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1878924>

ZELA, H. (2012). Las Relaciones entre Perú y Brasil: La Profundización de la Alianza Estratégica. En *Veinte Años de la Política Exterior Peruana (1991-2012)*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). Fondo Editorial PUCP.