

LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional

Javier Lossio
Luis Alberto Oliveros
Alfredo Santa Cruz
Leslie Villar



LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional

Javier Lossio

Luis Alberto Oliveros

Alfredo Santa Cruz

Leslie Villar

LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional

Autores:

Javier Lossio

Luis Alberto Oliveros

Alfredo Santa Cruz

Leslie Villar

Editado por:

Alfredo Santa Cruz Maza

Av. Alameda del Corregidor 476, La Molina

Lima - Perú

Primera edición digital, marzo 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-01726

ISBN: 978-612-00-7473-2

Publicación electrónica disponible en: <https://www.aebr.eu/>

Reservados todos los derechos. Queda prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en la ley, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos reprografía y el tratamiento informático.

El contenido del presente libro no interpreta ni compromete la opinión de las instituciones con las cuales los autores hayan trabajado o mantengan vínculo contractual o laboral.

Los límites internacionales representados en la cartografía pueden, en algunos casos, no estar determinados en definitiva y su reproducción no implica reconocimiento o aceptación, son referenciales.

ISBN: 978-612-00-7473-2



Presentación

Desde la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas hemos estudiado las fronteras y las relaciones transfronterizas en América del Sur desde hace más de diez años. A pesar de la riqueza de espacios de integración en prácticamente todas las fronteras, las del Perú emergen como un espacio particularmente atractivo para el estudio de las distintas tipologías de frontera, la diversidad de territorios (espacios de alta montaña, altiplánicos, selváticos, regiones costeras, fronteras húmedas y fronteras secas) y los múltiples desafíos a los que se enfrentan las poblaciones locales. Puede tratarse de unas fronteras bastante pobladas, con municipios limítrofes separados por algunas decenas de kilómetros como ocurre en la sección más occidental de la frontera entre el Perú con Ecuador, o bien de espacios mucho más extensos, poco poblados, con una importante carencia de infraestructuras y servicios y, por ende, con una menor presencia del estado, como es el caso de gran parte de la frontera peruana con Colombia o Brasil. Las regiones de frontera, a escala de las entidades subnacionales mayores, ocupan dos tercios del territorio del Perú y podemos constatar numerosas iniciativas para impulsar procesos de integración en el marco de las Zonas de Integración Fronteriza, incluyendo una Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza en 2011, la celebración periódica de Encuentros Presidenciales y Gabinetes Ministeriales Binacionales, la constitución de Corredores de Desarrollo e Integración y otros mecanismos como el viejo Grupo de Alto Nivel para el Desarrollo e Integración Fronteriza de la Comunidad Andina, los Comités de Vecindad e Integración, los Comités Técnicos Binacionales o los Comités de Frontera, entre otros.

Las Fronteras del Perú, una mirada en el contexto del bicentenario nacional constituye una visión actualizada de estas fronteras con la perspectiva del Bicentenario del Perú. Puede convertirse en un instrumento muy valioso para la toma de conciencia por parte de las administraciones públicas, el sector privado, la Academia y la población general sobre la necesidad de enfocar el territorio transfronterizo como objeto de las intervenciones del Estado, teniendo muy en cuenta sus particularidades, el retraso histórico y la necesidad de coordinar intervenciones, estrategias y políticas con los numerosos estados vecinos. De esa manera podrían alcanzarse unos escenarios equitativos en los territorios de frontera que permitieran elevar los niveles de bienestar de sus poblaciones, tradicionalmente relegadas en las políticas nacionales de planificación y condenadas a una carencia de servicios, infraestructuras y oportunidades que perdura hasta la actualidad.

Esta publicación nos propone un recorrido desde las definiciones de frontera como línea divisoria entre países hasta la concepción actual donde se reconoce a estos territorios como zonas potencialmente susceptibles a la influencia política, económica y social de sus vecinos. Esto les cataloga como territorios capaces de asumir programas y proyectos que respondan a una realidad común a los territorios vecinos, siempre y cuando se

construyan estrategias de intervención conjuntas entre los países implicados, entendiendo estos espacios bi- o trinacionales como un todo.

También expone la participación política central en cuanto a la satisfacción de necesidades en función de modelos comunes para entender los niveles de atención recibidos por las zonas transfronterizas, susceptibles de evolucionar a políticas binacionales.

En definitiva, este libro invita a los distintos tipos de lectores que tengan cualquier tipo de implicación con el estudio o el desarrollo de estos territorios a que se impliquen en el desarrollo de múltiples acciones, adoptando un papel protagonista en la construcción de un futuro de bienestar y desarrollo para las poblaciones que habitan las zonas de frontera y que sufren una situación de desventaja e inequidad por parte de los diferentes poderes políticos protagonistas del desarrollo en el contexto peruano.

Les deseo una muy feliz lectura.

Gronau, República Federal Alemana, marzo de 2022

Martín Guillermo Ramírez
Secretario General de la Asociación
de Regiones Fronterizas Europeas - ARFE

Prólogo

De acuerdo con la teoría del estado, los elementos constitutivos de los estados modernos son el territorio, la población y el gobierno. Por esto, en el contexto del bicentenario de la independencia de nuestro país, es importante poner atención a sus fronteras entendidas no como la línea que nos separa de los vecinos (límite), sino más bien como la porción del territorio peruano que está en contacto y recibe influencia de las poblaciones, instituciones, culturas, economías y sistemas políticos, de los mismos.

Desde el inicio de la vida republicana, se ha producido la pérdida de territorio fronterizo, especialmente en la zona amazónica, tanto por conflictos armados como por decisiones difíciles de entender de los gobernantes de turno, pero que en conjunto reflejaban el poco valor que tenían para ellos las fronteras, tal vez porque representaba un espacio oscuro o en blanco dentro de sus mapas mentales o porque se encontraban a una gran distancia no sólo física sino sobre todo psicológica, entendida esta última como la importancia que los individuos damos a lo que percibimos más cercano. Recordemos que, más o menos a mitad de recorrido del bicentenario, era más fácil subir a un barco en El Callao y dirigirse a Europa que llegar a Iquitos.

Doscientos años después ¿En qué situación se encuentran nuestras fronteras? ¿Se ha revertido la poca valoración que se hacía de ese espacio que derivó en la pérdida de extensos territorios? ¿Se ha reducido la distancia psicológica hacia las fronteras para los gobernantes y para la población en general? ¿Existen una o muchas fronteras?

Los especialistas señalan que el territorio es entendido como la presencia de asentamientos humanos y su capacidad de disposición privativa dentro de un área geográfica precisa; en otras palabras, el territorio no es un concepto esencialmente físico sino que es asumido como el soporte concreto del sistema de relaciones de todo tipo que establecen las comunidades humanas con su entorno: el territorio debe ser entendido como un “espacio social”. En la actualidad, ¿La población peruana que vive en la frontera tiene la capacidad para aprovechar los recursos del territorio para su desarrollo? ¿Qué tanta influencia ejercen los habitantes de los países vecinos sobre nuestras fronteras? ¿La población peruana puede aprovechar su ubicación frente a las localidades de los países vecinos de forma ventajosa?

Asimismo, respecto a la población se señala que es el grupo humano vinculado y compenetrado con la realización y verificación práctica de intereses comunes; mientras que el gobierno o poder político, es la presencia de un aparato de gobierno que canaliza la energía social en pro de la realización y verificación práctica de intereses comunes.

Entonces cabe preguntarse: Actualmente, ¿La población de las fronteras y la del resto del país tienen intereses comunes o contrapuestos? ¿Los intereses y demandas de la población de la frontera son atendidos y canalizados adecuadamente por sus autoridades locales o por las de nivel nacional? ¿La presencia del aparato del gobierno en la frontera favorece que su población alcance un desarrollo sostenible? ¿El gobierno

entiende las dinámicas de intercambio, de equilibrio-desequilibrio que se producen en las fronteras?

Este libro no pretende dar respuesta a todas las interrogantes planteadas, pero sí ofrecer elementos para que el lector pueda, a partir de sus propias conclusiones y si así lo desea, adoptar un rol más activo frente a la situación predominante en nuestras fronteras.

Para ello, este libro contiene cuatro capítulos. En el primero, se desarrollan los aspectos teórico-conceptuales con el fin que el lector pueda avanzar en el documento con las herramientas necesarias para apreciar mejor la complejidad de los procesos que serán abordados en los siguientes capítulos. Cabe destacar el importante cambio que se produce en el abordaje de la temática fronteriza a nivel de los países de Sudamérica y, en especial, en la relación entre el Perú y sus vecinos, a raíz de la firma del Acuerdo de Paz con Ecuador, que permitió concluir la definición de los límites terrestres e iniciar el diálogo bilateral para trabajar de forma conjunta en las fronteras comunes. Asimismo, en otras regiones de América Latina, como en Centroamérica o en el ámbito de MERCOSUR, se desarrollan importantes procesos en los que se comparten conceptos y propuestas metodológicas.

En el segundo capítulo, se ofrece una caracterización geográfica, social y económica de nuestras regiones fronterizas, a una escala macro, reconociendo que ellas no hacen parte de unas verdaderas regiones geoeconómicas, aún en proceso de construcción, por lo que en esa presentación se alude a unos “macro territorios fronterizos”, tres en total, cada uno de los cuales agrupa a varios departamentos del país, dentro de los cuales los procesos propios a la noción de “frontera” se manifiestan con distinto grado de intensidad y de extensión geográfica a partir del límite internacional. Dicha presentación, por lo demás, se realiza en términos comparativos con los territorios equivalentes de los países limítrofes, por lo mismo que una visión e intervención integral en las fronteras exige conocer también esa realidad vigente al otro lado del límite internacional. Sin embargo, es necesario complementar esa visión macro con una aproximación a la zona que está en contacto directo con los vecinos, que, en términos jurisdiccionales, corresponde a los 84 distritos fronterizos que presentan diversas características y condiciones que afectan tanto sus posibilidades para el desarrollo, como para interactuar de forma adecuada con los territorios fronterizos de los países limítrofes. En razón de ello, en este capítulo, se presentan tanto indicadores de la situación social, económica y de acceso a servicios, como aspectos territoriales que deben ser tomados en cuenta para atender de mejor manera a la población fronteriza.

En el tercer capítulo, se hace un recorrido en torno a las distintas expresiones de interés del Estado Peruano con respecto a sus fronteras, preocupación casi siempre reflejada en la expedición de normas legales de distinta jerarquía en favor del desarrollo de esos territorios, pero que nunca fueron llevadas a la práctica por distintas razones, generalmente usando la excusa de la falta de recursos presupuestales. En este contexto, la promulgación de la Ley N° 29778 “Ley Marco de Desarrollo e Integración Fronteriza” de julio de 2011, conocida como Ley de Fronteras, constituye un hito en la materia ya

que introduce los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza; establece definiciones en torno a los espacios de frontera; crea un sistema nacional sobre el tema encabezado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF); y, sienta las bases para la creación de un Fondo para el Desarrollo e Integración Fronteriza, dando a entender un renovado interés del Estado peruano por sus territorios fronterizos, el mismo que hasta la actualidad no llega a concretarse.

Es innegable que las fronteras nacionales siguen mereciendo una atención prioritaria, no sólo porque son el reflejo de un país heterogéneo geográfica y culturalmente, así como desigual desde el punto de vista socio-económico, sino porque será muy difícil avanzar en el logro de metas de desarrollo y de integración si se mantienen las condiciones actualmente prevalecientes, que sólo acentúan las disparidades existentes.

La no intervención del Estado en las fronteras nacionales, primero, y luego la de todas las fuerzas vivas del país, incluido su sector empresarial, acrecientan las disparidades con los sectores fronterizos de los países vecinos, dificultando la realización de programas y proyectos de integración fronteriza, que deben basarse en la necesidad de compartir costos y beneficios con los países limítrofes, y ello a pesar de que en muchos casos la sola ubicación estratégica de determinados centros poblados o pasos de frontera definen su vocación de “espacios centrales” y constituyen en sí mismos un valor adicional que no debe desaprovecharse para incentivar los procesos de desarrollo e integración fronteriza.

Por ello, en su cuarto capítulo y parte final, el libro presenta una aproximación a algunos de los diversos retos que enfrentan las fronteras en la actualidad, incluido por ejemplo la pandemia del coronavirus que se inició en 2020. Asimismo en la perspectiva de definir con mayor precisión cursos de intervención, se incluyen propuestas de estrategias diferenciadas, de acuerdo a la situación de los diversos sectores de la frontera, que no pretenden abarcarla en su totalidad, pero sí señalan prioridades desde el punto de vista del trabajo nacional y de los mecanismos bilaterales, para las diversas situaciones-tipo de fronteras presentes a lo largo del perímetro fronterizo de nuestro país, listando también, a título indicativo, una relación prioritaria de acciones que deberían ser comprometidas en cada una de ellas.

Con esta obra, los autores esperan haber efectuado una contribución inicial para poner a las fronteras peruanas en el centro de las preocupaciones y los debates para construir un país más justo y equitativo, que nos enrumbe a metas de desarrollo y bienestar que beneficien a todos los peruanos, pero principalmente a nuestros conciudadanos que habitan en los confines territoriales de la Patria.

CONTENIDO

CAPÍTULO I: TEORIZANDO Y REPENSANDO LAS FRONTERAS	14
1.1 Frontera y noción de linealidad	15
1.2 Frontera y noción de zonalidad	16
1.3 Frontera: propuesta de definición	17
1.4 Desarrollo fronterizo e integración fronteriza	19
1.5 La extensión territorial de la frontera	21
1.5.1 Área de frontera	21
1.5.2 Zona de frontera	21
1.5.3 Región de frontera o región fronteriza	22
1.6 La cotidianidad: factor clave de la amplitud de la frontera	24
1.7 Un nuevo enfoque: la escala macro regional del desarrollo y la integración fronteriza	28
1.7.1 Las nuevas tecnologías del transporte	29
1.7.2 Ciudades sostenibles, integradas a la red de ciudades globales	30
1.7.3 La facilitación de los flujos transfronterizos	32
1.7.4 La dimensión ambiental del desarrollo y la integración fronteriza	32
1.8 Un ensayo de tipología de las fronteras	34
1.8.1 El grado de intensidad de la interrelación	34
1.8.2 La naturaleza de los procesos de interrelación	34
1.8.3 La organicidad de los procesos de interrelación	35
1.9 Importancia de las fronteras en el mundo global	37
1.9.1 La superación de los desequilibrios regionales del desarrollo	37
1.9.2 El afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica ...	38
1.9.3 La articulación del país con el contexto internacional	39
CAPÍTULO II: LOS ESPACIOS FRONTERIZOS DEL PERÚ	40
2.1 Visión de conjunto y macro territorios fronterizos	41
2.1.1. La macro frontera Norte.....	46
2.1.2 La macro frontera Amazónica.....	56
2.1.3 La macro frontera Sur	66
2.2. Los distritos fronterizos.....	76
2.2.1 Características.....	77
a. Territorio y población	77
b. Educación y salud	78
c. Infraestructura	80

d. Comunicación	80
e. Crecimiento poblacional	82
2.2.2. Zonas de frontera	87
CAPÍTULO III: LA ACTUACION DEL ESTADO PERUANO EN LAS FRONTERAS	116
3.1 Concepción del desarrollo y la integración en la frontera, evolución de su institucionalización	117
3.2 Otros instrumentos de acción para la dinamización económica en la frontera .	121
3.3 El nuevo marco jurídico e institucional en materia de desarrollo e integración fronteriza	123
3.3.1 La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos	126
3.3.2 Calificación de áreas críticas de frontera y la atención prioritaria del estado	129
3.4 Los mecanismos e instrumentos bilaterales y multilaterales de integración fronteriza	132
3.4.1 Los instrumentos multilaterales	132
3.4.2 El trabajo bilateral con los países vecinos	133
CAPÍTULO IV: RETOS, OPORTUNIDADES Y ACCIONES PRIORITARIAS PARA LAS FRONTERAS NACIONALES	140
4.1 Retos y oportunidades para las fronteras	142
4.1.1 La innovación	142
4.1.2 La seguridad	145
4.1.3 Disparidades e intercambios desventajosos	147
4.1.4 Las epidemias y pandemias en frontera	149
4.1.5 El cambio climático	150
4.2 Estrategias para espacios fronterizos en el futuro inmediato	153

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: PBI 2019 per cápita y características destacables de los departamentos de frontera	43
Tabla N° 2: Promedios en materia de salud y educación en distritos de frontera	79
Tabla N° 3: Incidencia de la pobreza monetaria total en los distritos de fronteras	79
Tabla N° 4: Brechas de saneamiento y energía en los distritos de frontera	80
Tabla N° 5: Indicadores promedio de servicios de comunicación en los distritos de frontera y promedios nacionales	82
Tabla N° 6: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona norte articulada por los ejes de integración	90
Tabla N° 7: Indicadores de salud y educación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	91
Tabla N° 8: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	92
Tabla N° 9: Indicadores de saneamiento y energía de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	92
Tabla N° 10: Indicadores de comunicación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	93
Tabla N° 11: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona amazónica fluvial	95
Tabla N° 12: Indicadores de salud y educación de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional	97
Tabla N° 13: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional	98
Tabla N° 14: Indicadores de saneamiento y energía de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional	98
Tabla N° 15: Indicadores de comunicación de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional	99
Tabla N° 16: Departamento, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración	102
Tabla N° 17: Indicadores de salud y educación de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	103
Tabla N° 18: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	104
Tabla N° 19: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	104

Tabla N° 20: Indicadores de comunicación de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional.....	105
Tabla N° 21: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona altoandina en proceso de articulación	107
Tabla N° 22: Indicadores de salud y educación de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional	109
Tabla N° 23: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional	110
Tabla N° 24: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional	110
Tabla N° 25: Indicadores de comunicación de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional	111
Tabla N° 26: Departamento, provincia, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona sur articulada por los ejes de integración	113
Tabla N° 27: Indicadores de salud y educación de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	113
Tabla N° 28: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	114
Tabla N° 29: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	115
Tabla N° 30: Indicadores de comunicación de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional	115
Tabla N° 31: Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los departamentos de frontera, 2013.....	147

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Frontera y noción de linealidad	16
Gráfico N° 2: Frontera y noción de zonalidad	17
Gráfico N° 3: Posición relativa de los macro territorios fronterizos respecto a la superficie territorial, población y VAB del país (participación porcentual)	42
Gráfico N° 4: Comparación entre los macro territorios fronterizos en cuanto a superficie territorial, población y VAB (participación porcentual respecto del total nacional).....	46

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1: Puente sobre el río Madre de Dios.....	101
Figura N° 2: Elección de representantes de autoridades locales de frontera ante el CONADIF	124
Figura N° 3: Clausura de la V Sesión Ordinaria del CONADIF en Chachapoyas – Amazonas, 2019	125
Figura N° 4: Reunión técnica Perú – Colombia sobre cadenas de valor transfronterizas	136
Figura N° 5: Reunión de trabajo Perú – Brasil sobre innovación en la frontera común	137
Figura N° 6: IV Reunión del Comité de Frontera Amazónico Perú - Bolivia	138
Figura N° 7: Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	139
Figura N° 8: Productos amazónicos desarrollados con el apoyo del CITE Maynas	143
Figura N° 9: Intercambio de experiencias en innovación transfronteriza entre América Latina y Unión Europea	144
Figura N° 10: Minería informal en el río Madre de Dios	146
Figura N° 11: Inundación en la ciudad de Iñapari, en parte como consecuencia de la deforestación en la cuenca media y alta del río Acre	152
Figura N° 12: Ciudades de Tacna y Arica en la frontera costera peruano-chilena: eje urbano fronterizo con alto potencial de integración	155
Figura N° 13: Placa de Armas de la Provincia de San Ignacio, Departamento de Cajamarca y localidad de Aguas Verdes en la frontera costera peruano-ecuatoriana, Departamento de Tumbes	158
Figura N° 14: Camiones en espera para pasar el control fronterizo en Iñapari.....	160
Figura N° 15: Dificultades para el desembarco en Caballococha	161
Figura N° 16: Emprendimiento en la Amazonía relacionada al turismo	162
Figura N° 17: Producción de Paiche	163
Figura N° 18: Piscicultura en la Amazonía	163
Figura N° 19: Planta para levante de alevines en Caballococha	164
Figura N° 20: Secado de semillas de cacao en la frontera	164
Figura N° 21: Producción de chocolate en la frontera.....	165
Figura N° 22: Producción de chocolate en Caballococha	165
Figura N° 23: Localidad de Islandia, en el extremo oriental del Trapecio Amazónico, frontera con el Brasil, departamento de Loreto	166
Figura N° 24: Crianza de camélidos en la zona altoandina del departamento de Puno	169
Figura N° 25: Agricultoras de papa en la zona altiplánica del departamento de Puno	172
Figura N° 26: Agricultores arroceros en zonas bajas del departamento de Tumbes ...	174

Figura N° 27: Miembros de la comunidad nativa Candungos, cuenca del río Santiago, departamento de Amazonas	179
Figura N° 28: Miembros del pueblo indígena Murunahua, localizados en el ámbito de la Reserva Indígena Murunahua, en la cuenca del río Alto Yurúa y afluentes, departamento de Ucayali	181

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N° 1: La extensión territorial de la frontera: Área, zona y región	24
Mapa N° 2: Macro territorios fronterizos del Perú	45
Mapa N° 3: Macro Frontera Norte	48
Mapa N° 4: Ejes Viales Perú – Ecuador	55
Mapa N° 5: Macro Frontera Amazónica	57
Mapa N° 6: Macro Frontera Sur	69
Mapa N° 7: Distritos de frontera	76
Mapa N° 3: Principales ejes de integración	81
Mapa N° 4: Crecimiento intercensal en distritos de frontera	83
Mapa N° 5: Mapa Político del Departamento de Madre de Dios	85
Mapa N° 9: Zona norte articulada por los ejes de integración	89
Mapa N° 11: Zona de Frontera Amazónica Fluvial.....	94
Mapa N° 12: Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración	100
Mapa N° 14: Zona altoandina en proceso de articulación	106
Mapa N° 15: Zona sur articulada por los ejes de integración	112
Mapa N° 16: Áreas Críticas de Frontera calificadas por el CONADIF	130
Mapa N° 17: Casos COVID-19 en los distritos de frontera al 18.05.2020	150
Mapa N° 18: Casos COVID-19 en los distritos de frontera al 16.05.2021	150

CAPÍTULO I

TEORIZANDO Y REPENSANDO LAS FRONTERAS

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

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

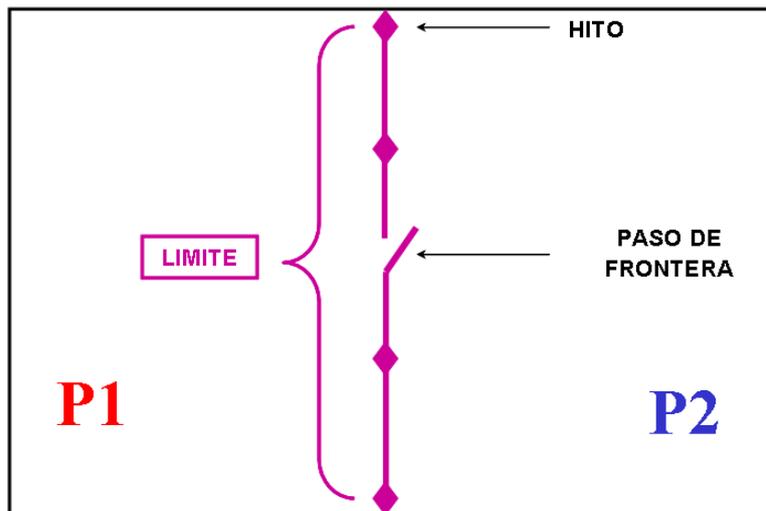
Una forma de contribuir a la aclaración de esta aparente dicotomía es tratar de designar con nombres específicos a estas dos nociones. Así, la linealidad puede ser denominada **límite**, y la zonalidad **frontera**¹.

1.1 Frontera y noción de linealidad

Un primer interés de los Estados es definirse como entidades espaciales soberanas, de ahí que la necesidad de establecer los alcances de dicha soberanía postule la linealidad, es decir, el conocimiento preciso de los **límites** territoriales de cada Estado dentro de los cuales éste ejerce su jurisdicción. Por esa razón, esta noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución. Por lo demás, la noción lineal de la frontera es compatible con una “visión **realista tradicional**” de las relaciones internacionales, que privilegia la seguridad y que entiende a los procesos de integración entre Estados como una virtual anomalía. Para ella, la frontera es ante todo una línea de soberanía que hay que defender y cuidar, contexto en el cual los acuerdos de integración podrían conllevar la vulnerabilidad de estos límites y, en esa medida, atentar contra el interés nacional (Gráfico N° 1). La visión realista tradicional de las fronteras hace que, en ocasiones, se conceptúe que los temas de **defensa nacional** deben hacer parte de los procesos de desarrollo e integración fronteriza, definidos más adelante en este mismo capítulo.

¹ En el idioma inglés sí existen dos términos que transmiten con precisión cada una de estas dos nociones: **boundary** para la noción de linealidad y **border** para la de zonalidad.

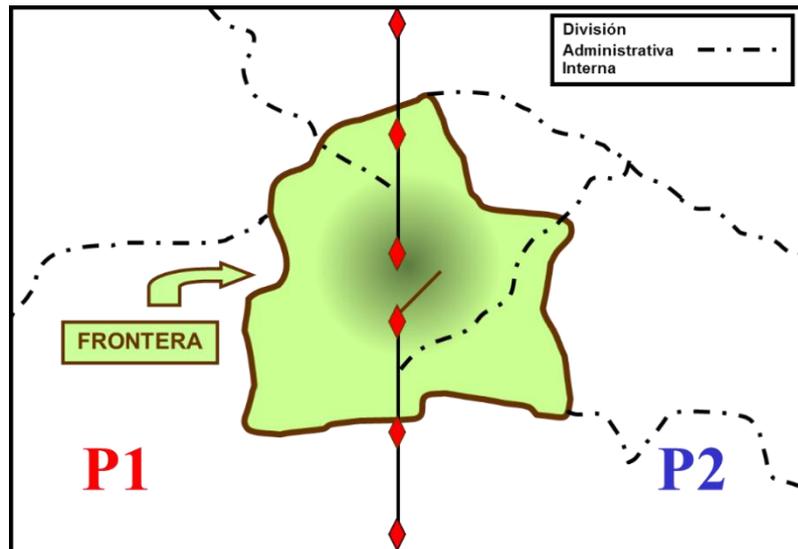
Gráfico N° 1: Frontera y noción de linealidad



1.2 Frontera y noción de zonalidad

Por su parte, en el marco de la noción de zonalidad, **frontera** no es un término que posea una acepción principalmente jurídica, sino más bien social y económica, en el sentido de constituir la manifestación, en **una porción de territorio** situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas, que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo efectuados (infraestructura vial, plantas de generación y líneas de transmisión de energía eléctrica, ductos, unidades de explotación agrícola o pecuaria, implantaciones industriales, centros educativos o de salud, etc.). Esta concepción es compatible más bien con una “visión **liberal**” de las relaciones internacionales que en su versión extrema asume que los límites son obstáculos anacrónicos que deberán ser eliminados para posibilitar el desarrollo. Sin embargo, descartando una interpretación liberal tan amplia del término “frontera”, éste es el sentido con el que lo aplicaremos a lo largo del presente documento: el de entenderla como una porción de territorio afectada por procesos *sui-generis* basados en la dinámica de una relación establecida entre poblaciones que habitan y actúan en recortes territoriales vecinos pero pertenecientes a la jurisdicción de dos Estados (Gráfico N° 2). En la frontera tienen lugar los procesos de desarrollo e integración fronteriza.

Gráfico N° 2: Frontera y noción de zonalidad



1.3 Frontera: propuesta de definición

En una definición amplia del término **frontera**, es pertinente destacar su componente social y económico, y expresar que *“constituye la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad por cuenta de poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre dos países, hasta un lugar determinado”*. Ello quiere decir que el hecho de referirse a la frontera en un enfoque de desarrollo socio-económico lleva implícito, por un lado, reconocer un vínculo con una comunidad que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que sólo es posible percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuenten con una base demográfica que es la que activa y sostiene esos procesos de relación. A falta de población, la esencia del concepto de frontera se diluye y sólo cabría referirse a “espacios vacíos”, a “espacios no incorporados” a la economía y sociedad nacionales; en esa situación, la noción de **límite** cobra plena amplitud.

Complementariamente, y vinculando la definición de frontera arriba propuesta a términos de uso frecuente en el Perú sobre la materia, podríamos señalar que sólo existen “fronteras vivas” o, mejor aún, expresar que toda frontera es una **frontera activa**. Por el contrario, allí donde sólo el límite tiene vigencia por la ausencia de los procesos propios a la noción de frontera, estaríamos ante una **frontera no activa**. Como corolario, hay que considerar que la frontera puede ser materia de estudio e intervención con fines de desarrollo conociendo una de las partes –sólo la parte o sector nacional que la compone-, significa poner en práctica una visión unívoca de la frontera, que puede acarrear serias deficiencias de apreciación e invitar a la adopción de decisiones erradas en materia de políticas de desarrollo e integración fronteriza.

En el caso de las fronteras peruanas, la distancia existente entre ellas y los principales centros económicos y políticos, la falta de articulación de estos espacios al resto del territorio nacional, y su secular postergación en los planes y programas de inversión promovidos por el Estado, consecuencia del centralismo dominante y del inadecuado

modelo de organización y acondicionamiento territorial resultante, han dificultado el conocimiento de los recursos y potencialidades de estos espacios y han favorecido la desarticulación entre las instituciones locales y las de nivel central, debilitando también la capacidad de gestión, tanto pública como privada, y estableciendo una limitación para la promoción de iniciativas de desarrollo y de integración. Como resultado de ello, el “choque” que se produce en la frontera al encontrarse dos economías y sociedades nacionales, cada una de ellas con su propia normatividad y reglamentaciones en materia migratoria, sanitaria, laboral, monetaria, fiscal, aduanera, etc., genera resquicios que las poblaciones locales tratan de aprovechar dada la situación de abandono y miseria en que muchas de ellas se encuentran, estimulando la aparición de formas originales de actividades económicas y de organización social que podemos agrupar bajo la denominación genérica de “estrategias de sobrevivencia” (comercio de pacotilla o comercio “hormiga”; transbordo obligado en frontera de los flujos de comercio legal, generalmente procedente de regiones interiores de ambos países fronterizos²; tramitadores que ofrecen servicios innecesarios; cambistas informales de moneda; y muchas otras actividades ubicadas en el sector terciario “refugio”). Cayendo en el terreno de lo abiertamente ilegal, también se da en nuestras fronteras contrabando, tráfico ilegal de personas, tráfico ilícito de drogas (TID), tráfico no registrado de metales preciosos y de maderas finas, comercio de especies protegidas de flora y fauna, tráfico de bienes que hacen parte del patrimonio cultural, etc.

Ahora bien, en lo que lleva de corrido el presente siglo, el tema “fronterizo” viene interesando a un número cada vez mayor de investigadores en América Latina, lo que ha producido subsecuentemente definiciones de frontera, que en su gran mayoría llevan la impronta de la “deformación profesional” de sus autores. Así, en un artículo sobre *cooperación transfronteriza en América Latina*, un experto en relaciones internacionales, Nahuel Odone, define a la frontera “...como espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales)” (Odone, 2014), si bien esta definición ya adelanta unas competencias de actuación según los conceptos lineal – zonal de las fronteras.

En síntesis, la frontera es un concepto y una realidad compleja, que siempre constituye **un espacio de actuación compartida**, de interrelación entre dos economías, entre dos sociedades, muchas veces de manera espontánea, pero un espacio cuya delimitación, por lo mismo de existir allí una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, constituyendo su carácter esencial la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan, su equilibrio momentáneo, y su permanente evolución en el espacio y en el tiempo. Por lo mismo, si se efectuara un corte temporal que facilite una visión instantánea de todas las fronteras de un país determinado, se encontraría una gama de situaciones, cada una de ellas individualizada en su

² El transbordo es una operación opcional, en el marco de la normatividad andina, pero durante mucho tiempo y hasta inicios del siglo XXI fue impuesto como obligatorio en algunos pasos de frontera por los gremios de estibadores y carretilleros que operaban en ellos.

problemática, en la diversidad de las variables que la componen y en el distinto grado de articulación e integración interna y externa existente. Esta interrelación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de la frontera común a dos países puede ser denominada “**situación de frontera**”.

1.4 Desarrollo fronterizo e integración fronteriza

En una concepción de las fronteras que reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos desde el punto de vista geográfico pero pertenecientes a dos Estados nacionales, el “desarrollo fronterizo” y la “integración fronteriza” constituyen nociones complementarias.

En ese sentido, diseñar una estrategia y políticas de desarrollo fronterizo sin tomar en cuenta las connotaciones y alcances de esa interrelación presente en las fronteras así como de las potencialidades que ella abre para sostener un proceso perdurable de desarrollo socio-económico de los territorios fronterizos, significaría permanecer encasillados en una óptica superada por la realidad de los hechos así como postergar una oportunidad para construir un futuro de paz y desarrollo con los países vecinos, a tono con las opciones que pone a nuestro alcance la dinámica de la economía y del comercio internacional, los recursos creados por la tecnología moderna – particularmente en el campo de los transportes, las comunicaciones y la informática-, y el excelente nivel político de las relaciones que países como el Perú mantiene con todos los países limítrofes.

Sin embargo, en este proceso los Estados deben desempeñar un papel promotor y vigilante, fomentando la creación de un marco normativo e institucional que mediante la aprobación de unos acuerdos sobre régimen fronterizo, la puesta en funcionamiento de comisiones y grupos de trabajo binacionales, la identificación y ejecución de programas sectoriales o integrales, etc., permitan encauzar las iniciativas de desarrollo e integración que en el pasado, a falta de una actuación concertada entre los dos países, se conducían espontáneamente por cuenta de los actores locales o regionales del desarrollo, o bien eran promovidas en base al interés de sólo uno de los Estados limítrofes. Dicho en otros términos, la integración fronteriza debe ser un proceso promovido, orgánico, y no un proceso espontáneo ni unilateral, única manera de garantizar beneficios recíprocos y equilibrados para las dos partes cuyos intereses confluyen en la línea limítrofe.

Adicionalmente a lo que acaba de expresarse, es posible formular, sobre todo con propósitos metodológicos y del establecimiento de estrategias de acción, definiciones específicas y diferenciadas de “desarrollo fronterizo” e “integración fronteriza”.

Desarrollo fronterizo, es el proceso **necesario e impostergable** de incorporación de las fronteras al patrimonio activo del país, conducido mediante **iniciativas nacionales** que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo. El desarrollo fronterizo se concreta mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción

de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad. El desarrollo fronterizo es un requisito para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, pero tampoco constituye un condicionante absoluto, como que algunas iniciativas conjuntas que los Estados conviene adoptar, de mutuo acuerdo, en sus zonas de frontera contigua, no se contraponen a los objetivos y metas que dichos Estados promueven individualmente en esas mismas zonas y, antes bien, pueden contribuir a su mejor logro.

Integración fronteriza, por su parte, es el proceso orgánico, convenido por dos Estados en sus espacios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento complementario de sus potencialidades y recursos **y de costos y beneficios compartidos**, proceso que, al mismo tiempo, contribuye al fortalecimiento de la relación bilateral.

Complementariamente, puede resultar de utilidad efectuar una diferenciación entre desarrollo fronterizo y cooperación fronteriza. En ese sentido, podemos definir a la **cooperación fronteriza** como el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país, para sentar las bases del desarrollo e integración de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

En síntesis, “desarrollo fronterizo”, “integración fronteriza” y “cooperación fronteriza”, no son conceptos antagónicos, sino que unos y otros constituyen distintas estrategias que tienen como meta el desarrollo integral y sostenible, de los territorios de frontera, haciendo posible la dinámica incorporación de estos espacios en los procesos de desarrollo nacional, de cooperación bilateral y de integración económica, en este último caso, incluso a escala de los bloques regionales o subregionales de integración.

Cabría preguntarse finalmente si los procesos de desarrollo fronterizo y de integración fronteriza pueden llevarse adelante simultáneamente. En realidad, no debería haber ningún problema para que así fuera, en tanto ambos se retroalimentan y contribuyen al fortalecimiento de las fronteras como bastiones de la nacionalidad y de la integración regional en esos confines territoriales. Sin embargo, en algunos sectores de nuestras fronteras, principalmente las amazónicas que se encuentran desarticuladas del resto del país y cuya población sufre enormes carencias en materia de institucionalidad pública y privada, déficit de servicios sociales, falta de fuentes de empleo, se tiende a generar una dependencia de ellas respecto al sector contiguo de la frontera perteneciente al Estado limítrofe. En esos casos, es importante priorizar primero las acciones y proyectos en materia de desarrollo fronterizo, de modo que la integración que los pueblos fronterizos siempre anhelan concretar se dé en condiciones equilibradas y favorezcan la complementariedad, sin plantear ningún tipo de riesgo o amenaza a los componentes étnico-culturales, sociales, políticos y económicos propios a la nacionalidad peruana.

1.5 La extensión territorial de la frontera

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

En realidad, la frontera difícilmente puede ser delimitada. Por lo mismo de darse allí procesos dinámicos cuyos actores son comunidades humanas, sus límites sólo pueden ser establecidos en forma aproximada y transitoria, constituyendo su carácter esencial la heterogeneidad de situaciones que en ella se constata, su equilibrio momentáneo y su permanente evolución en el espacio y en el tiempo. Sin embargo, en función de la intensidad con que se manifiesta el fenómeno fronterizo, la cotidianidad de la relación, así como el distinto grado de articulación que puede establecerse entre aquél con los objetivos del desarrollo regional y de la integración bilateral, es conveniente identificar, en principio, tres escalas territoriales, conformadas, en cada caso, por porciones de territorio del Perú con el de los países con los que posee límites comunes:

1.5.1 Área de frontera

Es una franja de territorio íntimamente asociada a la noción de límite o línea limítrofe, en donde, en consecuencia, la manifestación tangible del fenómeno fronterizo ocurre a una escala local y se evidencia con el funcionamiento de los pasos de frontera –algunos de ellos habilitados por acuerdo de los Estados y otros informales- y la existencia de infraestructura y servicios vinculados a ellos (servicios públicos de control y registro de los tráficos bidireccionales instalados en Centros Nacionales, o Binacionales, de Atención en Frontera –CENAF o CEBAF– o bien en puestos de control fronterizo; servicios complementarios como cambio de moneda, telecomunicaciones; guarniciones militares o puestos de vigilancia; población local que se moviliza intensamente en el marco de estrategias de sobrevivencia vinculadas al comercio de pacotilla y al contrabando). En los sectores rurales y más apartados de las fronteras nacionales, la proximidad entre poblaciones de una y otra nacionalidad a la vez que la lejanía a las ciudades y áreas más dinámicas económicamente, sumado a las deficiencias de articulación con el propio país, estimula que la interdependencia, por lo general, sea muy alta entre ellas, y se manifieste en el intenso intercambio de bienes y servicios, en el marco de lo que podría denominarse una “integración espontánea” para diferenciarla de la integración orgánica, convenida entre los Estados limítrofes. En ese contexto, cualquier punto de la línea limítrofe es bueno para llevar a cabo tal integración espontánea (especialmente los ríos de la Amazonía), aunque en años recientes dichos cursos fluviales y senderos se están convirtiendo también en la ruta preferida para los tráficos ilegales: oro, maderas finas, personas y droga.

1.5.2 Zona de frontera

Es un ámbito territorialmente mayor que el anterior, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo e integración fronteriza de manera más orgánica en función a la

existencia de centros urbanos que cuentan con equipamientos básicos y están dotados de roles funcionales diferenciados; infraestructura y servicios de transportes, energética y de comunicaciones; y la presencia organizada de actores económicos y sociales (gremios, cámaras del comercio y la producción). A partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera, actuar como nexo articulador de ésta con una región nacional y operar como la parte nacional –sumada a zonas equivalentes del país vecino- en un proceso orgánico de integración fronteriza.

1.5.3 Región de frontera o región fronteriza

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

En toda realidad regional, vale decir, en todo recorte territorial mayor que funcione como una unidad geoeconómica, se reconocen tres aspectos esenciales³:

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

La región de frontera o región fronteriza, además de ajustarse a los requerimientos arriba anotados, tendría que estar conformada por amplios segmentos territoriales de dos países limítrofes; en esa medida, no podemos asumir que existan regiones fronterizas como una realidad acabada, por lo menos entre el Perú y cualquiera de sus vecinos. Sin embargo, en la perspectiva del desarrollo y la integración fronteriza, ellas

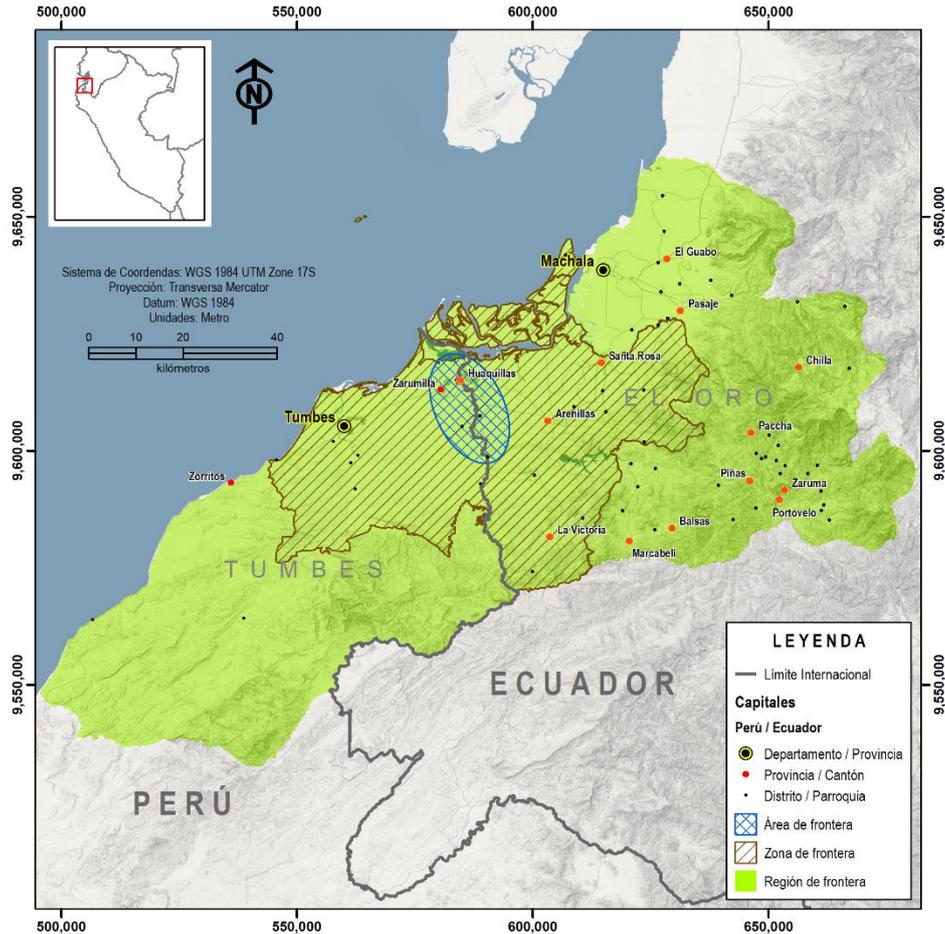
³ Adaptado de: Pierre George, Raymond Guglielmo, Bernard Kayser e Ives Lacoste, “Geografía activa”, Barcelona, Ariel, 1967, p. 414.

están llamadas a constituir la escala óptima de instrumentación de políticas vinculadas a la capitalización, entre dos países vecinos y amigos, del fenómeno fronterizo, que procuren como meta el desarrollo integral, equilibrado y armónico de sus territorios colindantes.

En otras realidades geográficas del primer mundo, las regiones fronterizas multinacionales ya son una realidad. Así el investigador y académico Sergio Boisier (2003) expresa que *“Los numerosos ejemplos de regiones fronterizas multinacionales que dan un paso adelante y conforman asociaciones más formales, refrendadas incluso mediante tratados internacionales, son claros casos de regiones asociativas, en tanto que la antigua práctica de la «hermandad» entre ciudades o regiones, ha sido un anticipo de las regiones virtuales. Las antiguas fronteras nacionales son simplemente superadas por las nuevas realidades dictadas por la lógica de la globalización. La cooperación local y territorial y la política transfronteriza en Francia son ejemplos anticipatorios de las tendencias hacia nuevas modalidades de configuración territorial empujadas por la globalización”* (Boisier, Globalización, geografía política y fronteras, 2003).

El siguiente mapa se esquematiza las distintas escalas territoriales (área-zona-región) en las que el fenómeno fronterizo puede concretarse y ser estudiado.

Mapa N° 1: La extensión territorial de la frontera: Área, zona y región



Fuentes: IGN, INEI (Perú). IGM (Ecuador). EOX::Maps
Elaboración: propia

1.6 La cotidianidad: factor clave de la amplitud de la frontera

En líneas generales, es necesario rescatar la noción de “cotidianidad”. Al respecto, es pertinente expresar que habrá “más frontera” y, por tanto, más necesidad y posibilidad de emprender iniciativas de desarrollo y de integración fronteriza, en cuanto se constate una relación cotidiana más intensa, que propicie más interdependencia entre los actores sociales y económicos que operan desde uno y otro borde fronterizo. En este proceso, los límites de las entidades territoriales que con fines administrativos han establecido los Estados (departamentos, provincias, cantones, municipios, distritos) muchas veces juegan un papel muy poco relevante. La percepción de lo fronterizo casi nunca coincide con ellos pero, igual, a falta de otra referencia visible sobre el terreno que pueda servir para ese propósito, se plantea la necesidad de tomar en cuenta esas entidades administrativas para delimitar los espacios de intervención.

Ahora bien, existen muchos factores naturales y construcciones humanas que estimulan que la frontera y los procesos de integración fronteriza se expandan o se retraigan, abarcando segmentos territoriales más o menos vastos en cada par de países limítrofes. Entre los factores humanos presentes con más frecuencia en países como el Perú y sus vecinos, se pueden mencionar los siguientes:

- **Infraestructura y conectividad.** Cuando existen carreteras de primer orden o pavimentadas y redes de telecomunicaciones que permiten acortar los tiempos de recorrido y “acercar” a personas, empresas e instituciones, las fronteras se expanden y los procesos de integración fronteriza se intensifican. A la inversa, cuando esta infraestructura es deficiente o inexistente, normalmente las fronteras y los correspondientes procesos de integración fronteriza tienen una expresión atenuada, muy localizada y hasta distorsionada, mientras que el desarrollo fronterizo es proporcionalmente mucho menor que el de otras regiones interiores del propio país. Bajo este criterio, por ejemplo, la expansión de las redes viales, energéticas y de telecomunicaciones de los países a través de las fronteras, en el marco de acuerdos bilaterales o como concreción de los proyectos priorizados como parte de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁴, constituyen unos activadores de primer orden para que el desarrollo fronterizo prospere y los consecuentes procesos de integración fronteriza se expandan e intensifiquen entre el Perú y sus vecinos.
- **Producciones diferenciadas/complementarias.** Los intercambios de productos agrícolas, pecuarios y manufacturados constituyen normalmente un estímulo que favorece el “crecimiento” de la frontera si ella está vinculada por una infraestructura adecuada a los mercados del propio país (desarrollo fronterizo). Así mismo, estimula la intensificación de los procesos de integración fronteriza en tanto esos productos sean diferenciados o complementarios entre uno y otro lado del límite entre dos países y sus precios expresen una ventaja competitiva de la producción de un país respecto del otro. Mejor aún, si es posible concretar a través de la frontera encadenamientos productivos que involucren insumos, procesos tecnológicos, mano de obra, servicios logísticos, y otros, procedentes de ambos bordes fronterizos. En ese caso, la frontera, en una concepción de región fronteriza, podrá acceder competitivamente con sus producciones a los mercados nacionales e incluso al mercado global.
- **Servicios diversificados.** Del mismo modo, cuando se constata una cierta especialización en la provisión de servicios personales o para las actividades económicas en un sector de la frontera, servicios de que no dispone (o los dispone de menor calidad o variedad y costo) el sector contiguo del otro país, se estimula la intensificación de la integración fronteriza: servicios médicos, recreativos, gastronomía, cambio de moneda y envío de dinero, reparación y repuestos para equipos y maquinarias, entre muchos otros.
- **Precios subsidiados (importados) o precios topes (nacionales).** Algunos gobiernos nacionales, en un esfuerzo por proveer a su población de bienes básicos para el consumo o la producción a precios económicos, de manera de no generar carestía o

⁴ Luego de la crisis, en abril de 2018, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), bajo cuyo marco funcionaba el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) encargado de priorizar y aprobar los proyectos de la IIRSA, la gestión de los mismos viene haciéndose directamente entre los países involucrados y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o bien la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

alimentar procesos inflacionarios, todavía disponen, en estos tiempos de amplio predominio de la economía de mercado, el subsidio del precio de ciertos bienes importados, o la obligación al productor de vender en el mercado nacional los productos excedentarios a precios mucho más bajos que los internacionales. Como ejemplo para algunos países limítrofes con el Perú, puede mencionarse productos como la gasolina, el gas doméstico, la soya, el maíz, o el trigo para panificación, para mencionar solo algunos. Si el país limítrofe no aplica similar política, esos productos subsidiados casi irremediablemente pasarán en una proporción significativa al otro país, especialmente si parte importante de la población fronteriza está afectada por una situación de pobreza y vive en el marco de estrategias de sobrevivencia, en cuyo caso el comercio ilegal a través de las fronteras se convierte en un “activo” para dicha población. En esas circunstancias, la integración fronteriza espontánea cobrará una intensidad inusitada que, de hecho, decaerá drásticamente en el momento en el que el país “ofertante” de productos importados subsidiados o de bienes nacionales con precio tope, decida eliminar dicha política.

- **Restricciones normativas al tránsito fronterizo.** Entre algunos países de la región, la circulación en las zonas de frontera se encuentra restringida o sujeta a estrictos controles, ya sea por razones de seguridad (trata de personas, de armas, de drogas ilegales) como por el hecho de que las diferencias entre las oportunidades de empleo y la atracción que significa el mayor nivel de vida y de ingresos de que gozan los habitantes de uno de los países fronterizos estimula el interés –a veces desbordado– de los ciudadanos del otro país por ingresar al primero de ellos. Este interés, muchas veces no es tanto para realizar actividades cotidianas, en el día, sino para intentar quedarse de manera permanente en ellos, aunque fuera con un estatus ilegal. Algunas excepciones se refieren al caso de “trabajadores transfronterizos”, que son aceptados en el país que ofrece mejores condiciones laborales y remunerativas, generalmente por temporadas que coinciden con la mayor demanda de mano de obra, y en el marco de acuerdos específicos bilaterales o disposiciones normativas del país de destino. En estos casos los procesos de integración fronteriza no logran perfilarse plenamente porque se encuentran superados por las situaciones de coyuntura marcadas por la diferencia en las condiciones de vida de la población fronteriza a uno y otro lado del límite internacional. No dar respuesta oportuna a la habilitación de pasos de frontera entre países limítrofes, cuando existe un flujo potencial importante de personas, mercancías y vehículos con la expectativa de transitar en ámbitos fronterizos de un país al otro, también constituye una restricción⁵.

Con estas referencias, ¿cómo delimitar los territorios a ser definidos como frontera en la perspectiva del desarrollo fronterizo, y cómo establecer en un acuerdo bilateral los límites de los territorios a quedar incursos en un proceso de integración fronteriza promovido por los gobiernos de dos países limítrofes.

⁵ En el caso del Perú, el Decreto Legislativo N° 1183, de agosto de 2015, sobre las competencias para la implementación y gestión de los centros de frontera, reconoce en su artículo 3° la potestad del Ministerio de Relaciones Exteriores de acordar bilateralmente la habilitación de los pasos de frontera.

Retomando el concepto de **cotidianidad**, probablemente los límites de los territorios a quedar incursos en procesos de desarrollo y de integración fronteriza, deberían tener como referencia aquello que es posible completar, en términos de desplazamiento físico y actividades humanas, en una jornada: si una persona, una familia, un comerciante o cualquier otro empresario, tiene interés y puede movilizarse desde la población en la que vive, en su país, a una población del otro país, en el día, y en ese proceso realizar consumos, efectuar compras, visitar parientes o amigos, realizar transacciones bancarias, visitar lugares de interés turístico, usar servicios locales, y retornar a su lugar de residencia; pues, entonces, la potencialmente alta intensidad de la relación con comunidades, personas y actores económicos y sociales del otro país, permitirían definirlo(s) como un(os) habitante(s) fronterizo(s).

En una situación normal ese tipo de desplazamientos de ida y vuelta, si se hace por una carretera pavimentada, demanda en torno a las 12 horas, es decir, una jornada completa, en la que se puede asumir que se insumen 4 horas en el viaje de ida, 4 horas de estadía en el sector fronterizo del otro país, y 4 horas en el viaje de retorno. Traducido ello a kilómetros a transitar por una vía pavimentada a una velocidad promedio de 60 – 70 km/hora, ello indicaría que el territorio a quedar incursado en un acuerdo de integración fronteriza podría tener, tentativamente, entre 240 – 280 km entre los puntos extremos del eje vial que permite conectar en una jornada centros poblados de ambos países (por ejemplo, Tumbes – Machala, en la frontera con el Ecuador; Puerto Maldonado – Brasileia – Cobija, en la frontera con el Brasil y en la frontera peruano-boliviana en el sector amazónico; Puno – Desaguadero (Ciudad Binacional) – El Alto, en la frontera altiplánica peruano-boliviana).

Aplicado el principio de “cotidianidad” al concepto de desarrollo fronterizo, se podría asumir que la mitad de la distancia desde el límite internacional sugerida para delimitar un espacio de integración fronteriza podría servir de referencia para delimitar también un espacio de desarrollo fronterizo. Sin embargo, conociendo la heterogeneidad de situaciones que caracterizan a las fronteras del Perú, ello es muy relativo: puede ser válido para la región costera, articulada más o menos eficientemente a través de la Carretera Panamericana, que la atraviesa de extremo a extremo, pero no juega para el caso de la Amazonía e incluso de muchos sectores andinos y altiplánicos, en donde no existen carreteras, menos aún en los distritos fronterizos amazónicos en donde la comunicación fluvial es casi la única posible, pero que demanda jornadas completas para conectar un punto de la frontera con un centro urbano de determinada jerarquía (generalmente de tercera jerarquía). En este caso, el distrito fronterizo, es decir, aquel cuya parte de sus límites establecen, a su vez, los límites internacionales con el país vecino, aparece como lo más indicado de tomar en cuenta. Una excepción para el caso de considerar a un distrito como fronterizo no contando con límites internacionales, es el de aquellas zonas, mayormente en el altiplano circunlacustre de Puno, en donde existe una alta densidad demográfica, distritos pequeños en extensión superficial, y cuya población mantiene una intensa relación cotidiana con el otro país, en este caso Bolivia.

1.7 Un nuevo enfoque: la escala macro regional del desarrollo y la integración fronteriza

En una etapa en la que el mundo se encamina hacia la competitividad global, el desarrollo fronterizo y la complementación entre las regiones fronterizas peruanas con las equivalentes de los países limítrofes – regiones que, por lo demás, son, en muchos casos, herederas de un legado cultural común y de una tradición de vínculos socio-económicos muy arraigados desde el período colonial y las primeras décadas de nuestra historia republicana -, necesita ser reenfocada a la luz del conjunto de nuevos factores para el desarrollo que en los últimos años han aparecido en escena: progreso vertiginoso de las tecnologías de los transportes y las comunicaciones, incluyendo la transmisión de datos; construcción y consolidación de cadenas productivas y logísticas transnacionales; desarrollo de ciudades multifuncionales que ocupan un lugar central en la jerarquía urbana de los países de que hacen parte y eficientemente conectadas con las “ciudades globales”; rápida expansión de nuevos territorios agro productivos en el interior continental que requieren su vinculación con los mercados internacionales; crecientes demandas de energía de fuentes renovables o ambientalmente amigables cuya solución sugiere un enfoque multinacional; desarrollos de la biotecnología y la tecnología de nuevos materiales, entre otros.

En ese sentido, parece pertinente propiciar iniciativas de cooperación e integración que no sólo contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas a una escala local sino que, al hacerlo, aporten también al fortalecimiento y optimización de las relaciones bilaterales a escalas geográficas mayores de lo que tradicionalmente se ha venido entendiendo como “frontera”, operando, de ese modo, como factores catalizadores de las relaciones bilaterales.

En tiempos actuales, y tomando en cuenta la posibilidad de establecer comunicación e intercambiar información en tiempo real así como de desplazarse físicamente, personas y bienes, de ida y vuelta, de una ciudad a otra entre las que median varios cientos de kilómetros por vía terrestre en una jornada, las fronteras pueden entenderse como espacios de complementación que pueden funcionar a la escala de una **macro región fronteriza**, es decir, comprendiendo en cada país segmentos territoriales que abarcan varios cientos de kilómetros entre sus puntos (o nodos) extremos. Bajo este esquema, las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza a escala local quedarían incursas como un componente menor pero igualmente importante dentro de este diseño a escala de regiones fronterizas colindantes.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, apostar por la construcción de una macro región fronteriza, también contribuiría a encasillar los temas políticamente sensibles entre el par de países fronterizos que deciden conformar dicha macro región, al ámbito estrictamente diplomático e, incluso, de mostrarse exitosa esta iniciativa, es probable que contribuya a allanar el camino para encontrar soluciones a lo que hoy constituyen desencuentros políticos, muchas veces sobredimensionados cuando no distorsionados por su mediatización a través de los medios de comunicación.

Aproximémonos a algunos ejemplos de los recursos de la tecnología moderna que juegan a favor del desarrollo y la integración fronteriza a una escala macrorregional.

1.7.1 Las nuevas tecnologías del transporte

Uno de los principales problemas que confrontan el Perú y varios de los países de la región para integrar grandes sectores de sus respectivos territorios a la economía activa del país, es la carencia de medios de transporte, que ha condenado a vastas regiones interiores y especialmente fronterizas al aislamiento y a cumplir un papel totalmente marginal en las iniciativas de desarrollo e integración.

Pero ¿qué nos ofrecen las nuevas tecnologías de transporte (algunas ya disponibles, otras en etapa experimental)? En lo que respecta al transporte de superficie, debe hacerse principal referencia al **Hyperloop**, un sistema de transporte de superficie que se encuentra en etapa de pruebas avanzadas y está basado en cápsulas que levitan gracias a potentes imanes dentro de túneles a muy baja presión. Los túneles son tuberías de acero, soportadas al suelo por columnas de concreto cada 20 metros. Las cápsulas (de pasajeros o de carga) son propulsadas por electricidad, en consecuencia, por una fuente de energía amigable con el medio ambiente, pero, además, al no existir fricción de ruedas sobre rieles y muy escasa atmósfera en el túnel, es posible desarrollar en tramos medios (por ejemplo 500 km) velocidades de crucero de 1,200 km/hora. Ya se han efectuado pruebas en distancias cortas y se ha calculado que unir Madrid y Barcelona (España) tomaría 30 minutos para los 506 km que cubre actualmente el Tren de Alta Velocidad (AVE) en 2 horas y 30 minutos. La distancia entre Los Ángeles-San Francisco (Estados Unidos) que es de 560 km y es cubierta en automóvil en 6 horas, demandaría 35 minutos en una cápsula Hyperloop; en Europa, la distancia entre Viena (Austria) y Budapest (Hungría) sería cubierta en solamente 8 minutos. En cuanto a los costos de construcción de la infraestructura y equipos, éstos han sido estimados en 6 mil millones USD para el tramo Los Ángeles-San Francisco, de modo que cada 100 km de una posible red Hyperloop cuesta en torno a los 1,000 millones de dólares americanos; sin embargo, dependiendo de la demanda, los costos de transporte (boleto) por persona podrían ser similares a los que actualmente se cobran en los trenes de alta velocidad (AVE en España; TGV en Francia)⁶. En diversas perspectivas, el Hyperloop representaría, entonces, una ventaja respecto al transporte aéreo.

Trasladando estas consideraciones al Perú, podríamos suponer la construcción de una línea Hyperloop, con opciones de transporte de carga y pasajeros, que se inicie en Puerto Esperanza, en el Alto Purús, uno de los lugares de nuestra frontera amazónica más remotos al que sólo se puede acceder por aviones de acción cívica de la Fuerza Aérea del Perú en forma esporádica (en principio, cada 15 días) y que concluya en el nuevo puerto de Chancay en construcción, el próximo *hub* portuario del Pacífico Sur, a sólo 78 km al norte de Lima. La distancia que media entre esos dos puntos siguiendo una ruta entre los paralelos 10° y 11° de latitud sur, es de aproximadamente 800 km, que de acuerdo a las estimaciones de velocidad de crucero de las cápsulas Hyperloop sería cubierta en 50 minutos (con el desarrollo de la ruta para atravesar los Andes Centrales un poco más, tal vez una hora). ¿Podemos imaginarnos lo que ello significaría para una vasta región históricamente desconectada del resto del país?, ¿las posibilidades que se abrirían para exportar productos de madera, frutos tropicales frescos y procesados,

⁶ <https://www.aecoc.es/innovation-hub-noticias/hyperloop-el-concepto-la-evolucion-y-las-dudas-que-aun-rodean-al-futurista-transporte-de-elon-musk/>

productos cárnicos, castaña, plantas y semillas medicinales, y muchos productos más?; asimismo, ¿para continuar su desarrollo en los estados brasileños de Acre, Rondonia y otros, a efectos de trasladar a través del mega puerto de Chancay los productos de esos estados (soya, por ejemplo) destinados hacia los mercados de la cuenca del Pacífico?

Para el transporte fluvial, que resulta indispensable para integrar la región amazónica al resto del país, también ya existen soluciones tecnológicas adecuadas. Por ejemplo, los modernos barcos WIG-TAF, para el transporte de pasajeros, con velocidades comerciales entre 100 y 200 km/h, capacidad de 20 pasajeros, tipo de naves seguras en los problemas puntuales de bajo calado y obstáculos flotantes. Asimismo, el modelo TAF Carga de 120 TM para los buques de carga; los TAF-3/8 para ambulancias y barcos – taller.

En estas embarcaciones se pueden recorrer grandes o cortas distancias, con absoluta seguridad, de forma económica, rápida, y cómoda. Este tipo de barcos, navegan (sobrevuelan) igual en aguas calmas, que en aguas turbulentas; en zonas de bajo calado; con bancos de arena; con vegetación acuática; con objetos flotantes; aguas contaminadas; sobre arena húmeda o seca, y en general sobre cualquier superficie uniforme⁷. En consecuencia, no quedarían puntos sobre las riberas de los ríos principales y afluentes en el sector amazónico de nuestros territorios, poblado por colonos ribereños o comunidades nativas, incomunicados, carentes de apoyo de tipo asistencial pero también en condiciones de llevar sus productos a los mercados o a los centros de acopio.

1.7.2 Ciudades sostenibles, integradas a la red de ciudades globales

Antes de hacer referencia a las ciudades fronterizas, es pertinente mencionar los conceptos de “lugar central” y de clúster. La teoría de los lugares centrales fue enunciada inicialmente en 1933 por el geógrafo alemán Walter Christaller. Según esta teoría, un lugar central sería aquel que pudiese ofrecer servicios para la población y actividades económicas de un área circundante. Cada empresa de servicios tendrá un umbral de demanda mínimo, necesario para poder instalarse. El umbral de demanda es, pues, la población más pequeña a la que se puede prestar un servicio para alcanzar un punto de equilibrio entre gastos e ingresos. Cada servicio, y cada producto, tendrá un umbral diferente, dependiendo de su precio. Para calcular este umbral hay que tener en cuenta el precio del producto y el costo del transporte. A la distancia máxima a la que se desplaza un cliente para obtener el producto, se le denomina “alcance físico del mercado”.

Más recientemente, el economista norteamericano Michael Porter ha desarrollado un modelo de Gerencia Estratégica, que estudia cómo una empresa o una región pueden construir una ventaja competitiva y sobre ella desarrollar una estrategia competitiva. La concreción de la estrategia se da, según Porter, mediante la consolidación de un clúster, es decir, un conglomerado de empresas interconectadas, ubicadas geográficamente

⁷ Tomado de la presentación “Sistema de Transporte Fluvial: estudio técnico-económico”, preparado por encargo de la “Fundación para el Mejoramiento de la Infraestructura en América del Sur” (SAIIF, por sus siglas en inglés), octubre 2018.

cerca y trabajando en un sector similar. En un clúster la creación de riqueza está por encima de la media regional y tiende a exportar un alto porcentaje de su producción. Entre las ventajas de los clústeres se cuentan la disponibilidad de insumos, concentración de mano de obra y de conocimiento, acumulación de capital social, estímulo a la innovación y a la competitividad, entre otros aspectos. ¿Será posible consolidar en un futuro no lejano uno o varios clústeres agroindustriales en la Amazonía fronteriza?, ¿o clústeres minero-metalúrgico en algún sector de las fronteras andinas? En estos como otros casos, ¿complementando producciones primarias, tecnología y servicios con áreas transfronterizas? No parece algo imposible.

La ciudad es siempre un conglomerado de habitantes y actividades, con continuidad sobre el espacio, que organiza y gobierna el territorio que la rodea a través de las redes viales, de telecomunicaciones, bancarias, comerciales, de tráfico aéreo, entre otras, redes que los distintos actores –gobierno, empresas- van tejiendo progresivamente.

Pero lo característico a las ciudades es que cumplen distintas funciones, siendo las más desarrolladas, aquellas ciudades multifuncionales, es decir las que cumplen actividades como las descritas en el párrafo precedente y que ofrecen servicios que sirven a un entorno que puede ser más o menos desarrollado, más o menos dilatado. Ello no quiere decir que no existan ciudades unifuncionales, como pueden ser algunos puertos (Matarani-Mollendo, Paíta, en el Perú), ciudades mineras (Cerro de Pasco o La Oroya), administrativas (aquellas en donde no hay industria, actividad portuaria, tienen escasez o deficiencia de servicios, pero que son sede administrativa, rol por lo general heredado desde el pasado colonial: Ayacucho, por ejemplo). Pero en general, las ciudades unifuncionales al 100 % no existen: siempre hay otro tipo de funciones presentes, aunque sea a una escala reducida –como la comercial o la industrial, por ejemplo-.

En ese sentido es importante ver a las ciudades de un país, en su conjunto, como el armazón o el “esqueleto” de cada uno de los sistemas espaciales nacionales. Ellas concentran las actividades secundarias (industria manufacturera) pero especialmente los servicios. Además, lo común a las ciudades ubicadas en el primer o segundo rango de la jerarquía urbana de un país, es que a partir de ellas se difunden los valores e innovaciones de la civilización urbana e industrial; asimismo, aseguran el control territorial a través de las redes de transporte, de servicios, y la distribución de bienes.

Por otra parte, una ciudad debe ser, en estos tiempos, ambientalmente sostenible, pero entendiendo que la sostenibilidad abarca muchos aspectos adicionales al medio ambiente propiamente, todos ellos orientados a hacer que la vida de los habitantes ciudadanos sea cualitativamente superior en los aspectos institucionales, económicos, sociales, recreativos, de conectividad, etc. además de los propiamente ambientales.

Se considera que el reto para el Perú es conseguir la consolidación de por lo menos tres ciudades sostenibles y multifuncionales en nuestras fronteras (norte – centro – sur), vinculadas a alguna de las ciudades globales, en el lapso de una década. Hay que tener en cuenta que el concepto de ciudad global se aplica a las ciudades que cumplen con una serie de características nacidas debido al efecto de la globalización y al constante crecimiento de la urbanización. Las más complejas de estas entidades urbanas tienen un

efecto directo y tangible en los asuntos mundiales a través de algo más que el medio socioeconómico, con influencia en términos de la cultura o la política⁸.

1.7.3 La facilitación de los flujos transfronterizos

En el esquema hasta ahora desarrollado es necesario incluir una apreciación sobre la importancia de agilizar los flujos transfronterizos, tanto de personas como de vehículos y mercancías. Si se introduce un enfoque macro a los procesos de desarrollo, cooperación e integración fronteriza; si consideramos necesario vincular las áreas de producción (primaria o industrial) del interior de nuestros países con los mercados internacionales y con las ciudades globales, entonces los pasos de frontera que expresan la salida (o entrada) de la competencia de la autoridad de un país al otro sobre o cerca de los límites políticos entre Estados, tienen que funcionar eficientemente, como unas “bisagras” bien aceitadas, que otorguen fluidez a dichos flujos, al menor costo y en el más reducido tiempo posible. Es el concepto de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) establecido ya en junio de 2001 a través de la Decisión 502 de la Comunidad Andina, y luego empezados a implementar mediante acuerdos específicos por pares de países miembros de este acuerdo de integración.

En la actuación de los servicios de control en los CEBAF prima el criterio de facilitación mediante el “control integrado”, que tiene como meta una única detención en frontera de los tráficos y la eliminación de documentos físicos gracias a su transmisión en forma virtual a los organismos de control fronterizo de uno y otro país en los CEBAF, de modo de que apenas arriben las personas, los vehículos o las mercancías a dicha instalación, pueda ser procesada la documentación respectiva, en minutos, sin provocar una ruptura del tráfico, que sería costosa y atentaría finalmente contra la eficiencia y competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales. Curiosamente, el único país fronterizo con el cual el Perú ha logrado implantar a la fecha un sistema de control integrado en frontera (que sigue mejorándose), es Chile, país que no hace parte de la Comunidad Andina. En ese sentido, plantear el desarrollo, la cooperación y la integración fronteriza a una escala macro regional, sin tener resuelto prontamente el problema de la demora e ineficiencia de los controles fronterizos seguirá operando como un lastre que afectará a todos los actores y que reducirá la competitividad de nuestro comercio internacional, ya sea este bilateral o con terceros países.

1.7.4 La dimensión ambiental del desarrollo y la integración fronteriza

En muchas regiones fronterizas abundan ecosistemas ricos en biodiversidad o que albergan recursos naturales valiosos que han sido muy poco intervenidos o explotados por lo mismo de su ubicación alejada de las grandes rutas comerciales lo que ha dificultado su accesibilidad. Sin embargo, en años recientes, las organizaciones mafiosas se han dado maña para llegar hasta ellos y explotar los más valiosos al margen de las regulaciones que rigen su conservación o que regulan su explotación: maderas como la

⁸ El Grupo de Estudios sobre Globalización y Ciudades Mundiales (GaWC, por sus siglas en inglés) del Departamento de Geografía de la Universidad de Loughborough en Londres, Reino Unido, hace una clasificación y un seguimiento constante al sistema de ciudades globales, que resulta fácilmente accesible en internet.

caoba o el cedro de alto valor comercial; placeres auríferos explotados al margen del más mínimo cuidado ambiental; deforestación masiva para el cambio de uso del suelo mediante la instalación de la ganadería o el sembrío de cultivos comerciales (palma aceitera, por ejemplo) al margen de cualquier autorización y supervisión; caza furtiva de camélidos como la vicuña; entre otros.

En esta situación cabe una responsabilidad al Estado por su incapacidad de hacer frente exitoso a estos atentados contra el patrimonio natural del país. Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que el Perú es uno de los países con el menor patrimonio de suelo para uso agrícola en el mundo. El propio Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), estima que los suelos para cultivo en limpio representan sólo el 3,8 % de la superficie del país (4,883,800 ha)⁹ lo que dividido entre su número de habitantes da aproximadamente 0,15 ha/per cápita, un valor ínfimo que nos sitúa entre los países del mundo con menor disponibilidad de suelo agrícola por habitante.

Ahora bien, enfocar el desarrollo y la integración fronteriza a una escala macro regional, implica desplegar sobre el territorio nuevas e importantes infraestructuras; habilitar terrenos para el desarrollo de la ganadería, la agricultura y la agroindustria; utilizar mayores volúmenes de agua en los procesos productivos, entre otros. En esa medida, es importante procurar de parte del MIDAGRI la actualización de la información sobre la disponibilidad de suelo agrícola y la capacidad de uso de las tierras, ya que la información de que dispone este Ministerio data de 1985, cuando los trabajos fueron realizados por la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), entidad ya desaparecida hace varias décadas. También es importante recategorizar o participar (por ejemplo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y también del Ministerio de Relaciones Exteriores) en la categorización de las áreas naturales protegidas (ANP) definidas como tales por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), entidad dependiente del Ministerio del Ambiente. A agosto de 2020, cerca de 23 millones de hectáreas que representan el 17,69 % del territorio nacional están incluidas en alguna de las categorías de Áreas Naturales Protegidas por el Estado lo que en términos absolutos resulta sumamente positivo ya que se trata de conservar para la posteridad áreas representativas de la biodiversidad o de alto valor paisajístico. Sin embargo, la extensión dada al Parque Nacional del Alto Purús y al Parque Nacional del Manu, harían imposible integrar por tierra la “punta” de la provincia de Purús, en el departamento de Ucayali, con el resto del país; si a ello se suma el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, resulta que alrededor del 50 % del territorio del departamento de Madre de Dios no es administrado por una entidad ejecutiva subnacional, el Gobierno Regional de Madre de Dios, sino por el SERNANP. En consecuencia, es importante desarrollar una labor de consensos que equilibre las necesidades de conservación de ecosistemas altamente representativos de la biodiversidad del país, con las necesidades del desarrollo e integración, especialmente de las áreas de frontera.

⁹ <http://minagri.gob.pe/portal/43-sector-agrario/suelo/331-potencial-de-los-suelos>

1.8 Un ensayo de tipología de las fronteras

En una tipificación de las fronteras que se construya con referencia a la interrelación existente entre porciones territoriales contiguas localizadas a uno y otro lado del límite internacional, las fronteras peruanas como las de cualquier otro par de países, pueden clasificarse atendiendo a tres criterios:

1.8.1 El grado de intensidad de la interrelación

Según el grado de intensidad de la actividad de los grupos humanos presentes, pueden reconocerse **fronteras activas** y **fronteras no activas**. En el primer caso, se trata de áreas con contingentes poblacionales significativos, origen y destino de intercambios más o menos dinámicos de personas, bienes y servicios, y articuladas con cierto grado de eficiencia tanto internamente como con el resto de los países a los que pertenece. El segundo caso estaría definido por contraposición al primero. Resulta evidente que las fronteras activas constituyen áreas con efectivo potencial e interés en la perspectiva del desarrollo y la integración fronteriza, lo que no descarta que en algunas áreas de frontera no activa, por distintas razones, tales como las de erradicación de la pobreza extrema en lugares con poblamiento pequeño y muy localizado u otras asociadas a la seguridad nacional, sea necesario desplegar iniciativas y esfuerzos orientados a consolidarlas como fronteras activas.

1.8.2 La naturaleza de los procesos de interrelación

Según la naturaleza de los procesos que caracterizan o que aparecen relevantes en el marco de la interrelación establecida entre ambos márgenes fronterizos, pueden tipificarse a las fronteras activas como:

- *Áreas de interrelación elemental*, donde se verifica un movimiento local de personas y bienes, generalmente sustentado en el comercio de pacotilla, así como en el uso de servicios provistos desde el otro borde fronterizo. Muchas veces este proceso cuenta con el tácito aval de las autoridades locales, cuando no con un grado de auspicio de los gobiernos porque contribuye a superar las deficiencias reflejadas en la incapacidad de los diversos niveles de gobierno de atender la demanda en bienes y servicios de la población fronteriza desde el propio país.
- *Áreas de cooperación económica, social y técnica*, en donde la interrelación es promovida y negociada por organismos gubernamentales en el marco de actividades, proyectos o programas conjuntos relativos, por ejemplo, a campañas sanitarias, intercambio educativo, gestión de ecosistemas o problemas ambientales compartidos, mejora de infraestructura vial, etc.; y
- *Ejes de intercambio comercial*, en cuyo caso se trata de espacios fronterizos contruidos en torno a poblaciones contiguas que constituyen un nudo de tráfico internacional generador de actividad económica ligada a ese rol. En nuestro país responden a esta tipificación, entre otros, las áreas fronterizas (y principalmente las ciudades fronterizas) situadas sobre vías que empalman con los tramos equivalentes del país limítrofe: Aguas Verdes – Huaquillas en la frontera peruano-ecuatoriana con

una proyección a Tumbes – Machala, todavía débil por el momento; Puno – Desaguadero – El Alto, en el altiplano peruano-boliviano; y Tacna – Arica, en la frontera peruano-chilena.

1.8.3 La organicidad de los procesos de interrelación

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

- *Áreas con integración espontánea*, en las cuales la dinámica de relación se da independiente de una acción concertada de los organismos gubernamentales de los países limítrofes, por lo cual involucra principalmente a agentes sociales y económicos locales numerosos, pero de escasa capacidad resolutoria. Allí la espontaneidad se encuentra estimulada por el hecho de que las fronteras peruanas constituyen, en la mayoría de los casos, áreas periféricas, alejadas de los centros de decisión política y de los ejes de mayor desarrollo y dinamismo económico del país. Por ello, la población, los agentes sociales y económicos, se ven en la necesidad de intercambiar bienes y servicios con las áreas equivalentes de los países vecinos, proceso en el cual los regímenes monetario, aduanero, fiscal, y otros, dispuestos por cada Estado desde los niveles centrales, juegan indirectamente como importantes factores de estímulo al establecer diferencias entre uno y otro país que no toman en cuenta la realidad socio-económica de las fronteras para ser adoptados.
- *Áreas con integración promovida, incentivada u orgánica*, en donde la interrelación se desenvuelve en el marco de los acuerdos bilaterales suscritos por los gobiernos y bajo la conducción de organismos creados o designados por ellos para dicho efecto, en cuyo caso, si bien los actores sociales en frontera cumplen un rol importante, normalmente se prioriza la obtención de logros políticos y económicos, también redituables para la relación bilateral en su conjunto. Estos procesos de integración fronteriza incentivada pueden ser, a su vez, desagregados en tres etapas que si bien introducen un enfoque de tipo secuencial, no implican necesariamente el perfeccionamiento o agotamiento de una etapa para abordar la siguiente. Tales etapas son:
 - Primera, la de los *acuerdos sobre régimen fronterizo*, que se inicia cuando los Estados vecinos, persuadidos de la inconveniencia de mantener vigente en sus fronteras comunes una integración espontánea o de hecho, proceden a suscribir y poner en práctica los instrumentos orientados a mejorar los niveles de la interrelación y hacer más llevadera para las poblaciones fronterizas las desventajas que supone su ubicación periférica en los respectivos contextos nacionales. Los acuerdos sobre régimen fronterizo se traducen en la desregulación a los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte en zonas preestablecidas, generalmente en los ejes de interrelación más dinámicos (acuerdos sobre tránsito de personas y de vehículos, que implican el empleo del documento de identidad nacional u otros de más fácil expedición o de menor costo que los exigidos para el régimen general); la adopción de acuerdos y medidas para el acceso de la población fronteriza a los servicios de

salud y educación de uno y otro país indistintamente de su nacionalidad; en la reglamentación del comercio fronterizo y de las ferias comerciales, con un criterio de apertura y de trato más favorable que el que rige para el comercio bilateral, etc. El Perú tiene establecidos para determinados sectores de sus fronteras con los países limítrofes, regímenes fronterizos más o menos completos, aunque es claro que la frontera amazónica se muestra a este respecto más rezagada que los otros sectores fronterizos. El régimen sobre Localidades Fronterizas Vinculadas acordado entre el Perú y Brasil el año 2009, pero no ratificado por el Congreso de este último país, constituye el componente sobre régimen fronterizo más avanzado al incorporar, entre otros, la posibilidad de laborar legalmente en poblaciones fronterizas del otro país incluyendo la realización de aportes a la seguridad social y al fondo de pensiones que luego pueden ser trasladados al país de residencia de la persona beneficiaria de dicho régimen; el reconocimiento de estudios superiores en universidades de ciudades fronterizas del país vecino, etc.

- Segunda, la *de acciones y proyectos orientados al aprovechamiento de recursos compartidos*, que tiene lugar cuando los niveles de la interrelación han progresado al punto que los gobiernos encuentran que una contribución efectiva al desarrollo de sus zonas de fronteras contigua puede darse a través de la ejecución de proyectos de aprovechamiento de sus recursos naturales compartidos o complementarios, que aborden la solución de problemas determinantes para sus posibilidades de despegue económico. Proyectos de este tipo son las obras de infraestructura de riego, de construcción de vías de comunicación, de manejo de cuencas binacionales, de industrias de transformación de las producciones primarias locales que eventualmente promuevan la conformación de cadenas productivas. En la medida en que estos proyectos se ejecuten como iniciativas binacionales, en las cuales ambos países compartan los costos y beneficios, no sólo pueden significar una efectiva contribución al desarrollo de las regiones de frontera, sino que pueden llegar a constituirse en los elementos catalizadores de las expectativas generadas en las poblaciones fronterizas respecto al significado y futuro de la integración, así como en un componente central de la política bilateral de los países concernidos.
- Tercera, la *de ejecución de programas conjuntos, sectoriales, multisectoriales o integrales*, los que no sólo permiten atacar simultáneamente un conjunto de situaciones limitativas de las posibilidades de desarrollo e integración, sino que al requerir acuerdos muy precisos sobre una diversidad de temas, comprometer importantes recursos financieros, ejecutarse en plazos cuyo cumplimiento debe ser coordinado estrechamente entre ambas partes, y requerir de una institucionalidad específica, están llamados a establecer las mejores condiciones para una integración fronteriza orgánica, fructífera y perdurable. Un ejemplo de este tipo de integración promovida en curso de ejecución es el del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, actualmente en ejecución, hecho posible a partir de los Acuerdos de Paz suscritos entre ambos países en Brasilia, en octubre de 1998.

1.9 Importancia de las fronteras en el mundo global

Como se podrá desprender de los aspectos desarrollados hasta este punto, la frontera, el fenómeno fronterizo y las situaciones de frontera, son realidades intrínsecamente complejas, cuyo tratamiento, por eso mismo, debe comprometer una actuación concertada de diversos organismos del Estado, empezando por el ente rector en materia de política exterior, así como los competentes en la planificación del desarrollo; la inversión pública en infraestructura productiva y social y en la provisión de servicios a la población; y la seguridad nacional; proceso en el cual los actores sociales, culturales y económicos de la región deben tener una participación activa, tanto como las instancias de gobierno regional y local. Por otra parte, en lo geográfico, la frontera puede alcanzar distintas escalas territoriales, tanto más vastas cuanto esos territorios fronterizos dispongan de una importante base demográfica, de eficientes equipamientos y grados de articulación con el resto del país y con áreas vecinas del país limítrofe y, además, reflejen la voluntad de los Estados cuya soberanía coincide sobre la línea de frontera, para promover procesos que contribuyan a la construcción de iniciativas de cooperación e integración fronteriza perdurables.

A la constatación de todas estas realidades deben sumarse, además, los impactos que la globalización de la economía determina o puede determinar sobre los espacios fronterizos. En un contexto internacional signado por la interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del impresionante progreso tecnológico logrado en diversos campos -pero principalmente en el de los transportes y las comunicaciones- y por el auge que desde hace algún tiempo ha cobrado el comercio internacional como motor del desarrollo, las fronteras asumen actualmente una renovada importancia y prioridad, por lo menos en las siguientes tres dimensiones:

1.9.1 La superación de los desequilibrios regionales del desarrollo

A nadie escapa que las fronteras, en países como el Perú, constituyen espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y a la sociedad nacional, situación que responde a la vigencia de un secular modelo de desarrollo centralista y costero en el marco del cual hemos considerado a las fronteras implícitamente -pero, en ocasiones, también de modo explícito- como “áreas de reserva”, pasibles de ser incorporadas en algún momento al espacio activo nacional. Las consecuencias de este manejo se reflejan en el hecho de que la problemática económica, social y cultural de nuestras fronteras es finalmente tanto o más crítica que la de muchas áreas rurales interiores de nuestra vasta geografía.

Ante este cuadro, que en el fondo es muy semejante al que plantea la relación “Lima – resto del país” en el contexto del centralismo, aparece como una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de las regiones fronterizas “hacia adentro”, en beneficio del desarrollo nacional en su conjunto y particularmente en lo que hace a la solución de los graves desequilibrios regionales del desarrollo que afectan a nuestro país. En consecuencia, el **desarrollo fronterizo** debe ser asumido como un objetivo nacional, independientemente de la “situación de frontera” que afecte a nuestros distintos espacios fronterizos y con mayor razón aún si, como parte de esa situación de

frontera, debe hacerse frente a actuaciones unilaterales de los países limítrofes que podrían tipificar, en la práctica, actos de nociva influencia económica, social y cultural.

1.9.2 El afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica

El Perú y los países con los cuales limita participan en dos esquemas de integración: la Comunidad Andina y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El objetivo de estos procesos es construir una zona de libre comercio o, mejor aún, un espacio económico ampliado, que haga perdurable un proceso sostenido de crecimiento de la capacidad de la subregión andina y de la región latinoamericana, respectivamente, para producir bienes y servicios, intercambiarlos y consumirlos, pero en condiciones de eficiencia y competitividad, incorporando cada vez mayor número de actores y nuevas áreas geográficas.

En este propósito, las fronteras deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de nuestras economías nacionales. Sin embargo, esta adecuación de las fronteras debe ser efectuada con pleno reconocimiento de su realidad económica y social, a fin de no agravar una situación de equilibrio precario allí presente que en buena medida es el resultado de las modificaciones ocasionadas en los modos de vida de la población y en la orientación de las actividades económicas, como consecuencia del encuentro o “choque” de dos sistemas nacionales que tiene lugar en dichos espacios.

El citado acondicionamiento de las fronteras debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de simplificación y armonización documentaria, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, de la implantación de instalaciones en los pasos de frontera (complejos fronterizos para el registro y control del tránsito) complementados con la construcción de almacenes o bodegas; habilitación de equipos para movimiento de cargas; servicios para los pasajeros y tripulantes de vehículos, todo ello bajo un modelo de control integrado que genere eficiencia, tanto en término de los tiempos de realización de los trámites como de sus costos en tanto se elimine los documentos físicos y se maneje documentos electrónicamente transmitidos. Pero, adicionalmente, todas estas medidas y proyectos tienen que ejecutarse con el criterio de contribuir a superar las distorsiones presentes en la frontera que fomentan las “estrategias de sobrevivencia” que sus habitantes ingeniosamente han desarrollado (contrabando “hormiga” principalmente), y propiciar más bien la generación de oportunidades de empleo productivo, el incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral o internacional.

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

Por lo demás, mientras las fronteras sean un campo de actuación conjunta de los Estados limítrofes comprometidos en procesos de complementación económica y de

concertación política más vasta, indudablemente que las iniciativas que se ejecuten en dichas zonas contribuirán a la fluidez de las relaciones bilaterales en su conjunto, que encontrarán allí un terreno propicio para su desarrollo y fortalecimiento.

1.9.3 La articulación del país con el contexto internacional

A este respecto, se trata de identificar un rol para las regiones fronterizas, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar la oferta exportable, de modo de mejorar nuestra participación en los intercambios internacionales en el marco de la globalización económica.

En esta necesaria apertura hacia el mundo, algunos corredores comerciales y de desarrollo que articulan regiones interiores de los países limítrofes con los puertos peruanos sobre el Océano Pacífico a través de nuestras fronteras (Ilo-Desaguadero o Ilo-Iñapari y sus proyecciones hacia Bolivia y otras regiones del interior del continente sudamericano como el Mato Grosso, Rondonia y Acre brasileiro; Paita-Tumbes y su proyección hacia Machala-Puerto Bolívar en el Ecuador, y también hacia el corazón de la Amazonía a través del eje intermodal Marañón-Amazonas; Ilo-Tacna y su proyección hacia Arica en el Norte Grande chileno y el altiplano peruano-boliviano), deben permitir que estas últimas se consoliden como verdaderos **espacios – encrucijada**, constituyendo su posición geográfica privilegiada la ventaja más relevante. En esta dimensión, los proyectos de integración física y concretamente los corredores viales, ferroviarios o multimodales, que ya han sido identificados por los gobiernos y organismos de integración y a los que podría sumarse las nuevas tecnologías de transporte apenas mencionados en el numeral 1.7.1, constituirán la herramienta fundamental para activar las zonas de frontera y proyectar nuestra economía en una dimensión internacional.

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

CAPÍTULO II

LOS ESPACIOS FRONTERIZOS DEL PERÚ

En el marco de los conceptos desarrollados en el primer capítulo, ha quedado claramente establecido que la noción de frontera se esboza a partir de la constatación de una interrelación dinámica entre un conjunto de factores de diverso orden y origen, tanto internos como externos, que confieren a los territorios situados en el confín de un Estado su sello de particularidad.

Lo anterior quiere decir que cada lugar en la frontera posee su propia individualidad, situación que, sin embargo, resulta poco práctica para una aproximación inicial al conocimiento de la realidad geográfica, social y económica de las fronteras peruanas, así como para conocer las características de la relación vecinal con las áreas equivalentes de los países limítrofes.

Por ello, en este capítulo se presenta el espacio fronterizo desde diversas escalas:

- Una visión macro y de conjunto, que nos permita conocer el “peso” específico de los departamentos fronterizos respecto de los grandes totales geográfico, demográfico y económico del país, los mismos que pueden ser agrupados en “macro territorios fronterizos”¹⁰ que, reconociendo la heterogeneidad de nuestras fronteras, permita agruparlas, en una primera aproximación, a modo de grandes porciones territoriales que funcionan actualmente o que podrán actuar en el futuro a modo de receptáculos mayores de los procesos de desarrollo y de integración fronteriza que al país le interesa promover.
- Un acercamiento a los espacios que están en contacto directo con las poblaciones de los países vecinos, es decir la zona de frontera constituida por los 84 distritos fronterizos, (incluidos los que están en la ribera del Lago Titicaca), con información cuantitativa sobre la situación de su población. Dada la heterogeneidad de la situación de dichos distritos, los mismos han sido agrupados en cinco grandes zonas, atendiendo a variables territoriales que deberían ser consideradas para la promoción del desarrollo y la integración fronteriza.

2.1 Visión de conjunto y macro territorios fronterizos

De los 24 departamentos que integran el país, 9 tienen frontera con uno o más de los 5 países vecinos, que, en conjunto, muestran fehacientemente, a través de la revisión de tres indicadores (territorio, población y PBI), el alto grado de atraso y marginación que los caracteriza.

En efecto, representando el 58.9% de la superficie territorial del país, dichos departamentos sólo contienen al 23.2% de la población nacional y, lo que es peor aún, únicamente aportan el 14.67% del valor agregado bruto (VAB), estimado al año 2019.

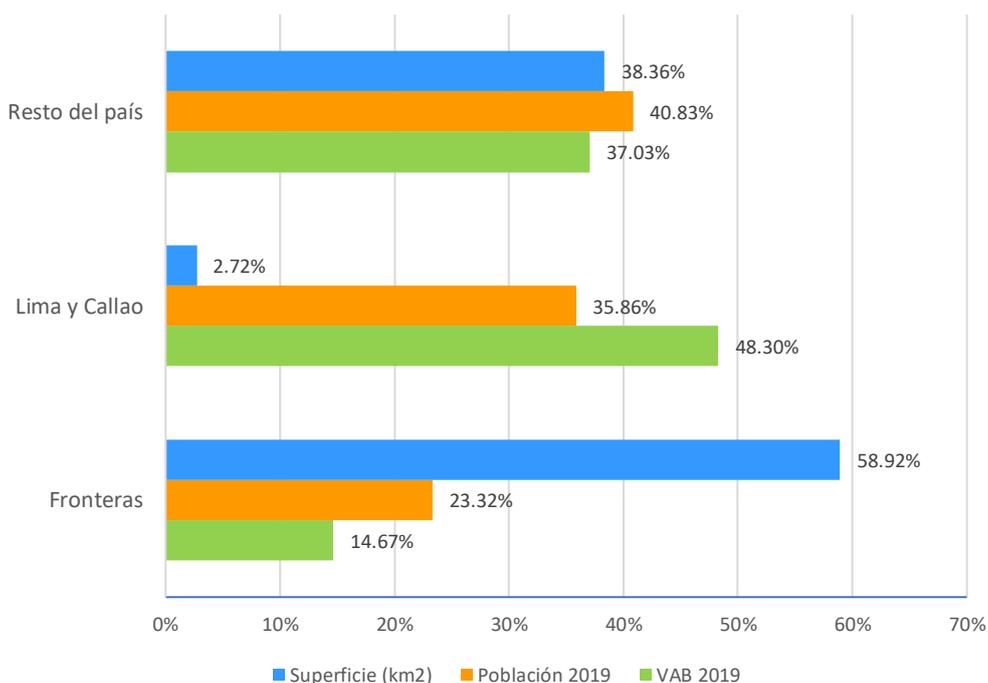
Esta situación contrasta con la vigente para el resto del país y particularmente para Lima y Callao, siendo que estos últimos (departamento y Provincia Constitucional) participan

¹⁰ Se utiliza el término macro territorio para que no haya lugar a confusión con las escalas territoriales en las que se manifiesta el fenómeno fronterizo, una de las cuales es la “región fronteriza” descrita en el capítulo I, numeral 6.3.

con el 36.04% de la población del país¹¹ y el 48.30% del VAB estimado para el año 2019, reflejo del mercado centralismo que caracteriza a la sociedad y la economía peruana.

Expresado, en otros términos, ello quiere decir que el VAB per cápita en un departamento fronterizo es más de dos veces inferior al VAB per cápita de Lima y Callao y solamente el 62.9% del VAB per cápita promedio nacional.

Gráfico N° 3: Posición relativa de los macro territorios fronterizos respecto a la superficie territorial, población y VAB del país (participación porcentual)



En base a información estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), estimada para el año 2019, puede establecerse que el Valor Agregado Bruto (VAB) de los departamentos fronterizos de Amazonas, Madre de Dios, Tumbes y Ucayali, no supera el 1,0 % del total nacional en cada uno de ellos; en Loreto, Puno y Tacna, no alcanza al 2,0 %, mientras que sólo en Cajamarca y Piura se constata una participación mayor (2.32% y 4.13%, respectivamente) por la importancia relativa de la extracción minera y, adicionalmente en Piura, de la agricultura y ciertos rubros agroindustriales.

¹¹ Población Total Proyectada 2020. Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento, 1995-2030 - Boletín de Análisis Demográfico N° 39.

Tabla N° 1: PBI 2019 per cápita y características destacables de los departamentos de frontera

Departamento	Características principales	VAB per Cápita 2019 ^(*) (S/.)
Regiones de frontera (9)	<ul style="list-style-type: none"> • 14.67% del VAB 2019 • 23.32% de la población nacional • 757,228.02 km² de superficie 	9,728
Loreto	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de mayor superficie (368,773.16 km²) 	9,231
Piura	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de mayor población (2,013,517 hab. al 2019), representa el 6.27% respecto al total nacional • Mayor VAB 2019 	10,200
Tumbes	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de menor superficie (4,669.20 km²) • Segundo menor VAB 2019 de frontera 	11,613
Lima y Callao	<ul style="list-style-type: none"> • 48.30% del VAB nacional 2019 • 35.86% de la población nacional 2019 	20,832
Promedio Nacional	Valor Agregado Bruto (VAB)	15,466

(*) Corresponde al VAB estimado para el año 2019, con información disponible al 15 de junio de 2020.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, 2021.

Elaboración: Propia

En materia de infraestructura vial, las carreteras en los departamentos amazónicos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios sólo alcanzan una longitud de unos pocos cientos de kilómetros, a pesar de la reciente construcción, en este último departamento, de la Carretera Interoceánica Sur – CIS (ver Mapa N° 3), determinando densidades viales ínfimas, mientras que el consumo de energía eléctrica¹² per cápita, respecto de Lima, es 9 veces menor en el departamento de Amazonas, y casi 5 veces en Puno.

En el terreno social, las tasas de analfabetismo en la población mayor de 15 años¹³, siempre respecto de Lima, son cinco veces más elevadas en Cajamarca, cuatro en Puno y Amazonas, y tres veces en Piura; en cuanto a la situación en materia de salud, los departamentos de Amazonas y Tumbes tienen un número de camas hospitalarias por cada 10 mil habitantes similares a Lima, mientras que en Puno y Loreto el número de éstas se reducen casi a la mitad respecto a Lima¹⁴.

¹² Anuario Estadístico de Electricidad 2018. Estadística Eléctrica por Regiones 2018. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Capitulo%2020Estadistica%20por%20Regiones%202018.pdf>

¹³ Encuesta Nacional de Hogares. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú – Compendio Estadístico 2020. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1758/cap05/ind05.htm

¹⁴ Repositorio Único Nacional de Información en Salud - REUNIS. Base de datos de camas hospitalarias. Recuperado de: http://www.minsa.gob.pe/reunis/recursos_salud/index_camias_hospitalarias.asp el 15/04/2021

Toda la información literal, gráfica y estadística presentada en este acápite, no hace otra cosa que documentar la precaria situación de nuestros departamentos fronterizos y la dimensión del reto que significará comprometer un conjunto de iniciativas legales, administrativas, técnicas y financieras, orientadas a revertir dicho cuadro y a generar en ellas condiciones indispensables para su desarrollo sostenido.

Como fue señalado en el punto 1.5.3 del capítulo I, en una óptica de desarrollo socio-económico y de integración, una región constituye una estructura espacial mayor, que se construye y consolida en el tiempo en base a un conjunto de objetivos políticos y de estrategias e iniciativas desplegadas en los campos legal, administrativo, técnico y financiero, que se reflejarán en la funcionalidad y alto grado de cohesión de dicho espacio, organizado a partir de un centro urbano, de una maraña de redes de articulación (viales, energéticas, de servicios), y del sentimiento de pertenencia y de solidaridad de sus habitantes. Adicionalmente, una región siempre es parte de un conjunto espacial todavía mayor: el del Estado-Nación.

Con estas características es evidente que el Perú no cuenta con verdaderas regiones, no sólo en sus territorios de frontera, sino en cualquier otro sector del territorio nacional. No obstante, en este numeral iniciamos una aproximación al conocimiento de nuestras fronteras en una óptica que las reconoce como las células iniciales de posibles futuras regiones, a las que, por el momento, denominamos macro territorios fronterizos, integrado por varios departamentos que suman, en total, los 9 departamentos con frontera internacional, y que poseen, a una escala bastante agregada, un conjunto de factores comunes o afines, constituyendo en la actualidad, en todo caso, vastas unidades geoeconómicas en un largo proceso de formación.

En el propósito de contribuir a irlos perfilando, agruparemos a las fronteras peruanas en tres grandes macro territorios, coincidentes, en cada caso, con un determinado número de nuestros departamentos fronterizos y, al otro lado de la línea limítrofe, con las circunscripciones político-administrativas mayores equivalentes del (de los) país (países) vecino (s). Estos macro territorios son:

- El de la **Frontera Norte**, integrada por los departamentos de costa y sierra sobre la frontera peruano-ecuatoriana, desde Tumbes hasta Piura y Cajamarca;
- La de la **Frontera Amazónica**, compuesta por los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios; y
- La de la **Frontera**, así denominada, **Macro Región Sur**, de la que forman parte los departamentos de Puno, y Tacna¹⁵.

En el siguiente mapa se puede observar la delimitación de los macro territorios fronterizos en el conjunto del territorio nacional.

¹⁵ Tradicionalmente, la macro región sur está integrada también por los departamentos de Arequipa, Cusco, Apurímac, Madre de Dios y Moquegua los que, sin embargo, no son departamentos fronterizos, salvo Madre de Dios al que en este informe se ubica en el Macro Territorio Amazónico.

Mapa N° 2: Macro territorios fronterizos del Perú

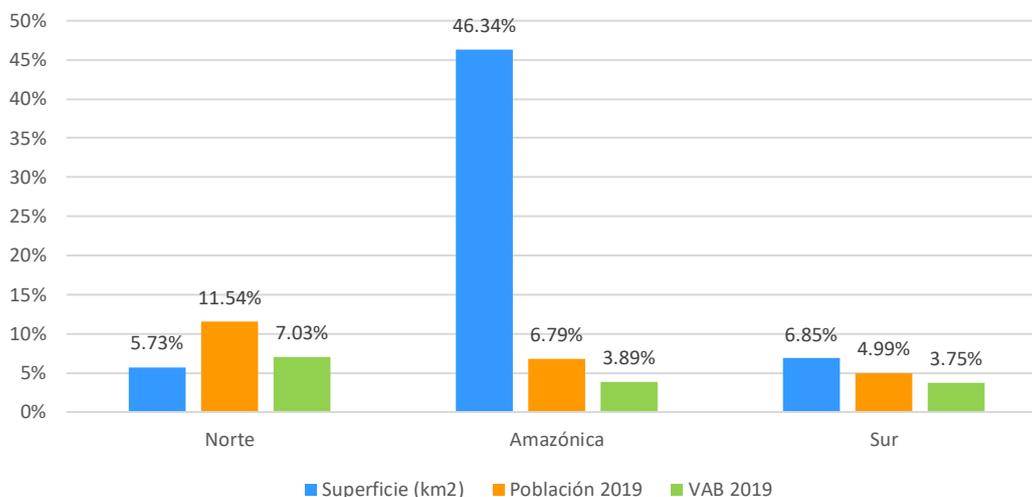


Fuentes: IGN (Perú). Natural Earth.
Elaboración: propia

Debemos considerar que los macro territorios fronterizos presentan diferencias bastante marcadas respecto a los totales nacionales, a partir de los tres indicadores utilizados anteriormente.

Así, mientras que la Frontera Amazónica (departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios) posee más del 46.3% de la superficie pero sólo el 6.8% de la población y el 3.9% de su VAB; la Macro Región Sur (departamentos de Puno y Tacna), representa tan solo el 6.9% de la superficie, el 4.9% de su población y, finalmente, solo el 3.7% de su VAB, datos con los que confirma encontrarse en una situación de mayor deterioro económico frente a un conjunto macro territorial fronterizo de por sí bastante precario en sus principales indicadores. El siguiente gráfico explicita las situaciones descritas.

Gráfico N° 4: Comparación entre los macro territorios fronterizos en cuanto a superficie territorial, población y VAB (participación porcentual respecto del total nacional)



Se considera de especial utilidad este ejercicio, en primer lugar, por reconocer, a una muy amplia escala, un mínimo de unidad dentro de la diversidad; también para identificar los componentes generales de utilidad para la futura priorización de unas áreas geográficas y temáticas de actuación; y, finalmente, para estimular la identificación de recursos metodológicos e instrumentales que, en la perspectiva del desarrollo y de la integración fronteriza, resulte conveniente poner en práctica.

En ese sentido, para cada uno de los escenarios o macro territorios fronterizos anteriormente definidos (Frontera Norte, Frontera Amazónica y Frontera de la Macro Región Sur) y sus equivalentes en los países fronterizos, en las siguientes páginas se ofrece una caracterización geográfica y socio-económica que aborda tópicos tales como: clima y relieve, dotación de recursos naturales, rasgos demográficos y del poblamiento, características de los procesos y de los circuitos económicos, niveles de articulación tanto interna como con áreas externas a esos escenarios, y características de la relación vecinal incluyendo una aproximación a la naturaleza e intensidad de los flujos con los espacios fronterizos de los países vecinos.

Finalmente, en cada macro territorio se hace una aproximación a la situación de sus distritos fronterizos dada su importancia para definir la política de integración con las poblaciones de los países vecinos.

2.1.1. La macro frontera Norte

Atendiendo a las características físicas y a la manera en que la población interactúa con las mismas, la macro frontera norte puede ser subdividida en dos sectores: costero, y andino.

a. El sector costero

En su sector costero, este escenario constituye un área de transición entre el desierto costero, región natural a la que pertenece casi todo el litoral peruano, y el bosque húmedo tropical, presente en la región costera ecuatoriana al norte del puerto de Guayaquil. En la mayor parte de su territorio, dominan las formaciones del matorral desértico tropical y del bosque seco tropical, con la presencia de un clima subtropical (temperaturas moderadamente elevadas a lo largo de la mayor parte del año, con lluvias en el extremo norte, durante el verano austral).

Las características ecológicas y climáticas de la zona, que, entre otras cosas, determinan la presencia en el sector litoral de la formación de los esteros (manglares), han creado condiciones apropiadas para el desarrollo de algunas actividades económicas como la acuicultura marina (crianza del camarón/langostino en piscinas), el cultivo del banano, arroz, cacao y frutas tropicales, gracias a la intensidad del período lluvioso, de mayor duración conforme se avanza de sur a norte, y también a obras de irrigación en la zona ecuatoriana, en la cuenca del río Arenillas, que a partir de la presa de Tahuín, ha hecho posible incrementar sustancialmente la superficie agrícola cultivada, generar energía hidroeléctrica y, junto con obras de prevención de desastres naturales (construidas en años recientes), reducir los impactos de eventos naturales destructivos, tales como El Niño de 1998 y de 2017. De este modo, la producción de camarones y del banano, dos de los principales rubros de exportación del Ecuador, encuentra en la provincia de El Oro a una de las principales zonas para su desarrollo, a tal punto que, en el caso del banano, por ejemplo, ella aporta con alrededor del 25% de la exportación nacional de este producto, para el año 2019¹⁶.

A diferencia, la escasez de suelo agrícola y la menor disponibilidad del recurso hídrico en la zona peruana, determina que la superficie cultivada en Tumbes bordeé apenas las 12,000 hectáreas en el valle del río del mismo nombre, muchas de ellas actualmente no productivas por variadas razones que van desde la manifestación reiterada de fenómenos naturales (inundaciones, deslaves), hasta el abandono del campo como consecuencia de la carencia de apoyo técnico y crediticio y la falta de mercados para la producción agrícola. En ese contexto, la agricultura es poco diversificada (básicamente se cultiva arroz) y no constituye una fuente importante de generación de riqueza.

¹⁶ Banco de Datos Abiertos. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC, 2021. Recuperado de: <https://aplicaciones3.ecuadorencifras.gob.ec/BIINEC-war/> el 15.04.2021

Mapa N° 3: Macro Frontera Norte



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.
 Elaboración: propia

Adicionalmente a la acuicultura y la agricultura, sólo la pesca marítima tiene importancia económica para las poblaciones litorales, mientras que otras actividades productivas como la ganadería o la industria, evidencian un desarrollo incipiente tanto en el sector ecuatoriano como en el peruano.

En años recientes, el turismo de playa en el litoral tumbesino, favorecido por un mar en transición entre la fría corriente peruana y las aguas cálidas del Golfo de Guayaquil, ha empezado a desarrollarse pero falta mucha infraestructura y servicios de calidad al turista, entre las principales carencias, para que esta actividad se consolide como un efectivo motor del desarrollo de esa zona fronteriza.

El comercio bilateral, registrado y no registrado, utiliza el eje de articulación Machala-Tumbes como un corredor principal para concretar importantes intercambios. El comercio recíproco ha registrado, a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz de 1998, un incremento de casi 700%, al pasar de poco más de 100 millones de dólares en 1998 a más 650 millones de dólares en el año 2020¹⁷. Sin embargo, este comercio no refleja el dinamismo real del intercambio, estimándose que el comercio no registrado y el contrabando también es importante en volúmenes y montos, y moviliza rubros tales como productos de primera necesidad, básicamente alimentos, y combustibles (gasolina, gas doméstico).

En cuanto a vías de comunicación, este sector costero era claramente deficitario en carreteras asfaltadas hasta el momento de la suscripción de los acuerdos de paz entre ambos países, siendo la principal, entre éstas, la Carretera Panamericana que vincula a Ecuador con el Perú a través del paso de frontera CEBAF Eje Vial N° 1, existiendo adicionalmente otras vías adecuadas para articular estos espacios, como el Eje Vial N° 2 (Sullana, Perú – Arenillas, Ecuador), Eje Vial N° 3 (Sullana, Perú – Loja, Ecuador) y Eje Vial N° 4 (Saramiriza, Perú – Loja, Ecuador).

Los desarrollos eléctricos son adecuados en la zona ecuatoriana en donde la capacidad instalada, que es parte del sistema interconectado nacional, es suficiente para atender las demandas de la población y de las actividades económicas; en la zona peruana, el déficit energético tradicionalmente existente ha sido revertido desde inicios del presente milenio, primero en base a desarrollos térmicos aislados y luego gracias al sistema eléctrico interconectado nacional, llegando a satisfacer al 90% de las viviendas del departamento de Tumbes¹⁸ que han hecho olvidar los tiempos que se vivían hasta hace un par de décadas cuando inclusive Tumbes, la capital departamental, contaba con suministro eléctrico sólo unas horas al día.

Los sectores sociales muestran deficiencias. La revisión de los índices de analfabetismo, escolaridad, mortalidad, morbilidad y otros, sitúan, tanto a la zona ecuatoriana como

¹⁷ Los montos corresponden a Valor FOB US\$. Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior – SIICEX. PromperuStat. Recuperado de: http://www.siicex.gob.pe/promperustat/frmRanking_x_Pais.aspx el 15.04.2021

¹⁸ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

peruana, por debajo de los promedios nacionales, lo que permite clasificarlas como áreas de "menor desarrollo relativo" a escala de los respectivos países si bien en el sector ecuatoriano de la frontera la situación es mucho menos crítica.

La estructura urbano - regional presenta importantes disimilitudes a cada lado de la frontera. En la zona ecuatoriana, la mayor densidad poblacional, las condiciones climáticas y disponibilidad hídrica más favorables para el desarrollo de actividades agropecuarias así como la mayor diversificación de la economía, ha estimulado la consolidación de importantes centros urbanos que, como Machala, la capital provincial de El Oro, a 78 km al norte del paso de frontera del Eje Vial N° 1, cuenta con una población de 289,000 habitantes¹⁹, y que junto con las ciudades de Santa Rosa y Pasaje, en lo que podría considerarse una conurbación, suman una población aproximada de 459,000, que la convierte en la sexta agrupación urbana ecuatoriana. Esta zona se ha consolidado en pocos años como un importante núcleo de actividades comerciales y de servicios a la actividad productiva, adecuadamente apoyada por Puerto Bolívar, que asegura el nexo con el exterior a esta dinámica zona agroexportadora. Si bien Machala no ha podido escapar totalmente al tutelaje que ejerce sobre ella Guayaquil, la principal metrópoli ecuatoriana, 250 km al norte, ha ido construyendo laboriosamente una región que comprende toda la provincia de El Oro y que aspira a integrar otras áreas en las provincias vecinas de Loja y Azuay, proceso favorecido por la construcción hace un par de décadas de una carretera que conecta Machala con los valles interandinos situados al este. En este contexto, Huaquillas, ciudad fronteriza con el Perú con alrededor de 60,000 habitantes²⁰, buena parte de ella población flotante, dista una hora de Machala y se beneficia del dinamismo impulsado a partir de la capital provincial, aunque su ubicación, prácticamente sobre el límite con el Perú, la hace particularmente sensible a la evolución de la dinámica comercial fronteriza con nuestro país.

A diferencia, el departamento peruano de Tumbes, con una densidad poblacional de 51 habitantes/km², cuenta con la ciudad del mismo nombre como el único centro urbano de importancia. Tumbes es una ciudad con aproximadamente 97,000 habitantes²¹, localizada 25 km al sudoeste de las localidades fronterizas de Huaquillas - Aguas Verdes, y constituye un centro administrativo y de servicios locales de relativa magnitud, que encuentra una de las principales limitaciones para su desarrollo y proyección funcional, en el hecho de no disponer de un antepaís agrícola ni contar con la presencia de una red de medianos y pequeños centros urbanos sobre los cuales ejercer su influencia. Conspira contra las perspectivas de desarrollo de Tumbes su lejanía respecto a la principal urbe del macro territorio, la ciudad de Piura, de la que no solamente le separan 270 km de carretera, sino también la ausencia de ciudades intermedias que permitan estructurar una adecuada red urbana regional. En ese contexto, Aguas Verdes, la población

¹⁹ Población proyectada al año 2020 a nivel cantonal. Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> el 16.04.2021

²⁰ Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> el 16.04.2021

²¹ Directorio Nacional de Centros Poblados, Censos Nacionales 2017. INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm el 16.04.2021

fronteriza peruana localizada, como ya se señaló, 25 km al noreste de Tumbes, a pesar de su reconocimiento como distrito en enero de 1985 y del hecho de que su población haya crecido rápidamente (aproximadamente 19,200 habitantes en la actualidad, según proyecciones del INEI¹⁶) no constituye, en esencia, un centro urbano consolidado, con vida propia, sino una suerte de campamento y depósito comercial cuya existencia sólo tiene el sentido de constituir el primer puesto de avanzada de los actores sociales y económicos que, desde territorio peruano, se organizan y viven del intercambio comercial fronterizo, registrado y no registrado, con el Ecuador.

En resumen, las diferencias en los niveles de desarrollo del sector costero surecuatoriano y nor-peruano son muy marcados a favor del Ecuador y lo son aún más a partir de la reciente culminación de la irrigación Zapotillo que el gobierno ecuatoriano ha ejecutado en la cuenca del río Alamor, afluente del río Chira, lo que ha significado agregar inicialmente 6,800 hectáreas de suelo al patrimonio agrícola de dicha región, en un sector de la frontera en donde el Perú prácticamente no tiene ninguna presencia demográfica o económica significativa, siendo los pueblos de Alamor y Lancones (con 667 y 515 habitantes censados en 2017, respectivamente²²), ya en el departamento de Piura, el primero de ellos sobre la misma línea de frontera, la única huella de peruanidad en muchos kilómetros a la redonda.

Frente a esta situación, y mientras se van ejecutando, entre otros, los proyectos de infraestructura social y productiva que crearán mejores condiciones para el desarrollo en la región peruana, y en tanto el turismo de playa logra las condiciones normativas, de infraestructura y servicios que aseguren su despegue, aparece de suma importancia concluir el proyecto Ampliación de la Irrigación Puerto El Cura, que sin vulnerar los compromisos peruano-ecuatorianos para considerar la posible construcción del proyecto binacional de irrigación Puyango-Tumbes, permitirá ampliar la frontera agrícola en la margen derecha del valle del río Tumbes, creando fuentes de empleo y generando riqueza que aliviarán la precaria situación de la economía del departamento.

b. El sector andino

En el sector andino de este macro escenario fronterizo, la presencia del macizo cordillerano genera características climáticas y biogeográficas diferenciadas en función del efecto gradual de la altitud, la que, sin embargo, en promedio es la más baja de todos los Andes peruano-ecuatorianos. A partir de los 800 m.s.n.m., aproximadamente, este sector comprende, en Ecuador, las provincias de Loja (excepto los cantones de Zapotillo y Macará) y de Zamora-Chinchipec. En el Perú, se inscriben dentro de este sector las provincias piuranas de Ayabaca y Huancabamba, y, en el departamento de Cajamarca, las provincias de Jaén y San Ignacio.

En este sector las formaciones vegetales dominantes corresponden al bosque seco montano bajo y al bosque húmedo premontano y montano bajo, indicando, en líneas generales, un gradual incremento de la humedad y de las precipitaciones pluviales

²² Directorio Nacional de Centros Poblados, Censos Nacionales 2017. INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm el 16.04.2021

conforme se avanza de oeste a este y de sur a norte. La hidrografía, por su parte, ha organizado el drenaje a partir del denominado Nudo de Loja, que constituye la naciente de ríos binacionales que discurren hacia la cuenca del Pacífico (río Catamayo-Chira) y hacia la del Atlántico (río Chinchipe).

En la vertiente occidental de este sector andino, los valles son generalmente estrechos, lo que sumado al régimen irregular de los ríos determina condiciones poco favorables para el desarrollo de una agricultura intensiva, excepción hecha del valle del Catamayo en el sector correspondiente al cantón ecuatoriano del mismo nombre, ubicado apenas por encima de los 1,000 m.s.n.m., en donde las condiciones de clima tipo “yunga” han permitido prosperar, con el carácter de virtual monocultivo, el sembrío de la caña de azúcar que es procesada localmente en un ingenio; en pisos más altos aparecen cultivos de panllevar y otros típicos de los valles y laderas andinas como son maíz duro, haba, alverja, cebolla, zanahoria y otras hortalizas, aunque al tratarse en su gran mayoría de cultivos de secano practicados en el marco de la pequeña propiedad campesina, la productividad es generalmente baja. Por su parte, la ganadería es una actividad económica de importancia en la zona, teniendo mayor significación la ganadería de bovinos, porcinos y ovinos.

Esta zona de la serranía sur ecuatoriana, que constituye una suerte de “bolsón” de ecuatorianidad que se proyecta como una cuña sobre la región nor-occidental peruana, ha estado históricamente articulado a la costa peruana a través del eje Paita-Piura-Sullana-Loja que, apoyado en la vocación de espacios costeros y andinos complementarios, durante la colonia y la mayor parte del período republicano canalizó importantes corrientes de comercio e intercambios culturales y de personas. En las últimas tres décadas estos flujos se han visto sustancialmente debilitados por el efecto combinado del desarrollo de la economía del sur ecuatoriano, posibilitado por un proceso acelerado de integración del sur ecuatoriano al resto del país a partir de la construcción de carreteras y el tendido de líneas de transmisión eléctrica que han enlazado a Loja y toda la región sur andina con el resto del sistema urbano ecuatoriano -y principalmente con Cuenca y Machala-, como por el deterioro de las relaciones bilaterales peruano-ecuatorianas durante la década de 1980 y la mayor parte de la de 1990, que impidieron avanzar en la ejecución de proyectos binacionales que pudieron haber consolidado los intereses comunes a ambas regiones fronterizas vecinas.

Apoyada en estos desarrollos y en su lejanía respecto de las principales metrópolis ecuatorianas (Quito y Guayaquil), la ciudad de Loja (180,617 habitantes en el área urbana²³), se ha consolidado como la capital de la región sur-andina ecuatoriana y se maneja con relativa autonomía como centro de servicios y del comercio para la propia provincia de Loja y la de Zamora-Chinchipe, destacando su rol como núcleo de servicios culturales (dos universidades y otros centros superiores de estudios, dos diarios de circulación regional, tres canales de televisión con programación parcialmente propia). A lo largo de este eje y sobre la misma línea de frontera, las poblaciones de La

²³ La población corresponde a la población de la Parroquia de Loja, Cantón y Provincia del mismo nombre. Población y tasas de crecimiento intercensal de 2010-2001-1990 por sexo, según parroquias. Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-cantonal/> el 16.04.2021

Tina (Perú) y Macará (Ecuador), ofrecen un marcado contraste, no sólo en cuanto al rango poblacional (alrededor de 15,500²⁴ habitantes en el área urbana de Macará contra algunos cientos de pobladores en La Tina), sino, principalmente, en cuanto a desarrollo urbano y diversificación de actividades económicas y de servicios de parte ecuatoriana, si bien es cierto que casi toda la dinámica fronteriza gira en torno al intercambio comercial a pequeña escala de productos agropecuarios (arroz, principalmente) y bienes de consumo manufacturados que resultan competitivos en el otro país y que alimentan un comercio de pacotilla que ofrece sustento a las estrategias de sobrevivencia de parte de la población de la zona (comercio de aceite comestible, fideos, gas doméstico, etc.).

Conforme avanza la línea de frontera en dirección sureste, la topografía se va haciendo más accidentada y las condiciones de aislamiento de los centros poblados en los sectores que tienen como eje del drenaje a los ríos Calvas y Espíndola, se van agudizando. En el sector ecuatoriano, sin embargo, carreteras pavimentadas permiten llegar a la misma línea de frontera en los cantones de Cariamanga y Amaluza; en el sector peruano, en cambio, las capitales de distrito y caseríos de las provincias peruanas de Ayabaca y Huancabamba se hallan virtualmente aislados y carentes de servicios básicos como energía eléctrica permanente, mientras que las capitales provinciales del mismo nombre son dos pequeños centros urbanos, cabeza de zonas rurales empobrecidas que no cuentan con una dinámica económica, con la relativa excepción de Huancabamba, favorecida por el auge de una corriente turística atraída por la práctica de la medicina folklórica en las laguna altoandinas conocidas como las “huaringas”. En síntesis, las inversiones en infraestructura social y productiva efectuadas por el estado ecuatoriano a través del organismo específicamente creado para promover el desarrollo del sur del Ecuador (PREDESUR) utilizando parte de los recursos generados desde la década de 1970 por el auge de la explotación petrolera, sumado a los recursos canalizados por el Capítulo Ecuador del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Peruano-Ecuatoriana, han sentado una significativa diferencia en infraestructura y equipamiento básico entre los sectores peruano y ecuatoriano de esta zona andino-occidental de la frontera, como consecuencia de lo cual la parte ecuatoriana tiene un nivel de desarrollo y de cohesión, a nivel regional y nacional, mucho mayor del que ofrece la zona equivalente en territorio peruano.

Por su parte, la zona oriental de este sector andino está constituido en territorio ecuatoriano por la provincia de Zamora-Chinchipec, cuyo nombre responde con exactitud al hecho de que la hidrografía reparte estrictamente el territorio provincial entre estas dos cuencas : la del Zamora, río que drena con dirección general sur-norte para unirse aguas abajo con el Coangos y el Paute, dando lugar al nacimiento del río Santiago ; y, el río Chinchipec, que en territorio ecuatoriano drena con dirección general norte-sur ingresando a territorio peruano a partir de su confluencia con el río Canchis. Ambas cuencas se encuentran delimitadas hacia el oriente por la Cordillera del Cóndor y forman valles a una altitud promedio de 1,000 m.s.n.m., que en el Perú daría lugar a ubicarlos en el piso altitudinal que denominamos “ceja de selva”, con lluvias de verano

²⁴ La población corresponde a la población de la Parroquia de Macará, Cantón de Macará, Provincia de Loja. Población y tasas de crecimiento intercensal de 2010-2001-1990 por sexo, según parroquias. Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-cantonal/> el 16.04.2021

intensas y temperaturas promedio por encima de los 25° C en el día que refrescan durante la noche.

Las posibilidades productivas de la provincia de Zamora-Chinchipe se ubican en torno a las actividades agrícola, ganadera, forestal y minera. En cuanto a lo primero, las condiciones climáticas prevalecientes hacen posible la producción de maíz, caña de azúcar y también cultivos como yuca y frutos tropicales. La ganadería de bovinos, por su parte, ha ido en rápido incremento gracias al desarrollo de pastizales y en la actualidad abastece con sus productos a otras regiones del país y también en alguna medida al norte del Perú bajo la modalidad de contrabando dadas las recurrentes restricciones sanitarias existentes en nuestro país para la importación de ganado en pie desde el Ecuador; es importante destacar también el reciente auge de la rancicultura que ha logrado desarrollarse gracias a la posibilidad de colocar el producto en los mercados del exterior. La extracción forestal, por otro lado, se sustenta en la especie *podocarpus*, que constituye la única conífera natural del piedemonte oriental andino en Ecuador y Perú, conocida popularmente con los nombres de “romerillo” o “ulcumano” y que está siendo objeto, tanto en Zamora-Chinchipe como en las provincias peruanas de Jaén y San Ignacio, de una tala intensiva muy preocupante por tratarse de una madera semidura de amplia aplicabilidad en carpintería. Sin embargo, en las provincias de Loja y Zamora-Chinchipe, el gobierno ecuatoriano ha creado hacia fines de 1982 el Parque Nacional Podocarpus, de 146,280 hectáreas, con el propósito de proteger y conservar esta especie forestal.

En cuanto a la minería, destacan las explotaciones auríferas en sectores muy próximos a la frontera con el Perú, las mismas que hasta época muy reciente estuvieron exclusivamente a cargo de mineros informales que crearon centros poblados como el de Nambija y que, no obstante el carácter antitécnico de las labores y los problemas ambientales que ocasionaron, alimentaron una importante corriente migratoria que contribuyó a intensificar la ocupación humana y a consolidar la presencia ecuatoriana en esta provincia oriental. No obstante lo expresado, Zamora-Chinchipe es una provincia con población todavía escasa, que bordea los 120,000 habitantes²⁵, mientras que su capital, la ciudad de Zamora, con alrededor de 17,100 habitantes,²¹ constituye el principal centro de servicios para las actividades económicas del valle del mismo nombre, lo que de alguna manera ejemplifica el escaso desarrollo del sistema urbano en estas tierras del piedemonte oriental andino ecuatoriano. Zamora, capital provincial, está enlazada por carretera asfaltada con Loja, la capital regional del sur andino ecuatoriano, pudiendo cubrirse esa distancia apenas en algo más de una hora en vehículo ligero; sin embargo, el sector sur de la provincia, perteneciente a la cuenca del Chinchipe, tiene accesibilidad desde la capital provincial llegándose a ella a través de Loja, utilizando una vía asfaltada que forma parte del Eje Vial N° 4 Perú-Ecuador, hasta la localidad de Zumba, la que continua como vía afirmada hasta la frontera con el Perú, sobre el río Canchis.

²⁵ La población corresponde a la población proyectada, al año 2020, de toda la provincia de Zamora-Chinchipe, así como de la Parroquia de Zamora, respectivamente. Proyecciones referenciales de población a nivel cantonal-parroquial, periodo 2010-2020. Censo de Población y Vivienda 2010. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado de: <https://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos> el 19.04.2021

De lado peruano, la ciudad de Jaén, con 70,200 habitantes, y las ciudades de Bagua y Bagua Grande (24,000 y 32,500 habitantes²⁶ respectivamente), estas últimas ya en la frontera macro-amazónica, distan una hora entre ellas y configuran un área nucleada de integración económica que funciona como puerta de entrada a una zona agropecuaria importante conformada por los valles del Chinchipe y del Utcubamba, respectivamente, en donde se cultiva arroz, café, frutales, y se extrae madera podocarpus; Jaén está vinculada con las poblaciones de San Ignacio y Namballe, esta última a muy escasos kilómetros de la línea de frontera con el Ecuador, los intercambios comerciales se dan básicamente bajo la modalidad de contrabando de café, ganado en pie y algunos otros productos agropecuarios. Sin embargo, el pavimentado de la carretera Jaén-San Ignacio-Namballe-Puente La Balsa, constituye una obra que gradualmente consolidará un corredor asfaltado desde la frontera oriental andina peruano-ecuatoriana hasta los puertos de nuestro litoral norteño, conectando por una ruta más corta esta rica zona del territorio ecuatoriano, todavía en proceso de ocupación humana y económica con los mercados de ultramar.

Mapa N° 4: Ejes Viales Perú – Ecuador



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). Natural Earth.
Elaboración: propia

²⁶ Directorio Nacional de Centros Poblados, Censos Nacionales 2017. INEI. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm el 19.04.2021

2.1.2 La macro frontera Amazónica

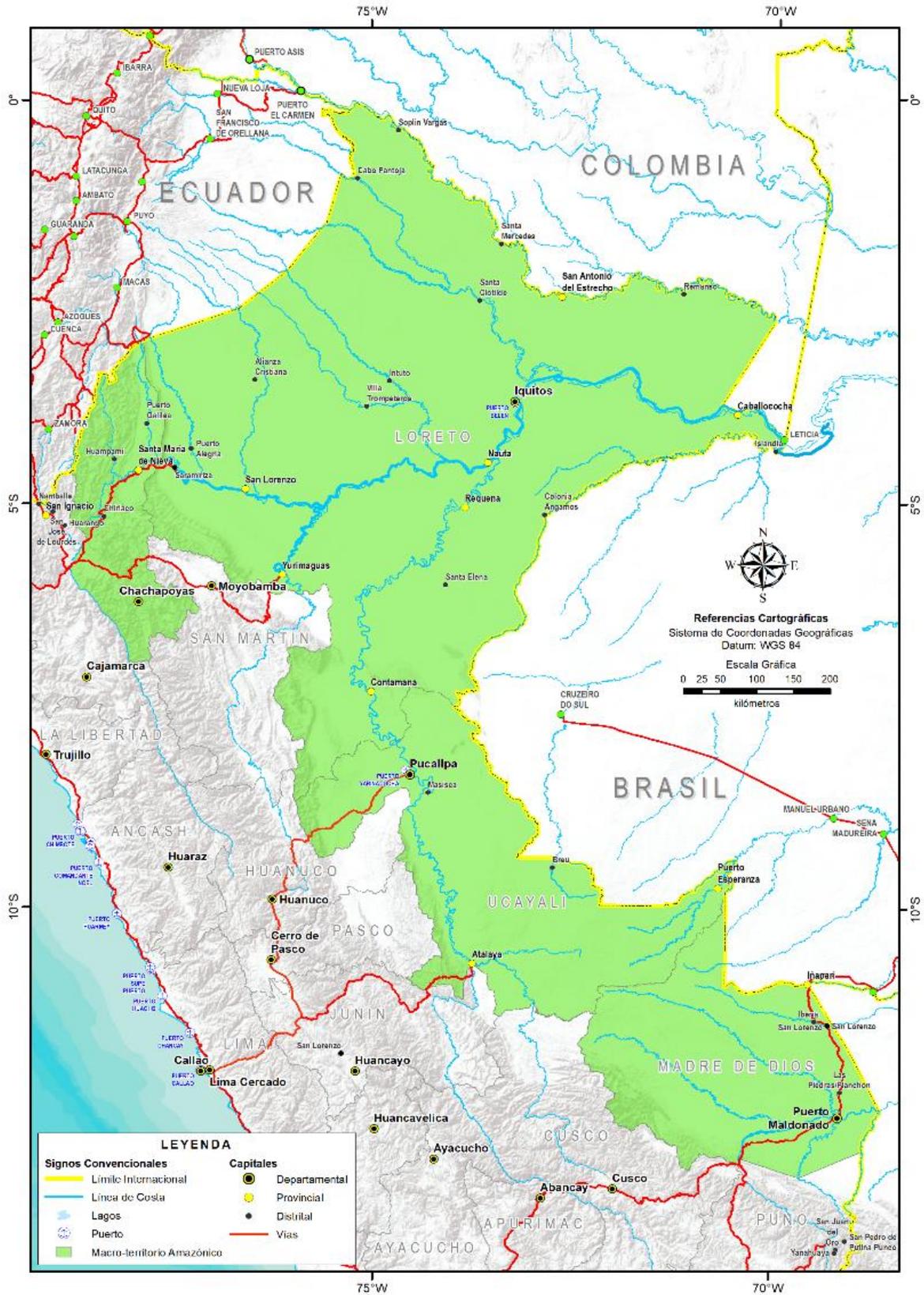
a. Las limitaciones del medio natural

Más allá de las visiones optimistas que frecuentemente se han expresado sobre las potencialidades del espacio amazónico con fines de desarrollo, es necesario tener presente que cualquier iniciativa en esa dirección debe tomar en cuenta que allí existen dos factores limitativos claves, propios de este escenario:

La difícil articulación del espacio amazónico, tanto internamente como con el exterior de la región, en un medio en el cual el transporte de superficie tiene que realizarse necesariamente utilizando los ríos, que no solamente poseen cursos divagantes ocasionando que la distancia entre dos puntos se multiplique respecto a la distancia real en línea recta, sino que, además en época de creciente se desbordan inundando enormes extensiones del llano amazónico y agravando la situación de aislamiento de la región mientras que en período de vaciante se reduce el calado de las embarcaciones susceptibles de navegar por estos ríos, acarreando obstáculos igualmente adversos para la articulación de los territorios de frontera con el resto del país. En esta materia, las alternativas a desarrollar deben buscar la promoción de los modos de transporte que permitan optimizar las relaciones distancia-tiempo y peso-precio (flete); sin embargo, como parte de ellas, difícilmente puede generalizarse la carretera porque su construcción y mantenimiento, en un medio natural de las características anotadas, así como la relación costo-beneficio, hará insostenible la financiación de su construcción y mantenimiento en muchos lugares de este macro territorio fronterizo. La situación de la ciudad de Iquitos, capital de la Amazonía peruana, a unos 700 km de la carretera más próxima de la red vial nacional, resulta bastante ilustrativa al respecto. Sin embargo, la carretera Bellavista – Mazán – El Estrecho, de 188 km de longitud, actualmente en construcción, y que unirá Iquitos con una población ubicada en un punto navegable del Putumayo medio, sumado a la carretera Genaro Herrera – Colonia Angamos, que vinculará los ríos Ucayali con el Yavarí, abre una esperanza de “aproximar” nuestras fronteras amazónicas al resto del país y de convertir a Iquitos en una verdadera capital regional de la Amazonía peruana.

La fragilidad de los ecosistemas del trópico húmedo, situación que determina que la abundancia y diversidad de vida o “biodiversidad” allí existente, no tenga su correlato en la posibilidad de un aprovechamiento económico sostenido a gran escala de tales ecosistemas y de los recursos naturales que ellos contienen, por lo menos bajo patrones occidentales de ocupación del suelo, dado que las capas de “humus” con alto contenido de materia orgánica son superficiales y fácilmente se pierden cuando se deforesta el bosque primario para el cambio de uso del suelo, es decir, para desarrollar actividades como la agricultura o la ganadería: las lluvias “lavan” inmediatamente estos suelos y aceleran el proceso de acidificación que los convierte en suelos inertes. Por esta razón, las áreas con potencial de aprovechamiento económico en esa región se encuentran limitadas a las escasas zonas de terrazas fluviales ribereñas (“altos” o “restingas”) y al uso temporal de las extensas playas que los ríos forman estacionalmente en los períodos de estiaje y que pueden ser utilizados para cultivos de ciclo corto como son frejol, arroz, maní y algunos frutos tropicales.

Mapa N° 5: Macro Frontera Amazónica



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.
Elaboración: propia

b. Sectores de la macro frontera amazónica

Este macro territorio tan amplio puede ser observado desde la relación con los países vecinos, es decir en tres sectores: frontera con Ecuador, frontera con Colombia y frontera con Brasil.

b.1 La frontera con el Ecuador

Para el Perú, la Amazonía fronteriza con el Ecuador empieza con la presencia en el límite occidental de la Cordillera del Cóndor, macizo de arenisca y caliza de aproximadamente 250 kilómetros de longitud y coronado por una línea de cumbres que se sitúa por encima de los 2,000 m.s.n.m. Este macizo montañoso no sólo genera condiciones climáticas muy diferenciadas en una y otra vertiente (peruana sudoriental y ecuatoriana noroccidental), sino que establece también el único sector de la frontera peruano-ecuatoriana que no está atravesada por ríos binacionales y en donde, además, el límite internacional coincide con este accidente geográfico que configura, entonces, una “frontera natural”.

En la zona ecuatoriana, las vertientes de la Cordillera del Cóndor son menos accidentadas que las del flanco que pertenece a territorio peruano, lo que sumado al rol de barrera climática que cumple este macizo montañoso al dificultar el paso del alisio húmedo desde la Llanura amazónica, genera importantes posibilidades de ocupación humana y de aprovechamiento económico en territorio ecuatoriano; estas condiciones naturales contrastan decisivamente con las características del flanco peruano en donde lo abrupto del relieve, la dominancia de un clima de tipo ecuatorial y lo denso de la vegetación tropical (altas temperaturas e intensa pluviosidad a lo largo de todo el año), dificultan la accesibilidad y el control territorial de esta parte de la frontera en donde, además, ha sido creado el año 2007 el Parque Nacional Ichigkat Muja con una superficie de 88,477 hectáreas, casi la mitad de las cuales son de estricta protección.

El sector de la frontera amazónica con el Ecuador evoluciona de un territorio inicialmente muy accidentado hacia otro ligeramente ondulado y finalmente plano, en donde domina el clima tropical y las formaciones de bosque húmedo; corresponde políticamente a las provincias orientales de Morona-Santiago, Pastaza, Napo, Orellana y Sucumbíos, en el Ecuador; y la provincia de Condorcanqui en el departamento de Amazonas y las loretanas de Datem del Marañón, Loreto y parte de Maynas, en el Perú. Sin embargo, estas características generales del medio físico no son suficientes para destacar algunos rasgos diferenciados entre el territorio amazónico de uno y otro país. En cuanto al relieve, por ejemplo, el piedemonte oriental andino en el Ecuador se presenta abrupto, con pendientes muy pronunciadas, de modo que la transición hacia el llano amazónico es brusca, dificultando su accesibilidad por tierra desde los valles interandinos. Asociado a ello, la hidrografía ha configurado ríos que si bien nacen en los pisos altos de la vertiente oriental, a diferencia de lo que ocurre en el Perú discurren de manera perpendicular al alineamiento general de la cordillera, lo que sumado a la latitud propiamente ecuatorial del territorio, determina la abundancia de lluvias (por encima de 3,000 mm de precipitación anual), generando ambos factores, de manera conjugada, una intensa erosión que entalla los cauces de los ríos y da lugar a la formación de profundos cañones. Sin embargo, una vez que estos ríos llegan al llano amazónico, todavía en territorio ecuatoriano, el caudal que desplazan es insuficiente

como para sostener una navegación fluvial de relativa importancia, con lo cual tampoco cumplen, ni han cumplido en el pasado, un papel significativo en la articulación e incorporación de la Amazonía al poblamiento y a la economía de nuestro vecino del norte. En consecuencia, la transición de las tierras altas al llano amazónico en el Ecuador no se presenta como ocurre de manera general en el Perú, en donde varios grandes ríos con amplias cuencas (en parte el Marañón, pero principalmente el Huallaga y el Ucayali), discurren paralelamente al alineamiento general del relieve andino, configurando ríos caudalosos y navegables y dando lugar a la formación de valles más o menos extensos, que han hecho posible la ocupación humana y que han estimulado, desde el siglo pasado, el progresivo avance del poblamiento hacia el curso inferior de dichos ríos, a cargo de “colonos” o “ribereños” procedentes originalmente de la sobrepoblada región andina.

Las consecuencias de esta conjugación de factores naturales, junto con otros de carácter económico, social y político que se han manifestado a lo largo de la historia republicana de ambos países, se refleja en el grado de incorporación y en el “peso” demográfico y económico de la Amazonía en el conjunto nacional. Así, mientras que en la Amazonía ecuatoriana sólo vive el 4,7% de la población del país, en la Amazonía peruana habita el 14% de la población nacional²⁷, de acuerdo con el último censo de 2017. Sin embargo, la diferencia más significativa es la de las características de la red de ciudades amazónicas: mientras que en el Ecuador prácticamente no existen ciudades en la llanura amazónica (con excepción de Lago Agrio o Nueva Loja, capital de la provincia de Sucumbíos, una ciudad de aproximadamente 75,000 habitantes²⁸ desarrollada a partir de la década de 1970 con el auge de la explotación petrolera y cuyo desordenado crecimiento recuerda a nuestra también amazónica ciudad de Puerto Maldonado), el Perú cuenta con varias ciudades de larga data, como la capital amazónica peruana, la ciudad de Iquitos, que se aproxima ya al medio millón de habitantes, y otras menores como Pucallpa, Yurimaguas, Nauta, Requena y Contamana, eso sí, bastante alejadas de la frontera con el Ecuador; en cambio, las principales ciudades amazónicas ecuatorianas son centros urbanos pequeños, no vinculados a un río como eje de las comunicaciones, con poblaciones que fluctúan entre los 50 y 27 mil habitantes²⁴ (Puyo, Tena, Macas) y ubicadas todavía en el piedemonte oriental andino, en pisos que en el Perú corresponden a la llamada “selva alta”, ciudades que no configuran un subsistema urbano relativamente autónomo como sucede con las ciudades amazónicas peruanas, sino que, a través de carreteras que progresivamente se han ido convirtiendo de vías afirmadas a carreteras pavimentadas, se encuentran articuladas con la región andina ecuatoriana, constituyendo pequeños núcleos comerciales y de servicios estrechamente dependientes de la dinámica que proyecta el “espacio central ecuatoriano”. La reciente conclusión de la Red Troncal Amazónica, integra dicha región en el Ecuador, desde Zumba, en la frontera con el Perú, hasta Nueva Loja (Lago Agrio) cerca de la frontera con Colombia, a lo largo de 701 kilómetros, lo que probablemente contribuirá a acrecentar

²⁷ Perú: Perfil sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017. INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/ el 20.04.2021

²⁸ La población corresponde a la población proyectada, a nivel parroquial, para el año 2020. Proyecciones referenciales de población a nivel cantonal-parroquial, periodo 2010-2020. Censo de Población y Vivienda 2010. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado de: <https://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos> el 20.04.2021

la importancia de la Amazonía ecuatoriana en términos demográficos y económicos, principalmente.

La economía de la Amazonía ecuatoriana desde hace más de cuatro décadas se ha organizado en torno a las posibilidades abiertas a partir de la explotación petrolera, actividad que ha generado una importante dinámica económica en la provincia de Sucumbíos, fronteriza con Colombia y con el Perú, lo que ha consolidado un eje de relación cada vez más dinámico entre Nueva Loja (Lago Agrio) y Quito, la capital del país, de la que le separan 220 kilómetros a través de una carretera pavimentada. Otras actividades de relativa importancia son la explotación forestal, que se ha incrementado paralelamente a la expansión de la red vial en el oriente, con el deterioro de los ecosistemas del trópico, de modo similar a como ha ocurrido en vastos sectores de la Amazonía peruana. El turismo ecológico es, igualmente, una actividad que ha cobrado cierto auge en época reciente, aunque su importancia económica es todavía poco relevante; del mismo modo, la agricultura, incluyendo la ganadería, son actividades que han cobrado cierta importancia, pero que confrontan los problemas típicos del medio tropical como el lavado y la acidificación de los suelos, pero con un agregado adicional respecto a lo que ocurre en la Amazonía peruana: el hecho de que las comunidades nativas del oriente ecuatoriano tienen una elevada conciencia de sus derechos y un buen nivel de organización y, en esa medida, constituyen un interlocutor difícil de ser convencido de la “bondad” de ciertos emprendimientos enmarcados en la modernidad pero difícilmente conciliables con sus concepciones, intereses y modos de vida ancestrales.

Dadas estas características del territorio amazónico ecuatoriano, del proceso de ocupación humana y de las características del aprovechamiento económico de sus recursos, la integración fronteriza con áreas equivalentes de la Amazonía peruana es todavía una posibilidad futura y no una realidad presente. A lo largo de la dilatada frontera amazónica peruano-ecuatoriana, a falta de poblamiento y de un nivel mínimo y constante de intercambios de uno a otro lado, la percepción de la frontera se encuentra casi ausente, excepción hecha de aquellos puntos que como Nueva Rocafuerte, en Ecuador, y Cabo Pantoja, en el Perú, sobre el río Napo, han tenido esporádicamente algunos contactos e intercambios a escala local, dado el hecho de que la población de Nueva Rocafuerte accede por vía fluvial, mediante el empleo de embarcaciones menores, a Puerto Orellana (o Puerto Coca), población hasta dónde llega una carretera que parte desde Quito. La frontera a escala local también se vive entre comunidades peruanas y ecuatorianas asentadas a lo largo del valle del río Santiago y del Morona, pertenecientes a las etnias awajún y wampis, en estos casos, en condiciones desfavorables a los miembros de las comunidades peruanas, quienes venden sus magros excedentes de producción (plátano, yuca, arroz, frijol) a acopiadores ecuatorianos al precio impuesto por éstos, ya que a diferencia de las comunidades peruanas que no tienen comunicación con los lejanos mercados en el Perú, el sector ecuatoriano sí cuenta con modernas carreteras que aproximan las áreas de producción agrícola y de extracción de recursos del bosque con los mercados.

Contra las perspectivas de la integración amazónica peruano-ecuatoriana también conspira de lado peruano, y básicamente entre parte de la población de la ciudad de

Iquitos, una percepción equivocada del sentido y posibilidades de este proceso, el que ha sido vinculado por algunos actores políticos locales a unas condiciones de supuesta cesión de soberanía, asunto que alimenta el discurso de ciertos líderes de opinión y cuya relativa acogida sólo pueden explicarse por el gran desconocimiento que se tiene en esta región del Perú de un país vecino, con el que, a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz de octubre de 1998, se está recorriendo un largo camino por alcanzar un desarrollo compartido.

b.2 La frontera con Colombia

La extensa frontera peruano-colombiana se ubica, en su integridad, en la llanura amazónica y a diferencia del sector amazónico de la frontera con el Ecuador, en ella los ríos no discurren de un lado hacia el otro de la frontera, sino que establecen en su mayor extensión el límite entre los dos países (río Putumayo).

En la frontera peruano-colombiana pueden apreciarse dos sectores claramente diferenciados, en los cuales la presencia de los dos Estados establece realidades y plantea posibilidades y retos diversos, todo ello relacionado a la mayor o menor accesibilidad y posibilidad de integración de esos territorios al resto de ambos países en un escenario en donde los ríos habilitan el único modo de transporte posible bajo las condiciones imperantes en la actualidad. Por un lado, en el río Putumayo la presencia de Colombia es mucho más intensa que la del Perú, dado que nuestros vecinos llegan a este importante curso fluvial desde el interior del país con carreteras que concluyen en dos puntos: en Puerto Asís, en el alto Putumayo, a través de una vía afirmada que, sin ruptura de tráfico, le vincula con la ciudad de Mocoa, capital del departamento de Putumayo, y, a través de dicha ciudad con el resto del sistema vial colombiano; y, adicionalmente, en Puerto Leguizamo, con una trocha carrozable que nace en la población La Tagua, sobre el Caquetá, vinculando dicha población con el resto de Colombia mediante operaciones de transporte intermodal (fluvial-carretera).

En cambio, el sector del Putumayo tiene para el Perú el carácter práctico de un verdadero enclave territorial ya que la accesibilidad es muy difícil: por la vía fluvial ello exige, desde la ciudad de Iquitos, navegar el Amazonas aguas abajo hasta encontrar la boca del Putumayo en el Amazonas, ya en territorio brasileño, y desde allí remontar el Putumayo (llamado Iça en portugués) hasta tocar la ribera peruana de este río, en una operación que puede tomar hasta mes y medio de navegación si se trata de arribar a Güepí, la última posición peruana en el alto Putumayo. Esta situación viene siendo aliviada en cierto modo a través de los vuelos cívicos subsidiados que se prestan a través de aeronaves de la Fuerza Aérea y lo será aún más cuando se concluya la construcción de la carretera Bellavista – Mazán – El Estrecho, de 188 km de longitud, con lo que el Putumayo peruano quedará conectado por vía terrestre con la ciudad de Iquitos, la capital de la Amazonía peruana.

Sin embargo, estas distintas condiciones de accesibilidad, plantean aún una realidad muy contrastada en la frontera peruano-colombiana del Putumayo: mientras que en la ribera del Putumayo colombiano existe una cadena de pequeños centros poblados, dotados con servicios básicos como electricidad, escuelas y centros de salud -e incluso

un aeropuerto en Tarapacá-, habitados por colonos que se dedican a la agricultura, el comercio ribereño, la explotación maderera y la extracción de oro bajo el sistema de dragado, y que, aunque con dificultades, mantienen un nexo con el interior del país; en la ribera peruana el poblamiento básicamente está representado por miembros de comunidades nativas amazónicas que sobreviven no sólo en condiciones de virtual abandono desde el Perú, sino, que además, ven afectadas sus ya precarias condiciones de vida por, hasta hace poco tiempo atrás, la presencia de la guerrilla, y hasta la actualidad por la amenaza del narcotráfico y el contrabando promovidos desde el sector colombiano de la cuenca, así como por la alteración de los ecosistemas que conforman su medio de vida, en un sector en donde la extracción ilegal de especies madereras valiosas o el contrabando del oro constituyen actividades ilícitas que no pueden ser contrarrestadas por un Estado peruano que recién desde época muy reciente trata de hacer una presencia efectiva. La necesidad de modificar este equilibrio desventajoso para el Perú en la frontera del Putumayo ha llevado a considerar distintas opciones de integración de este territorio con el resto del país, las más importantes de las cuales son la construcción de un aeródromo en Güepí, en el alto Putumayo, proyecto ya realizado, y la ejecución de un tramo de carretera de unos 70 kilómetros entre Puerto Arica, sobre la margen izquierda del río Napo, aguas abajo de la población de Santa Clotilde, y Flor de Agosto, en el curso medio del Putumayo, proyecto, este último, que ha sido postergado como parte de los programas de inversión del Estado, pero que conserva una importancia estratégica para posibilitar una presencia peruana más efectiva en un punto medio del Putumayo peruano, al cual deberá ofrecérsele un soporte adecuado desde la ciudad de Iquitos a través de la carretera Bellavista – Mazán – El Estrecho, en actual construcción.

Mientras tanto, se vienen desarrollando proyectos sobre manejo de bosques, producción de cacao, piscicultura, manejo de cochas y extracción de peces ornamentales, los mismos que se ejecutan en distintos sectores en los que se ha dividido el río Putumayo a lo largo de aproximadamente 1,300 kilómetros de este curso fluvial, con una producción que en buena parte se canaliza hacia Colombia por las dificultades de comunicación con el Perú, o hacia Estados Unidos y otros países, a través de Iquitos y mediante vía aérea.

Por su parte, en el sector del trapecio amazónico, no obstante pertenecer al Perú la margen derecha del Amazonas que en casi toda su extensión constituye una ribera baja, las poblaciones peruanas tales como Caballococha, capital de la Provincia de Ramón Castilla, Santa Rosa en la isla Chinería, Islandia (esta última ya sobre la boca del Yavarí), así como los nativos y colonos ribereños instalados en las márgenes del Amazonas peruano, incluyendo a miembros de los Israelitas del Nuevo Pacto Universal, promueven una presencia del Perú en un sector fronterizo tripartito (a Perú y Colombia debe sumarse la presencia del Brasil) cuantitativamente más intensa que en la frontera del Putumayo. Sin embargo, la atención a estas poblaciones en materia de servicios sociales, principalmente, es muy precaria por lo que se advierte también en este sector de la frontera una dependencia de la población peruana respecto de los servicios que en materia de salud y educación pueden ofrecer centros poblados colombianos como

Puerto Nariño o Leticia. Esta última, es una ciudad de unos 35,000 habitantes²⁹ que respecto del resto de Colombia confronta una situación similar a la del Putumayo peruano: su aislamiento sólo es superado a través de la comunicación aérea, deficiente y costosa, por lo que, en la práctica, funciona como un enclave colombiano, sin continuidad territorial con centros de apoyo en el interior de dicho país. A diferencia, el sector peruano, no obstante, no contar con una ciudad en este sector tri fronterizo, se encuentra relativamente próximo de Iquitos (algo más de 500 kilómetros a través del río Amazonas que son cubiertos en 8 horas en deslizador o en una hora y media en vuelos de hidroavión), ventaja que, sin embargo, no se condice con una presencia económica o comercial del Perú más intensa en la zona.

Esta frontera tripartita es una zona de intenso tráfico legal e ilegal de personas y mercancías, en este último caso las actividades al margen de la ley (tráfico de droga, de oro, de armas) se ve facilitado por las condiciones naturales propias al bosque tropical amazónico y los grandes cursos fluviales, a lo que debe sumarse la escasa presencia de las instituciones del Estado encargadas de ejercer el control de dicho tráfico. Son varias las estrategias diseñadas para contar con una mejor presencia del Perú en este “triángulo caliente”, incluyendo la construcción de cuarteles y hasta una nueva ciudad que equilibre la presencia de Leticia y de Tabatinga, por parte de Colombia y Brasil, respectivamente, pero en concreto, es muy poco lo que se ha avanzado en esa dirección.

b.3 La frontera con el Brasil

Un factor decisivo, presente en la frontera amazónica peruano-brasilera, es el hecho de que, salvo el sector constituido por los ríos Amazonas y Yavarí (este último hace parte importante del límite entre los dos países en toda su extensión), en todo el resto de la frontera la hidrografía plantea una situación por la cual al Perú le pertenece el curso alto de los ríos que nacen en el llano amazónico mientras que Brasil posee los cursos medio y bajo (cuenca de los ríos Yurúa, Purús y Acre).

En el primer sector, el de los ríos Amazonas – Yavarí, la noción de frontera está presente de manera más o menos intensa en el punto tripartito donde confluyen los límites del Perú con Colombia y Brasil. En dicha zona, las ciudades brasileñas de Tabatinga, sobre el Amazonas, con 67,000 habitantes³⁰, y de Benjamín Constant, cerca de la boca del Yavarí y con una población de 43,900 habitantes²⁶, viven del comercio y de los servicios ofrecidos a los colonos del área dedicados a la extracción forestal, la pesca y la agricultura propia del trópico, además de constituir centros de acopio de dichos productos. Adicionalmente a lo expresado en el numeral anterior para caracterizar la presencia peruana en ese punto tri fronterizo, debe destacarse el asentamiento de colonos peruanos en Islandia, una isla perteneciente al Perú en la boca del río Yavarí que

²⁹ La población corresponde a la población proyectada 2020, a nivel de cabecera municipal del Municipio de Leticia, Departamento de Amazonas. Proyecciones de población municipal por área. Proyecciones de población a nivel municipal. Periodo 2018-2035. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion> el 22.04.2021

³⁰ La población corresponde a la población proyectada 2020, a nivel municipal. IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/> (22.04.2021).

es utilizada como base para el acopio de la madera extraída en diversos puntos de la cuenca de dicho río, en forma cada vez más creciente por cuenta de migrantes que se han instalado sin el apoyo de recursos técnicos y financieros mínimos, en este sector de la baja Amazonía, desarrollando modos de vida y prácticas culturales que pueden ocasionar deterioros ambientales preocupantes en el Amazonas y el Yavarí (tala indiscriminada, mala utilización de los suelos). En el medio y alto Yavarí la presencia peruana es cada vez más escasa, encontrándose muy poca población la que pertenece casi en su totalidad a comunidades nativas. En el Yavarí medio, la trocha peatonal de más de 70 kilómetros que conecta Genaro Herrera, sobre el río Ucayali, con Angamos, sobre el Yavarí, constituye una alternativa, deficiente por supuesto, para “acercar” está alejada zona de frontera al resto del espacio amazónico peruano.

Hacia el sur, entre las nacientes de los ríos Yavarí y Acre, a lo largo de 700 kilómetros de línea de frontera aproximadamente, la presencia peruana es sin duda una de las más débiles de todos los sectores de nuestro perímetro fronterizo. Es aquí donde los ríos nacidos en el llano amazónico, al oriente de la cuenca del Ucayali, establecen una separación natural que dificulta el control peruano de este vasto sector de nuestras fronteras, incluyendo la zona de Sierra del Divisor, un complejo de conos volcánicos en pleno bosque tropical, declarado Parque Nacional tanto en el Perú como en el Brasil y que es el origen de numerosas pequeñas cuencas que drenan hacia el río Ucayali en el Perú y hacia el Yurúa en el Brasil. La integridad de los ecosistemas y la valiosa biodiversidad que contiene la Sierra del Divisor se está viendo afectada por actividades ilícitas, tales como la tala de madera y la actividad del narcotráfico, siendo incluso una de las rutas de la cocaína que desde las áreas de producción en el Perú se desplazan al mercado brasileño.

Más al sur, la presencia de nacionales en Cantagallo, Breu y Puerto Esperanza, principalmente, está representada por unos cientos de nativos, de miembros del Ejército y de colonos que sobreviven virtualmente aislados y cuya única posibilidad de contacto con el resto del país está supeditada a los vuelos de acción cívica. En Puerto Esperanza, capital de la provincia de Purús, los escasos pobladores peruanos enfrentan la presión de la influencia económica y cultural brasileña que se irradia desde varios focos de colonización en el estado del Acre, a partir de poblaciones como Vilha Feijó y Manuel Urbano. Más al norte en el Brasil, la ciudad de Cruzeiro do Sul, de unos 89,000 habitantes³¹, se localiza en el valle del Yuruá, 200 kilómetros al noreste de Pucallpa en línea recta, pero la configuración de la hidrografía en un sector de llano amazónico por donde discurren ríos pertenecientes a distintas subcuencas y que desbordan estacionalmente sus lechos, hace sumamente difícil la comunicación por tierra, dándose ésta sólo ocasionalmente mediante el flete de vuelos de avioneta, con lo cual se incorpora un costo excesivo a la vocación de integración de ambas ciudades, razón por la cual ella sólo ha prosperado modestamente. Debe tenerse presente, sin embargo, que cada vez está más cercana la conclusión del asfaltado de la carretera BR 364 o Carretera Transcontinental Amazónica, de la que sólo faltan pequeños tramos en territorios pertenecientes a comunidades nativas o declaradas áreas naturales protegidas, la misma que una vez terminada articulará Río Branco, la capital estadual, con Cruzeiro do

³¹ La población corresponde a la población proyectada 2020, a nivel municipal. IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/> el 22.04.2021

Sul y Boquerón de la Esperanza, este último punto sobre el mismo límite con el Perú, habilitando un corredor de desarrollo brasileño que, a no dudarlo, generará una significativa presión política, social y económica sobre este abandonado sector de la frontera amazónica peruana.

Finalmente, los territorios de la cuenca del alto Purús, de las nacientes del río Acre e incluso del Manu, ya en Madre de Dios, constituyen los territorios fronterizos amazónicos más remotos en el Perú, en donde sólo habitan algunas comunidades nativas incluyendo pueblos no contactados trashumantes.

Madre de Dios y Acre como referente de las relaciones fronterizas peruano-brasileñas

Las relaciones vecinales fronterizas peruano-brasileñas exigen considerar los procesos e iniciativas que se desarrollan entre el departamento de Madre de Dios, en el Perú, y el estado del Acre, en el Brasil. Estas constituyen las circunscripciones político-administrativas mayores que se ubican sobre ese sector de la frontera común entre los dos países, representando, además, el único tramo de la frontera peruano-brasileña en donde es posible articular razonablemente los sistemas viales nacionales en Iñapari-Assís Brasil, y a través de este punto, con la red vial del sur peruano representada básicamente por la Carretera Interoceánica Sur.

En el caso de Madre de Dios, la síntesis de su problemática puede expresarse en su bajo potencial demográfico y la falta de utilización de instrumentos de ordenamiento que otorguen racionalidad a la ocupación del territorio y garanticen la integridad de los ecosistemas, así como la conservación de la enorme biodiversidad. Madre de Dios posee un importante potencial de recursos naturales, todavía muy poco explotados

Así, por ejemplo, Madre de Dios posee una superficie de más de 8.5 millones de hectáreas, donde 2.4 millones de ellas son aptas para cultivos en limpio y permanentes, sin embargo, sólo explota el 1.8% de las mismas. En cuanto a su potencial forestal, cuenta con casi un millón de hectáreas con potencial para producción forestal y otras asociaciones, suelos aptos para la explotación maderera, actividad que sólo ha sido iniciada hacia fines del anterior milenio³².

En este contexto, la actual base económica departamental, sustentada en algunas actividades extractivas (castaña, maderas, oro aluvial) y en pequeños desarrollos agrícolas (papaya, piña, arroz, frijol) que vienen siendo impulsados por la demanda originada en poblaciones amazónicas fronterizas bolivianas, incluida –principalmente– la ciudad de Cobija, no solamente refleja una mínima valorización del potencial productivo departamental, sino que significa prescindir de la contribución de este departamento a la solución de los graves problemas alimentario, de desempleo, de excesiva presión sobre la tierra, etc., que están presentes en muchas regiones de nuestro país. La extracción de oro aluvial y la tala del bosque para extraer variedades de

³² Estudio: Propuesta de Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de Madre de Dios. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP, Gobierno Regional de Madre de Dios. Febrero 2010. Recuperado de: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/propuesta-zonificacion-ecologica-economica-departamento-madre-dios> el 28.04.2021

madera de alto valor comercial, bajo la sombra de la ilegalidad, constituyen, por otro lado, un grave atentado contra el medio ambiente y contra la conservación de la biodiversidad en un departamento que, como se señaló en el punto anterior, se precia de ser la capital de la biodiversidad del Perú situación que ya viene afectando incluso las áreas de amortiguamiento de las unidades de conservación (áreas protegidas) que cubren aproximadamente la mitad del territorio de Madre de Dios.

A diferencia, el vecino estado del Acre, si bien a escala del Brasil tiene una problemática equivalente a la que afecta a Madre de Dios en el Perú, en cambio, en una dimensión regional fronteriza, evidencia un desarrollo económico y social mucho más evolucionado. En efecto, el citado estado no sólo tiene una población siete veces mayor que la de Madre de Dios, sino que el volumen y diversificación de las actividades económicas, desplegadas en rubros similares a los que funcionan en Madre de Dios, se dan a una escala mucho mayor y apoyadas en recursos tecnológicos y financieros y mediante medidas promocionales y de protección dictadas por el gobierno federal del Brasil, que permiten a su población gozar de un nivel de vida y de una capacidad adquisitiva mucho más elevada que sus vecinos peruanos o bolivianos. En ese contexto, las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza que puedan promoverse plantean un desbalance inicial bastante amplio a favor del Brasil, salvo en lo que respecta al siempre importante tema de la salida de las producciones de la región amazónica brasilera hacia los mercados de ultramar a través de los puertos del Pacífico peruano, tema en el que el Perú puede -y debe- plantear una estrategia de negociación que contemple opciones tangibles para apuntalar sostenidamente, en ese proceso, el desarrollo de Madre de Dios.

Frente a este cuadro de situación socio-económica, la cooperación peruano-brasilera en este sector de la frontera es relativamente reciente y embrionaria, pero curiosamente no ha prosperado adecuadamente después del año 2009, cuando ambos países suscribieron acuerdos sobre localidades fronterizas vinculadas, facilitación del tránsito de vehículos particulares, sistema de control fronterizo (centro de atención fronteriza) y un acuerdo marco de creación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Perú- Brasil, que reconoce tres sectores: norte – centro – sur. Si bien el Perú concluyó el perfeccionamiento de estos acuerdos a continuación de su suscripción, y hasta se formuló una propuesta de plan de desarrollo del sector sur de la ZIF con recursos de cooperación no reembolsable del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Brasil no ha hecho lo propio hasta la fecha, por lo que estos acuerdos no han entrado en vigor, lo que plantea la duda del real interés del gobierno del Brasil de avanzar en el proceso de cooperación e integración fronteriza con el Perú.

2.1.3 La macro frontera Sur

a. Aproximación general

Una observación al mapa del Perú en el concierto del continente sudamericano, permite percatarse de que el sur peruano, integrado para mayor precisión por los departamentos de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna, adopta la forma de un gran triángulo que se inserta entre Chile y Bolivia y también, en parte, en la Amazonía occidental brasilera, de modo que esa

heredad territorial nos señala, como una constante, una vocación de relacionamiento y de integración con esos países vecinos que con distinto éxito hemos sostenido en el pasado, pero que en los tiempos actuales de globalización -con la dinámica económica y comercial que este proceso impone-, se presenta como una exigencia para garantizar el éxito de cualquier estrategia de desarrollo integral de nuestra macro-región sur que, definida por los departamentos arriba citados, representa el 27% del territorio nacional y el 17% de su población.

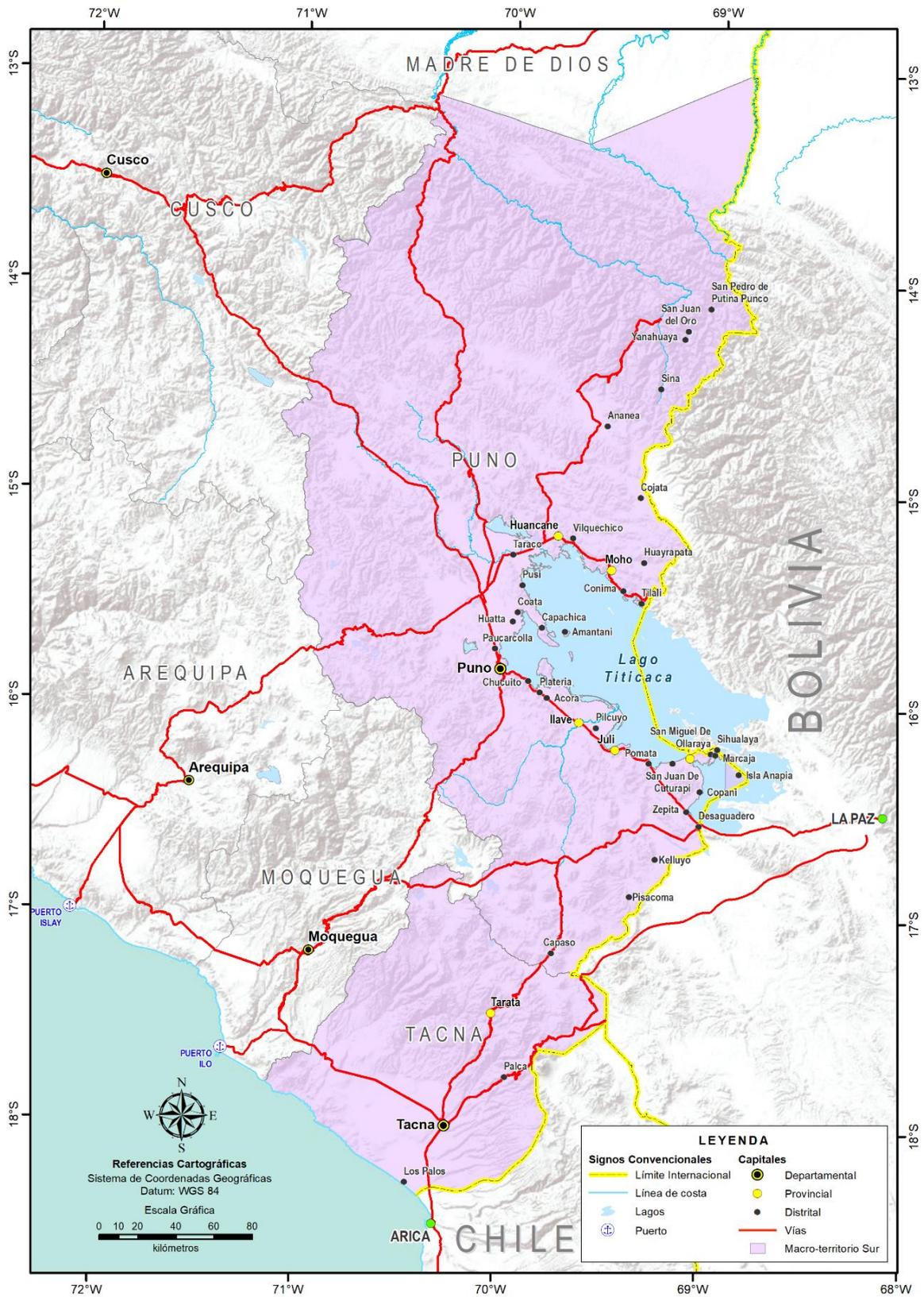
Pero ¿cómo ha funcionado en el pasado la macro-región sur peruana en el marco de las relaciones vecinales fronterizas con Bolivia, Chile y Brasil? Allí el escenario privilegiado ha sido el altiplano peruano-boliviano el que, desde tiempos muy remotos ha tenido un denso poblamiento, particularmente en los sectores ribereños del Lago Titicaca, además de poner de manifiesto una uniformidad en las características antropológicas, lingüísticas y culturales de su población, rasgos comunes que han estimulado y sostenido una intensa integración espontánea. En el desarrollo de ese proceso, los límites entre los Estados cuyas competencias confluyen en ese escenario se constituyeron, en la práctica, en artificios que no representaron mayor obstáculo para afianzar las relaciones y los intercambios entre poblaciones formalmente pertenecientes a dos Estados-Nación. Desde el advenimiento de la independencia, este escenario se convirtió en un importante corredor comercial a través del cual se canalizaba parte significativa del comercio exterior de Bolivia y del sur peruano, proceso que se afianzó con la construcción del Ferrocarril del Sur, hacia fines del siglo XIX. Este esquema de articulación territorial permitió ir perfilando progresivamente una macro-región sur peruana liderada por la ciudad de Arequipa que, en ese contexto, ha sustentado su desarrollo no tanto en la producción, procesamiento y comercialización de recursos locales, escasos y poco diversificados, sino en el temprano despliegue de su vocación articuladora de espacios complementarios: el Ferrocarril del Sur conecta hacia el oeste a la Ciudad Blanca con el puerto de Matarani y hacia el este con los valles del Cusco y con la región ganadera y minera del altiplano peruano-boliviano, y ha favorecido la consolidación de las funciones comercial, industrial y financiera de Arequipa, con un rango de autonomía respecto de Lima que no es comparable con el de ninguna otra ciudad del país.

Como parte complementaria de este esquema de organización territorial macro-regional, la ciudad de Tacna actuaba hasta la víspera de la Guerra del Pacífico como un eslabón importante en la ruta comercial altiplánica para aquellos tráficos comerciales de importación y exportación boliviana que se canalizaban por el puerto de Arica, rol que dejó de cumplir al término de dicho conflicto como consecuencia del desmembramiento territorial que éste ocasionó y por la situación de desconfianza y de competencia que caracterizaron las relaciones vecinales con Chile durante mucho tiempo después de concluido dicho conflicto. En adición, como parte de este esquema, nuestro vecino del sur construyó tempranamente el ferrocarril Arica-La Paz, que contribuyó decisivamente al aislamiento y al estancamiento económico tacneño hasta época muy reciente. En cuanto al sector amazónico de la macro-región, la incorporación activa de este borde fronterizo con Bolivia y Brasil a la ocupación humana y económica es relativamente reciente y se remonta sólo a los años finales de la “era del caucho”, a principios del siglo XX, pero la falta de vías de comunicación fue una constante limitación

para su mejor articulación tanto con el resto de la macro-región sur como con las regiones vecinas de Bolivia y Brasil, situación de aislamiento que tiende a superarse con la construcción y puesta en operación de la Carretera Interoceánica Sur.

El modelo de desarrollo regional fronterizo y el esquema de relaciones vecinales que acabamos de esbozar, ha sufrido una importante evolución en años recientes, principalmente a partir de la década de 1980 cuando se comprometieron, particularmente con Bolivia y en menor medida con Brasil y Chile, algunas actividades, proyectos y programas que, en líneas generales, reflejan un cambio cualitativo en la percepción de nuestras altas instancias de gobierno respecto de la importancia de los espacios fronterizos como escenarios de actuación compartida con fines de desarrollo y de afianzamiento de la cooperación bilateral con los países vecinos.

Mapa N° 6: Macro Frontera Sur



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.

Elaboración: propia

b. Los sectores de la macro frontera sur

Este macro territorio puede ser analizado desde la perspectiva de su relación con los países vecinos, dividiéndolo en dos sectores: frontera con Bolivia y frontera con Chile.

b.1. Los sectores altiplánico y amazónico de la frontera con Bolivia

Con Bolivia el Perú mantiene tradicionalmente un excelente nivel de relaciones sustentadas en vínculos históricos muy arraigados que se alimentan de la estrecha afinidad étnica y cultural existente entre ambos pueblos y de la integración social y económica que ella propicia, la misma que tienen en el altiplano común al escenario privilegiado. Esta área, favorecida por la topografía plana y la presencia de ese gran cuerpo de agua continental constituido por el Lago Titicaca, ha operado y se ha afianzado como encrucijada vial y dinámico eje comercial a través del cual se canaliza un importante volumen de comercio que, en lo esencial, tiene origen y destino en otros ámbitos de los dos países e, incluso, en terceros países. No obstante la pobreza del altiplano en materia de recursos renovables y la fragilidad de los ecosistemas allí presentes, esta área posee una alta densidad demográfica sobre todo en los sectores ribereños del lago, dedicándose sus habitantes a una agricultura que va desde una relativamente diversificada en los sectores circunlacustres con productos destinados a los mercados local y regional, hasta otra de autoconsumo de muy baja productividad en los sectores altos y más alejados del Lago Titicaca, en algunos de los cuales sólo es posible la ganadería de camélidos cuya comercialización de la fibra constituye la única fuente de ingreso monetario para las comunidades altoandinas empobrecidas.

En épocas relativamente recientes, el comercio y los servicios se han incrementado aún más, rubros que ya congregan a cerca de la mitad de su población económicamente activa y que no cesa de crecer como respuesta al estímulo que representa para el poblador altiplánico la posibilidad de obtener ingresos monetarios participando de los circuitos formales o informales del comercio a través de las fronteras (operaciones regulares de importación-exportación, pacotilla, contrabando). Excedentes demográficos y bloqueo de las actividades productivas debido a limitaciones naturales, a las deficiencias de la infraestructura de transportes y de energía, a la carencia de técnicas de producción adecuadas en el campo y a la vigencia de mecanismos comerciales que propician la extracción de los excedentes del área, permiten tipificar al altiplano peruano-boliviano como un escenario social y económicamente deprimido.

En el marco de las relaciones bilaterales, Perú y Bolivia todavía no han aprovechado óptimamente las múltiples afinidades y posibilidades de una actuación compartida en el sector altiplánico común, para consolidar un proceso de integración fronteriza que apunte de manera sustancial la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Más bien se ha dejado prosperar actividades ilegales tales como la minería informal aurífera que contamina suelos y cursos de agua en ríos tales como el Suches o Huancané, y que involucra a varias decenas de miles de mineros organizados en “cooperativas” que no dejan de ser un mecanismo de defensa del statu quo. Ello sin hacer referencia al contrabando de todo tipo de productos, tanto los que se canalizan a través de las “culebras” que ingresan con productos originarios de terceros países por el lado norte del Lago Titicaca, como los subsidiados propios de Bolivia o destinados al mercado de

ese país (maíz, azúcar, soya, combustibles, gas doméstico) que alimenta un comercio “hormiga”.

Lo mencionado no quiere decir que no existan iniciativas positivas en curso. En ese sentido, una de las más importantes es la que se ejecuta bajo la responsabilidad de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT) creada por ambos países a mediados de la década de 1990 y que a partir de estudios muy rigurosos realizados con la cooperación de la Unión Europea, permitió formular y aprobar el Plan Director Global Binacional de Protección, Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Lago Titicaca-Río Desaguadero-Lago Poopó-y Salar de Coipasa (Sistema TDPS), en base a los cuales se realizaron las obras de regulación del río Desaguadero que son fundamentales para proteger y prevenir de inundaciones el área circundante del Lago Titicaca de acuerdo a un manejo racional y planificado del nivel del espejo de agua. La importancia de este Plan y de las obras que contempla, radica en que interpretaba las reales posibilidades de aprovechamiento sostenido de un conjunto de recursos naturales que, contando con el recurso hídrico del Lago Titicaca como componente principal, plantean un equilibrio ambiental precario principalmente por el vertido de desechos sólidos y líquidos, sin tratamiento, procedentes de la minería y de las distintas actividades urbanas, que es necesario estabilizar a fin de garantizar su conservación y uso racional. El estudio que financia el Fondo Mundial del Ambiente (GEF), en actual ejecución, ofrecerá elementos para actualizar el Plan Director Binacional y hacerlo compatible con los nuevos retos que plantea una gestión eficiente del ambiente y los recursos hídricos del Sistema TDPS.

Otra iniciativa interesante en el sector altiplánico de la frontera peruano-boliviana es la construcción de la carretera Tacna – Collpa – El Alto/La Paz, que, desde la perspectiva peruana, constituirá una opción para expandir hacia el interior altiplánico la economía tacneña y para Bolivia, contar con una salida adicional hacia el Océano Pacífico por un sector del altiplano muy aislado, altamente despoblado y de mucha altitud promedio. Lo importante es que las obras, con el carácter de vías nacionales, está avanzando por ambos lados y es probable que al terminar el año 2022 ya se encuentre operativa esta vía de primer nivel que aproximará el altiplano boliviano con el sur peruano a través de la ciudad de Tacna con todos los beneficios que un incremento sustancial de los intercambios comerciales y turísticos supone.

Por otra parte, en el aspecto institucional se ha avanzado en la constitución y reglamentación del Comité de Fronteras, Altiplánico y Amazónico, que tiene el carácter de foros bilaterales fronterizos en los que se trata asuntos de interés común vinculados a los flujos fronterizos de personas, vehículos y mercancías, temas ambientales, de salud, de educación, cooperación en casos de desastres, etc., instancias en las que, asimismo, deben crearse las condiciones para flexibilizar los acuerdos de tránsito fronterizo, de modo de que ellos respondan a las reales necesidades y expectativas de una relación más fluida enmarcada en el moderno concepto de “sistema de facilitación integral”.

En el sector amazónico de la frontera común, si bien en 1998 se concluyó en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica y con el auspicio de la OEA el “Diagnóstico

Regional Integrado del Programa de Acción Integrado Peruano-Boliviano” (PAIPB), éste no ha sido ejecutado, y más bien se ha concluido la formulación de un Plan de Desarrollo del sector Amazónico de la frontera peruano-boliviana, ejecutada con recursos no reembolsables del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Dicha frontera todavía constituye un escenario potencial de la cooperación bilateral, como consecuencia, principalmente, de la carencia de infraestructura de transportes que parta desde la Carretera Interoceánica Sur peruana y la habilitación de pasos de frontera formales entre los dos países, situación que dificulta, inclusive, las posibilidades de una eficiente articulación de estos vastos territorios con regiones de ambos países que ya poseen una dinámica de desarrollo. Ello sumado a acciones de ordenamiento territorial, creará las condiciones para una ocupación racional del territorio y el aprovechamiento económico de los recursos de este sector de la Amazonía (castaña, maderas finas, oro aluvial, productos agrícolas tropicales), lo que obviamente deberá darse bajo rigurosos parámetros ambientales a fin de garantizar la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad, tan rica en esa zona que ha llevado a denominar al departamento de Madre de Dios como “capital de la biodiversidad” en el Perú.

Finalmente, es importante señalar que la dinámica fronteriza peruano-boliviana y las perspectivas de afianzar el proceso de cooperación e integración en curso en el área altiplánica, tiene que ser reforzada a partir de proyectos mayores, que afecten ámbitos geográficos más vastos y que comprometan el conjunto de los intereses binacionales. Esto se vincula, en esencia, a la carretera Ilo-Desaguadero-La Paz; a la utilización, por parte de Bolivia, de las facilidades portuarias en Ilo y Matarani; al funcionamiento de las zonas francas industrial y turística, proyectos contemplados en los Convenios de Ilo de enero de 1992 y su Protocolo Complementario de 2010; y a la eventual construcción del denominado Ferrocarril Central Bioceánico. En la medida en que estos acuerdos se ejecuten en su integridad, se estará inyectando una nueva dinámica al altiplano fronterizo, dado que el incremento de los tráficó comerciales y turísticos, así como la necesidad de ofrecer servicios a la carga y a los vehículos que la plena ejecución de estos proyectos promueva, contribuirá a que las dos poblaciones de Desaguadero, peruano y boliviano, se vean en la necesidad de evolucionar hacia su configuración como eficientes centros de servicios, exigiendo no solamente un rediseño funcional de ambas poblaciones, sino, probablemente, convenir entre ambos gobiernos un régimen de conurbación binacional, inédito entre el Perú y cualquiera de los países limítrofes, pero que garantizaría que ese paso de frontera deje de ser el tradicional “cuello de botella” para convertirse en un centro facilitador de tráficó entre Perú y Bolivia, entre las fachadas del Atlántico y del Pacífico, y a través de ellas, con terceros escenarios, creando oportunidades de empleo y de desarrollo nunca antes vislumbradas. En esa proyección, la entrada en operación, desde abril de 2018, del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Desaguadero, construido íntegramente en el Perú con recursos del país, jugará progresivamente un papel principal.

b.2. El tramo de la frontera peruano-chilena

La frontera peruano-chilena, no obstante ser la más reducida en extensión, aparece como una de las más dinámicas si se le mira en función de la intensidad del tránsito de

personas (que si bien en 2019 alcanzó a 6.9 millones de personas, en 2018 tuvo el registro más alto con 7.1 millones³³) y de los intercambios comerciales y turísticos que se canalizan entre Tacna y Arica a través del paso de frontera de Santa Rosa-Chacalluta. Sin embargo, distintos elementos, que tienen como marco la evolución de las relaciones políticas entre los dos países a continuación de la Guerra del Pacífico, plantean un tipo de relación fronteriza asimétrica que gradualmente ha ido estimulando la competencia antes que la complementación, postergando las opciones para construir un sistema de relaciones económicas que vinculen áreas con potencialidades distintas, unas productoras de bienes con otras ofertantes de servicios, proceso que, adecuadamente encaminado, inclusive podría llevar a pensar en la posible configuración de una suerte de región económica trinacional, integrada por los departamentos peruanos de Tacna y Moquegua, la región chilena de Arica y Parinacota y amplios sectores limítrofes del altiplano boliviano.

En las condiciones actualmente imperantes, el departamento de Tacna tiene una serie de limitaciones para enfrentar el reto del desarrollo. La ciudad de Tacna, que ya cuenta con aproximadamente 325,000 habitantes³⁴, es un centro urbano que ha experimentado en años recientes un importante crecimiento demográfico incentivado por un proceso migratorio alimentado desde todo el país, pero principalmente desde el altiplano puneño. Sus posibilidades de satisfacer los requerimientos que impone este crecimiento son limitadas, tanto en lo que respecta a los recursos naturales disponibles en el departamento (escasez de agua para la actividad agrícola e industrial y para la población; limitada dotación de suelo agrícola; recursos mineros que se explotan bajo el modelo de “enclave económico”, sin reportar un beneficio directo a la economía departamental en tanto la producción resultante no es industrializada en la región), como de la insuficiencia de un mercado para las pocas industrias que al amparo del régimen promocional de la Ley de Industrias, del régimen de los CETICOS y del turismo que atraía la Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna (ZOTAC), se han instalado en la ciudad capital departamental. En síntesis, Tacna ciudad, no obstante el relativo impulso que ha alcanzado el comercio, los servicios (médicos, recreativos) y la gastronomía para un creciente turismo chileno que encuentra productos y servicios de alta calidad y bajos precios, así como el desarrollo de algunos rubros de la industria ligera, especialmente de la agroindustria, carece de un transpaís que le provea de insumos agrícolas e industriales y que constituya el mercado capaz de otorgar soporte con cierto grado de autonomía y consistencia a un proceso de crecimiento económico sostenido.

³³ Los datos corresponden al movimiento migratorio de peruanos y extranjeros durante el año 2019, registrados en los puestos de control fronterizo de Santa Rosa y Ferrocarril Tacna. Boletín Estadístico Migratorio 2016-2021. Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES. Recuperado de: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/b47403a5-b5fb-4a7a-8ed1-e0dd3e57274f/page/MRAbB> el 28.04.2021

³⁴ La ciudad de Tacna incluye los distritos de Tacna, Pocollay, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva y Gregorio Albarracín. Perú: Población total proyectada al 30 de junio de cada año, según departamento, provincia y distrito, 2018 - 2020. Boletín Especial N° 26. Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/ el 28.04.2021

Frente a este cuadro, la propuesta de desarrollo de Tacna esbozada por las autoridades regionales y por los actores del desarrollo local, reiteradamente ha pasado por privilegiar el rol que jugaría el altiplano boliviano en la consolidación de una economía departamental que trata de desprenderse de la tutela de Arequipa, de crear su propio transpaís –superando la virtual equivalencia “departamento de Tacna = ciudad de Tacna”, percepción reforzada por la constatación de que esta ciudad aglutina el 88% de la población departamental-, comprometiendo para ello parte importante de los recursos de inversión en el afianzamiento hídrico y en la construcción de la carretera Tacna – Collpa (y su prolongación a El Alto – La Paz, en actual construcción), no sólo en la perspectiva de dinamizar los intercambios con el espacio altiplánico boliviano (ofreciéndole a sus ciudadanos opciones de turismo de playa, de compras, de servicios de salud, a precios muy razonables), sino también de dotar a Bolivia de una ruta alternativa de acceso al puerto de Ilo (mientras, según sus autoridades, no se construya el propio puerto tacneño), constituyendo este proyecto el complemento de la oferta tacneña.

En tanto esta situación y este enfoque de las perspectivas de desarrollo priman en Tacna, el Estado chileno, por su parte, ha diseñado y puesto en aplicación desde hace más de dos décadas, un modelo de desarrollo para la región Arica y Parinacota que pasó, en una primera etapa, por optimizar las ventajas comparativas que significaba contar con la ciudad-puerto de Arica, capaz de captar los tráficos comerciales bolivianos de ultramar, ofertando un sistema tarifario y de facilidades administrativas (Sistema Integrado de Transporte - SIT) más interesante del que ofrecían los puertos del extremo sur peruano, Ilo y Matarani; desde 1975, la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), se sumó a este esquema de agresiva expansión económica chilena que alcanzó su auge hacia fines de la década de 1980 y primeros años de la de 1990, cuando desde allí se reexpidieron mercancías por valores fluctuantes entre los 1,500 y 2,000 millones de dólares anuales, más de la mitad de ellos con destino a Bolivia y Perú. La creación en el Perú del régimen de la ZOTAC y posteriormente de los CETICOS en Ilo y Matarani, fue seguido en Chile por la promulgación de las Leyes Arica I y II, dispositivos legales que contemplaban una serie de beneficios tributarios para la instalación de industrias y servicios intensivos en capital y generadores de empleo. Medidas complementarias fomentaron, además, la consolidación de las ventajas competitivas de esa región como ser la infraestructura portuaria de Arica que, una vez efectuada la privatización, ha sido redimensionado para multiplicar su capacidad de recepción y movimiento de carga (hasta 3.95 millones TM/año)³⁵, así como atender barcos graneleros y de contenedores de última generación.

A todo esto, desde 2014 está en ejecución el Plan Especial de Desarrollo Estratégico Arica y Parinacota, uno de los planes especiales de desarrollo de zonas extremas (PEDZE) que el gobierno de Chile ha aprobado para sus regiones fronterizas del extremo norte y extremo sur del país, para los que ha destinado millonarias inversiones

³⁵ Estadísticas Puerto de Arica. Empresa Portuaria Arica. Recuperado de: <http://puertoarica.cl/index.php/es/infraestructura> el 28.04.2021

(aproximadamente US\$ 1,000 millones³⁶ para cada región y para un período inicial de tres años, el mismo que fue extendido a seis años para la región de Arica y Parinacota³⁷) y que tiene por objeto, en el caso de la región Arica y Parinacota, convertirla en un referente nacional e internacional en turismo, patrimonio e identidad cultural; constituirla en una plataforma eficiente y eficaz que haga de puente entre Sudamérica y el Asia Pacífico; posicionarla como una Región con una agricultura de alta tecnología y alta productividad; consolidarla como una región referente en educación superior de alta calidad en docencia de pregrado, postgrado e investigación aplicada; y, desarrollar un parque industrial y comercial competitivo en el contexto de la Región Centro Sur Andina. En otras palabras, mientras que Tacna se aboca a desarrollar sus ventajas competitivas para el entorno regional fronterizo en el marco de una estrategia convencional válida para la realidad del siglo XX, Arica y Parinacota se proyecta hacia la región sudamericana y de Asia Pacífico en el marco de una estrategia global y de última generación.

En este marco general de competencia antes que de búsqueda de la complementación social y económica entre dos regiones vecinas y predominantemente urbanas, el Perú y Chile han establecido un mecanismo de cooperación fronteriza desde el año 1999 denominado “Comité de Frontera Peruano-Chileno” que, de acuerdo a su acta de constitución, “...constituirá un foro bilateral para el tratamiento de temas de interés común en el área fronteriza y tendrá por objeto promover el desarrollo y la integración en esa zona.”, siendo su ámbito geográfico de competencia las jurisdicciones de Tacna y Arica. Este Comité funcionó para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprendían diferentes aspectos con respecto a la problemática local compartida. Sin embargo, sus acuerdos no eran vinculantes, sino que constituían una suerte de caja de resonancia de las estructuras públicas y privadas locales, con la preparación de propuestas para ser presentadas ante los organismos correspondientes (las Cancillerías) a efectos de su aprobación.

En junio de 2011 se convino en modificar la denominación del Comité de Frontera por la de Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) que se reúne alternativamente en Tacna, Perú y Arica, Chile. En su VIII Reunión (Tacna, agosto de 2019) se ha adoptado varias decenas de acuerdos en el marco de tres comisiones desagregadas, a su vez, en 17 subcomisiones, pero ellos no se refieren a proyectos de desarrollo o integración fronteriza, sino a acciones de cooperación que contribuyen al conocimiento de la gestión que sobre diversos temas de interés común realiza cada parte, así como a los compromisos para transmitir conocimientos y experiencias exitosas, de cara a un trabajo conjunto que se oriente a una convivencia más armoniosa y menos restrictiva para la circulación de factores a esa escala zonal. Dicho de otro modo, la integración fronteriza peruano-chilena todavía es un prospecto que requiere de mucha voluntad política de los gobiernos de ambos países, de modo tal que

³⁶ Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas. Comisión de Zonas Extremas 04.03.2020. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Diapositiva 5. Recuperado de: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=191172&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION el 28.04.2021

³⁷ Estrategia Regional de Desarrollo Arica y Parinacota 2017-2030. Gobierno Regional de Arica y Parinacota 2018. Pág. 27. Recuperado de: <https://www.gorearicayparinacota.cl/index.php/erd/1482-estrategia-regional-de-desarrollo> el 28.04.2021

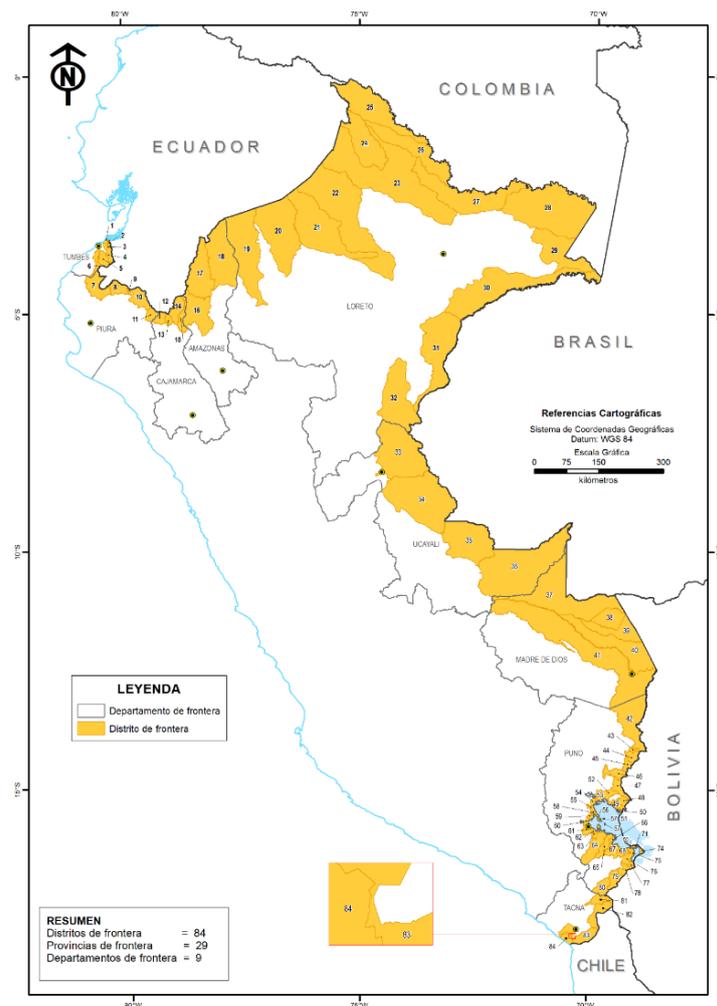
respondan a las expectativas mayoritarias de los actores sociales y económicos en ambas regiones fronterizas.

2.2. Los distritos fronterizos

Resulta indispensable tener un acercamiento al espacio que se encuentra en contacto directo con las poblaciones de los países vecinos y que corresponden a los 84 distritos fronterizos (ver Mapa N° 2 y Anexo N° 1), aunque se debe aclarar que la mencionada relación tiene diferentes niveles de intensidad dependiendo de diversos factores.

Como se mencionó en el primer capítulo, la zona de frontera es un ámbito en donde pueden conducirse acciones de desarrollo e integración fronteriza de manera más orgánica en función a la existencia de centros urbanos que cuentan con equipamientos básicos, están dotados de roles funcionales diferenciados, y cuentan con actores económicos y sociales. La circunscripción administrativa y política más específica en el Perú son los distritos, por lo que, para fines de gestión del desarrollo e integración fronteriza, pueden ser considerados como zonas de frontera.

Mapa N° 7: Distritos de frontera



Fuentes: IGN. INEI (Perú). Natural Earth.

Elaboración: propia

2.2.1 Características

a. Territorio y población

Los 84 distritos de frontera abarcan un total de 331,481.46 km² que representan el 26% del territorio nacional y que, a modo de comparación, constituyen una superficie más extensa que muchos países como Italia, Polonia e incluido nuestro vecino Ecuador. En ese sentido, es un reto específico el poder atender un territorio tan extenso y variado. La superficie promedio de los 84 distritos es de 3,946 km² que es una gran extensión para una administración de carácter local distrital.

Dicho espacio está poblado por solo 1'192,675 habitantes, según el censo de 2017. La presencia de escasa población en una superficie tan amplia implica una baja densidad de 3.6 hab/km². En comparación, la densidad promedio nacional alcanza 24 hab/km².

Su población equivale a la del distrito más poblado del Perú, como es San Juan de Lurigancho, en la ciudad de Lima, que solo tiene 131 km², pero que, en el caso de las fronteras peruanas, su gestión está bajo la administración de 84 autoridades locales, se encuentran generalmente bajo fuerte influencia de los países vecinos y presentan grandes carencias con relación a los servicios básicos y presencia del Estado, que los hace vulnerables.

Si bien el espacio fronterizo presenta una gran diversidad de zonas de vida, también hay una gran variabilidad cultural ya que por lo menos 32 pueblos originarios, es decir más de la mitad de los existentes en el país se encuentran distribuidos en los 84 distritos fronterizos.

A la baja densidad poblacional se suma la alta dispersión. En los distritos de frontera, es decir en los 331,481.46 km², se encuentran 5,507 centros poblados haciendo un promedio de solo 17 centros poblados por cada mil kilómetros cuadrados.

Cabe mencionar que, entre los 84 distritos fronterizos encontramos aquellos que forman una parte o la totalidad de cuatro capitales departamentales, como son Pucallpa en Ucayali, Puerto Maldonado en Madre de Dios, Puno en Puno y Tacna en Tacna.

Dicha situación modifica el patrón generalizado de alta dispersión, en el que se debe considerar que solo el 19% de la población de frontera está asentada en centros poblados de entre 3 mil y 35 mil habitantes, pero que el 36% de la misma (es decir casi 430 mil personas) se localiza en centros poblados de menos de 200 personas y el 21% (es decir más de 250 mil personas) en centros poblados de entre 200 y 400 personas. En otras palabras, el 57% de la población de la frontera vive en centros poblados que tienen hasta un máximo de 400 habitantes. Dicha dispersión implica un gran esfuerzo para atender a la frontera con servicios adecuados.

Precisamente con relación al acceso a servicios se debe tener en cuenta el importante rol de las capitales distritales y de la necesidad que, a través de éstas, se pueda atender a la población circundante. Al respecto es necesario tomar en cuenta que más del 93%

de la población de los distritos de frontera se encuentra dentro de los primeros 30 km del radio de acción de las capitales distritales:

- 612,572 personas viven en las capitales distritales.
- 497,025 personas viven en centros poblados que se encuentran hasta a 30 km de distancia de la capital distrital.

Sin embargo, 81,550 personas se encuentran alejados de las capitales distritales:

- 54,076 personas viven en centros poblados ubicados entre 30 y 60 km de distancia de las capitales distritales.
- 17,187 personas viven a una distancia entre 60 y 90 km de la capital distrital.
- 10,287 personas viven a más de 90 km de distancia del centro poblado capital distrital.

Asimismo, respecto al acceso a servicios, se debe considerar que las ciudades de más de 50,000 habitantes deben cumplir un rol intermediario para atender a espacios mayores. Al respecto, más de la cuarta parte de la población de los distritos de frontera tienen serias dificultades, en términos de distancia, para acceder a dichas ciudades, algunas de las cuales inclusive pertenecen a otros departamentos:

- 645 mil personas, es decir el 54% de la población de los distritos de frontera, viven en ciudades de más de 50 mil habitantes o a una distancia de no más de 50 km de ellas.
- 240,782 personas, 20% del total, se encuentran a menos de 50 km de una ciudad de 50,000 habitantes.
- 305,209 personas, 26% del total, se encuentran a más de 100 km de distancia de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

La situación descrita representa un reto importante para la atención por parte del Estado, que se manifiesta en los bajos indicadores que se muestran a continuación. Es preciso señalar que, para calcular las cifras, se han omitido los indicadores referidos a los distritos que albergan o forman parte de las cuatro capitales departamentales (Pucallpa, Puerto Maldonado, Puno y Tacna), con el propósito de mostrar objetiva y cercanamente la situación de la población fronteriza más vulnerable.

b. Educación y salud

En la siguiente tabla se puede observar que los indicadores promedio referidos a salud y educación, de los distritos de frontera, en todos los casos, señalan situaciones más críticas que los promedios nacionales.

Tabla N° 2: Promedios en materia de salud y educación en distritos de frontera

Función	Variable	Promedio distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	17.60	11.06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	18.3	34.8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	18.1	30.7

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes a los cuatro distritos capitales de departamento de frontera: Callería (Ucayali), Tambopata (Madre de Dios), Puno (Puno) y Tacna (Tacna).

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSU)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

Asimismo, se debe señalar que, en la frontera, existen 3.4 médicos por cada 10,000 habitantes³⁸, muy por debajo del promedio nacional que es de 12.8 médicos³⁹. Asimismo, en la siguiente tabla, se puede observar que la incidencia de la pobreza monetaria total en la frontera es más del doble que el valor nacional.

Tabla N° 3: Incidencia de la pobreza monetaria total en los distritos de fronteras

Variable	Promedio distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	41.0	20.5

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes a los cuatro distritos capitales de departamento de frontera: Callería (Ucayali), Tambopata (Madre de Dios), Puno (Puno) y Tacna (Tacna).

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

³⁸ Valor obtenido a partir del total de médicos en distritos de frontera sobre la población proyectada al año 2020 en los distritos de frontera. Plataforma Nacional de Datos Georreferenciados – Geo Perú. Recuperado de: <https://visor.geoperu.gob.pe/> el 29.04.2021

³⁹ Perú tiene 12.8 médicos por cada 10,000 habitantes, muy abajo de países OCDE. Diario Gestión. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/peru-12-8-medicos-10-000-habitantes-abajo-paises-ocde-236346-noticia/> el 29.04.2021

c. Infraestructura

La carencia de infraestructura básica es una gran limitante en la frontera. Como se puede observar en el cuadro siguiente, tanto en agua y desagüe como en energía, las brechas en los distritos fronterizos más que duplican las cifras de los promedios nacionales, en todos los casos.

Tabla N° 4: Brechas de saneamiento y energía en los distritos de frontera

Función	Variable	Promedio distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	32.41	12.31

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes a los cuatro distritos capitales de departamento de frontera: Callería (Ucayali), Tambopata (Madre de Dios), Puno (Puno) y Tacna (Tacna).

Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

d. Comunicación

En materia de comunicación y conectividad, como se puede apreciar en el siguiente mapa, encontramos que existen vías terrestres que atraviesan algunos distritos de frontera, especialmente los del norte y sur, pero el gran espacio fronterizo amazónico se encuentra al margen de estas.

Mapa N° 3: Principales ejes de integración



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). Natural Earth.
 Elaboración: propia

Esta situación es completamente distinta por el lado de las fronteras de los países vecinos. En este caso, ellos cuentan con una mejor infraestructura en conectividad terrestre, centros de salud, colegios, comercio y otras facilidades.

En el cuadro siguiente, se muestran otros indicadores respecto a comunicaciones en los que también se notan las disparidades respecto a la infraestructura.

Tabla N° 5: Indicadores promedio de servicios de comunicación en los distritos de frontera y promedios nacionales

Función	Variable	Promedio distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	97.01	71.96

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes a los cuatro distritos capitales de departamento de frontera: Callería (Ucayali), Tambopata (Madre de Dios), Puno (Puno) y Tacna (Tacna).

Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

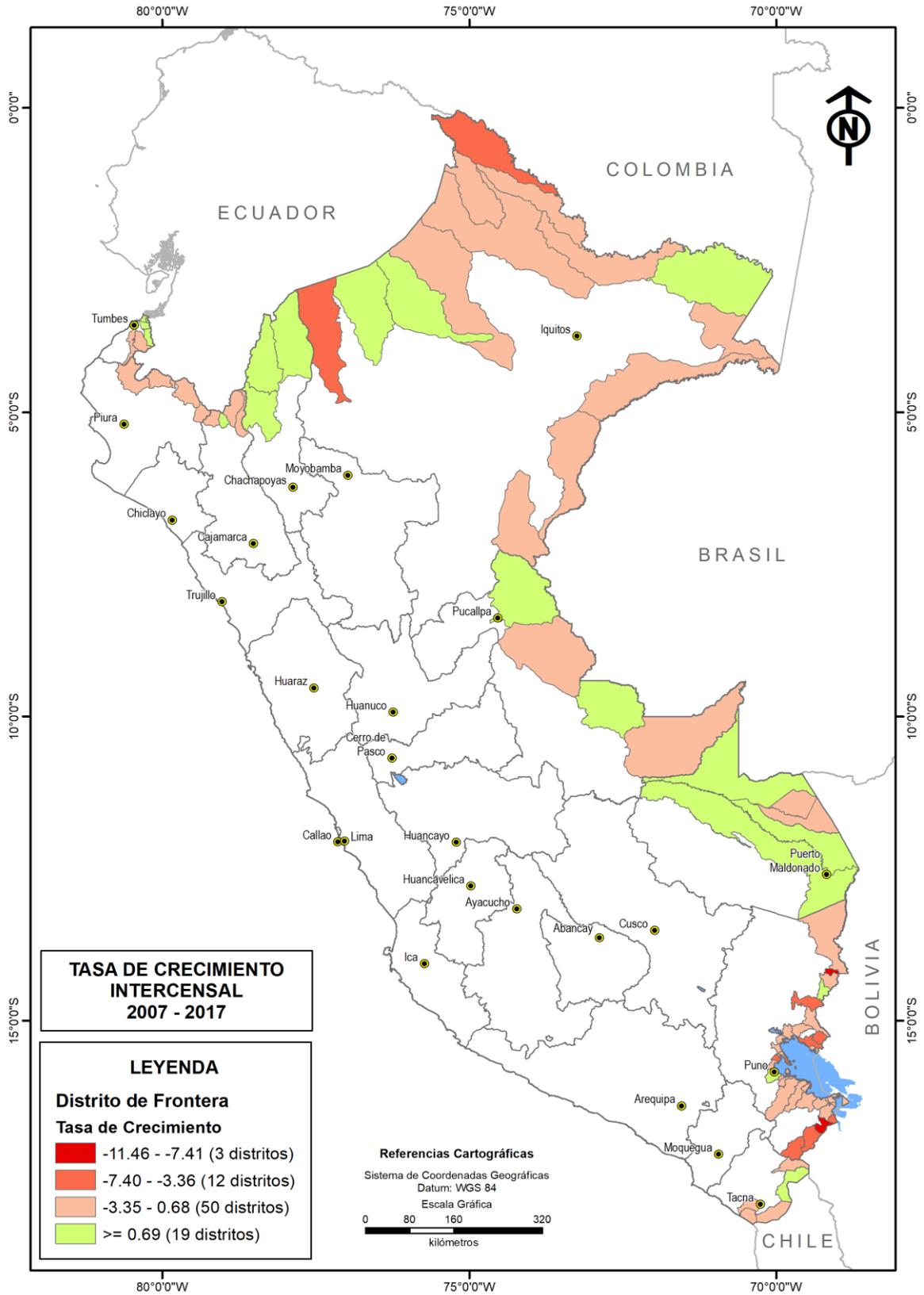
e. Crecimiento poblacional

Una dinámica especialmente preocupante es el decrecimiento poblacional en los distritos fronterizos. De acuerdo con las cifras de los últimos censos de 2007 y 2017, la población se redujo de 1'243,957 a 1'192,675 personas, es decir que los distritos de frontera, en conjunto, tuvieron una tasa negativa anual de -0.42 y en el periodo perdieron 51,282 personas.

Del total de 84 distritos, 57 tuvieron crecimiento intercensal negativo, convirtiéndose en expulsores de población. En ese grupo de distritos, la población se redujo en 128,811 personas entre 2007 y 2017. Casi 600,000 personas, que constituyen 50% de la población de frontera, viven en dichos distritos.

En el siguiente mapa se pueden observar la distribución de la tasa de crecimiento intercensal en los distritos fronterizos. Cabe destacar que, de los 84 distritos, 65 tienen una tasa de crecimiento inferior al promedio nacional.

Mapa N° 4: Crecimiento intercensal en distritos de frontera



Fuentes: IGN, INEI (Perú). Natural Earth.
Elaboración: propia

La zona que genera mayor preocupación está constituida por los 38 distritos fronterizos del departamento de Puno, de los cuales 36 perdieron población entre 2007 y 2017, de forma que de 562,778 habitantes pasaron a tener 468,529, reduciéndose en un 18% en 10 años. Dentro de dichos distritos, en Huata, Kelluyo, San Juan del Oro y Unicachi, la población se redujo en más del 50% (Unicachi perdió el 70% de su población).

Sin embargo, hay otros distritos que, por el contrario, han incrementado su población de forma considerable en el periodo intercensal. Por ejemplo, en Las Piedras, en el departamento de Madre de Dios, la población se incrementó en un 130% y en Iñapari en 86%. Asimismo, la población en Matapalo, en Tumbes, creció un 119%.

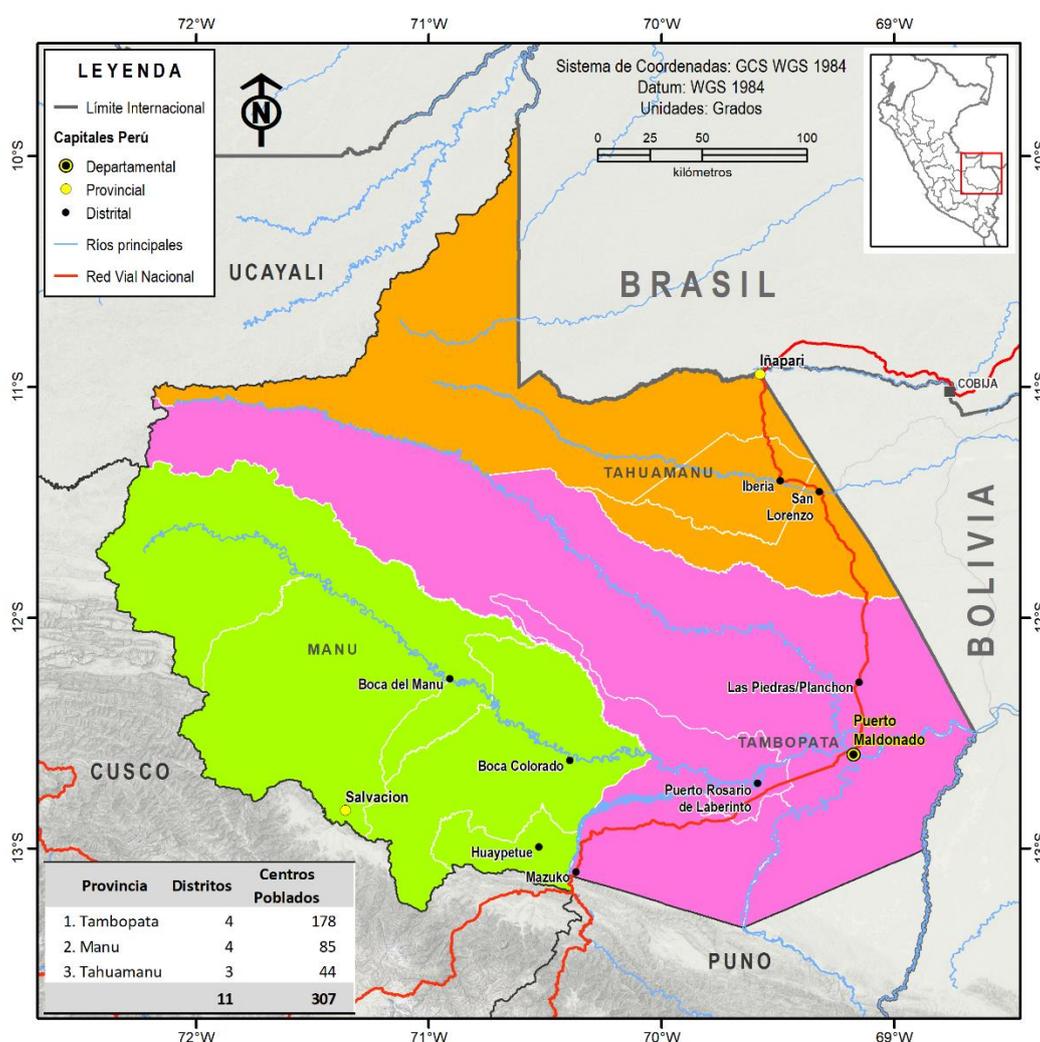
Los cambios en el crecimiento poblacional mencionados son explicados en gran parte por el fenómeno migratorio asociado a la mejora de la conectividad, el mismo que va generando cambios en la estructura y características de la población y por lo tanto ampliando o reduciendo las oportunidades que conducen a su permanencia o salida de la jurisdicción. A continuación, se desarrolla un ejemplo a propósito del departamento de Madre de Dios, que si bien no corresponde a la escala de zona de frontera si permite advertir modificaciones que pueden afectar las dinámicas fronterizas.

Disparidades entre provincias de Madre de Dios en la frontera con Bolivia

Madre de Dios está conformado por tres provincias Tambopata, Tahuamanu y Manu. De las tres, Tambopata y Tahuamanu son fronterizas. Tambopata tiene frontera con Bolivia y Tahuamanu con Bolivia y con Brasil. Las dos provincias son atravesadas por la carretera interoceánica, de forma que están articuladas con los países vecinos, especialmente con las localidades brasileñas.

La comunicación con las localidades bolivianas, especialmente con la ciudad de Cobija, que es la capital del departamento de Pando, está relativizada por el necesario tránsito que se debe realizar por territorio brasileño o por el difícil trayecto de la vía sin asfaltar que une San Lorenzo con Cobija y que en época de lluvias queda prácticamente inutilizada.

Mapa N° 5: Mapa Político del Departamento de Madre de Dios



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú), EOX::Maps. Natural Earth.

Elaboración: propia

Se puede decir que Tahuamanu es más fronteriza que Tambopata, no solo por el hecho de tener frontera con dos países, sino que, considerando el concepto de frontera como espacio de interacción y de convivencia, la relación de la población de Tahuamanu con sus vecinos es mucho más intensa y cotidiana.

La capital de la provincia de Tahuamanu, Iñapari, se encuentra a 228 km de Puerto Maldonado que es la capital de Madre de Dios y que cuenta con 77 mil pobladores. Sin embargo, a menor distancia se encuentran las ciudades brasileñas de Epitaciolandia y Brasileia y la ciudad boliviana de Cobija, capital del departamento de Pando.

Crecimiento poblacional

Madre de Dios es uno de los departamentos cuya población crece más rápidamente en el país. Según los resultados del Censo de 2017, publicados por el INEI, en el periodo intercensal 2007 – 2017 la población censada se incrementó de 109,555 a 141,070, es decir que en 10 años aumentó en 29 %, con una tasa promedio anual bastante alta de 2,6.

Sin embargo, la dinámica poblacional no es homogénea, sino que, por el contrario, muestra grandes diferencias entre sus provincias. Así, en la provincia de Tambopata, donde se encuentra la capital departamental Puerto Maldonado, la población aumento 42% en el mencionado periodo, mientras que la provincia de Tahuamanu solo 2,8% y la provincia de Manu decreció -8,6%.

Tambopata tiene un gran peso poblacional en el departamento y, el mismo, se va incrementando tal como se puede apreciar en los periodos intercensales. Actualmente tiene 111,474 personas y entre 2007 y 2017 incrementó su peso poblacional de 72% a 79%. Por el contrario, Tahuamanu retrocedió del 10% al 8% en ese mismo periodo y actualmente tiene solo 11,047 habitantes, es decir solo el 10% de la población de Tambopata.

Urbano y rural

Otra importante diferencia es la referida al grado de urbanización. En Tambopata el 92% de la población es urbana mientras que en Tahuamanu lo es el 50%. Dicho tipo de población se incrementó en un 7% en Tambopata mientras que disminuyó ligeramente en Tahuamanu, en un 0,2%, entre el 2007 y el 2017.

Capacidades

En el tema educativo, lamentablemente el analfabetismo se ha incrementado en el departamento, pasando de 3,2% en 2007 a 3,5% en 2017. El porcentaje de población analfabeta en Tahuamanu (3,7%) es mayor que el de Tambopata (3%). Las diferencias entre las dos provincias son más marcadas en otros aspectos referidos al acceso a la educación. Por ejemplo, en Tahuamanu la población de 15 y más años que solo alcanzó el nivel primario es de 22%, mientras que en Tambopata es de 17%. Asimismo,

la población con nivel educativo superior en Tahuamanu es de 22%, mientras que en Tambopata llega hasta un 31%.

En materia de fuerza laboral también hay grandes diferencias. Mientras que en Tambopata la población en edad de trabajar (PET), se ha incrementado en más de 24,000 personas, pasando de 54,781 en 2007 a 79,053 en 2017, en Tahuamanu se ha reducido de 8,023 a 7,947. Si en el 2007, la PET de Tahuamanu representaba el 10% de la de todo el departamento, en el 2017 representaba solo el 8%. Asimismo, mientras que la dependencia en Tambopata se va reduciendo, dado que la PET incrementó su peso respecto al total de su población, de 69,8% a 70,9%, en Tahuamanu la dependencia va aumentando ya que la PET disminuyó su porcentaje de 75% a 72%.

El nivel educativo de la PET también presenta grandes diferencias entre las dos provincias. En Tambopata, la PET que solo alcanzó hasta primaria es el 19,7% del total y la que cuenta con nivel superior es de 31,6%. En Tahuamanu las cifras son de 25,4% solo hasta primaria y de 22,1% superior. Asimismo, en Tambopata el 18,6% tiene educación universitaria mientras que en Tahuamanu solo el 8,8%.

2.2.2. Zonas de frontera

Se ha realizado un ejercicio de clasificación de los distritos fronterizos sobre la base de las características del territorio, como la superficie, la cantidad de población, el tipo de poblamiento, entre otros, estableciendo cinco zonas diferenciadas, las mismas que no son totalmente coincidentes con las fronteras de los países vecinos, lo que implica un reto adicional para el tratamiento de su problemática.

- a. Zona norte articulada por los ejes de integración
- b. Zona amazónica fluvial
- c. Zona amazónica articulada por los ejes de integración
- d. Zona altoandina en proceso de articulación
- e. Zona sur articulada por los ejes de integración

Como se puede apreciar, en la clasificación de las zonas, tiene mucha relevancia la presencia de los ejes de integración con los países vecinos, cuya construcción fue impulsada inicialmente a través de la firma de los acuerdos de 1998 entre el Perú y Ecuador y continuada y fortalecida con los acuerdos adoptados en el marco de IIRSA.

Así, la zona norte articulada por los ejes de integración está conformada por los distritos fronterizos de los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca, que comparten indicadores territoriales y el hecho que dichos departamentos son atravesados por los cuatro ejes de integración con el Ecuador, aunque se debe considerar que muchos de los distritos de esta zona se encuentran al margen de los beneficios de los dichos ejes. Dicha zona tiene frontera únicamente con Ecuador.

La zona amazónica fluvial, está conformada por los distritos de los departamentos de Amazonas, Loreto y Ucayali y toma ese nombre debido a que la comunicación al interior de los distritos y de estos con las capitales departamentales y otras ciudades se realiza principalmente por la vía fluvial, dada la inexistencia o lejanía de vías terrestres. Dicha zona tiene frontera con Ecuador, Colombia y Brasil.

La zona amazónica articulada por ejes de integración está conformada por los distritos fronterizos de Madre de Dios que están atravesados por la carretera interoceánica y que por lo tanto están comunicados por vía terrestre no solo con la capital departamental sino también con otras ciudades del país y de los países vecinos, lo que representa un potencial para el mejor acceso a servicios y a mercados. Dicha zona tiene frontera con Brasil y Bolivia.

La zona altoandina en proceso de articulación está conformada por los distritos fronterizos del departamento de Puno y parte de los distritos fronterizos de Tacna ubicados en la parte andina, donde, si bien existen ejes de integración con Bolivia, también se están trabajando otras vías terrestres que permitirán conectar a otros distritos que actualmente están al margen. Dicha zona tiene frontera con Bolivia y con Chile.

La zona sur articulada por ejes de integración está conformada por los distritos fronterizos de Tacna que están vinculados a la carretera de integración con Arica, es decir la carretera panamericana sur, que también los comunica con el resto del país y con importantes ciudades macrorregionales. Dicha zona tiene frontera únicamente con Chile.

a. Zona norte articulada por los ejes de integración

En conjunto, se trata de 15 distritos de los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca, que tienen en común ser atravesados o estar muy próximos a los cuatro ejes de integración con el vecino país de Ecuador, por lo que también se le puede llamar “zona norte articulada por los ejes de integración”.

En conjunto, los 15 distritos tienen una superficie total de 11,111 km² y una población de 210,640 habitantes, es decir que en promedio dichos distritos tienen 14,043 personas.

Mapa N° 9: Zona norte articulada por los ejes de integración



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). Natural Earth.

Elaboración: propia

El territorio y la población mencionadas representan respectivamente:

- Solo el 3.4% del territorio de todos los distritos fronterizos
- El 18% del total de la población de todos los distritos fronterizos

Esta zona está conformada por distritos relativamente pequeños y con alta densidad poblacional, si los comparamos con los promedios de los 84 distritos fronterizos.

- La superficie promedio de los distritos de esta zona es de 741 km² es mucho menor que el promedio fronterizo es de 3,946 km².
- La densidad poblacional es de 19 hab/km² es mucho mayor que el promedio fronterizo que es de 3.6 hab/km².

Tabla N° 6: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona norte articulada por los ejes de integración

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Tumbes	Tumbes	Pampas De Hospital	Pampas de Hospital	727.75
2			San Jacinto	San Jacinto	598.72
3		Zarumilla	Zarumilla	Zarumilla	113.25
4			Aguas Verdes	Aguas Verdes	46.06
5			Matapalo	Matapalo	392.29
6			Papayal	Papayal	193.53
7	Piura	Ayabaca	Ayabaca	Ayabaca	1,549.99
8			Jililí	Jililí	104.73
9			Suyo	Suyo	1,078.61
10		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	Sapalache	702.81
11		Sullana	Lancones	Lancones	2,152.99
12	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio	San Ignacio	381.88
13			Huarango	Huarango	922.35
14			Namballe	Namballe	663.51
15			San José de Lourdes	San José de Lourdes	1,482.75
				Total	11,111.22

Un dato que se debe destacar es que esta zona está perdiendo población. Según los datos de los últimos censos:

- Entre 2007 y 2017, la población disminuyó de 215,999 a 210,640, a una tasa negativa anual de - 0.24
- 8 de los 15 distritos que conforman la zona tienen tasas de crecimiento poblacional negativas. En esos distritos viven 111,897 personas. Es decir que más del 50% de la población de la zona vive en distritos expulsores de población.

Esta zona presenta menor dispersión que el promedio de los distritos fronterizos:

- El 48% de la población vive en centros poblados de hasta 400 habitantes. El promedio de la frontera es de 57%.

Respecto al acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados:

- Existen 954 centros poblados, es decir que hay 86 centros poblados por cada 1,000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- 26% de la población vive en la capital distrital y 72% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 98% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital. El promedio de los 84 distritos es de 93%.
- 38% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

Como se mencionó, en lo que se refiere a la articulación vial, la Zona Norte se encuentra articulada con el espacio nacional y con importantes ciudades del país vecino, a través de los 4 Ejes Viales Binacionales de Integración (en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz suscrito con el Ecuador en 1998) y vías nacionales y departamentales, presentando la mayor densidad de vías terrestres respecto a los distritos fronterizos.

a.1. Servicios Básicos

En materia de educación y salud, esta zona presenta mejores indicadores que el promedio fronterizo, por ejemplo en temas como logros de aprendizaje y anemia, sin embargo, se debe resaltar que en toda esta zona no se encuentra ningún establecimiento de salud categorizado como “Hospital”, la presencia de sólo 114 médicos que arroja un total de 4.9 médicos por cada 10 mil habitantes, o carencias como que existan solo 168 instituciones educativas de nivel secundario, es decir, 15 colegios por cada mil kilómetros cuadrados.

La siguiente tabla nos muestra los principales indicadores para estos servicios:

Tabla N° 7: Indicadores de salud y educación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Norte (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	20.59	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	17.82	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	25.71	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	15.72	17.60	11.06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	22.2	18.3	34.8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	18.7	18.1	30.7

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSA)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

Así también, de acuerdo con el último mapa de pobreza monetaria provincial y distrital de 2018, esta zona presenta una incidencia de pobreza monetaria menor al promedio presentado en los distritos de frontera.

Tabla N° 8: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona Norte (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	36.5	41.0	20.5

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

a.2 Saneamiento y Energía

El cuadro que se muestra a continuación, se presenta información referente a los servicios de agua y desagüe, así como de electricidad de la Zona Norte, que resultan ligeramente mejores respecto al promedio fronterizo pero muy por debajo del promedio nacional.

Tabla N° 9: Indicadores de saneamiento y energía de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Norte (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	32.34	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	63.86	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	22.24	32.41	12.31

Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

a.3 Comunicación

En la temática de comunicaciones debemos señalar que las carencias son muy cercanas o superiores a los promedios de los distritos fronterizos.

Tabla N° 10: Indicadores de comunicación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Norte (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	97.34	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	30.35	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	93.70	97.01	71.96

Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

b. Zona amazónica fluvial

Son 21 distritos fronterizos de los departamentos de Amazonas, Loreto y Ucayali, con una extensión total de 240,800 km² y una población de 303,737 habitantes. Es decir que, en promedio, los distritos tienen 14,464 personas.

Mapa N° 11: Zona de Frontera Amazónica Fluvial



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.
Elaboración: propia

Dichas cifras representan respectivamente:

- El 73% del territorio de los distritos fronterizos y el 19% del total del territorio nacional.
- El 26% del total de la población de los distritos fronterizos

Está conformada por distritos muy extensos y con baja densidad poblacional, comparados con el promedio de los 84 distritos fronterizos.

- La superficie promedio de la zona de los distritos de esta zona es de 11,466 kms², mucho mayor que el promedio fronterizo que es de 3,946 km².
- La densidad poblacional es de 1.26 hab/km², mucho menor que el promedio fronterizo es de 3.6 hab/km².

Como referencia, el distrito de Napo, en Loreto, es el distrito más extenso de esta zona con 24,049 km², más grande que todo el departamento de Lambayeque que tiene 14,231 km² y casi nueve veces más grande que todo Lima Metropolitana que cuenta con 2,819 km².

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en esta zona está comprendida la ciudad de Pucallpa, capital del distrito de Callería y capital del departamento de Ucayali, que cuenta con una población de 149,999 habitantes, casi la mitad de la población de toda la Zona Amazónica Fluvial.

Si no tomamos en cuenta el distrito de Callería, la densidad poblacional de la zona alcanza un valor de 0.7 hab/km², que evidencia la alta concentración de población en un solo punto de la zona y la alta dispersión poblacional en el resto de esta.

Tabla N° 11: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona amazónica fluvial

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Amazonas	Bagua	Imaza	Chiriaco	4,430.84
2		Condorcanqui	El Cenepa	Huampami	5,458.48
3			Río Santiago	Puerto Galilea	8,035.28
4	Maynas	Napo	Napo	Santa Clotilde	24,049.95
5			Torres Causana	Pantoja	6,795.14
6	Loreto	Loreto	Tigre	Intutu	19,785.70
7			Trompeteros	Villa Trompeteros	12,246.01
8			Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla	Caballococha
9	Yavarí	Amelia		13,807.54	
10	Requena	Requena	Alto Tapiche	Santa Elena	9,013.80
11			Yaquerana	Angamos	10,947.16
12			Morona	Puerto Alegría	10,776.95

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
13		Datem del Maraón	Andoas	Alianza Cristiana	11,540.66
14		Putumayo	Putumayo	San Antonio del Estrecho	10,886.41
15			Rosa Panduro	Santa Mercedes	7,038.69
16			Teniente Manuel Clavero	Soplín Vargas	9,488.52
17			Yaguas	Remanso	17,725.02
18	Ucayali	Coronel Portillo	Callería	Pucallpa	10,485.41
19			Masisea	Masisea	14,102.19
20		Atalaya	Yurúa	Breu	9,175.58
21		Purús	Purús	Esperanza	17,847.76
				Total	240,800.16

El crecimiento poblacional en su conjunto es positivo.

- Entre 2007 y 2017, la población aumentó en 14,784 personas, pasando de 288,953 a 303,737, es decir que la población creció 5.1% en el periodo a una tasa anual de 0.49.
- Sin embargo, 11 de los 21 distritos tienen tasas de crecimiento poblacional negativas.

Esta zona presenta mayor dispersión que el promedio fronterizo. Sin contar el distrito de Callería:

- El 64% de la población vive en centros poblados de hasta 400 habitantes. El promedio de la frontera es de 57%.

Respecto al acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados:

- Existen 1092 centros poblados, es decir que hay solo 5 centros poblados por cada 1,000 kms². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- 59% de la población vive en la capital distrital y 21% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 80% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital. El promedio de los 84 distritos es de 93%.
- 52% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

Sin embargo, la presencia de la ciudad de Pucallpa genera distorsión, de forma que, si no se considera al distrito de Callería, las cifras cambian de forma considerable:

- Solo 22% de la población vive en la capital distrital y 39% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 61% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital.
- Solo 5% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

Esta zona lleva la denominación de “fluvial” debido a que, prácticamente, todo su territorio se articula a través de redes fluviales, donde se registran periodos de navegación de hasta semanas para llegar de un centro poblado hasta su capital departamental, como es el caso de la localidad de San Antonio del Estrecho, en el Putumayo, cuya conexión con Iquitos puede tomar hasta tres semanas de navegación. A esto se suma, como se mostrará a continuación, que los indicadores para esta zona son las más altas de la frontera, que evidencian las mayores carencias en cuanto a servicios.

b.1 Servicios Básicos

En cuanto a los servicios de educación y salud observamos que los valores de los indicadores tienen una distorsión importante dado que un solo distrito, Callería, concentra casi el 50% de la población, por lo tanto, para tener un panorama más real de este espacio de frontera, se omitirán los valores de los indicadores del distrito de Callería, cuya capital es la ciudad de Pucallpa.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, destaca el alto índice de desnutrición crónica en niños menores de 5 años que alcanza casi el 37%, casi el doble del promedio de los distritos de frontera, mientras que la anemia en menores de 3 años llega a poco más del 40%.

En materia educativa, sólo el 3.4% de los estudiantes logran resultados satisfactorios en comprensión lectora y el 1.8% en comprensión matemática, muy lejos de los promedios nacionales que alcanzan el 34.8% y 30.7%, respectivamente.

La siguiente tabla nos muestra los principales indicadores para estos servicios:

Tabla N° 12: Indicadores de salud y educación de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Fluvial (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	36.64	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	18.91	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	40.56	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	23.02	17.60	11.06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	3.4	18.3	34.8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	1.8	18.1	30.7

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Callería, cuya capital es la ciudad de Pucallpa.

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSU)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

A esto se suma que más del 47% de la población está calificada como pobre, valor que más que duplica el promedio nacional que alcanza el 20.5%.

Tabla N° 13: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona Amazónica Fluvial (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	47.6	41.0	20.5

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Callería, cuya capital es la ciudad de Pucallpa.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

b.2 Saneamiento y Energía

La siguiente tabla muestra la información referente a los servicios de agua y desagüe, así como de electricidad de la Zona Amazónica Fluvial, donde destaca claramente la falta del servicio de agua por red pública que afecta a más del 80% de las viviendas de esta zona, y la carencia del servicio de desagüe a casi el 95%.

Tabla N° 14: Indicadores de saneamiento y energía de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Fluvial (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	82.79	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	93.72	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	64.87	32.41	12.31

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Callería, cuya capital es la ciudad de Pucallpa.

Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

b.3 Comunicación

En materia de comunicaciones debemos señalar el alto porcentaje de hogares sin conexión a internet, como en casi todos los distritos de frontera, el mismo que alcanza casi el 100%, así como los hogares sin teléfono celular que casi quintuplican el promedio nacional.

Tabla N° 15: Indicadores de comunicación de la zona amazónica fluvial, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Fluvial (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	98.59	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	75.40	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	99.44	97.01	71.96

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Callería, cuya capital es la ciudad de Pucallpa.

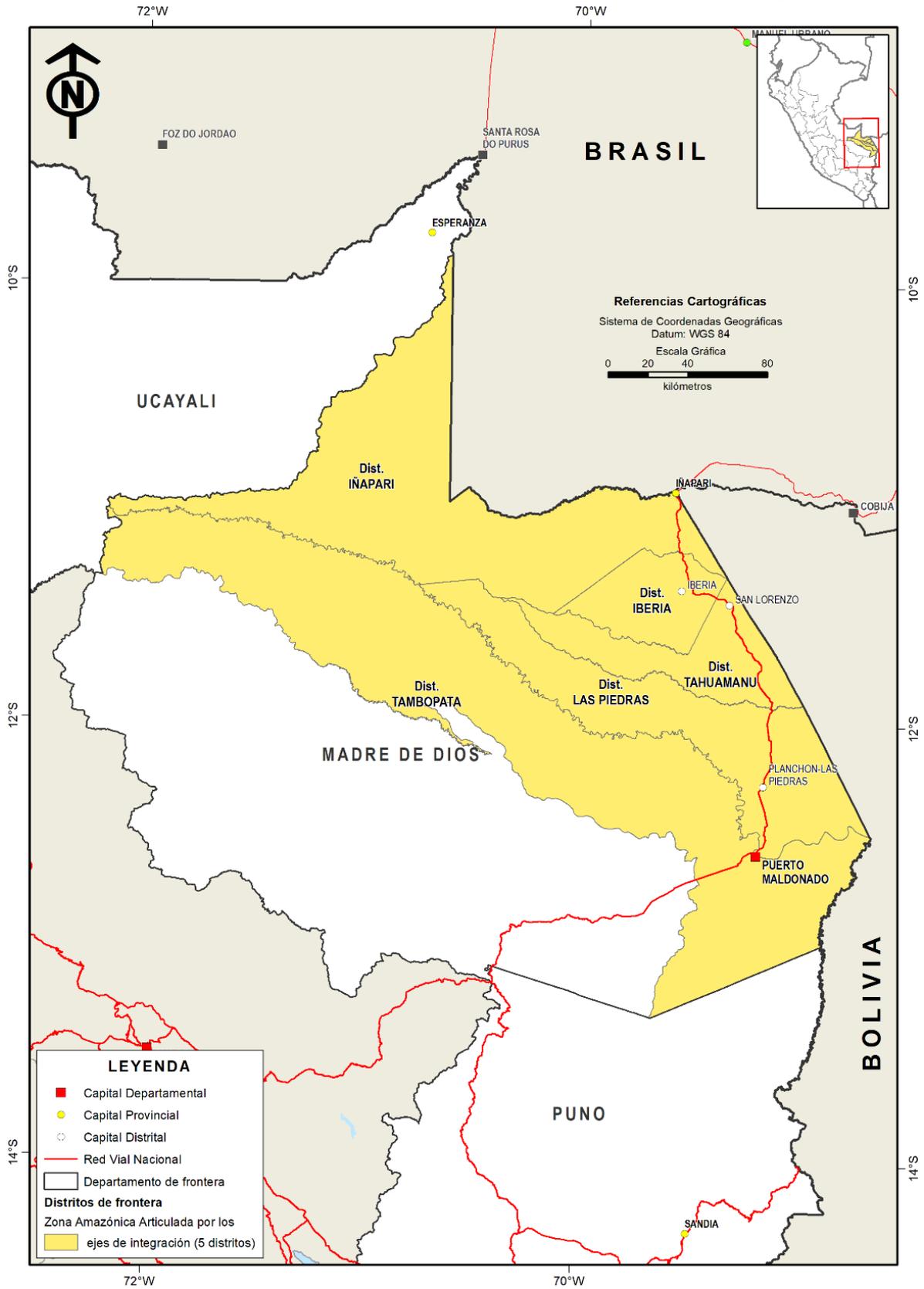
Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Así también, como ya se mencionó, el transporte por esta zona de frontera se realiza principalmente por río y recorriendo grandes distancias, en trayectos que demoran varios días o hasta semanas. Sin embargo, la situación se torna más aguda cuando sólo es posible acceder a ellas por vía aérea, con tarifas aéreas inaccesibles para la mayoría de su población.

c. Zona amazónica articulada por los ejes de integración

La Zona Amazónica Articulada es denominada así debido a que su territorio se encuentra conectada al territorio nacional y con las poblaciones del país vecino a través de la Carretera Interoceánica, cuya mayor concentración de población y, por consiguiente, de centros poblados, se localizan alrededor de esta importante carretera.

Mapa N° 12: Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.
Elaboración: propia

Figura N° 1: Puente sobre el río Madre de Dios



La zona está compuesta por los 5 distritos del departamento de Madre de Dios y tiene una extensión total de 50,447 km² y una población de 105,616 habitantes. Es decir que, en promedio, los distritos tienen 21,123 personas.

Dichas cifras representan respectivamente:

- El 15% del territorio de los distritos fronterizos.
- El 9% del total de la población de los distritos fronterizos.

Está conformada por distritos muy extensos y con baja densidad poblacional, comparados con el promedio de los 84 distritos fronterizos.

- La superficie promedio de la zona de los distritos de esta zona es de 10,089 km², mucho mayor que el promedio fronterizo que es de 3,946 km².
- La densidad poblacional es de 2.09 hab/km², menor que el promedio fronterizo es de 3.6 hab/km². Sin considerar la ciudad de Puerto Maldonado, tenemos que la densidad poblacional es de apenas 0.5 hab/km².

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en esta zona está comprendida la ciudad Puerto Maldonado que tiene alrededor de 82,000 habitantes, es decir, que un solo distrito (Tambopata) de esta zona concentra el 78% de la población total, reafirmando

una alta concentración de población en un solo centro poblado y más de 20 mil personas dispersas en amplias extensiones de territorio.

Tabla N° 16: Departamento, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Madre de Dios	Tambopata	Tambopata	Puerto Maldonado	22,218.56
2			Las Piedras	Las Piedras	7,032.21
3		Tahuamanu	Iñapari	Iñapari	14,853.66
4			Iberia	Iberia	2,549.32
5			Tahuamanu	San Lorenzo	3,793.90
				Total	50,447.65

Esta zona está creciendo demográficamente a un ritmo acelerado:

- Registró una tasa intercensal 2007-2017 de 3.28 anual, el más alto de todas las zonas de frontera.
- En números reales tenemos que la población se incrementó en 29,169 personas, es decir en 38%.

Esta zona presenta mayor dispersión que el promedio fronterizo. Sin contar la ciudad de Puerto Maldonado:

- El 42% de la población vive en centros poblados de hasta 400 habitantes. El promedio de la frontera es de 57%.
- 33% de la población vive en centros poblados de 200 personas. El promedio de la frontera es de 36%.

Respecto al acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados:

- Existen 152 centros poblados, es decir que hay solo 3 centros poblados por cada 1,000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- 81% de la población vive en la capital distrital y 9% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 90% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital. El promedio de los 84 distritos es de 93%.
- 86% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

Sin embargo, la presencia de la ciudad de Puerto Maldonado genera distorsión, de forma que, si no se considera al distrito de Tambopata, las cifras cambian de forma considerable:

- Solo 35% de la población vive en la capital distrital y 24% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 59% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital.
- Solo 37% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

En toda la zona encontramos sólo un centro poblado de casi 5,000 habitantes que es la localidad de Iberia, seguido de la localidad de Iñapari con 1890 habitantes, ambas localizadas en la provincia de Tahuamanu, y que se convierten en las más relevantes después de la ciudad capital de Puerto Maldonado.

c.1 Servicios Básicos

Como ya se mencionó, la ciudad de Puerto Maldonado, capital departamental y del distrito de Tambopata, genera una distorsión en cuanto a los indicadores de la zona, toda vez que concentra más del 77% de la población total de esta zona de frontera por lo que, los indicadores que a continuación se mencionan, no lo tomaran en cuenta.

Respecto a los servicios de esta zona, destaca el alto grado de anemia que afecta a los niños menores de cinco años cuyo valor sobrepasa el 50%, así como la anemia en gestantes que llega al 33%, casi el doble del promedio nacional. Así también, encontramos que sólo existen 1.4 médicos por cada 10,000 habitantes, muy distante del promedio nacional que llega a los 12.8 médicos por diez mil habitantes.

La siguiente tabla nos muestra los principales indicadores para estos servicios:

Tabla N° 17: Indicadores de salud y educación de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Articulada (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	10.61	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	32.89	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	51.95	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	12.09	17.60	11.06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	18.80	18.3	34.8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	13.40	18.1	30.7

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tambopata, cuya capital es la ciudad de Puerto Maldonado.

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSAL)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

En cuanto a la pobreza monetaria total, la zona presenta un valor muy por debajo al resto de la frontera, llegando a 4.9%.

Tabla N° 18: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona Amazónica Articulada (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	4.9	41.0	20.5

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tambopata, cuya capital es la ciudad de Puerto Maldonado.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

c.2 Saneamiento y Energía

La siguiente tabla entrega información referente a los servicios de agua y desagüe, así como de electricidad de la Zona Amazónica Articulada. Para esta zona, resalta claramente el alto porcentaje de viviendas sin servicio de desagüe por red pública, valor que más que duplica el promedio nacional, así como registra también, un porcentaje importante de 38% de viviendas sin abastecimiento de agua por red pública.

Tabla N° 19: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Articulada (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	37.92	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	75.30	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	19.67	32.41	12.31

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tambopata, cuya capital es la ciudad de Puerto Maldonado.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

c.3 Comunicación

En comunicaciones observamos nuevamente, como en toda la frontera, un alto porcentaje de hogares sin conexión a internet, el mismo que alcanza casi el 100%, impidiendo como se puede entender, la implementación de proyectos de Tecnología de Información y Comunicación (TIC) y servicios como telemedicina y teleducación. Así también, a pesar de que actualmente en grandes ciudades no sea un indicador tan relevante, se observa que más de un 98% de los hogares no cuenta con conexión a un teléfono fijo.

Tabla N° 20: Indicadores de comunicación de la Zona de Frontera Amazónica Articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Amazónica Articulada (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	98.22	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	15.37	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	92.12	97.01	71.96

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tambopata, cuya capital es la ciudad de Puerto Maldonado.

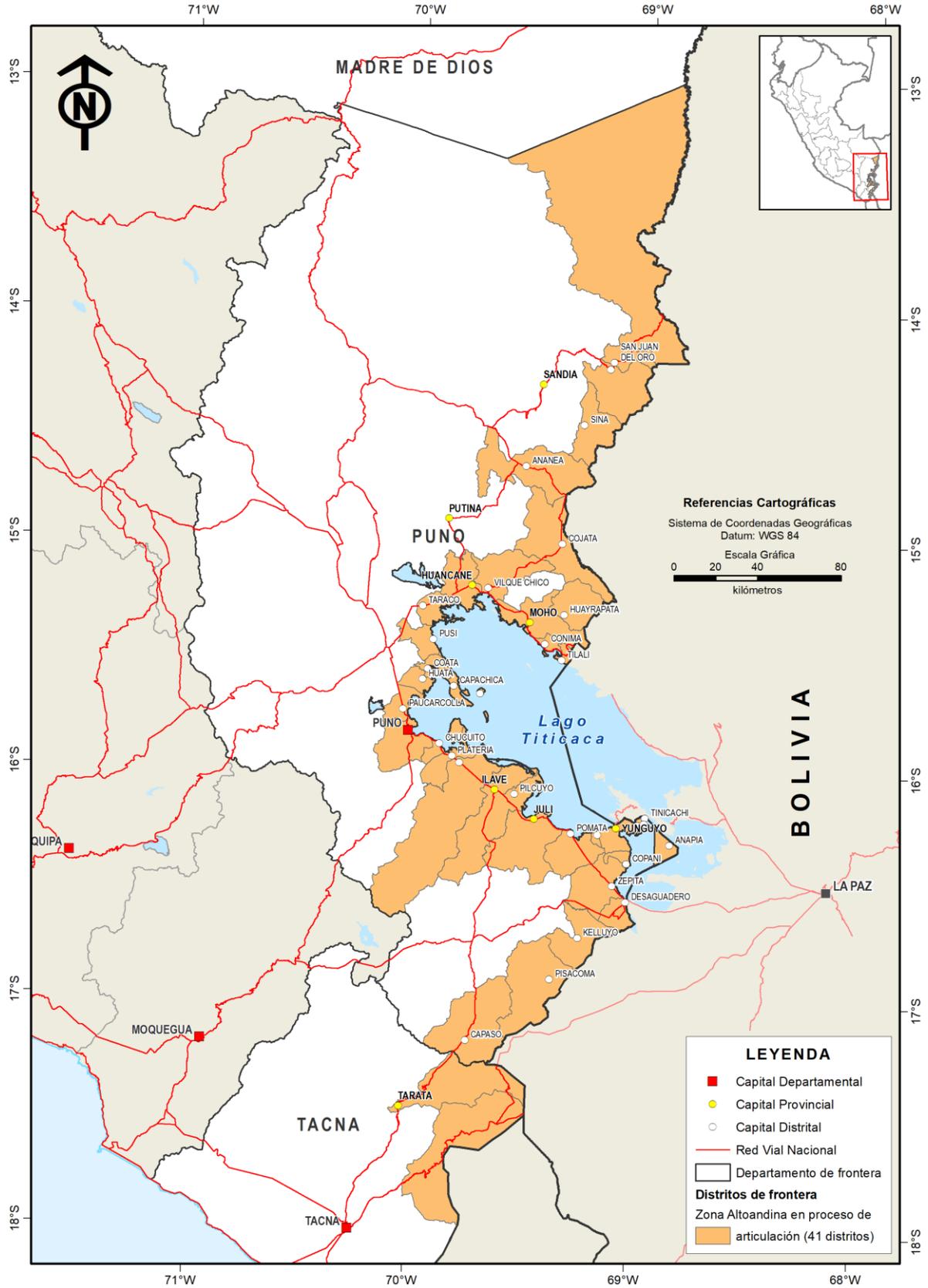
Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

Es necesario reiterar que, esta Zona Amazónica Articulada es denominada así debido a que su espacio se encuentra conectada al interior del país y, principalmente con las poblaciones fronterizas del Brasil, a través de la Carretera Interoceánica.

d. Zona altoandina en proceso de articulación

La Zona Altoandina es denominada así porque la mayor parte de su territorio se encuentra localizada en la meseta del Titicaca y su entorno inmediato, aunque también comprende espacios amazónicos como es buena parte de la provincia de Sandía.

Mapa N° 14: Zona altoandina en proceso de articulación



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.
 Elaboración: propia

La zona está compuesta por 41 distritos la mayoría de los cuales son ribereños al lago Titicaca. 39 de ellos corresponden al departamento de Puno y sólo 2 al departamento de Tacna. En conjunto, alcanzan una superficie de 26,715 km². La zona tiene una población muy numerosa que asciende a 474,151 personas. Es decir que, en promedio, los distritos tienen 11,565 personas.

Dichas cifras representan respectivamente:

- El 8% del territorio de los distritos fronterizos.
- El 40% del total de la población de los distritos fronterizos.

Está conformada por distritos pequeños y con alta densidad poblacional, comparados con el promedio de los 84 distritos fronterizos.

- La superficie promedio de la zona de los distritos de esta zona es de 652 km², mucho menor que el promedio fronterizo que es de 3,946 km², que denota una fuerte atomización de la demarcación y de la gestión territorial.
- La densidad poblacional es de 18 hab/km², mucho mayor que el promedio fronterizo es de 3.6 hab/km².

Puno es el distrito más relevante en la dinámica territorial de este espacio, así como el más poblado, cuya capital del mismo nombre, tiene 135,288 habitantes, es decir que aglutina el 29% del total de la zona.

Tabla N° 21: Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona altoandina en proceso de articulación

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Puno	Puno	Puno	Puno	5,462.63
2			Acora	Acora	1,941.09
3			Amantani	Amantani	15.00
4			Capachica	Capachica	117.06
5			Chucuito	Chucuito	121.18
6			Coata	Coata	104.00
7			Huata	Huata	130.37
8			Paucarcolla	Paucarcolla	170.04
9			Platería	Platería	240.63
10		Chucuito	Juli	Juli	720.38
11			Desaguadero	Desaguadero	178.21
12			Kelluyo	Kelluyo	485.77
13			Pisacoma	Pisacoma	959.34
14			Pomata	Pomata	382.58
15			Zepita	Zepita	546.57
16		El Collao	Ilave	Ilave	874.57
17			Capaso	Capaso	1,039.25

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)	
18	Puno	Huancané	Pilcuyo	Pilcuyo	157.00	
19			Huancané	Huancané	381.62	
20			Cojata	Cojata	881.18	
21			Pusi	Pusi	199.13	
22			Taraco	Taraco	198.02	
23			Vilque Chico	Vilque Chico	499.38	
24		Moho	Moho	Moho	495.80	
25			Conima	Conima	72.95	
26			Huayrapata	Huayrapata	388.35	
27			Tilali	Tilali	48.15	
28		San Antonio De Putina	Ananea	Ananea	939.56	
29			Sina	Sina	163.43	
30		Sandia	San Juan del Oro	San Juan del Oro	197.14	
31			Yanahuaya	Yanahuaya	670.61	
32			San Pedro de Putina Punco	Putina Punco	5,361.88	
33		Yunguyo	Yunguyo	Yunguyo	170.59	
34			Anapia	Anapia	9.54	
35			Copani	Copani	47.37	
36			Cuturapi	San Juan de Cuturapi	21.74	
37			Ollaraya	San Miguel de Ollaraya	23.67	
38			Tinicachi	Tinicachi	6.20	
39			Unicachi	Marcaja	11.10	
40			Tacna	Tacna	Palca	1,417.86
41		Tarata		Tarata	864.31	
				Total	26,715.25	

Esta zona está perdiendo población de forma preocupante:

- Registró una tasa intercensal 2007-2017 de -1.8 anual, el decrecimiento más alto de todas las zonas de frontera.
- 37 de los 41 distritos tienen tasas negativas en el periodo 2007 – 2017, dando como resultado una reducción de la población en 93,763 personas, es decir, una pérdida poblacional de 17%.

Esta zona presenta mayor dispersión que el promedio fronterizo. Sin contar la ciudad el distrito de Puno:

- El 61% de la población vive en centros poblados de hasta 400 habitantes. El promedio de la frontera es de 57%.

- 39% de la población vive en centros poblados de 200 personas. El promedio de la frontera es de 36%.

Respecto al acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados:

- Existen 3224 centros poblados, es decir que hay 121 centros poblados por cada 1,000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- 44% de la población vive en la capital distrital y 55% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 99% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital. El promedio de los 84 distritos es de 93%.
- 47% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

La presencia de la ciudad de Puno genera distorsión, de forma que, si no se considera al distrito del mismo nombre, las cifras anteriores se modifican:

- Solo 24% de la población vive en la capital distrital y 74% en un radio de 30 km de distancia.
- Solo 25% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

d.1 Servicios Básicos

Esta zona se ve afectada, como en la gran mayoría de los distritos de frontera, de un alto porcentaje de anemia en niños menores de 3 años, valor que alcanza el 45.54%, sumándose a esta situación la escasa cobertura de médicos por habitante, llegando a solo 4.8 por cada diez mil habitantes.

La siguiente tabla nos muestra otros indicadores para estos servicios:

Tabla N° 22: Indicadores de salud y educación de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Altoandina (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	12.76	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	27.28	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	45.54	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	16.89	17.60	11.06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	23.3	18.3	34.8

Función	Variable	Zona Altoandina (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	29.1	18.1	30.07

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Puno, cuya capital es la ciudad de Puno.

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSU)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

La incidencia de la pobreza monetaria total afectaba a casi el 45% de la población de la zona, el más alto registrado después de la Zona Amazónica Fluvial.

Tabla N° 23: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona Altoandina (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	44.1	41.0	20.5

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Puno, cuya capital es la ciudad de Puno.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

d.2 Saneamiento y Energía

En materia de saneamiento, esta zona presenta carencias considerables. Es así como más del 83% de viviendas carece del servicio de desagüe por red pública y, más del 60%, no cuenta con abastecimiento de agua por res pública.

Tabla N° 24: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Altoandina (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	60.78	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	83.42	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	29.27	32.41	12.31

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Puno, cuya capital es la ciudad de Puno.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

d.3 Comunicación

En materia de comunicaciones, resulta particular que más del 40% de hogares carezcan aún de un teléfono celular, mientras siguen siendo evidentes la falta de telefonía fija y la conexión a internet.

Tabla N° 25: Indicadores de comunicación de la Zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Altoandina (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	99.39	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	41.54	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	98.22	97.01	71.96

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Puno, cuya capital es la ciudad de Puno.

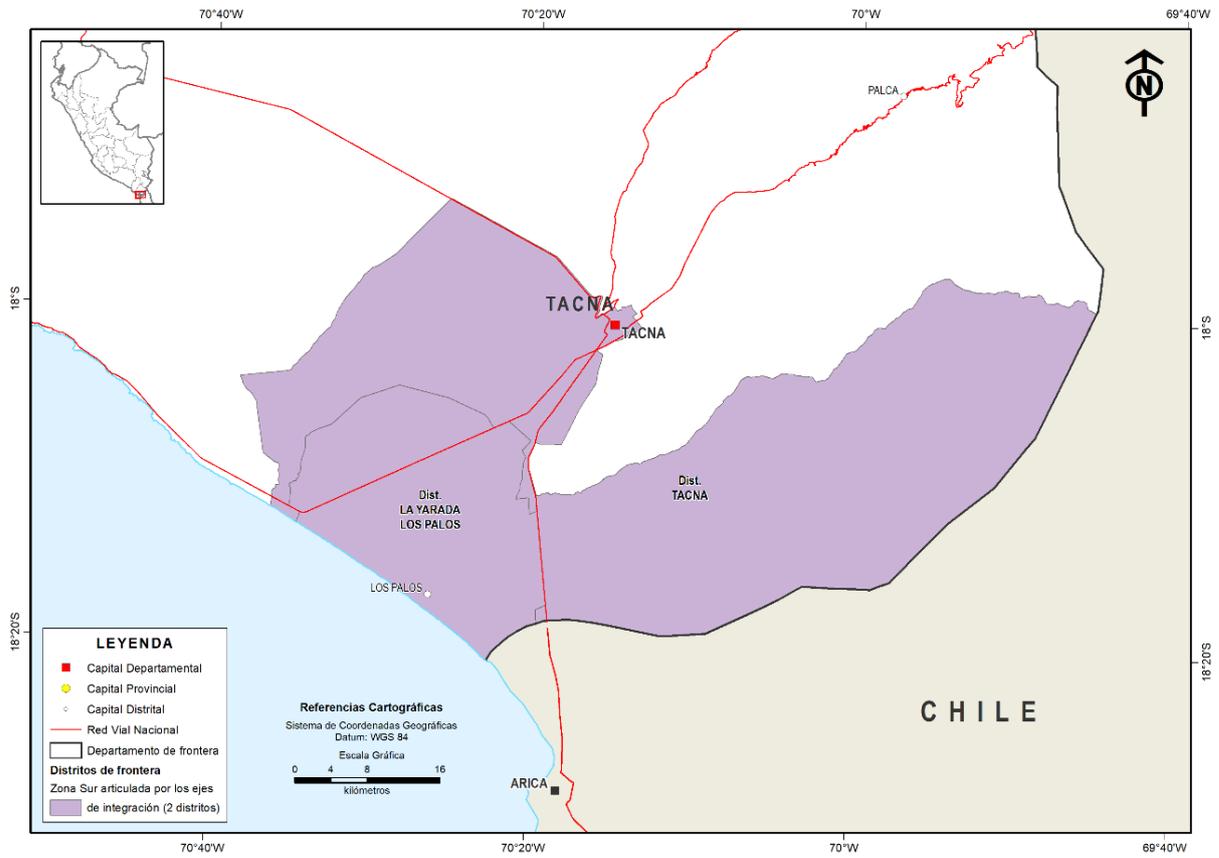
Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

Esta zona también se encuentra articulada por sendas vías terrestres, donde destacan el Corredor Vial Interoceánico Sur Perú – Brasil, mediante el Tramo 4 que une las localidades de Inambari y Azángaro, la carretera Ilo – Desaguadero, y a través de ésta última, conectada a la ciudad de La Paz, Bolivia.

e. Zona sur articulada por los ejes de integración

Esta zona se encuentra articulada a través de la carretera Panamericana, cuya extensión llega hasta la frontera con Chile donde se ubica el paso de frontera de Santa Rosa, paso terrestre con el mayor flujo de personas. Además, cuenta con una conexión vial hacia Bolivia a través de la carretera Tacna – Collpa – La Paz.

Mapa N° 15: Zona sur articulada por los ejes de integración



Fuentes: IGN, MTC, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.

Elaboración: propia

La zona está compuesta por 2 distritos del departamento de Tacna que en conjunto tienen una extensión de 2,407 km² y tiene una población de 98,531.

Dichas cifras representan respectivamente:

- El 0.7% del territorio de los distritos fronterizos.
- El 8% del total de la población de los distritos fronterizos

Está conformada por distritos pequeños y con alta densidad poblacional, comparados con el promedio de los 84 distritos fronterizos.

- La superficie promedio de la zona de los distritos de esta zona es de 1,204 km², mucho menor que el promedio fronterizo que es de 3,946 km².
- La densidad poblacional es de 41 hab/km², es más de 10 veces mayor que el promedio fronterizo es de 3.6 hab/km².

Tacna es el distrito más relevante en la dinámica territorial de este espacio, así como el más poblado, que forma parte de la ciudad de Tacna y cuya población asciende a 92,972 que corresponden al 94% del total de la zona.

Tabla N° 26: Departamento, provincia, distritos, capitales y superficie de los distritos de la Zona sur articulada por los ejes de integración

Nro.	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Tacna	Tacna	Tacna	Tacna	1,877.78
2			La Yarada Los Palos	Los Palos	529.40
Total					2,407.18

En esta zona se incrementa la población, aunque a un ritmo lento. Registró una tasa intercensal 2007-2017 de 0.43 anual, que se refleja en el incremento de la población en 4,103 personas, es decir un 4.3%.

Esta zona presenta mayor concentración poblacional que el promedio fronterizo.

- El 37% de la población vive en centros poblados de hasta 400 habitantes. El promedio de la frontera es de 57%.

Respecto al acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados:

- Existen 87 centros poblados, es decir que hay 36 centros poblados por cada 1,000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- 88% de la población vive en la capital distrital y 12% en un radio de 30 km de distancia. Es decir que el 100% de la población tiene acceso relativamente rápido a los servicios de la capital distrital. El promedio de los 84 distritos es de 93%.
- 100% de la población vive en un radio de distancia de 50 km de una ciudad de más de 50,000 habitantes.

e.1 Servicios Básicos

Al analizar los indicadores básicos de esta zona, encontramos que son relativamente mejores al de las otras zonas, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Tabla N° 27: Indicadores de salud y educación de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Sur (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Salud	Desnutrición Crónica en niños menores de 5 años - 2018 ^{1/}	2.77	23.51	17.12
	Anemia Gestantes - 2018 ^{1/}	13.83	21.17	18.91
	Anemia en niños menores de 3 años - 2018 ^{1/}	23.06	38.16	37.49
Educación	Población de 3 años a más que no sabe leer y escribir ^{2/}	6.63	17.60	11.06

Función	Variable	Zona Sur (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Comprensión Lectora - Año 2018 ^{3/}	61.0	18.3	34.8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio - Matemática - Año 2018 ^{3/}	61.9	18.1	30.7

Fuentes:

1/ Sistema de información del estado nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud (INS). Ministerio de Salud (MINSA)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3/ Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2018. Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes (UMC), Ministerio de Educación (MINEDU)

Sin embargo, cabría considerar que esta zona tiene solo 2 distritos, y uno de ellos es el distrito de Tacna que alberga la capital departamental del mismo nombre, y el que presenta los mejores indicadores, algunos de ellos hasta mejores que el promedio nacional.

Si analizamos solamente el distrito de La Yarada Los Palos, encontramos que los valores de estos indicadores se reducen considerablemente, como sucede con el logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora y matemática, donde sólo un 34.8% y un 40.3% de los estudiantes, respectivamente, logran un aprendizaje satisfactorio.

Para el año 2018, la incidencia de la pobreza monetaria total afectaba a solo el 8.1% de la población de esta zona, considerablemente menor al promedio de los distritos de frontera; sin embargo, ésta alcanza el 15.1% para el distrito de La Yarada Los Palos.

Tabla N° 28: Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona Sur (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia Pobreza Monetaria Total 2018	8.1	41.0	20.5

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

e.2 Saneamiento y Energía

Como se mencionó anteriormente, en esta zona se ubica el distrito capital del departamento de Tacna con indicadores relativamente superiores respecto al resto de zonas, por esta razón, para analizar los indicadores de saneamiento y energía, nos referiremos sólo al distrito de La Yarada Los Palos.

De esta manera, podemos observar que los servicios de agua y desagüe por red pública afectan a más del 90% de las viviendas del distrito, mientras que el 40% carece de alumbrado eléctrico.

Tabla N° 29: Indicadores de saneamiento y energía de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Sur (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Saneamiento y Energía	Viviendas sin abastecimiento de agua por red pública	90.97	56.54	21.68
	Viviendas sin servicio de desagüe por red pública	99.26	79.98	33.36
	Viviendas sin alumbrado eléctrico por red pública	39.77	32.41	12.31

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tacna, cuya capital es la ciudad de Tacna.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

e.3 Comunicación

En materia de comunicaciones, y analizando solamente el distrito de La Yarada Los Palos, encontramos valores extremos en hogares sin teléfono fijo y conexión a internet, valores considerablemente altos considerando la cercanía a la ciudad de Tacna.

Tabla N° 30: Indicadores de comunicación de la Zona sur articulada por los ejes de integración, respecto al promedio de fronteras y total nacional

Función	Variable	Zona Sur (%)	Prom. Distritos de frontera (%)	Perú (%)
Comunicación	Hogares sin teléfono fijo	99.06	98.73	78.12
	Hogares sin teléfono celular	12.55	42.51	16.23
	Hogares sin conexión a internet	89.51	97.01	71.96

Nota: En los datos de indicadores no se consideran los correspondientes al distrito de Tacna, cuya capital es la ciudad de Tacna.

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2020.

Es importante señalar que esta zona se encuentra articulada a través de la carretera Panamericana, cuya extensión llega hasta la frontera con Chile donde se ubica el paso de frontera de Santa Rosa, paso terrestre en frontera con el mayor flujo de personas. Además, cuenta con una conexión vial hacia Bolivia a través de la carretera Tacna – Collpa – La Paz, donde actualmente se viene evaluando binacionalmente la habilitación de un paso de frontera.

CAPÍTULO III

LA ACTUACION DEL ESTADO PERUANO EN LAS FRONTERAS

En este capítulo se hará un repaso por la institucionalidad y los instrumentos establecidos a lo largo del tiempo para generar desarrollo en los espacios fronterizos, así como para procurar un adecuado relacionamiento entre la población peruana de la frontera con las localidades de los países vecinos.

En ese recorrido, a partir de 1998, se establece una nueva dinámica de relacionamiento fronterizo con Ecuador que luego se va haciendo extensivo a los otros países colindantes y que da lugar a mecanismos e instrumentos específicos para el tratamiento de la integración fronteriza, los mismos que se ven reforzados con la inclusión de dicha temática en los encuentros del más alto nivel del relacionamiento bilateral. Asimismo, surgen iniciativas multilaterales, como las de la CAN, que establecieron líneas de trabajo de largo alcance.

En el plano nacional, en 2011 se estableció un esquema de gestión que sigue vigente y sobre el que se han alcanzado importantes avances dirigidos a ordenar el accionar del estado, estableciendo prioridades y procurando la interacción de los actores de carácter nacional, regional y local.

En ese sentido, al cumplirse el bicentenario de la independencia, existe un esquema frondoso para promover el desarrollo y la integración de las fronteras que, si bien no ha resuelto todavía las grandes limitaciones de los espacios fronterizos, como se ha podido ver en los capítulos anteriores, si ha permitido generar experiencias y modelos importantes y constituye una base para el trabajo futuro y para desarrollar estrategias que articulen las acciones de carácter nacional con las oportunidades del relacionamiento con los países vecinos.

3.1 Concepción del desarrollo y la integración en la frontera, evolución de su institucionalización

A finales de la tercera década del siglo XX, el Perú era virtualmente un país sin límites internacionales definidos. Sólo los límites con Bolivia y Brasil estaban claramente establecidos, mientras que se mantenían controversias territoriales con Chile, Colombia y Ecuador, las mismas que recién fueron definitivamente resueltas en 1929, 1934 y 1942, respectivamente.

Sin embargo, en los años inmediatos siguientes a la solución de estos diferendos territoriales, no se aplicó ninguna política de fomento del desarrollo de los territorios fronterizos, sino que éstos continuaron tan abandonados como lo habían estado antes de resolver estos conflictos, es decir, siguieron jugando un rol marginal y periférico dentro de la economía y la sociedad peruana, siendo que, en la mayoría de casos, la presencia de guarniciones militares y de puestos de vigilancia, se convirtieron en el único símbolo de soberanía nacional en las fronteras.

Hacia fines de la década de 1960, la planificación asumió un rol directriz en la actuación del Estado como promotor del desarrollo. Es así como el “Plan Nacional de Desarrollo del Quinquenio 1971 – 1975”, definió una estrategia de acondicionamiento territorial cuyos elementos eran: 1) Una política de desarrollo regional, selectiva y especializada,

que permitiera otorgar una función a cada unidad territorial del país; y, 2) La implantación de una administración regional, que terminara con los males del excesivo centralismo y facilitara la aplicación y evaluación de la política de desarrollo regional.

Lo medular de este instrumento consistía en concentrar la acción del Estado donde hubiera mayor densidad poblacional, así como las mejores condiciones para la explotación de los recursos naturales, áreas a las que se acordó denominar “zonas de acción concentrada” (ZAC). Sin embargo, al margen de que esa medida tuvo muy poco énfasis en su aplicación, ninguna ZAC comprendía territorios a los que podría tipificarse como fronterizos.

Durante la década de 1970, la doctrina de la “seguridad nacional” tuvo acogida en varios países de América Latina dirigidos por gobiernos militares, entre los que se encontraba el Perú, es así que mediante Decreto Supremo N° 009-76-RE, de diciembre de 1976, se creó el Consejo Nacional de Fronteras, bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo principal de “Proponer al Supremo Gobierno la política de fronteras del Estado, en concordancia con los objetivos nacionales de desarrollo y seguridad”.

Dicho Consejo funcionó en forma intermitente hasta inicios de la década de 1990, pudiéndose señalar que su labor no tuvo la trascendencia que su alta misión ameritaba, fundamentalmente por la falta de apoyo presupuestario para ejecutar proyectos especiales en las zonas de frontera, situación que limitó el cumplimiento de sus objetivos. Adicionalmente debe señalarse que su concepción y atribuciones lo tipificaban básicamente como un órgano consultivo en asuntos de soberanía nacional más que una entidad promotora del desarrollo fronterizo.

Una situación diferente se generó en 1977, con la creación del Comité de Coordinación Multisectorial de Asentamientos Rurales (COCOMAR), ya que mediante Decreto Ley N° 21184, se hizo posible –por lo menos inicialmente– apoyar la constitución de las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMAR), mediante la instalación de licenciados del ejército y sus familias en apartados lugares de los territorios amazónicos peruanos, con el fin de fomentar las denominadas “fronteras vivas”. Sin embargo, este programa perdió progresivamente su impulso inicial, dado que la crisis económica y fiscal de fines de esa década determinó que se recortaran los presupuestos que permitían apoyar estos programas.

No obstante, los UMAR han logrado subsistir hasta la actualidad, funcionando en remotos lugares de la frontera con el Ecuador, Brasil y Bolivia. Concretamente tenemos a la UMAR N° 1 Urakusa – Amazonas, en la frontera con Ecuador; la UMAR N° 2 Angamos – Loreto, UMAR N° 3 Cantagallo, UMAR N° 5 Breu y UMAR N° 6 Puerto Esperanza, toda ellas en Ucayali, en la frontera con Brasil, así como la UMAR N° 4 Iberia – Madre de Dios, en la frontera con Bolivia y Brasil.

A nivel de Carta Magna, la Constitución Política de 1979 ordenaba en sus artículos 259° al 268°, el establecimiento de las regiones en el Perú y la formulación del Plan Nacional de Regionalización, señalándose que, para delimitar las regiones, se debía utilizar como

uno de los criterios “El tratamiento geopolítico que considera el reforzamiento de las áreas fronterizas, su potenciación, articulación e integración a la economía y sociedad nacional”. De este modo, por lo menos nominalmente, las fronteras aparecían como componentes importantes de las propuestas de creación de regiones.

Bajo el impulso de este mandato descentralista y, en tanto se creaban las regiones, el gobierno dispuso en setiembre de 1985, la ejecución de Programas de Desarrollo micro regional en 52 ámbitos de nivel provincial del interior del país, que comprendía el 54% de la población rural y el 36% del territorio nacional.

De esas 52 circunscripciones, 10 fueron provincias fronterizas (dos sobre la frontera con el Ecuador, una con Colombia, tres con Brasil, tres con Bolivia y una con Chile); pero en esencia, no puede afirmarse que su inclusión dentro del citado programa haya respondido a su situación fronteriza, sino al hecho de que encajaban dentro de los criterios técnicos manejados para definirlos a nivel nacional.

Por lo demás, los recursos destinados a las micro regiones, dentro de un cuadro de severa crisis económica y de escasez de recursos fiscales, fueron muy modestos, de modo que no representaron un aporte significativo en el propósito de revertir las condiciones de atraso y marginación que caracteriza a estas áreas.

Por su parte, la actual Constitución Política, que entró en vigencia el 01 de enero de 1994, señala en el segundo párrafo de su artículo 44° que: “(...) es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras (...)”. Este mandato no se tradujo en ningún dispositivo legal hasta que en junio de 1998, mediante Resolución Suprema N° 333-98-PCM, se creó la Comisión Multisectorial de la Frontera Nor-Oriental, la misma que fue presidida por un representante del Ministerio de Defensa y estuvo encargada de “(...) establecer y concretar políticas para el desarrollo económico, social y cultural de la zona de frontera nor-oriental, comprendida en el ámbito territorial de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto”.

En su corto período de vigencia, hasta mayo de 2001, la Comisión Multisectorial desarrolló una intensa actividad que se tradujo en la organización de los Comités Multisectoriales Regionales en cada uno de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) involucrados, la coordinación de la formulación de Planes Anuales de Desarrollo de la Frontera Nor-Oriental, así como las acciones cívicas periódicas de apoyo a las comunidades nativas de frontera, que comprendieron asistencia médica, distribución de alimentos, módulos educativos y útiles escolares, símbolos patrios, instalación de paneles solares y radio comunicación, incluyendo la capacitación en el manejo de estos instrumentos, entre otros. Asimismo, la Comisión ofreció apoyo en la ejecución de estudios de saneamiento ambiental (agua-desagüe) y editaba una revista de difusión de sus actividades.

Respecto al fortalecimiento de la institucionalización de la temática fronteriza, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el artículo 16 del Decreto Supremo N° 006-99-RE, modificó su Ley Orgánica y creó al Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo como órgano consultivo de dicho ministerio, encargado de formular recomendaciones

orientadas el desarrollo sostenible de las áreas de frontera y a la realización de los planes binacionales y multinacionales de desarrollo fronterizo.

El artículo 21 del mencionado dispositivo legal, creó la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites (DNDFL), órgano de línea de la Cancillería encargado de promover y ejecutar las acciones vinculadas al ejercicio de los derechos de soberanía territorial, marítima, aérea y del espacio del Perú sustentados en sus disposiciones legales y en sus compromisos internacionales.

Asimismo, en calidad de Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo, el citado Decreto Supremo reconoció a la DNDFL como el órgano responsable de promover, coordinar y asegurar las acciones de desarrollo que puedan llevar a cabo entidades públicas y privadas para el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas nacionales, estableciéndose además su deber de asegurar la formulación de los programas de desarrollo y presupuestales, supervisar su ejecución y desplegar las iniciativas de carácter legal, técnico y operativo destinadas a promover el desarrollo sostenible de las zonas de frontera en el ámbito nacional, regional y fronterizo.

Bajo este marco normativo, la DNDFL estructuró un programa de trabajo e impulsó un amplio conjunto de temas relacionados al desarrollo y la integración fronteriza del Perú con los cinco países limítrofes, a la instrumentación de la política comunitaria andina sobre desarrollo e integración fronterizo vigente, así como a la elaboración de documentos y propuestas para ser considerados por el Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo. Sin embargo, el diseño del Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo como órgano consultivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue considerado por algunos sectores como insuficiente para el manejo de un tema que tiene una connotación claramente interdisciplinaria y plantea una responsabilidad multisectorial.

Atendiendo a esa realidad, mediante Decreto Supremo N° 057-2001-PCM, del 21 de mayo de 2001, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras, en reemplazo del antes mencionado Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo, con el encargo de proponer la política de Estado en materia de desarrollo fronterizo, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento.

Si bien este Consejo lo presidía el Ministro de Relaciones Exteriores, para hacerlo más funcional se dispuso que los sectores del Gobierno Nacional sean representados por un viceministro. Asimismo, a fin de garantizar una adecuada participación de los actores del ámbito local fronterizo en la formulación de propuestas y en la coordinación de la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Fronterizo, el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras contaba con tres Comisiones Macro Regionales de Desarrollo Fronterizo, compuestas por los presidentes de los CTAR y representantes de cinco categorías de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, otro aspecto importante fue la creación de un Comité Asesor, integrado por funcionarios de alto nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, así como por la Secretaría de Defensa Nacional, que tenía el encargo de proponer al Consejo los criterios y prioridades para la asignación de recursos de inversión que financien el desarrollo de las regiones fronterizas.

3.2 Otros instrumentos de acción para la dinamización económica en la frontera

Como se ha podido ver en los numerales anteriores, durante el proceso consolidación de la institucionalidad en materia de desarrollo e integración fronteriza, el Perú ha contado con un conjunto de cabos sueltos, carentes de coherencia y organicidad. Del mismo modo, se puede identificar que de manera aislada a lo largo de los años se han venido dando algunas disposiciones legales de corte sectorial que centran su atención, o parte de ella, en otorgar algunos beneficios a los espacios fronterizos con la finalidad de dinamizar su economía.

Es el caso, por ejemplo, de la Ley N° 23407, Ley General de Industrias, de mayo de 1982, que en su capítulo IV señala las circunscripciones fronterizas en las que las empresas industriales que se establezcan en frontera estarán exoneradas de todo tributo (excepto las contribuciones a la seguridad social, los derechos de importación y los tributos municipales). A ciencia cierta, se trata de la primera ley promocional de un sector económico que establece un tratamiento global diferenciado y más favorable a las circunscripciones fronterizas, si bien una cuestión distinta es la real concreción de estos beneficios a favor de espacios en donde la carencia de infraestructura productiva y lo reducido del mercado los hacen casi imposible de ser aprovechados.

Con posterioridad a este dispositivo, sólo la Ley N° 25100, Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial, de setiembre de 1989, establece como uno de sus objetivos la “integración de las zonas fronterizas a la economía nacional”, ley a cuyo amparo se crearon zonas francas y de tratamiento especial, varias de ellas en territorios de frontera, siendo la única que logró ser implementada la Zona de Tratamiento Especial de Tacna (ZOTAC), hoy ZOFRATACNA.

Ulteriormente, mediante Decreto Legislativo 704, Ley de Zonas Francas, Zonas de Tratamiento Comercial Especial y Zonas Especiales de Desarrollo, de noviembre de 1991, se crearon seis zonas industriales y dos zonas comerciales, de las cuales sólo dos: la zona franca de Ilo y la zona comercial de Tacna, seguían activas hacia 1996. En virtud de ello, en agosto de 1996 el gobierno derogó en parte el Decreto Legislativo 704 y promulgó los Decretos Legislativos N° 842 y N° 864, de agosto y octubre de 1996, respectivamente, en virtud de los cuales se generaron nuevas zonas denominadas Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS, para utilizar la infraestructura física ya existente en las zonas francas de Ilo, Matarani y Paita y en la Zona de Tratamiento Comercial Especial de Tacna. Más adelante, con arreglo a la Ley N° 26953 del 21 de mayo de 1998, se creó CETICOS en el departamento de Loreto; sin embargo, transcurridas más de dos décadas, actualmente no se han iniciado sus operaciones.

A pesar de todo este marco promocional del desarrollo basado en exenciones tributarias, las zonas francas y los CETICOS no han logrado desarrollarse. En cuanto a estos últimos, algunas de las deficiencias que confrontan son: rezago en infraestructura portuaria; ausencia de aeropuertos cercanos e idóneos para el transporte de carga, en particular de bienes perecibles; ausencia de mano de obra calificada; heterogéneo e insuficiente desarrollo de redes de agua y electricidad; insuficiente conexión vial con los espacios circundantes. A ello debe agregarse que la reglamentación específica que

generalmente se ha emitido vía resolución suprema propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas, ha establecido exigencias difíciles de cumplir o que no introducen estímulos entre los potenciales inversionistas, creando más bien en razón de su profusión y constante cambio, un ambiente de incertidumbre respecto a la permanencia en el tiempo de las medidas promocionales que con tan buena intención inicialmente fueron dictadas.

En otras oportunidades, el interés esporádico del Estado por los espacios fronterizos se ha traducido en la introducción de medidas correctivas a situaciones negativas ocasionadas por sus propias actuaciones. Es el caso de las políticas de subsidios que, al propiciar desequilibrios artificiales en las fronteras entre la oferta y la demanda de productos básicos, con grave perjuicio a los intereses económicos del Estado, motivó la promulgación de dispositivos tales como el Decreto Ley N° 20786, de noviembre de 1974, que obligaba a fijar las cantidades de abastecimiento de los productos subsidiados para los departamentos y provincias fronterizas. Durante el período gubernamental 1985-1990, proliferaron los dispositivos legales de este corte, en relación directa con la profundización de la crisis económica que vivía el país.

Finalmente, cabe efectuar una mención a lo que durante todo el período revisado ha venido constituyendo una preocupación de los gobiernos para con los territorios de frontera amazónica: la aprobación de un régimen aduanero y tributario especial. Desde 1938, Perú y Colombia tienen suscrito un acuerdo denominado Convenio de Cooperación Aduanera, por medio del cual se comprometen a aplicar en los territorios amazónicos de los dos países definidos en dicho Convenio, un régimen de libre importación, exoneración total de gravámenes a las importaciones de productos originarios de dichos territorios, y aplicación de gravámenes diferenciados (estipulados en un arancel común) a una vasta gama de productos cuya relación se negocia periódicamente, cualquiera sea su origen o procedencia. Este Convenio no sólo tiene el propósito de satisfacer en condiciones adecuadas las necesidades de los pobladores de dichos territorios amazónicos, sino también promover en ellos las actividades industrial y comercial. Adicionalmente, en 1965 el gobierno peruano, mediante Ley N° 15600, declaró zona liberada de impuestos a la Región de la Selva, por el plazo de quince años, término posteriormente ampliado.

Ambos instrumentos han tipificado, en esencia, una política de desarrollo selectivo de una parte del territorio nacional -el de la Amazonía- en donde la percepción del fenómeno fronterizo es muy clara en el tramo del río Amazonas en donde confluyen nuestros límites con Brasil y Colombia. Sin embargo, al igual que lo que ocurre con la Ley de Industrias, la estrechez del mercado, la carencia de infraestructura básica, no han estimulado mayormente la implantación de industrias en la Amazonía peruana, de modo que este régimen no ha sido un factor decisivo de crecimiento y diversificación económica de esa región.

Como parte de un nuevo esfuerzo para superar las limitaciones que confronta la Amazonía peruana en la perspectiva del desarrollo sostenible e integral, el gobierno aprobó en diciembre de 1998 la Ley N° 27037, "Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía", la misma que establece las condiciones para la inversión pública y la

promoción de la inversión privada. En materia de inversión pública, esta Ley básicamente precisa los sectores que deberán destinar a gastos de capital en la Amazonía no menos del 10 % de su asignación para dicho fin, en cada ejercicio presupuestal. En materia de inversión privada, establece una serie de beneficios tributarios, traducidos en reducción o exoneración del pago del Impuesto a la Renta o del Impuesto General a las Ventas, según el tipo de actividad económica que desarrollen. Mediante los Decretos Supremos N° 005, N° 031 y N° 103-99-EF, así como a través de la Resolución Suprema N° 088-99-SUNAT, se reglamentaron las diversas disposiciones tributarias contenidas en esta Ley promocional; sin embargo, el hecho de no haberse evaluado previamente el impacto de dicha norma en la inversión y el desarrollo de la Amazonía ha hecho que hasta la actualidad no se haya obtenido un cambio importante.

3.3 El nuevo marco jurídico e institucional en materia de desarrollo e integración fronteriza

Desde julio de 2011, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2013-RE, se desarrolla un marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza que se encuentra vigente hasta la actualidad. Dicho marco normativo, recoge las experiencias anteriores y a partir de ellas aborda de una manera más orgánica la temática fronteriza con un enfoque territorial. Para ello, la mencionada norma define y divide los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, regulando las relaciones de las entidades públicas en las fronteras, además de crear el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

El artículo 12° de la mencionada Ley Marco, también conocida como Ley de Fronteras, dispone la creación del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF), el mismo que comprende a todas las entidades públicas del Estado y a los tres niveles de gobierno, vinculándolas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones en favor de la población de frontera; promoviendo, orientando y coordinando el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza.

El SINADIF se encuentra compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF), así como por los comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, teniendo al Ministerio de Relaciones Exteriores como órgano rector de dicho sistema funcional.

El CONADIF es la máxima instancia multisectorial y multinivel encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú. El CONADIF depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores,

teniendo una Secretaría Ejecutiva a cargo de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de dicho ministerio.

En la práctica, este espacio permite concertar y priorizar acciones que muchas veces nacen de la propia demanda ciudadana y son transmitidas por sus autoridades regionales y locales, con la finalidad de ser atendidas de manera integral con todos los sectores del Gobierno Nacional. Estas acciones buscan generar mejores condiciones para que la población de frontera aproveche adecuadamente las oportunidades derivadas de la dinámica fronteriza y se reviertan los procesos que afectan de forma negativa el desarrollo de su población, así como el control del territorio por parte del estado, contribuyendo al fortalecimiento de nuestra soberanía y seguridad nacional.

Considerando que estas acciones deben ser adoptadas al más alto nivel a fin de generar un verdadero cambio, la Ley de Fronteras dispone que el CONADIF lo conformen el Ministro de Relaciones Exteriores, quién lo preside, los Ministros de Defensa y del Interior –en calidad de miembros permanentes–, los ministros de Estado de acuerdo a la agenda a tratar, los gobernadores regionales de fronteras, tres alcaldes de frontera de nivel provincial y tres alcaldes de frontera de nivel distrital, quienes actúan en representación sus pares, así como el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Figura N° 2: Elección de representantes de autoridades locales de frontera ante el CONADIF



EL CONADIF tiene entre sus principales funciones aprobar las estrategias de desarrollo e integración fronterizas y evaluar su cumplimiento, propiciar mecanismos de articulación interinstitucional e intergubernamental que permitan una adecuada atención a las demandas de la población fronteriza, el fortaleciendo la presencia institucional del Estado, entre otras.

Es importante tener presente que, si bien el CONADIF es una plataforma en la que se priorizan y articulan intervenciones en frontera, este no tiene entre sus funciones la ejecución de proyectos de inversión pública, ya que estos son ejecutados por los sectores y gobiernos subnacionales en el marco de sus competencias y con cargo a sus propios pliegos presupuestales. Por lo tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores no sustituye las competencias sectoriales, regionales y locales sobre desarrollo, sino que únicamente las articula con un enfoque transfronterizo.

Desde el año 2013, en el que entró en vigencia el Reglamento de la Ley de Fronteras, se efectuaron intentos fallidos para instalar el CONADIF, toda vez que por su propia conformación se hacía muy difícil coincidir las agendas de sus miembros. Es por eso que recién en 2015, se realizó la primera sesión ordinaria de dicho consejo y, hasta la actualidad, se han reunido un total de 5 veces, siendo la última de ellas la más significativa, realizada el 13 de diciembre de 2019, toda vez que se llevó a cabo por primera vez de manera descentralizada, en la ciudad de Chachapoyas – Amazonas y, además, contó por primera vez con la presencia del Presidente de la República.

Durante dicha reunión se resaltó la necesidad continuar realizando las sesiones del CONADIF en las fronteras, con la finalidad de que todos los funcionarios y servidores públicos vinculados a la solución de la problemática fronteriza, puedan tener un mayor acercamiento a la realidad de dichos espacios y, a partir de ello, desarrollar iniciativas innovadoras que generen cambios relevantes y sostenibles en nuestras fronteras.

Figura N° 3: Clausura de la V Sesión Ordinaria del CONADIF en Chachapoyas – Amazonas, 2019



Fuente: Andina – Agencia Peruana de Noticias
<https://andina.pe/agencia/galeria-presidente-vizcarra-clausura-v-consejo-nacional-desarrollo-fronteras-chachapoyas-7983.aspx>

Desde el año 2015 hasta la fecha, se han obtenido una serie de logros en el marco del CONADIF que, aunque no son numerosos, han sentado las bases para colocar en las agendas ministeriales y regionales, la atención a la problemática fronteriza y la necesidad que tenemos como país, de reivindicar el rol del Estado en la entrega de servicios de calidad a la población fronteriza, que se mencionan a continuación.

3.3.1 La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

Si bien a nivel constitucional, desde 1993 existía la obligación de establecer y ejecutar una Política de Fronteras en el país, es recién a partir de 2011 con la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que se encarga expresamente al CONADIF formular la denominada Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Es importante tener en cuenta que, en el año 2011, no existía un marco normativo que determinara los procedimientos para la construcción de una política nacional y, aunque el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecía sus contenidos mínimos, estos no se encontraban claramente definidos o desarrollados. Ante esta situación, el Reglamento de la Ley de Fronteras, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2013-RE, desarrolló los aspectos básicos a tener en cuenta durante la formulación, ejecución y seguimiento de la Política de Fronteras.

En agosto de 2017, durante la II sesión ordinaria del CONADIF, se aprobó formalmente el inicio del proceso de formulación de la Política de Fronteras, comprometiendo a todos los sectores del Gobierno Nacional, así como a los gobiernos regionales y locales de frontera, a participar activamente en su elaboración, el mismo que culminó con su aprobación a través del Decreto Supremo N° 019-2018-RE, publicado el 17 de junio de 2018.

Respecto al proceso de formulación de la mencionada política, es importante señalar que se marcó un punto de inflexión ya que, por primera vez en 197 años de vida republicana, el Estado peruano aprobó una Política de Fronteras, la misma que tiene por finalidad brindar los lineamientos que permitan ordenar la aproximación de los sucesivos gobiernos y los sectores nacionales para un tratamiento integral y sostenible de nuestras fronteras.

Asimismo, se debe remarcar que la elaboración de esta política nacional a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en calidad de ente conductor, se realizó de acuerdo a lo señalado en la Ley de Fronteras y su reglamento, así como bajo los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales.

En ese sentido, como parte del proceso de la formulación el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinó con todos los sectores del Gobierno Nacional, así como con los gobiernos regionales y locales de frontera, quienes desde un inicio mostraron un especial interés en coadyuvar en la construcción de este importante instrumento de gestión. Para tal efecto, se realizaron cuatro talleres, dos en Lima y dos descentralizados:

en Puno e Iquitos, así como reuniones sectoriales con representantes de los ministerios, gobiernos regionales y locales de frontera, así como con diversas entidades vinculadas a la temática fronteriza.

A pesar de la complejidad que implica unir las distintas problemáticas de frontera y abordarlas en una sola política nacional, la Política de Fronteras es un documento técnico que nació como resultado de un trabajo consensuado tanto a nivel multisectorial como intergubernamental, cuyo trabajo se realizó por espacio de ocho meses y que recoge tanto las experiencias de los sectores en fronteras, así como el enfoque territorial de la problemática fronteriza aportada por los propios gobiernos subnacionales.

En el ámbito nacional, la Política de Fronteras se enmarca en las 34 políticas de Estado del Acuerdo Nacional y en los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Asimismo, fue formulada atendiendo el compromiso del Estado peruano con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, así como dentro del enfoque de bienestar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), siendo transversal a las políticas multisectoriales y sectoriales, pero además involucrando la activa participación de los gobiernos regionales y locales.

La Política de Fronteras tiene como objetivo general la promoción del desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional.

En esa misma línea, desarrollan cuatro objetivos específicos:

Objetivo Específico N° 1. Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera
Busca impulsar el desarrollo humano y el fomento a la movilidad, la ocupación segura, ordenada y regular, así como el uso sostenible de los espacios fronterizos, fortaleciendo las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil.

Objetivo Específico N° 2. Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional
Busca la incorporación de las poblaciones de los espacios de frontera a la dinámica del desarrollo nacional, orientado a consolidar el desarrollo de la dimensión social, económica, ambiental, cultural e institucional en un proceso sostenible; es decir, una integración hacia dentro.

Objetivo Específico N° 3. Integración competitiva en los espacios de frontera
Busca promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes, en el marco de los compromisos internacionales, ello considerando que actualmente las poblaciones de zona de frontera se encuentran en desigualdad de condiciones tanto con las comunidades fronterizas extranjeras como con las comunidades del interior del país, lo que imposibilita una integración competitiva con los países vecinos. Para ello, es necesario fortalecer a nuestras poblaciones de frontera

a fin de que se encuentren en iguales o mejores condiciones que las poblaciones de los países vecinos y se beneficien del proceso de integración.

Objetivo Específico N° 4: Seguridad y defensa nacional

Busca garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el estado constitucional de derecho, la cohesión y la paz social; así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera.

Los objetivos de la Política de Fronteras se encuentran orientados a cerrar brechas de acceso a servicios y bienes, impulsando la presencia del estado en espacios de fronteras para integrar a dicha población a la dinámica del desarrollo nacional y para fortalecer sus capacidades en el proceso de integración con los países vecinos. De esta forma, la Política de Fronteras busca lograr una gestión articulada entre los ministerios, los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades del estado que actúen en fronteras, para lograr el desarrollo socio económico y cultural de nuestras zonas de frontera, considerando la protección de los derechos humanos, resaltando el respeto de los pueblos indígenas u originarios e inmigrantes y fortaleciendo la identidad nacional.

Cabe destacar que mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD, publicada el día 14 de noviembre de 2018, el CEPLAN aprobó la Guía de Políticas Nacionales, la misma que, de manera complementaria al Reglamento que regula las políticas nacionales, establece la metodología para la elaboración de políticas nacionales y dispone que todos los sectores inicien un proceso de inventario de las políticas nacionales bajo su rectoría o conducción.

En dicho contexto, con Resolución Ministerial N° 266/RE, de fecha 12 de abril de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue el primer sector en concluir su inventario y aprobar la lista sectorial de políticas nacionales bajo su rectoría o conducción, dentro de las cuales se encuentra la Política de Fronteras.

A partir de la entrada en vigor de la Guía de Políticas Nacionales, se inició un proceso de adecuación de la Política de Fronteras a efectos de cumplir con la nueva metodología propuesta, el mismo que actualmente se encuentra en curso a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con la participación de todos los ministerios del Gobierno Nacional, así como los gobiernos regionales y locales que forman parte del CONADIF.

Cabe destacar que este es un proceso complejo, toda vez que la metodología aplicada requiere el uso de evidencias, lo que resulta difícil de obtener toda vez que existen muchas entidades públicas cuya data no la generan a nivel de distritos de frontera o no llegan a distritos de frontera de ámbito rural. En ese sentido, la construcción participativa de dicha información es la que viene demandando muchos esfuerzos de parte de los sectores y los niveles de gobierno en frontera; sin embargo, resulta vital realizar este ejercicio para construir una herramienta de gestión pública adecuada que genere una adecuada toma de decisiones en espacios tan complejos como las fronteras del Perú.

3.3.2 Calificación de áreas críticas de frontera y la atención prioritaria del estado

Para fines de aplicación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, en la Ley de Fronteras y su norma reglamentaria, se han establecido sub-espacios de frontera articulados entre sí, a través de ejes y corredores de desarrollo e integración fronterizas, que van desde el ámbito local o áreas de frontera hasta las denominadas macro regiones de frontera.

En dicho marco, a fin de priorizar las acciones en materia de desarrollo e integración fronteriza, el artículo 10° Literal c) del Decreto Supremo N° 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley de Fronteras, faculta al CONADIF a calificar determinados espacios como áreas críticas de frontera que pueden comprender distritos de frontera o parte de ellos. Dichos ámbitos deben estar caracterizados por presentar graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad. Estas características exigen una atención prioritaria del Estado peruano hasta que puedan superar sus condiciones de criticidad.

En base a esta facultad, el CONADIF ha calificado hasta la fecha trece (13) áreas críticas de frontera en base a dos criterios principalmente:

- El alto grado de desarticulación, exclusión y pobreza, es decir espacios territoriales de baja accesibilidad, débil presencia del Estado y carencia de servicios básicos, estos últimos debido principalmente a la presencia de poblaciones dispersas que dificultan una atención inmediata por parte del Estado, generándose un sobrecosto en la provisión de servicios a dicha población.
- Problemas de implicancia transfronteriza, es decir que en el marco de la interacción fronteriza se verifican fenómenos crecientemente agudos de contrabando, producción ilícita de drogas y narcotráfico, así como la incursión ilegal de ciudadanos de los países limítrofes.

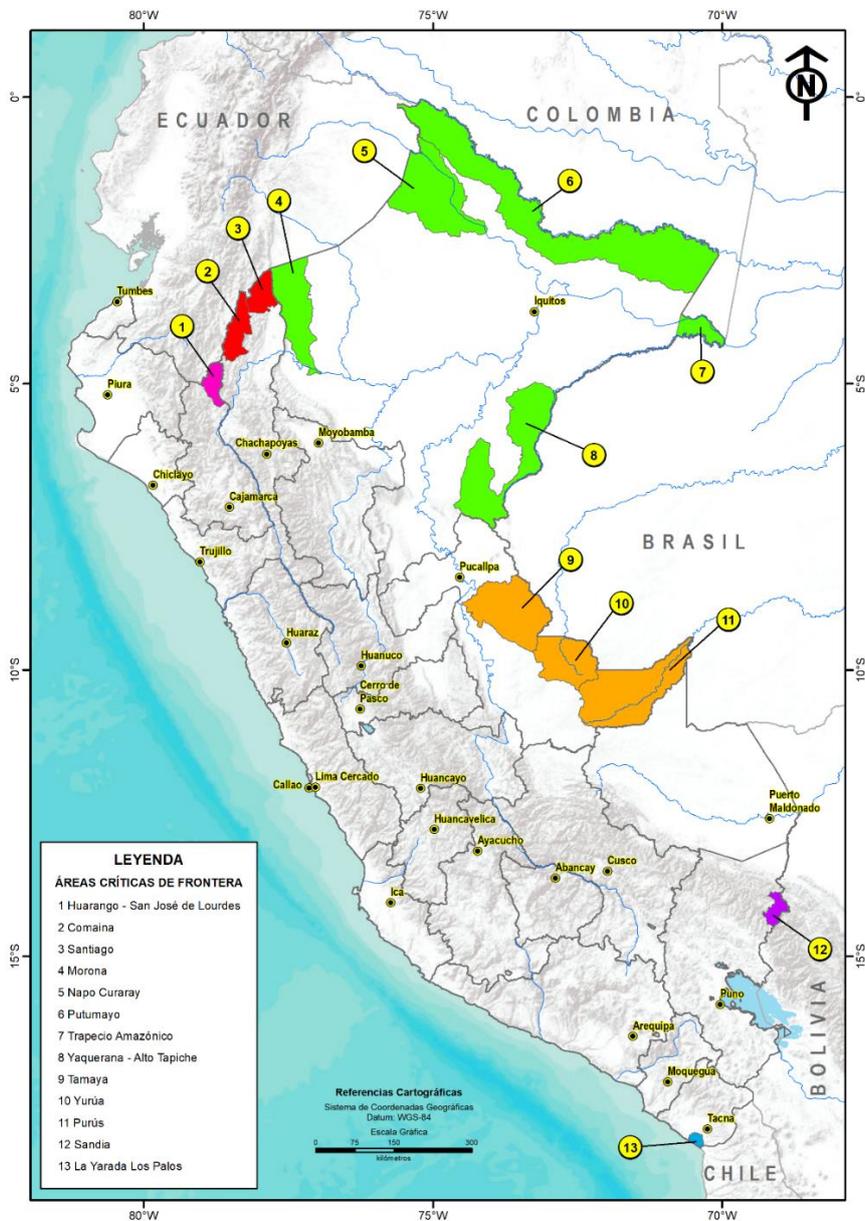
En el marco de lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Fronteras, desde el 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, había mantenido como vía de aproximación a las autoridades de las fronteras, la formulación de Planes de Acción Directa (PAD). La naturaleza no vinculante de los PAD para los sectores y niveles de gobierno hizo que no hubiera incidencia en el cierre de brechas existentes para una plena incorporación de las fronteras a la vida nacional. Reconocer que esta modalidad no era adecuada, supuso un cambio de giro para la atención de las necesidades de la población en frontera.

A efectos de generar un cambio real en las áreas críticas de frontera, el CONADIF acordó impulsar una iniciativa, a través de su Secretaría Ejecutiva, que permita a las entidades públicas contar con una herramienta normativa que los faculte presupuestalmente a priorizar intervenciones en las áreas críticas de frontera, la misma que se plasmó a través del Decreto Supremo N° 005-2018-RE, que estableció las acciones de desarrollo sostenible e integración fronteriza para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera. Este dispositivo legal establece que las entidades públicas establecidas en el

artículo 4°, deben enfocar esfuerzos y recursos para la atención de dichos espacios a través de tres líneas acción:

- Implementar y rehabilitar la infraestructura de transporte, acorde con la realidad de cada área crítica, así como la conectividad aérea a través de los vuelos cívicos de la Fuerza Aérea del Perú y los vuelos subsidiados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Fortalecer la atención que brinda el Estado a la población, concentrando los servicios en los Núcleos de Desarrollo e Integración de cada una de las áreas críticas.
- Fortalecer la producción local, especialmente de las producciones vinculadas al intercambio fronterizo.

Mapa N° 16: Áreas Críticas de Frontera calificadas por el CONADIF



Fuentes: IGN, INEI (Perú). EOX::Maps. Natural Earth.

Elaboración: propia

La nueva estrategia aprobada por el CONADIF, busca superar a los denominados PAD, reconociendo la necesidad de atender de manera transversal y conjunta a las poblaciones de las áreas críticas de frontera, teniendo en cuenta las manifestaciones sociales que se vienen produciendo en dichos espacios, adoptando decisiones multisectoriales que permitan sumar esfuerzos a fin de disponer lo necesario para actuar de manera concreta e inmediata, comprometiendo recursos económicos con la finalidad de revertir los marcados desniveles de desarrollo y pobreza, así como previniendo que se incrementen los conflictos sociales en nuestras zonas fronterizas.

El mencionado Decreto Supremo está orientado a regular la actividad multisectorial funcional en los espacios de frontera, la misma que tiene por objeto establecer las acciones de desarrollo sostenible e integración que de manera articulada permitan la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera, calificadas como tal por el CONADIF, con la finalidad de revertir las condiciones de desarticulación, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas de la población, generando condiciones que les permita integrarse adecuadamente con el interior del país y con las poblaciones de los países vecinos.

Debido a la baja densidad y alta dispersión de la población en las áreas críticas de frontera, especialmente las que se ubican en la Amazonía, para esta intervención se consideró importante concentrar la inversión y acción del estado en determinados centros poblados para que cumplan funciones de promotores del desarrollo local y faciliten la integración con las poblaciones de los países vecinos. A estos centros poblados importantes ubicados en las áreas críticas de frontera se les denominó Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI).

La acción en los NDI tiene como objetivo fortalecer el poblamiento de las fronteras. Para ello, se busca apoyar a los centros poblados donde se concentre el mayor número de servicios del estado como salud y educación, pero que, por problemas como la difícil accesibilidad y la carencia de infraestructura básica, no llegan a brindar una adecuada atención a la población.

En ese sentido, a través de esta iniciativa se busca promover la inversión sectorial para que los NDI cuenten con conectividad, es decir con medios de transportes, ya sean terrestres, fluviales o aéreos, dependiendo de la realidad de la zona, así como con sistemas de comunicación, energía, agua y saneamiento que permitan que el estado pueda brindar una mejor atención y que la población eleve su calidad de vida. Asimismo, en los NDI se busca concentrar las acciones de fortalecimiento de capacidades productivas locales que promuevan las instancias sectoriales, regionales y locales.

Es importante señalar que, hasta diciembre de 2019, esta iniciativa había permitido que los sectores hayan destinado más de 4 millones de soles en intervenciones para dichos ámbitos, los mismos que han contribuido al cierre de brechas sociales y económicas en las áreas críticas de frontera. Sin embargo, la situación de emergencia sanitaria a causa del COVID-19, declarada formalmente en el Perú el 16 de marzo de 2020, generó retrasos en algunas intervenciones ya programadas por los sectores, así como la reorientación de recursos para la atención a la emergencia, pese a que las carencias que

se presentan en las áreas críticas de frontera, las han hecho más vulnerables frente al virus. En ese sentido, si bien algunos proyectos vinculados al tema energético o de conectividad han retomado su curso durante este periodo de emergencia, se espera que durante el desarrollo del año 2021, tanto los sectores como los gobiernos subnacionales de frontera, continúen otorgando el tratamiento prioritario que requieren las mencionadas áreas críticas.

Finalmente, se debe resaltar que mediante el Decreto Supremo N° 019-2018-RE que aprobó la Política de Fronteras, se derogó el artículo 57 del Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que disponía la elaboración y ejecución de los PAD en las áreas críticas de frontera, manteniéndose hasta la actualidad la atención prioritaria a las áreas críticas de frontera establecida por el Decreto Supremo N° 005-2018-RE.

3.4 Los mecanismos e instrumentos bilaterales y multilaterales de integración fronteriza

3.4.1 Los instrumentos multilaterales

La firma del Acuerdo de Paz entre el Perú y Ecuador en 1998, a través del que se culmina la demarcación de la frontera terrestre entre los dos países y se establece un nuevo marco de cooperación, establece un hito en el tratamiento de la frontera con los países vecinos, dado que se generan nuevas condiciones de confianza y colaboración acordes con una visión moderna del tema.

Otro hecho fundamental es la adopción de la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, en 1999, a través de la Decisión 459, que establece los objetivos, estrategias y lineamientos para el trabajo conjunto en la materia con Bolivia, Colombia, Ecuador y Bolivia. Asimismo, se conformó el Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo – GANIDF, en el marco del que se gestaron otros instrumentos que han tenido una gran repercusión como la Decisión 501 y la Decisión 502.

La Decisión 501 estableció la conformación de las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF como el espacio para el trabajo conjunto de los países colindantes para promover el desarrollo sostenible a través de planes y proyectos. A partir de dicho instrumento, se establecieron las ZIF Perú – Ecuador (sobre la base del ámbito del Plan Binacional), Perú – Colombia y Perú – Bolivia. Asimismo, inspirados en los componentes de dicha Decisión Perú y Brasil adoptaron un acuerdo bilateral para conformar una Zona de Integración Fronteriza. Para la mayor parte de las ZIF, los países han formulado y aprobado los respectivos planes de desarrollo según lo previsto en la Decisión 501.

Por otro lado, a través de la Decisión 502 – Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF se establecieron los objetivos y lineamientos para promover el mayor relacionamiento entre los países facilitando el tránsito por la frontera. A través de dicha Decisión, se acuerda realizar los mayores esfuerzos para que las entidades que realizan control fronterizo de los países andinos intercambien información y hasta realicen sus

actuaciones compartiendo un espacio físico único y articulando sus procedimientos, con el fin de hacer más transparentes los procesos y reducir al mínimo posible el tiempo que toma el paso de personas, vehículos y mercancías por los pasos de frontera habilitados. Al amparo de la Decisión 502, se han conformado mejores esquemas de control fronterizo coordinados con Ecuador y Bolivia, así como se ha avanzado de forma significativa en ese tema con Chile bajo la inspiración de la experiencia andina.

3.4.2 El trabajo bilateral con los países vecinos

En el marco de la política de integración bilateral, el Perú ha conformado importantes mecanismos como son los *Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales*, los mismos que constituyen el espacio de diálogo y coordinación político – diplomático del más alto nivel que actualmente se viene llevando a cabo con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile, contribuyendo así al desarrollo de una agenda amplia y profunda con estos países vecinos.

Para nuestro país, el Gabinete Binacional Perú- Ecuador fue el primero en ser constituido en el año 2007, mientras que los demás gabinetes fueron creados en años más recientes: 2014 con Colombia, 2015 con Bolivia y 2017 con Chile.

Respecto al relacionamiento bilateral con el Brasil, si bien no se ha constituido un gabinete binacional, existen mecanismos en los que se aborda la temática bilateral presididos por las Cancillerías, como el Mecanismo de Consultas Políticas Perú-Brasil y la Comisión Vicemisterial de Integración Fronteriza.

Es importante señalar que al finalizar cada uno de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, los presidentes de ambos países suscriben mínimamente dos documentos con la finalidad de otorgarle a este mecanismo un marco de trabajo permanente, ordenado, predecible y un horizonte de trabajo anual:

- La Declaración Presidencial, que es carácter eminentemente político.
- El Plan de Acción, documento de carácter programático que contiene los compromisos asumidos por los Ministerios y sus organismos públicos adscritos que participan en las reuniones bilaterales.

Los gabinetes binacionales se celebran anualmente y de manera alternada bajo la presidencia de los mandatarios de los dos países y los Ministros de Estado, con la finalidad de adoptar acuerdos y hacer el seguimiento de los mismos, sobre diversos temas de la relación bilateral, como educación, salud, producción, energía, planeamiento, gestión de recursos naturales entre otros temas, que son organizados en ejes temáticos.

Dichos gabinetes cuentan con un eje temático relacionado a la dinámica fronteriza, en el que se establecen compromisos bilaterales que deben ser ejecutados por las instituciones competentes de ambos países participantes.

La identificación de las propuestas de integración fronteriza que son presentadas en los gabinetes binacionales, así como la implementación de los compromisos que se derivan de los mismos, fluyen desde y hacia los territorios fronterizos, a través de Comisiones Binacionales y Comités de Frontera, que se han conformado con todos los países vecinos.

Asimismo, además de los gabinetes binacionales antes mencionados, el Perú cuenta con los siguientes mecanismos bilaterales con cada uno de sus países vecinos:

a. Perú – Ecuador

La Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, creada por el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza Peruano-Ecuatoriano suscrito en 1998, fue el eje principal del proceso de integración peruano-ecuatoriano. Esta instancia de nivel político y de carácter representativo, cuyas funciones en la práctica han sido subsumidas tácitamente por el Gabinete Binacional Perú – Ecuador desde 2007, tiene el encargo de impulsar, apoyar y coordinar en forma dinámica la cooperación e integración entre los dos países, prestando especial atención al desarrollo de las regiones fronterizas y a la complementación empresarial y productiva de ambos lados.

A fin de tratar la variada temática presente en esta frontera y bajo la estructura de la Comisión de Vecindad Peruano – Ecuatoriana, los Acuerdos de Paz de Itamaraty crearon cinco Comités Técnicos Binacionales que siempre constituyeron una importante vía de expresión y foro de reflexión con los que contaban las autoridades nacionales, los sectores empresariales, académicos y laborales, así como las entidades representativas y, en general, la población de la región fronteriza para exponer y coordinar sus diferentes intereses, aspiraciones, necesidades e iniciativas.

Dentro de dichos comités, es importante resaltar el trabajo del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derecho de las personas, el mismo que al estar conformado por los denominados “Comités de Frontera”, siempre ha sido considerado como el mecanismo que más se ha acercado a las poblaciones de ambos lados de la frontera, solucionando temas cotidianos.

Los Comités de Frontera son como mecanismos de coordinación binacional que tienen por objeto impulsar y supervisar la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo peruano-ecuatoriano, buscando principalmente proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito de personas, bienes y medios de transporte por los pasos de frontera, puertos y aeropuertos habilitados, en un marco orientado a promover la cooperación, integración y el desarrollo de la región fronteriza Perú – Ecuador⁴⁰.

Existen tres Comités de Frontera, siendo estos determinados por pares de circunscripciones entre algunos departamentos de la frontera norte del Perú y su equivalente provincial al sur del Ecuador denominados: (i) Comité de Frontera Tumbes-

⁴⁰ Artículo 1, Capítulo I del Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza.

El Oro; (ii) Comité de Frontera Piura-Loja y; (iii) Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, todos ellos se reunían periódicamente de manera anual a uno y otro lado de la frontera, demostrando un ánimo de integración permanente.

Finalmente, existen dos comisiones de carácter específico en el ámbito del relacionamiento con el Ecuador:

- La Comisión Binacional Permanente del Canal de Zarumilla, creada por los Acuerdos de Paz, que tiene como objetivo reconstruir la infraestructura del Canal que fuera seriamente afectada por los eventos excepcionales de El Niño de 1983 y 1998.
- La Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los recursos Hídricos del Río Zarumilla, creada mediante el convenio suscrito con ocasión del Encuentro Presidencial y reunión de Gabinetes Binacional de octubre de 2009 y que tiene como objetivo promover la gestión integrada del uso del agua a través de mecanismos de articulación, coordinación y participación que conduzcan al desarrollo, conservación y gestión del agua en dicha cuenca fronteriza.

Cabe destacar que la institucionalidad binacional creada mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza Peruano-Ecuatoriano de 1998, sigue vigente y en teoría debería mantener su funcionamiento; sin embargo, en la práctica ambos países han enfocado su trabajo en los Encuentros Presidencias y Gabinetes Binacionales, lo que ha generado que con el tiempo algunos mecanismos ya no se reúnan de manera regular, como la Comisión de Vecindad, los Comités Técnicos Binacionales o incluso los Comités de Frontera, aspectos que en su oportunidad deberán evaluados por ambos países a fin de realizar un proceso de actualización de sus mecanismos bilaterales, sobre todo los relacionados con la dinámica fronteriza.

Finalmente, se debe resaltar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza Peruano-Ecuatoriano creó un organismo internacional denominado “Plan Binacional para el Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador”, el mismo que cuenta con un capítulo peruano y otro ecuatoriano cuyo objetivo principal es coadyuvar a mejorar el nivel de vida de las poblaciones que habitan la zona de integración fronteriza Perú – Ecuador, realizando actividades y promoviendo proyectos y programas que permitan integrar económicamente dicho ámbito fronterizo así como acelerar su desarrollo productivo y social.

Uno de los mecanismos financieros del Plan Binacional es el Fondo Binacional Perú – Ecuador, el mismo que le ha permitido ejecutar importantes inversiones en la frontera común, siendo que en los últimos años el Plan Binacional ha focalizado sus actividades en los ámbitos fronterizos de los departamentos de Amazonas y Loreto en el marco del Programa de Inversiones Inter Cuencas Amazónicas (PIICA).

b. Perú – Colombia

El proceso desarrollado con Colombia puede constituirse como un modelo de gestión de la integración fronteriza, resaltándose los siguientes aspectos:

- En el año 2013 se aprobó un Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) compartida y se conformó la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza (CBZIF), encargada de la implementación del Plan de Desarrollo de la ZIF Perú – Colombia. La CBZIF es presidida por los ministros de Relaciones Exteriores y cuenta con un Comité Local de Gestión, como órgano de apoyo, en el que participan las autoridades locales de ambos países.
- En el año 2015, se creó el Fondo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Colombia, que cuenta con aportes de ambas Cancillerías y que tiene como finalidad financiar proyectos binacionales de integración fronteriza, es decir que generan beneficios compartidos para las poblaciones de ambos lados de la frontera.
- Actualmente, con recursos del mencionado Fondo Binacional se vienen ejecutándose una primera generación de proyectos binacionales, dos de tipo productivo para fortalecer las producciones de cacao y de piscicultura, y dos de índole social dirigidos a mejorar la atención de las mujeres gestantes y para contribuir con la generación de valores en poblaciones vulnerables a través de la enseñanza de la música.

Cabe resaltar que los mecanismos bilaterales entre Perú y Colombia que han sido creados *ad hoc* para el tratamiento de la integración fronteriza, deben reportar directamente al Gabinete Binacional y elevar propuestas para la decisión de los presidentes, ello con la finalidad de alcanzar el respaldo político del más alto nivel en la relación bilateral.

Figura N° 4: Reunión técnica Perú – Colombia sobre cadenas de valor transfronterizas



c. Perú – Brasil

Desde hace algunos años se ha retomado con Brasil un diálogo entre las Cancillerías con la finalidad de reactivar los proyectos y acciones que, en años anteriores alcanzaron gran dinámica, como las transferencias tecnológicas en materia de frutos amazónicos, piscicultura, manejo de bosques, entre otros.

En dicho proceso, se han retomado las reuniones de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú–Brasil (CVIF), mecanismo bilateral presidido por los vicescancilleres de los dos países, con participación de los gobernadores regionales de tres departamentos del país: Loreto, Ucayali y Madre de Dios; y de dos estados de Brasil: Acre y Amazonas.

La CVIF cuenta con cuatro Grupos de Trabajo Binacionales, uno de los cuales es precisamente el de desarrollo e integración fronteriza. Asimismo, a nivel local, la CVIF contaba con tres Comités de Frontera: Islandia-Benjamin Constant, Purús-Santa Rosa do Purús e Iñapari-Assis Brasil, los mismos que se encontraban presididos por las autoridades subnacionales.

Figura N° 5: Reunión de trabajo Perú – Brasil sobre innovación en la frontera común



Durante la última reunión de la CVIF, realizada el 16 de setiembre de 2020, ambos países acordaron reestructurar los mecanismos bilaterales existentes, empezando por los Comités de Frontera. En virtud de este acuerdo, la nueva estructura de dichos comités aprobada mediante notas reversales, son:

- Comité de Frontera Norte, conformado por el departamento de Loreto (Perú) y el estado de Amazonas (Brasil).

- Comité de Frontera Sur, conformado por los departamentos de Ucayali y Madre de Dios (Perú) y el estado de Acre (Brasil).

Cabe resaltar que los nuevos Comité de Frontera buscan una mayor participación de las autoridades de frontera del Perú y Brasil, las mismas que se reunirán anualmente y de forma alternada en cada país. Se tiene previsto que en el desarrollo de sus reuniones participen los Ministerios de Relaciones Exteriores, sectores nacionales competentes y gobernadores de frontera, además que como invitados podrá asistir el sector privado y los miembros de la sociedad civil. Los resultados y compromisos de los Comité de Frontera serán reportados periódicamente a la CVIF.

d. Perú – Bolivia

Como parte del relacionamiento bilateral con Bolivia, existen dos Comités de Frontera en función de los dos grandes espacios de la frontera común entre ambos países, que cuenta con características geográficas diferenciadas: el ámbito Altiplánico y el ámbito Amazónico.

En dichos Comités de Frontera, cuyo Reglamento fue aprobado por ambos cancilleres en Santa Cruz, Bolivia, el 30 de agosto de 2011, se abordan temas económicos, sociales, ambientales, de tránsito por la frontera, infraestructura, entre otros.

Figura N° 6: IV Reunión del Comité de Frontera Amazónico Perú - Bolivia



En las reuniones de dichos comités participan numerosas instituciones de ambos países, tanto de nivel nacional, regional como local, los mismos que arriban a la adopción de acuerdos sobre la dinámica fronteriza.

Es importante señalar que, en la actualidad, no existe una relación directa entre las decisiones adoptadas en dichos mecanismos bilaterales y los temas que se abordan en los Gabinetes Binacionales entre Perú y Bolivia, tema pendiente de reestructurar con la finalidad de conseguir que los acuerdos locales puedan escalar a un alto nivel político que coadyuve con su implementación y cumplimiento.

e. Perú – Chile

El Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), es un mecanismo bilateral peruano chileno que se encuentra presidido por las instancias competentes en la integración fronteriza de las Cancillerías de ambos países: la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Figura N° 7: Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile



Este mecanismo tiene una regularidad de reuniones anuales (anteriormente tenía la denominación de Comité de Frontera Perú-Chile). El cambio de denominación es un reflejo del interés de los dos países de orientar los trabajos del mismo hacia el fortalecimiento de la integración especialmente entre las regiones de Tacna (Perú) y Arica-Parinacota (Chile).

El Comité distribuye su trabajo en un número grande de mesas temáticas (Subcomisiones). En cada una de ellas se abordan temas de la relación entre las localidades de Tacna y Arica, con la participación de las instituciones de ambas regiones, no sólo de las autoridades, sino también del empresariado local, las instituciones académicas y de desarrollo, entre otros. Las instituciones locales llegan a acuerdos que son reflejados en el Acta del Comité.

CAPITULO IV

RETOS, OPORTUNIDADES Y ACCIONES PRIORITARIAS PARA LAS FRONTERAS NACIONALES

En este capítulo se analizan algunos retos que enfrentan la población y las instituciones de las fronteras peruanas para lograr su desarrollo sostenible, así como para aprovechar de mejor manera la interacción con los países vecinos.

Dichos retos no son exclusivos de nuestras fronteras, sino que corresponden a fenómenos mundiales, como son el cambio climático, la innovación, las disparidades o la actual pandemia del Covid-19, pero que cobran especial importancia en el contexto de la frontera, dado que, siendo zona de contacto de culturas, economías, sociedades y políticas distintas, los países, unilateralmente, no pueden controlarlos en su totalidad, como ha quedado en evidencia en la transmisión del coronavirus a pesar de haber cerrado el tránsito por los pasos de frontera terrestres.

Como se ha podido apreciar en los capítulos anteriores, las fronteras presentan grandes brechas de servicios de diverso tipo y también de diferente alcance, que deben ser atendidas considerando tanto la pertinencia cultural, como las características del territorio y de su poblamiento. En ese sentido, en el capítulo 2 constituye un aporte para que se identifiquen estrategias y programas en los que se considere las variables territoriales, en el marco de la implementación de la política de fronteras.

Sin embargo, también es necesario aprovechar la condición de frontera para el desarrollo, por lo que en la segunda parte de este capítulo y a la luz de las características de las fronteras, así como de la identificación de los retos, se proponen unas líneas de acción diferenciadas que, por un lado, están dirigidas a aprovechar las oportunidades de la interacción con los países vecinos en aquellos espacios en los que existen intercambios pero en los que la población peruana no obtiene los mayores beneficios; así como, en otros espacios, la prioridad debe ser la sostenibilidad del poblamiento de la frontera, dado que el estado peruano debe intentar revertir el proceso de abandono del territorio fronterizo por parte de la población, para lo que debe ofrecer condiciones de vida adecuadas y posibilidades de desarrollo económico.

Asimismo, se proponen acciones concretas para diversas “situaciones de frontera”. Al respecto, considerando que el Perú es un país sumamente heterogéneo desde los puntos de vista geográfico, biótico, étnico-cultural, social y económico, a lo que se suma los acondicionamientos realizados en el tiempo por el Estado y los grupos sociales y empresariales que actúan sobre el territorio. Todo ello, llevado a las fronteras y sumado al tipo de relación establecido entre nuestras sociedades fronterizas y las equivalentes de los países limítrofes, configura una multiplicidad de “situaciones de frontera”, otro modo de efectuar una aproximación a escala local de las fronteras peruanas, cuya caracterización se sintetiza en ocho situaciones, que en ocasiones superponen su presencia sobre el territorio⁴¹. Esta caracterización se apoya, además, en el concepto de “modo de vida” explicitado por el geógrafo francés Max Derruau en la década del 60 del siglo pasado en su tratado sobre Geografía Humana.

⁴¹ Por ejemplo, en el Alto Purús, las poblaciones de colonos compiten por el territorio con las comunidades nativas

4.1 Retos y oportunidades para las fronteras

4.1.1 La innovación

La innovación es entendida como el proceso de cambio basado en el conocimiento, el mismo que puede ser generado o se puede usar el ya existente, que permite generar productos y servicios nuevos o mejorados, o también una nueva manera de ponerlo en el mercado, para satisfacer una necesidad. La innovación representa tanto un reto como una oportunidad para las fronteras peruanas.

La importancia de la innovación para el desarrollo de espacios subnacionales y su aplicación en los mismos está ampliamente documentada en la experiencia europea, donde la Unión Europea promueve sistemas y estrategias regionales de innovación como parte principal de las acciones y de los fondos que dedica a la cohesión territorial, con mayor énfasis en aquellas regiones cuyo desarrollo se encuentran por debajo de la media europea.

Precisamente, las fronteras internas de la Unión Europea son espacios privilegiados para el diseño e implementación de la especialización inteligente dentro del nuevo enfoque de las estrategias regionales de innovación, que fue adoptado a fines de 2013 y que tiene como objetivo el alineamiento de recursos y esfuerzos en torno a las actividades más prometedoras de un territorio específico.

En ese esquema, las estrategias regionales de innovación son desarrolladas y sostenidas a través de los Sistemas Regionales de Innovación, en los que el espacio regional se constituye en la unidad dinamizadora en la que se encuentran y actúan los distintos agentes económicos, que comparten un marco socioeconómico y cultural común. Los ecosistemas regionales de innovación son abiertos, por lo que interactúan con otros sistemas como los de carácter macrorregional, nacional o de regiones de los países vecinos, como en el caso de las fronteras.

En los países vecinos, destacan las experiencias de apuesta por la innovación en los espacios regionales por parte de Colombia y especialmente de Chile, en donde, con el apoyo de la Unión Europea, se desarrolló un programa de formulación de estrategias regionales de innovación en muchas regiones incluidas la de Arica y Parinacota, fronteriza con el Perú.

En el caso peruano, el importante crecimiento económico de las últimas décadas lamentablemente no ha sido acompañado de una mejora de la competitividad ni de la productividad, así como no se ha desarrollado una diversificación de las actividades económicas que implique exportaciones de mayor valor añadido, que contribuyan con su sostenibilidad.

En ese contexto, el diálogo sobre la necesidad de contar con sistemas y estrategias regionales de innovación cobró mucho impulso a partir de 2013, también con el apoyo de la Unión Europea, cuyos expertos recorrieron diversas regiones, incluidas algunas fronterizas, explicando la experiencia europea y a la vez evaluando las condiciones para

el desarrollo de sus propios mecanismos y realizando recomendaciones de política al respecto.

Sin embargo, desde esa fecha hasta la actualidad ha habido un avance bastante tímido respecto a políticas de Estado para promover la innovación regional. Inicialmente hubo que convencer a los principales responsables de una de las entidades competentes en el tema, que la innovación no era únicamente tecnológica y que no solamente se debía hablar del ecosistema nacional de innovación, sino que las regiones tenían un rol muy importante que desarrollar.

Con el paso del tiempo, la formulación de las necesarias estrategias de innovación, que requieren de un intenso proceso de diálogo en un espacio propio, pasó a ser tema de trabajo de un programa piloto cuyo primer paso y objetivo principal es la conformación de Agencias Regionales de Desarrollo en un grupo de regiones del país, que incluyen algunas de frontera.

Afortunadamente, el mensaje transmitido desde 2013 ha tenido resultados y algunas regiones han conseguido fondos de programas sectoriales para formular sus propias estrategias regionales de innovación. Asimismo, se han fortalecido algunos mecanismos que ya existían como en el caso del departamento de La Libertad, donde la empresa privada, la academia y el gobierno regional, han sumado esfuerzos de forma orgánica para promover la innovación.

Figura N° 8: Productos amazónicos desarrollados con el apoyo del CITE Maynas



En el caso de las regiones fronterizas peruanas, siempre con el apoyo de la Unión Europea, se promovió el encuentro de actores de ambos lados de las fronteras Perú – Ecuador, Perú – Colombia, Perú – Bolivia y Perú – Chile, para la identificación de las

actividades económicas consideradas como prioritarias para la colaboración, así como para la formulación de estrategias y de planes de acción para el desarrollo de la innovación en las cadenas de valor correspondientes.

Figura N° 9: Intercambio de experiencias en innovación transfronteriza entre América Latina y Unión Europea



La experiencia señala que la mejora de la infraestructura vial y de servicios como el agua y la energía, no son suficientes para detener la pérdida de población que acontece en buena parte del borde fronterizo, así como que las condiciones de largas distancias hacia los centros de servicios regionales, difícil accesibilidad y alta dispersión de la población, hacen necesaria la innovación para mejorar los servicios de educación y salud, por ejemplo, así como para el desarrollo económico en la perspectiva de que sea social, ambiental y políticamente sostenible.

Sin embargo, la innovación también representa una oportunidad para las fronteras. Por ejemplo, antes de la pandemia, en el paso de frontera entre Tacna y Arica, se registraba hacia 2018 el tránsito de alrededor de 7,5 millones de personas, muchas de las cuales eran nacionales del país vecino que acudían a Tacna para recibir atención médica en establecimientos tanto públicos como privados en función de la oportunidad, es decir la pronta atención, así como del costo que era significativamente menor que en sus respectivas localidades.

El desarrollo de innovaciones en productos y servicios referidos a la salud en Tacna, aprovechando la confluencia de intereses públicos y privados, hubiera permitido ampliar la influencia del servicio y tal vez mantener su vigencia en el contexto de la pandemia, reduciendo el fuerte impacto que ha tenido el cierre de esa frontera.

En el caso de espacios amazónicos, como puede ser el denominado Trapecio Amazónico, frontera con Colombia y con Brasil, o la región de Madre de Dios, en la frontera con Brasil y con Bolivia, la escasa presencia de actores de la innovación puede representar una seria limitante si se observa el panorama desde la línea limítrofe hacia el interior.

Sin embargo, las condiciones específicas y diferenciadas de los territorios fronterizos, permite que fluya el acercamiento con los actores de los países vecinos que, luego de un proceso de generación de confianza, puede derivar en acuerdos para el desarrollo de nuevos productos y servicios asociados a las cualidades de la diversidad socio-cultural y biológica, y al manejo de lado y lado de conocimiento y recursos tecnológicos diferenciados.

4.1.2 La seguridad

La seguridad es una de las principales responsabilidades del Estado Peruano, la misma que está orientada a: “Hacer frente a las amenazas, desafíos y crisis que atenten contra su independencia, soberanía e integridad territorial, contra su patrimonio, contra la estabilidad jurídica política del Estado, contra la seguridad de las personas, contra el libre ejercicio y respeto de los derechos fundamentales de la persona humana” (Centro de Altos Estudios Nacionales, 2006).

Para satisfacer las demandas relacionadas con la seguridad, el Estado necesita hacer frente a un conjunto de problemas complejos que constantemente van transformándose y adaptándose al entorno, siendo un proceso interactivo difícil de neutralizar en el corto plazo y que requiere una permanente orientación política y, en el caso específico de las zonas de frontera, una coordinación estrecha con el país vecino.

El crimen transnacional organizado, presente en las zonas de frontera del Perú y sus países vecinos, es la principal amenaza a la seguridad nacional, además que genera violencia, afecta el medio ambiente, incrementa la economía ilegal y genera una seria limitante al desarrollo de nuestras poblaciones de frontera. La labor de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, con escasos recursos humanos y logísticos, resulta insuficiente para enfrentar con eficacia los grandes retos que plantean las organizaciones criminales asentadas en dichos espacios.

Asimismo, la presencia de bandas criminales transfronterizas genera una diversidad de delitos conexos a lo largo de la frontera terrestre con las particularidades que se presentan en cada ámbito fronterizo, captando a la población joven en situación de vulnerabilidad, al encontrarse muchos de ellos en situación de pobreza, carecer de acceso a salud, educación, capacitación técnico-productiva u oportunidades laborales que les permitan generar su propia economía de subsistencia.

Entre las actividades ilícitas que se presentan de manera recurrente en la frontera encontramos el contrabando, la minería y tala ilegal, tráfico de madera, cultivo y procesamiento de hoja de coca, tráfico ilícito de drogas, presencia de grupos armados

organizados residuales (ex FARC, por ejemplo), trata de personas, tráfico de combustibles, tráfico ilegal de migrantes, entre otros.

Figura N° 10: Minería informal en el río Madre de Dios



El Perú ha firmado una serie de acuerdos de cooperación con los países vecinos a efectos de luchar de manera conjunta contra los mencionados ilícitos; sin embargo, existen diferencias entre las legislaciones que no han permitido una implementación efectiva de los mencionados acuerdos. Mientras en países como Colombia, Brasil y Bolivia, existe un marco normativo que permite una intervención directa de sus Fuerzas Armadas para la lucha contra el crimen organizado, en el Perú, la Constitución Política dispone en su artículo 166, que únicamente la Policía Nacional es la encargada de la vigilancia y el control de las fronteras.

Si bien el Decreto Legislativo N° 1136-CCFFAA/2016, señala que una de las funciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es planificar y conducir las operaciones de las Fuerzas Armadas en el marco del Sistema de Vigilancia en Fronteras, así como ejercer el control y supervisión del mismo, lo cierto es que hasta la actualidad no se ha implementado dicho sistema que, a la luz de los hechos antes mencionados, sería de suma urgencia a fin de generar un control efectivo del territorio fronterizo y acabar con las amenazas que bloquean las iniciativas de desarrollo y de crecimiento sustentadas en la legalidad.

Cabe destacar que la Policía Nacional del Perú actualmente cumple una función loable, toda vez que se encuentra presente en las zonas de frontera a pesar de carecer de infraestructura y equipamiento mínimo adecuado que les permita ejercer correctamente su función de vigilancia y resguardo en las zonas frontera, además de

contar con un número mínimo de personal para cada puesto de vigilancia o control fronterizos, por lo que resulta urgente un mayor apoyo presupuestal y logístico a esta institución.

4.1.3 Disparidades e intercambios desventajosos

La situación fronteriza implica el encuentro de diferentes sociedades, economías, políticas y territorios construidos, que por lo general se traducen en notorias disparidades entre las poblaciones ubicadas a ambos lados de la frontera.

Dicha situación se produce no sólo en las fronteras peruanas, sino que es frecuente a lo largo de todo el planeta. Normalmente, la población aprovecha dichas disparidades para generar estrategias de supervivencia, las mismas que terminan favoreciendo más a un lado que al otro y ahondando las disparidades mencionadas.

Dichas disparidades se pueden observar en la siguiente tabla, que informa sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que alcanzaron los departamentos fronterizos peruanos el año 2013, en comparación con los índices alcanzados por las entidades territoriales equivalentes de los países vecinos.

Tabla N° 31: Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los departamentos de frontera, 2013

ZIF	País	Unidad Territorial	Nombre Departamento	IDH	País de Frontera	Unidad Territorial Equivalente	Nombre Unidad Territorial Equivalente	IDH
Perú - Ecuador	Perú	Departamento	Tumbes	0.518	Ecuador	Provincia	El Oro	0.711
			Piura	0.438			Loja	0.667
			Cajamarca	0.377			Zamora Chinchipe	0.539
			Amazonas	0.385			Morona Santiago	0.604
			Loreto	0.398			Pastaza	0.589
							Orellana	0.429
							Sucumbíos	0.624
Perú - Colombia	Perú	Departamento	Loreto	0.398	Colombia	Departamento	Putumayo	0.759
						Amazonas	0.768	
Perú - Brasil	Perú	Departamento	Loreto	0.398	Brasil	Estado	Acre	0.663
			Ucayali	0.334			Amazonas	0.674
			Madre de Dios	0.558				
Perú - Bolivia	Perú	Departamento	Madre de Dios	0.558	Bolivia	Departamento	Pando	0.651
			Puno	0.394			La Paz	0.629
			Tacna	0.555			Oruro	0.627
			Moquegua	0.622			Potosí	0.521
			Arequipa	0.578			Beni	0.627
			Cusco	0.443				
Perú - Chile	Perú	Departamento	Tacna	0.555	Chile	Región	Arica y Parinacota	0.731

Fuentes:

Ecuador: Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001, PNUD Ecuador (2001). Colombia: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, PNUD Colombia (2011). Brasil: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Bolivia: Informe Nacional de

Desarrollo Humano 2004, PNUD Bolivia (2004). Chile: Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003), PNUD Chile (2003). Perú: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013, PNUD Perú (2013).

Si bien la fecha de los datos en los departamentos peruanos es distinta a la de las entidades equivalentes en los países vecinos, se puede observar que, en la mayor parte de los casos, las cifras del Perú para el 2013, tienen un importante retraso respecto a los indicadores de los países vecinos.

Tomando en consideración los componentes del IDH, los menores registros mencionados significan que nuestras poblaciones fronterizas tienen menores oportunidades en materia de educación, salud y de ingreso, que las poblaciones de los países vecinos.

Las menores oportunidades observadas, responden a que el estado peruano no cuenta con programas o estrategias adecuadas para atender a las poblaciones fronterizas que, en su mayor parte, presentan condiciones de alta dispersión, aislamiento o difícil accesibilidad, gran diversidad cultural, entre otras condiciones.

Debido a ello, es frecuente que la población peruana tenga que acudir a las escuelas o centros de salud de los países vecinos para satisfacer esas necesidades, así como que tenga que realizar intercambios desventajosos en materia comercial.

La carencia de infraestructura de transportes, comunicaciones y energética, entre las principales, así como de servicios logísticos: la baja productividad, la débil o nula asociatividad, el poco acceso a financiamiento y a tecnología, tienen como resultado que nuestras poblaciones fronterizas comercialicen sus productos bajo las condiciones impuestas por los acopiadores, transportistas y consumidores de los países vecinos, así como que participen en la extracción de los recursos naturales de sus territorios al margen de cualquier sustento técnico, alimentando el tráfico ilegal de especies, dejando como secuela bajos ingresos para la población y creciente degradación ambiental.

Ante ello, la densificación de la agenda de integración fronteriza en los mecanismos binacionales representa una oportunidad para el desarrollo de estrategias dirigidas a reducir las disparidades, así como a generar beneficios mutuos en las poblaciones de ambos lados de la frontera.

En el caso del acceso a servicios, se deben diseñar y poner en marcha servicios en los que se considere las situaciones de alta dispersión, así como de diversidad cultural de la población fronteriza, con programas adecuados para hacer llegar educación y salud a la población en lugar de esperar a que la misma se acerque hacia los lugares de concentración, que por lo general se encuentran a grandes distancias y en zonas donde no existe infraestructura o medios de transporte permanentes y regulares.

En el aspecto económico, es necesario generar condiciones para que la población fronteriza pueda aprovechar la demanda por bienes y servicios por parte de importantes concentraciones de población de los países vecinos, que además cuentan con mayores

niveles de ingreso, así como de las facilidades logísticas instaladas en algunas de las ciudades de las regiones vecinas.

4.1.4 Las epidemias y pandemias en frontera

La crisis sanitaria por la que viene atravesando nuestro país está representando el mayor desafío que ha tenido el Estado y la población peruana en los últimos años, la misma que ha puesto a prueba muchas de nuestras capacidades institucionales e individuales tanto organizativas, de gestión, articulación, logísticas y como no, principalmente humanas.

La presencia del coronavirus no es la primera crisis sanitaria que ha afectado al Perú. Ya desde la llegada de los españoles a América se produjeron epidemias como la viruela, gripe y sarampión que diezmaron a la población originaria, las que se agregaron a las enfermedades endémicas, sobre todo las propias a las regiones tropicales (paludismo o malaria, dengue).

Y es justamente la población indígena u originaria la que en mayoría se asienta en los espacios de frontera. De acuerdo con información del Ministerio de Cultura, de los 55 pueblos identificados a nivel nacional, 31 de ellos se encuentran distribuidos en 708 localidades de 28 distritos de frontera de los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

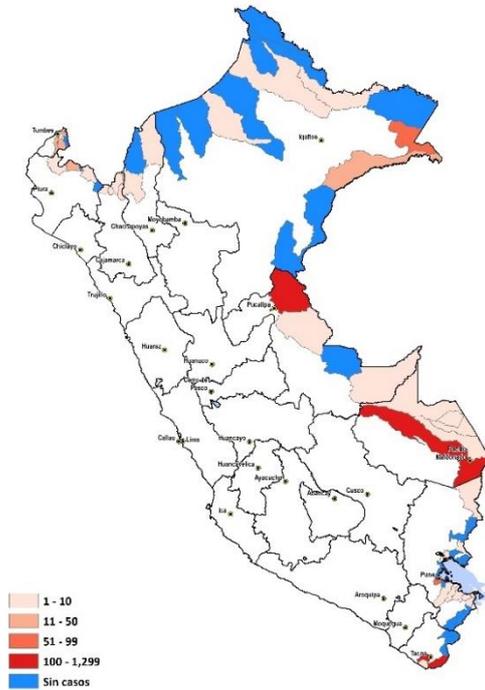
Al 16 de mayo de 2021, más de 127 mil personas presentaban casos positivos de COVID-19 en los distritos de frontera, la mayoría concentrados en las cuatro capitales departamentales que se ubican en ese espacio, lo que representa el 10.65% de la población total asentada en dicho ámbito (que asciende a 1'192,675 personas de acuerdo con el último censo de 2017).

Si bien, numéricamente representa un pequeño porcentaje respecto al total de la población de frontera y mucho menos respecto a la población total nacional, es preciso señalar que es justamente en estos espacios por donde se da el ingreso del virus, territorios que se hacen vulnerables a la pandemia producto de la relación dinámica existente con las poblaciones de países vecinos, de manera especial con aquellos países en donde la enfermedad presenta un avance importante. Es el caso de la zona de la triple frontera amazónica Perú – Brasil – Colombia, donde se evidenció el paso de la llamada “variante brasileña” al territorio nacional proveniente de Manaus en el Brasil, que, a pesar de las medidas adoptadas para frenar su ingreso, como el cierre temporal de las fronteras, resulta particularmente difícil el control del tránsito de las personas que, contagiadas o no, se realiza a través de los ríos amazónicos.

A ese escenario, tendríamos que incluirle también, otras condiciones que la hacen más vulnerables como la presencia de enfermedades endémicas, que se dan principalmente en nuestra frontera amazónica como el dengue y la malaria; la alta ruralidad y la condición de aislamiento de estos espacios que dificulta el acceso de la población a los servicios de salud, así como el transporte y distribución de equipos, recursos y personal médico para combatir la pandemia.

Mapa N° 17: Casos COVID-19 en los distritos de frontera al 18.05.2020

Casos al 18.05.2020



Mapa N° 18: Casos COVID-19 en los distritos de frontera al 16.05.2021

Casos al 16.05.2021



Fuentes: IGN, MTC, INEI, MINSA.
Elaboración: propia

Es claro entonces pensar que la ocurrencia de una epidemia o una pandemia se convierte en un reto para el Estado, el mismo que podría contrarrestarse con el fortalecimiento de políticas públicas que nos permitan prevenir, mitigar y hacer frente a los impactos que estas generan y que, como ya se sabe, tendrán una alta probabilidad de ocurrencia en años posteriores.

Se hace necesario también, el desarrollo de estrategias que tomen en cuenta las particularidades de los espacios de frontera, con un enfoque territorial y pertinencia cultural para la población que, como ya se mencionó, tiene una importante presencia de grupos humanos originarios.

En esa misma línea, la definición clara de roles y responsabilidades de todos los actores por parte del Estado y la sociedad civil resulta necesaria e imprescindible para afrontar una crisis sanitaria como la actual.

4.1.5 El cambio climático

El cambio climático, ocasionado por la actividad antrópica a escala planetaria, desde que se cambió el patrón de la producción de bienes y su transporte a los mercados de

destino, pasando de una escala artesanal a otra industrial, tiene su origen en la Revolución Industrial iniciada a fines del siglo XVIII.

El Perú, como otros países de la región, no es, en lo fundamental, un país causante del cambio climático, por lo mismo de su escaso grado de industrialización, si bien con el crecimiento de las ciudades y la proliferación del transporte que utiliza combustible fósil determina la liberación cada vez mayor de dióxido de carbono (CO₂) a la atmósfera. En el medio rural, la presión demográfica y la pérdida de muchos conocimientos y prácticas del pasado, como la protección de cuencas para regular el ciclo hidrológico, la construcción de reservorios para almacenar el agua en época de escasez, o bien el no asentamiento de poblaciones de manera permanente en los lechos de crecientes estacionales de los ríos, son conocimientos y prácticas que se han ido perdiendo en el tiempo, a lo que se suma la acción indiscriminada de emprendimientos económicos (mineros, agrícolas, forestales) que, sobre todo, desde iniciado el siglo XX, no toman en cuenta las enseñanzas del pasado.

En las fronteras peruanas, más allá de iniciativas empresariales más o menos focalizadas como la deforestación del bosque amazónicos primigenio, la explotación de los placeres auríferos haciendo empleo de tecnologías elementales altamente contaminantes, la caza indiscriminada para proveer de productos a los mercados urbanos en rápido crecimiento, o el cambio de uso del suelo para la expansión de la agricultura y ganadería a gran escala, plantean un reto, por un lado, en términos de los procesos más adecuados de adaptación al cambio climático y, por otro, en cómo obtener beneficios económicos y ambientales por la función que cumplen los bosques (sobre todo los amazónicos) como sumideros de carbono y liberadores de oxígeno a la atmósfera.

Asumiendo que los recursos que manejan los gobiernos regionales y locales de las circunscripciones fronterizas son escasos, constituye una obligación rescatar y desarrollar tecnologías adecuadas a cada medio geográfico para evitar los efectos imprevisibles del cambio climático, que, por ejemplo, como consecuencia de la deforestación, podrían dejar en pocas décadas a las fronteras amazónicas convertidas en territorio de purmas, con las graves consecuencias en el comportamiento del ciclo hidrológico y en la calidad de las aguas, en la alteración de la escorrentía superficial que genera charcos o pantanos en donde proliferan los vectores de enfermedades tropicales, y en la proliferación de suelos yermos como consecuencia del depósito de elementos químicos contaminantes utilizados para recuperar el oro de las arenas auríferas.

En ese sentido, es impostergable, que la explotación maderera se haga en el marco de concesiones forestales manejadas; que no se desbroce más bosque primario y que los cultivos como los de la palma aceitera se realicen sobre suelos de purmas o de bosques secundarios. La creciente urbanización de algunas regiones fronterizas, en donde el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos de su creciente población no tiene lugar, es un problema ambiental que cada vez va tomando mayor dimensión. En ese contexto, es importante establecer acuerdos con las circunscripciones fronterizas de los países vecinos, de modo que se trabaje de manera armónica y complementaria en la preservación de la integridad ambiental, pues las actuaciones que atentan contra el

medio ambiente no respetan fronteras políticas, y sus consecuencias, se desplazan de un país a otro sin consideración de la jurisdicción de los Estados.

Figura N° 11: Inundación en la ciudad de Iñapari, en parte como consecuencia de la deforestación en la cuenca media y alta del río Acre



En las fronteras de los pisos altitudinales andinos, la presión demográfica hace que se destinen a la agricultura suelos que no tienen vocación agrícola, con lo que la remoción del suelo para el sembrío en zonas de pendiente pronunciada produce abarrancamientos y sedimentación del cauce de los ríos, con lo que éstos se colmatan y cambian su curso, causando severos daños adicionales a los ecosistemas montañosos y a la propiedad pública y privada. En la costa, donde el agua es un bien escaso por tratarse de un medio desértico, la explotación exagerada, más allá de los límites de la capacidad de reposición de los acuíferos, es uno de los principales problemas ambientales a los que se debe hacer frente.

En resumen, la dimensión ambiental del desarrollo es un asunto que no puede soslayarse y que resulta vital para sostener la posibilidad de un uso razonable de los ecosistemas en zonas de frontera, pero que casi siempre requiere un abordaje conjunto con las entidades territoriales equivalentes de los países fronterizos, al que debe sumarse, por lo menos inicialmente, el apoyo de las entidades nacionales especializadas en temas de adaptación al cambio climático y de solución a los problemas de deterioro ambiental.

4.2 Estrategias para espacios fronterizos en el futuro inmediato

Considerando las condiciones de los diversos sectores de las fronteras, así como los retos a los que ellas se enfrentan, a continuación, se proponen algunas estrategias con diferentes énfasis en la interacción con las poblaciones de los países vecinos o asociadas al fortalecimiento del poblamiento de la frontera.

Dichas propuestas corresponden a cierto número de situaciones en la frontera y se señalan a título indicativo, sin pretender abarcar todo el perímetro fronterizo.

4.2.1 Aprovechamiento de las oportunidades de la integración para el desarrollo económico, mejorando los productos y servicios dirigidos a las demandas de las regiones de los países vecinos, así como desarrollando cadenas de valor transfronterizas sostenibles y centros logísticos para el comercio transfronterizo de diversa escala.

a. Espacios predominantemente urbanos, articulados con el resto del país y principalmente con metrópolis regionales, con potencialidad para desarrollar mayor interrelación con espacios vecinos de mayor dinamismo o de mayor nivel económico, basada en innovaciones para ofrecer mejores servicios, mayor desarrollo del comercio y de cadenas de valor transfronterizas.

Se trata de ciudades de tamaño poblacional y complejidad funcional intermedia, ubicadas a ambos lados del límite internacional a modo de ciudades “pares” o “gemelas”, frecuentemente en las proximidades de un paso de frontera oficialmente habilitado, como Tumbes y Tacna.

Cumplen funciones diversificadas, pero con predominio de la función comercial y de servicios que deben, por lo demás, adecuarse a vaivenes y coyunturas económicas y políticas determinadas exógenamente, o bien beneficiarias de regímenes de excepción (zonas francas, zonas de tratamiento especial).

A pesar de lo anterior, el desempleo puede llegar a ser alto o bien un importante sector de la población empleada con frecuencia lo está en actividades informales cuando no ilegales (actividades como contrabando, narcotráfico, trata de personas).

Existe por lo general un tránsito binacional intenso de personas (movimiento pendular) pero también, cada vez más, migraciones de población desplazada por la pobreza de los entornos rurales.

Las carencias sociales suelen ser agudas (vivienda digna; agua potable y alcantarillado), en buena parte por la complejidad de las situaciones prevalecientes, la dificultad de captarlas adecuadamente por parte de los gobiernos centrales y la escasez de los recursos disponibles por parte de los organismos de gobierno local.

En el caso de Tacna, por ejemplo, existe una demanda creciente de servicios médicos, recreativos y de gastronomía por parte de la población chilena, no solo de la región Arica – Parinacota sino de otras regiones del interior, de forma que, antes de la pandemia

(2018), se registró el tránsito de cerca de 7,5 millones de personas por el paso de frontera Santa Rosa – Chacalluta, la mayor parte de los cuales estaba vinculada al intercambio mencionado.

Dicha demanda ha generado un importante incremento de la oferta de atención médica en Tacna, basada en menores precios y en la oportunidad de atenderse de forma rápida, para la población chilena. Sin embargo, la coyuntura de la pandemia ha afectado fuertemente a los profesionales y a las organizaciones dedicadas a dicha actividad, así como a los servicios conexos, como hoteles y restaurantes.

Al respecto, mejorar la calidad de los servicios de salud y ampliar su ámbito de influencia hacia otros países vecinos, sobre la base de innovaciones, para superar su posicionamiento basado en precios competitivos y oportunidad en la atención, debería ser un objetivo que compartan el empresariado, el gobierno nacional y regional, y la academia, no solo con el fin de reactivar la actividad, sino también para que alcance la fortaleza necesaria para estar preparados a enfrentar nuevas situaciones como la generada por la pandemia.

Asimismo, parte del relacionamiento entre ambos lados de la frontera está dado por las empresas establecidas en la Zona Franca de Tacna que utilizan el puerto de Arica para las operaciones de importación/exportación, dada su proximidad, sus mejores condiciones de costos y frecuencias de operaciones navieras, respecto a los puertos peruanos.

Actualmente la ZOFRATACNA está subutilizada y una mayor ocupación de sus instalaciones, y por lo tanto un mayor dinamismo del relacionamiento mencionado, se ve restringido, entre otros aspectos, por la limitación constitucional para la inversión extranjera en los 50 kilómetros de frontera, así como carencias en infraestructura y de capacidades locales para generar un ambiente favorable para la instalación de más empresas.

Al respecto, se requiere la decisión política respectiva y el alineamiento de inversiones para dotar de la infraestructura necesaria para que ZOFRATACNA y su relacionamiento con el puerto de Arica, puedan convertirse en un eje de reactivación económica y de desarrollo de servicios en la región.

Por otro lado, el desarrollo de la agricultura en ambos lados de la frontera se ve limitado por la escasez de agua relacionada al ambiente árido de esa frontera. Parte de dicha producción está dirigida a satisfacer la demanda de las poblaciones del país vecino, así como al encadenamiento transfronterizo que los comercializa en el mercado internacional.

La cooperación para el desarrollo de innovaciones relacionadas a la agricultura en ambientes áridos debería constituir un objetivo compartido entre los actores de ambos lados de la frontera y de las instituciones nacionales competentes. Se han dado importantes avances en ese sentido a través de la cooperación de la Unión Europea, a

través de la que se ha promovido la conformación de un espacio de intercambio y de coordinación para el desarrollo de la agricultura inteligente, entre otros aspectos.

Asimismo, Tacna está desarrollando su estrategia regional de innovación y la región Arica y Parinacota ya cuenta con un instrumento similar, de forma que pronto se podrá contar con los instrumentos de base para profundizar la cooperación en la materia.

Figura N° 12: Ciudades de Tacna y Arica en la frontera costera peruano-chilena: eje urbano fronterizo con alto potencial de integración ⁴²



PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Potenciar y aprovechar las economías externas generadas por los pares de ciudades fronterizas, así como la fortaleza y dinámica de su interrelación, para convertirlas en nodos de impulso y soporte de los procesos de integración y cooperación fronteriza.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profundización de acuerdos o puesta en vigencia de regímenes fronterizos tan amplios y flexibles como sea posible. - Diversificación y especialización de los servicios para la población y las actividades económicas, tanto para su propio uso como para ponerlos al servicio del flujo de personas que transitan por ellas de un país al otro. 	<p>MRE, MIGRACIONES, SUNAT, GORES, municipalidades de capital departamental.</p> <p>GORES y municipalidades, asistidos por diversos sectores nacionales.</p>

⁴² <https://portal.andina.pe/EDPfotografia3/Thumbnail/2017/09/05/000446919W.jpg>
https://www.kayak.com.pe/rimg/seo-res/travelhacker/v14/05_ARICA_GettyImages-1043565746.jpg?crop=true&width=2020&height=1080

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo concertado, a nivel de autoridades locales, en planes de ordenamiento y de zonificación urbana, y proceder a su implementación concertada, tomando en cuenta, además, la necesidad de impulsar el funcionamiento armónico de las ciudades con relación a los centros binacionales de atención en frontera. 	<p>GORES y municipalidades con asesoría de MRE, MVCS y CEPLAN</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y construcción, coordinadamente, de vías de acceso, de evitamiento, etc., que impidan la congestión del flujo de personas, vehículos y mercancías, desde un país al otro. 	<p>GORES y municipalidades locales con asesoría de MTC y MVCS.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de circuitos turísticos binacionales fronterizos y actividades de promoción para su funcionamiento y generación de beneficios para la zona fronteriza en su conjunto. 	<p>GORES y municipalidades locales con MRE, MINCETUR y PROMPERU</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de iniciativas de Intercambio de experiencias (buenas prácticas, experiencias exitosas) en materia de gestión de los municipios o gobiernos locales. 	<p>Municipalidades de capital departamental / Equivalente de país limítrofe</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de programas conjuntos en materia de seguridad ciudadana, prevención y atención de desastres, y otras áreas de cooperación entre autoridades policiales y de seguridad ciudadana. 	<p>Municipalidades de capital departamental/Equivalente país limítrofe, con asesoría PNP, INDECI</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Involucramiento de las organizaciones juveniles en actividades orientadas a fortalecer el surgimiento de una identidad común que haga posible que las iniciativas de cooperación e integración fronteriza sean perdurables. 	<p>GORES, municipalidades, MIN CULTURA</p>
<p>Resultados esperados: los pares de ciudades fronterizas funcionan como las eficientes “bisagras” que articulan los flujos turísticos, vehiculares y comerciales bidireccionales, plenamente complementadas en la atención de servicios demandados por las personas y actividades económicas, por lo que operan como los nodos emblemáticos de la integración fronteriza en un marco de estrecha solidaridad, cooperación y enfrentamiento conjunto de los retos del desarrollo y la integración.</p>	

b. Espacios urbanos con funciones locales, articulados con ciudades intermedias, donde se vive una intensa relación cotidiana vinculada principalmente al comercio formal e informal, con las localidades de los países vecinos, con potencialidad para generar mayores beneficios a través de la innovación tanto en materia de servicios, como en el desarrollo productivo de sus zonas rurales de influencia.

Como ejemplos se pueden citar a Zarumilla/Aguas Verdes con Huaquillas en la frontera con el Ecuador. Con este mismo país, San Ignacio/Namballe con la ciudad ecuatoriana de Zumba. También Yunguyo (Perú) con Copacabana (Bolivia) y ambos Desaguadero en la frontera altiplánica entre ambos países.

Se trata de una situación de frontera caracterizada por la presencia de centros poblados ubicados en la base de la jerarquía urbana del país, por lo cual las funciones propiamente urbanas de estos núcleos son generalmente modestas.

En la mayoría de los casos, estos pequeños centros urbanos funcionan como centros de servicios elementales para un entorno rural más o menos dilatado. En función de ello, la situación social de su población tiende a ser crítica, signada por la escasez de opciones de empleo, alta emigración de la población joven (salvo en las “ciudades” en las que el comercio basado en bienes de consumo de un país al otro tiende a prosperar), servicios públicos precarios (por ejemplo: agua potable y alcantarillado) y servicios sociales básicos con cobertura insuficiente y generalmente de baja calidad.

Con frecuencia las relaciones con comunidades vecinas del país limítrofe suelen ser intensas, muchas veces alimentadas por sentimientos de pertenencia étnica y cultural históricamente compartida.

En el caso de San Ignacio, capital de la provincia, y su conexión directa con Jaén, con el apoyo de la Unión Europea, se ha avanzado en la formulación de un plan de innovación en turismo y café, que son temas en lo que existe mucho potencial para el trabajo conjunto con las instituciones y empresarios ecuatorianos, sobre la base de desarrollo tecnológico y el posicionamiento en el mercado en el caso del café de altura, así como de compartir ecosistemas y un pasado común, sobre los que cada país ha avanzado de forma importante en sus respectivos territorios.

Una estrategia para avanzar en ambos temas debe incluir no solo las acciones bilaterales correspondientes, sino también el fortalecimiento de los servicios de San Ignacio a fin que pueda sostener al espacio rural de la provincia, en dicho proceso.

Figura N° 13: Placa de Armas de la Provincia de San Ignacio, Departamento de Cajamarca y localidad de Aguas Verdes en la frontera costera peruano-ecuatoriana, Departamento de Tumbes ⁴³



PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Fortalecer los centros urbanos fronterizos con funciones locales mediante la mejora de la accesibilidad, la diversificación y densificación de los servicios para la población y las actividades económicas de dichos centros y su entorno rural.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la conectividad de los centros poblados locales con ciudades del tercer rango de la jerarquía urbana en cada país (vía pavimentada y telecomunicaciones disponibles las 24 horas del día). - Servicios urbanos coordinados o complementarios con el equivalente del país limítrofe (provisión de agua y energía eléctrica; tratamiento y disposición de aguas servidas y residuos sólidos; funcionamiento de transporte público interurbano). - Gestión ambiental coordinada o conjunta de ambas poblaciones fronterizas y su entorno. - Régimen de facilidades para el tránsito, sin restricciones de tipo documental, de la población de un centro poblado fronterizo al del otro país (uso del documento de identidad nacional). 	<p>MTC, PROVIAS Nacional, PROVIAS Descentralizado, VM Comunicaciones</p> <p>MVCS, MINEM - DG Electricidad, MTC – DG Transporte Terrestre</p> <p>MINAM, Gerencias Ambientales de municipalidades locales</p> <p>MRE, Migraciones, SUNAT MINSA, MINEDU, MRE</p>

⁴³ http://conociendojaen.pe/intranet/imagenes/fotos/947584e2_Panoramamica_plaza_sanignacio.jpg
<https://cde.3.elcomercio.pe/ima/0/1/0/9/4/1094295/558x367.jpg>

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>- Servicios sociales públicos disponibles en cada centro poblado local para la atención de la demanda de sus propios habitantes y, en parte, los del centro poblado par del otro país.</p> <p>- Acuerdos de cooperación entre las autoridades de los centros poblados donde está vigente esta situación de frontera en materia de seguridad ciudadana, desastres naturales, gestión municipal y organización de ferias y eventos culturales.</p> <p>Resultados esperados: Mejor atención a los servicios demandados por la población y las actividades económicas de los centros poblados locales fronterizos y su entorno rural, reflejado en su más eficiente funcionamiento, la mayor satisfacción por parte de los beneficiarios, y el fortalecimiento de la cooperación e integración fronteriza.</p>	<p>Municipalidades locales en coordinación con instituciones nacionales competentes (PNP, INDECI, PROMPERU).</p>

c. Espacios predominantemente rurales, articulados con ciudades secundarias, con potencialidad para incrementar la interrelación con espacios vecinos de mayor nivel económico, basada en la innovación en cadenas de valor de productos y servicios y centros logísticos de escala local

En esta situación se encuentran el entorno rural de la frontera amazónica entre Perú (de Puerto Maldonado a Iñapari), Bolivia (departamento de Pando) y Brasil (Assis en el estado de Acre); o entre Perú, Brasil y Colombia (Santa Rosa – Islandia, Tabatinga – Leticia).

En el primero de ellos confluyen los sistemas viales de los tres países en un proceso que ha demandado varios años de construcción, en cuyo tránsito, miles de campesinos sin tierra se han asentado a lo largo de tales ejes viales. En el segundo caso, el río Amazonas es la vía natural que ha favorecido estos nuevos asentamientos que encuentran a la frontera trinacional como un factor de estímulo, foco de relaciones y fuente de ingreso monetario muchas veces de dudoso origen.

Esta situación de frontera se presenta en zonas generalmente ubicadas al pie de los sectores montañosos fronterizos (piedemonte) y sectores del bosque amazónico, hacia donde han emigrado en búsqueda de mejores condiciones de vida campesinos desplazados de otros ecosistemas y pisos montañosos como consecuencia de la presión demográfica, la degradación de la tierra en sus lugares de origen o la violencia política, proceso favorecido generalmente por la construcción o mejoramiento reciente de vías de comunicación (“carreteras de penetración”).

Los integrantes de estos nuevos asentamientos humanos transfieren sus prácticas y técnicas productivas y sistemas de explotación de los recursos naturales desde los ecosistemas que ocupaban y conocían ancestralmente hacia los de su nueva instalación, impactando sobre la realidad físico-ambiental y a las comunidades originarias.

La carencia de servicios sociales básicos, de energía, infraestructura o comunicaciones, que enfrentan, pueden llegar a ser críticas, agravadas por la dispersión espacial de los nuevos núcleos de asentamientos humanos, desde los cuales, y muchas veces con participación de agentes externos a la zona, se organizan actividades ilegales a través de pasos fronterizos informales o clandestinos (contrabando, tráfico de personas, de drogas, de especies de flora y fauna).

Figura N° 14: Camiones en espera para pasar el control fronterizo en Iñapari



En el caso del denominado trapecio amazónico, donde confluyen territorios del Perú, Colombia y Brasil, hasta antes de la pandemia, existía una importante interacción fronteriza en la que participaban, por el lado peruano, la provincia de Ramón Castilla (principalmente la población ubicada en las localidades de Caballococha que es la capital de la provincia, así como en Santa Rosa e Islandia, mientras que por el lado colombiano lo hacía la población de la ciudad de Leticia y, en menor proporción, de Puerto Nariño, y, en el caso de Brasil, participaban tanto los pobladores de Tabatinga como de Benjamin Constant.

Las relaciones de intercambio estaban basadas en primer lugar por el comercio tanto de productos locales, como de ellos producidos en otras zonas, incluso en otros países dada la condición de Leticia de zona franca.

Respecto a los productos locales, destaca el intercambio relacionado a los peces amazónicos, que son comprados por los acopiadores colombianos para que, luego del procesamiento respectivos, sean comercializados en las principales ciudades colombianas. Asimismo, otros bienes producidos en la zona, como algunas frutas, son

vendidos en las ciudades en las ciudades fronterizas tanto de Colombia como de Brasil. Cabe destacar que dichas ciudades pueden albergar, en conjunto, más de 100 mil personas por lo que representan un mercado fronterizo muy interesante para la población local.

Con relación a los bienes producidos en otras regiones, destaca la provisión de productos de pan llevar que los comerciantes peruanos venden en las ciudades colombianas y brasileñas, de forma que, en las mismas, se pueden encontrar tanto papas de la zona central, como cebollas del sur del Perú. Por su parte, la población peruana adquiere, especialmente en Leticia, productos industriales que llegan a precios competitivos por su condición de zona franca.

Dicho comercio es facilitado por el flujo constante de embarcaciones que llegan a Iquitos principalmente desde Pucallpa y que transportan los productos del centro y sur del país principalmente. Asimismo, existe un flujo de embarcaciones desde Iquitos hasta la frontera que permite sostener el comercio con las ciudades colombianas y brasileñas. Cabe mencionar que, desde hace pocos años, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú subvenciona el servicio de una embarcación para el transporte de pasajeros entre Iquitos y Santa Rosa, que ha dinamizado el flujo de personas y mercancías. Sin embargo, es necesario mejorar las condiciones para el servicio de las embarcaciones.

Figura N° 15: Dificultades para el desembarco en Caballococha



Parte del intercambio fronterizo también está dado por los servicios principalmente turismo y gastronomía. Respecto al turismo, antes de la pandemia arribaban al aeropuerto de Leticia alrededor de 100,000 turistas al año, que eran conducidos a sitios de interés tanto en el territorio colombiano como en el peruano. Asimismo, los

restaurantes ubicados en Santa Rosa son muy frecuentados por los pobladores colombianos y brasileños.

Si bien la pandemia y el consecuente cierre de fronteras, ha impactado significativamente en los flujos mencionados, conforme vaya avanzando la vacunación se irán reactivando los mismos. Por ejemplo, a la fecha de la redacción de este texto, Colombia había anunciado la reapertura de sus fronteras terrestres.

En ese sentido, es importante llevar a cabo las acciones necesarias para que la población fronteriza aproveche de mejor manera las oportunidades que representa el intercambio con las mencionadas ciudades colombianas y brasileñas.

Por ejemplo, la innovación para la generación de valor en los productos de pan llevar que provienen de otras regiones y en productos locales, en materias como la conservación, así como el procesamiento básico y embalaje, pueden significar un incremento en los ingresos de las familias locales. Asimismo, la innovación en la asociatividad y organización de comerciantes y de productores, pueden dar lugar a una mayor fortaleza al momento de ofertar sus productos frente a los acopiadores de los países vecinos.

En el caso del turismo, el fortalecimiento de capacidades de las comunidades, así como la innovación para la generación de nuevos productos turísticos diferenciados y basados en la diversidad cultural y biológica, así como la asociación estratégica con los operadores de Leticia, permitiría a la población fronteriza participar de forma adecuada y sostenible en la dinámica económica asociada al turismo que se dinamizará en el mediano plazo, luego que se controle la pandemia.

Figura N° 16: Emprendimiento en la Amazonía relacionada al turismo



Hay que destacar también el esfuerzo que están realizando de forma conjunta Perú y Colombia para desarrollar las cadenas transfronterizas de cacao y de la piscicultura en la frontera común

Figura N° 17: Producción de Paiche



Figura N° 18: Piscicultura en la Amazonía



Figura N° 19: Planta para levante de alevines en Caballococha



Respecto a cacao, se trata de variedades nativas de esa zona de la Amazonía para las que hay que valorar sus cualidades propias, y, en el segundo caso, de especies amazónicas que ya cuentan con un mercado, como paiche, paco y gamitana. En el caso del cacao, actualmente se están produciendo inclusive tabletas de chocolate que eran comercializadas en la ciudad de Tabatinga.

Figura N° 20: Secado de semillas de cacao en la frontera



Figura N° 21: Producción de chocolate en la frontera



Figura N° 22: Producción de chocolate en Caballococha



Dichos encadenamientos pueden tener un mayor alcance una vez que se desarrolle el corredor Amazonas – Yavarí, que tiene como eje principal a la carretera Caballococha – Palo Seco – Buen Suceso, que está en fase de estudio, de forma que se pueda generar una masa crítica de oferta que sea sostenible frente a la proliferación de cultivos ilegales.

Figura N° 23: Localidad de Islandia, en el extremo oriental del Trapecio Amazónico, frontera con el Brasil, departamento de Loreto ⁴⁴



PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Lograr la ocupación ordenada del territorio por parte de la población migrante, relacionándola estrechamente a su vocación y potencialidades, evitando las actividades atentatorias de la integridad del medio ambiente, así como las prácticas ilícitas a través de las fronteras.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudios de zonificación ecológico-económica (ZEE) y diseño de planes de ordenamiento territorial, coordinados o formulados conjuntamente entre los organismos técnicos correspondientes, liderados por el Gobierno Regional. - Programas asistenciales en favor de la población de colonos, especialmente en materia de salud, educación, provisión de insumos agrícolas y capacitación vinculada a las competencias laborales. - Programas de asistencia a la población refugiada, cuando se trate de población desplazada desde sus lugares de origen en 	<p>CEPLAN, MINAM, GORES</p> <p>MINSA, MINEDU, INIA, PROYECTOS ESPECIALES MINAGRI, PRODUCE, MIN TRABAJO</p> <p>MRE, MIGRACIONES</p>

⁴⁴ https://1.bp.blogspot.com/-Dx08LUiL-ls/YBnWe28nh4I/AAAAAABp9w/XAum9KQ2vtsllvnHq6S3Imop_2LIbi86wCLcBGAsYHQ/s1115/cp-islandia-yavari-loreto.jpg

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>el país vecino por violencia, ocurrencia de desastres naturales u otros fenómenos de fuerte impacto social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régimen de facilidades para la provisión de bienes de consumo requeridos por la población de colonos, que no pueden ser suministrados desde el Perú sino desde el sector fronterizo del país vecino, sin que esos intercambios sean reputados como operaciones ilegales no registradas (contrabando). - Ejecución de proyectos prioritarios de infraestructura vial, eléctrica y de telecomunicaciones, incluyendo su adecuada interconexión con el resto del Perú y de un lado al otro de la frontera. - Establecimiento de mecanismos de cooperación entre autoridades locales y sectoriales, con carácter participativo, para evitar el daño ambiental: consejos binacionales de gestión de cuencas, asistencia mutua en caso de ocurrencia de incendios forestales, instancias para denuncia y canalización de delitos ambientales (tala ilegal, caza furtiva). <p>Resultados esperados: asegurar la ocupación racional del territorio en los frentes pioneros fronterizos, a la vez que dotar de servicios básicos y asistencia técnica a los colonos involucrados en estos procesos, garantizando para ellos estándares adecuados de calidad de vida.</p>	<p>MRE, MINCETUR, SUNAT</p> <p>MTC, PROVIAS Descentralizado, VM Comunicaciones - MINEM, DG Electricidad.</p> <p>MINAM, ANA, SERFOR, OSINFOR, INDECI</p>

4.2.2 Aprovechamiento de las oportunidades de la integración para el desarrollo económico, desarrollando cadenas de valor articulando fortalezas y potencialidades de ambos lados de la frontera, así como para la gestión de recursos como el agua y el suelo agrícola, en espacios predominantemente rurales, articulados con metrópolis regionales o ciudades costeras o andinas, que tienen incipiente relación con espacios vecinos con condiciones similares, como en Tumbes, Piura, Cajamarca y Puno.

En esta condición encontramos diversos tipos de poblamiento y de escala productiva, que abarcan tanto comunidades campesinas del ande, como productores individuales en la costa, que se detallarán a continuación.

a. Comunidades campesinas altoandinas con recursos agrícolas precarios

Corresponde a las zonas más altas y alejadas del Lago Titicaca en el altiplano (departamentos de Puno y Tacna) en donde las actividades agrícolas prácticamente ya no son posibles debido a las condiciones climáticas extremas y la población vive de la crianza de camélidos (llama, alpaca) y la transacción o trueque de su fibra.

Esta tipología engloba a las poblaciones y comunidades campesinas del altiplano andino fronterizo. Ellas se encuentran en general alejadas de los principales centros urbanos y ejes de comunicación, asentadas en tierras por encima de los 4,000 msnm, de nula productividad agrícola por las extremas condiciones climáticas, la pobreza de los suelos y la topografía accidentada, factores agravados, en muchos casos, por la alta densidad demográfica, por lo que su situación económica y social generalmente es muy precaria.

Ocasionalmente producen para el autoconsumo papa amarga, con técnicas rudimentarias y para su conversión en chuño, mientras que el pequeño excedente que pueda generarse, a lo que se suma la fibra de camélidos, es usualmente objeto de trueque en las ferias tradicionales o materia de comercio desigual con agentes externos.

Su organización social y sus bases culturales han iniciado una transición de los modos tradicionales a los “modernos” (introducción de la propiedad privada de la tierra, transacciones monetarias, empleo del idioma español), lo que muchas veces conlleva la pérdida del capital social ancestral, representado por formas de trabajo colectivo y solidario así como el debilitamiento de su identidad cultural, hecho manifiesto por el reemplazo de su idioma nativo (quechua o aymara) por el español para contactos con el exterior, sobre todo entre las generaciones jóvenes.

Las carencias en materia de infraestructura, servicios públicos y servicios sociales son muy acentuadas y determinan niveles de vida muy bajos para la mayor parte de estas poblaciones.

Frente a la situación descrita, el desarrollo de vínculos con las comunidades vecinas del país limítrofe sobre la base de la misma identidad cultural o relaciones sociales ancestrales, contribuyen considerablemente a complementar las capacidades locales y suplir carencias en materia de atenciones básicas en salud, educación o acceso a productos básicos de la canasta familiar, pero con el riesgo de generar una dependencia que explicita una debilidad política, institucional, socio-cultural y económica.

Precisamente, con el apoyo de la Unión Europea, en la primera mitad de la década pasada, se ejecutaron proyectos binacionales con beneficios para ambos lados de la frontera, dirigidos al fortalecimiento de cadenas de valor relacionadas a la fibra de camélidos para el mercado y a las papas nativas y su aporte a la nutrición. En dichos proyectos se aprovecharon desarrollos tecnológicos previos, de instituciones como el Centro Internacional de la Papa – CIP, así como tecnología desarrollada en el país para la clasificación y lavado de la fibra.

Dichos proyectos tuvieron un carácter piloto y se promovieron vínculos entre las instituciones y emprendimientos de ambos lados de la frontera, sentando bases que deberían ser utilizadas para una inversión de mayor escala.

Figura N° 24: Crianza de camélidos en la zona altoandina del departamento de Puno



Fuente: FONCODES

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Elevar el nivel de vida de la población mediante la superación de las deficiencias en materia de accesibilidad, desarrollar procesos tecnológicos que incrementen la productividad de las actividades económicas que realizan, y aprovisionar servicios complementarios para la población y las actividades económicas.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de infraestructura vial para asegurar la vinculación permanente, a lo largo de todo el año, entre comunidades, entre ellas y a una ciudad de tercer rango de la jerarquía urbana en su propio país (capital de provincia), así como de uno y otro lado de la frontera. Asimismo, establecimiento y acceso permanente al servicio telefónico e internet. - Aprobación y aplicación de acuerdos de comercio fronterizo que permitan la provisión de bienes escasos o de precio elevado, desde la zona de frontera de un país a los habitantes 	<p>MTC (PROVIAS Nacional, PROVIAS Descentralizado), VM Comunicaciones - Programa Tambos (MVCS)</p> <p>MRE, MINCETUR</p>

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>de la zona equivalente del otro país. Podría tomarse en cuenta, al respecto, los principios y conceptos contenidos en la Resolución 10 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuperación de conocimientos ancestrales y su fortalecimiento con nuevos procesos tecnológicos que permitan incrementar la productividad de las actividades agropecuarias (reforestación de laderas en el sector de la cuenca de recolección, mejora en la gestión del agua, recuperación de suelos, prácticas para hacer frente a plagas o enfermedades, ganadería de camélidos y ovinos estabulada). - Promoción de formas asociativas en ámbitos socio-económicos similares, para la distribución y comercialización de los magros excedentes de producción fuera del área de frontera. - Promoción de actividades culturales con comunidades de países limítrofes que afiancen los vínculos entre poblaciones que comparten un mismo origen étnico (ferias, festivales, celebración de efemérides). - Establecimiento de sistemas de agua y alcantarillado. Asimismo, fortalecimiento de los sistemas de salud primaria y acuerdos de cooperación para el libre acceso de los habitantes fronterizos a los servicios de salud pública básica del otro país en caso de que ellos no estén disponibles en su propio país. - Introducción de la educación básica bilingüe (de ser el caso), con referencia a programas educativos armonizados en aspectos sustantivos. <p>Resultados esperados: Mejorar la calidad de vida de poblaciones fronterizas que frecuentemente se encuentran en situación de pobreza (y en algunos casos de pobreza extrema), afianzando sus vínculos con el resto del Perú y su interdependencia con comunidades fronterizas del país limítrofe en un proceso de fortalecimiento de los valores culturales compartidos.</p>	<p>MINAGRI, Agrorural, INIA</p> <p>Sierra y Selva Exportadora</p> <p>MIN CULTURA</p> <p>MVCS, MRE, MINSA</p> <p>MINEDU</p>

b. Comunidades campesinas andinas con acceso a recursos agrícolas y déficit moderado de servicios sociales

Corresponde a algunos distritos de las provincias andinas del departamento de Piura (Ayabaca, Huancabamba); distritos del piedemonte oriental andino de la provincia de Sandía del departamento de Puno; distritos circunlacustres sobre el ramal de la Carretera Panamericana que une la ciudad de Puno con Bolivia, incluyendo los de la península de Copacabana y del sector ribereño norte del Lago.- También los distritos del piedemonte oriental de Puno (provincia de Sandía) que hacen límite con el norte del departamento de La Paz (Bolivia).

Bajo esta denominación puede identificarse a las poblaciones campesinas asentadas en zonas cordilleranas y de piedemonte andino, relativamente cercanas o articuladas a centros urbanos, lo que facilita el contacto con el exterior y el acceso a los mercados.

Entre estas poblaciones el concepto de comunidad va perdiendo su esencia ancestral, debilitándose por el desarrollo de la propiedad privada de la tierra, y aunque los miembros de ella todavía tiendan a asociarse para tareas de transformación y comercialización de la producción, mayormente no han consolidado cadenas productivas eficientes, por lo que suelen depender del acopiador o intermediario que monopoliza los vínculos con el mercado y tiende a apropiarse de una proporción sustantiva del excedente económico.

Las relaciones con comunidades fronterizas del país vecino suelen ser intensas y abarcan diversos ámbitos de la vida comunitaria (atenciones en salud, educación básica, secundaria o técnica, adquisición de bienes básicos y otros manufacturados, eventos familiares y sociales, etc.), alimentadas por un pasado compartido y por unas demandas sociales que sólo en parte son satisfechas desde el propio país.

Tanto en este caso como en el anterior, se debe destacar la presencia de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa – ALT, que fue creada por Perú y Bolivia con el fin de gestionar el recurso hídrico en la frontera común.

Si bien la ALT gestiona cooperación internacional, principalmente recibe aportes de los dos países y, en el caso peruano, tiene como aliado al Proyecto Especial Lago Titicaca – PELT del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI, que cuenta con importantes recursos.

En el marco, de su mandato y considerando la importancia del recurso agua en dicha cuenca, no solo en términos de consumo por parte de la población, sino para dinamizar la economía local, la ALT debería ampliar su ámbito de acción y constituirse en una institución binacional para generar desarrollo en la frontera altiplánica.

Figura N° 25: Agricultoras de papa en la zona altiplánica del departamento de Puno



Fuente: SENASA

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Apoyar el adecuado tránsito a la modernidad de las comunidades campesinas asentadas en las proximidades de ejes importantes de interconexión entre dos países, incrementando la dotación y eficiencia de los servicios y favoreciendo los procesos de acumulación social así como la conservación, hasta donde sea posible, de los valores culturales propios.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructuración de programas de complementación productiva en aquellas actividades en las que la zona fronteriza, en su conjunto, posea ventajas comparativas o competitivas frente a otras áreas, en el Perú y en el país limítrofe o, incluso, a escala internacional. - Programas orientados al incremento de la eficiencia en el funcionamiento, así como en la mejora de los beneficios económicos para las comunidades fronterizas, de los circuitos de distribución y comercialización de los bienes agrícolas, pecuarios, agroindustriales o artesanales producidos por ellas (quinua y otros cereales altoandinos, café, cacao). 	<p>AGRORURAL, INIA, Sierra y Selva Exportadora</p> <p>Sierra y Selva Exportadora</p>

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Programas para la cooperación o complementación entre comunidades de la zona o entre estas y las del país limítrofe en actividades orientadas a la conservación de los recursos productivos (gestión del agua, conservación de los suelos y pastizales, técnicas de pesca y gestión del recurso acuícola). 	AGRORURAL, Proyectos Especiales del MINAGRI
<ul style="list-style-type: none"> - Acceso, tan amplio como sea posible, a los servicios públicos educativos (Ejm. educación técnica) y de salud, que incluso incluyan a la zona fronteriza del país vecino, en tanto enfrenten deficiencias o carencias en el propio país, sobre la base de acuerdos bilaterales (por ejem. sobre localidades fronterizas vinculadas). 	MRE, MINEDU, MINSA
<ul style="list-style-type: none"> - Estructuración y ejecución de calendarios anuales de actividades que fortalezcan los vínculos culturales compartidos con las comunidades fronterizas del país limítrofe. 	MINCULTURA
<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de calendario de reuniones y estructuración de programas de actividades conjuntas, de cooperación mutua, entre autoridades regionales, locales y comunitarias. 	MRE, GORES
<p>Resultados esperados: gobernanza del tránsito a la modernidad de comunidades campesinas en zona de frontera y su conversión en actores protagónicos de los procesos de desarrollo e integración fronteriza que consideren una serie de proyectos y actividades orientadas a mejorar su calidad de vida y fortalecer la integración bilateral.</p>	

c. Posesionarios y minifundistas costeros

Corresponde a los extremos de la frontera norte (Tumbes) y sur (Tacna: La Yarada-Los Palos).

En esta situación de frontera, familias de faeneros u obreros agrícolas, o bien migrantes campesinos de la sierra, han tomado posesión de tierras del Estado en los sectores costeros próximos al límite internacional.

Esas familias, normalmente son de bajos recursos por lo que sobreviven precariamente, sembrando lo que pueden (por ejemplo, arroz en Tumbes; olivo y panllevar en Tacna), para los mercados urbanos cercanos, pero sin recursos financieros y tecnológicos que, normalmente, les permita obtener una productividad similar a la de otros predios rurales mayores en los valles del desierto costero. Sin embargo, algunos de ellos cuentan

ya con un capital de relativa importancia y manejan plantaciones con técnicas de más alta productividad que se refleja en mayores ingresos para el núcleo familiar.

Ellos se encuentran relativamente cerca de alguna ciudad intermedia importante de la costa peruana, pero igualmente, carecen frecuentemente de servicios sociales básicos como salud y educación o éstos son muy deficientes. En el caso de La Yarada-Los Palos, tampoco disponen de energía eléctrica tanto para las viviendas como para alumbrado público.

En función de las carencias vinculadas a su actividad productiva, su gestión de los recursos naturales agrícolas generalmente es bastante ineficiente y se traduce en el mal uso del agua (Tumbes) o la sobreexplotación de la napa freática (La Yarada-Los Palos en Tacna).

Tampoco funcionan cadenas de valor que les permita mejorar su especialización e incrementar la calidad productiva a efectos de obtener mayores ingresos que se reflejen en un incremento de sus niveles de vida.

En ese contexto, su relación con las comunidades fronterizas de los países vecinos es una de dependencia o subsidiaria de las condiciones que les son impuestas por los actores económicos del otro borde fronterizo.

Figura N° 26: Agricultores arroceros en zonas bajas del departamento de Tumbes



Fuente: Andina

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: lograr la transformación de estos pequeños productores agrícolas, en actores vinculados a la producción eficiente y tecnificada de productos agrícolas y agroindustriales, promoviendo formas asociativas que permitan su eficiente proyección a los mercados urbanos del propio país y de los países fronterizos, elevando, de ese modo su nivel de vida de manera sustantiva.</p> <p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la presencia institucional del Estado en toda índole de servicios públicos, de acceso a la seguridad social y de promoción económica. - Concretar una mayor presencia de los programas sociales del Gobierno Nacional, así como la dotación de servicios de calidad, reduciendo la asimetría en el nivel de vida existente entre las áreas de poseionarios y minifundistas con relación a otras áreas de agricultura moderna de los valles costeros. - Proceder a formular catastros rurales y planes de ordenamiento territorial que, en principio, deje establecido las áreas para la producción agrícola, para asentamientos urbanos, para vías que conecten con las carreteras principales, áreas de protección, etc. - Iniciar el saneamiento físico legal de los predios rurales en manos de poseionarios en estos ámbitos fronterizos. - Promover soluciones integrales y sostenibles en relación con la disponibilidad y gestión del agua, tanto para fines domésticos como agrícolas, procurando condiciones competitivas para el desarrollo agroindustrial de la zona fronteriza. - Considerar la mejor manera de aplicar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 007-MINAGRI-2015, que plantea la formalización/regularización de derechos de uso de agua para los usuarios que demuestren estar trabajando los predios rurales hasta diciembre de 2014. - Atender los problemas que plantea la falta o deficiencia de los servicios para la población: salud, educación, agua potable y alcantarillado, alumbrado público y luz domiciliaria. - Agregar valor a la producción agrícola primaria mediante el uso tecnificado del agua que, en el corto y mediano plazo, pase por 	<p>MINSA/SIS, MINEDU, MVCS, MINCETUR</p> <p>MIDIS, MIMP</p> <p>GORES Y ALCALDÍAS LOCALES, MINAGRI, MVCS, MINAM</p> <p>GORE, MINAGRI</p> <p>GORE, MINAGRI, ANA, PRODUCE</p> <p>GORE, MINAGRI</p> <p>MINSA, MINEDU, MVCS, MINEM</p> <p>MINAGRI, INIA, ANA</p>

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>mejor los sistemas de captación y distribución desde el río (Tumbes) o detener la sobreexplotación del acuífero (Tacna), evitando, en este último caso, su agotamiento o salinización por la intrusión de agua de mar, mientras se estudian e implementan soluciones de largo plazo.</p> <p>- Consolidar cadenas productivas para mercados emergentes, fomentando la presencia de asesoría tecnológica y experimentación de campo.</p> <p>- Orientar la participación y beneficios de los poseionarios y minifundistas con relación a las oportunidades que abre la activa relación fronteriza: con el sur del Ecuador, con el norte chileno y con el altiplano boliviano.</p> <p>Resultados esperados: Sobre la base la realización de las acciones prioritarias, convertir a los poseionarios y minifundistas fronterizos, en los bastiones de la nacionalidad en nuestras fronteras costeras, y en la proyección de la oferta peruana de productos agrícolas y agroindustriales de óptima calidad para los países limítrofes.</p>	<p>INIA, PRODUCE, MINCETUR</p> <p>MRE, MINCETUR</p>

4.2.3 Fortalecer la gobernanza y la ocupación sostenible del territorio fronterizo peruano con pertinencia cultural y apoyar intercambios con las localidades de los países vecinos con perspectiva de beneficios mutuos, en espacios predominantemente rurales, escasamente poblados, con población dispersa y desarticulados del sistema urbano, que se encuentran bajo la influencia de los países vecinos de diversa intensidad: distritos de Amazonas, Loreto, Ucayali.

a. Poblaciones nativas con escasa articulación con el exterior

Esta tipología alude a las poblaciones nativas en la región amazónica que mantienen relaciones ocasionales o permanentes con entidades o agentes del Estado, organizaciones no gubernamentales, comerciantes o “regatones” y colonos, así como con miembros de la misma etnia en el país limítrofe, entre otros.

La cohesión social y cultural de estos pueblos, así como sus formas tradicionales de producción, traducen un muy variado patrimonio cultural, social e histórico, que se expresa, por ejemplo, en las prácticas agrícolas y de intercambio, en la medicina tradicional basada en el conocimiento y utilización de recursos naturales propios de su hábitat.

Frecuentemente estas comunidades se encuentran amenazadas social y culturalmente y en muchos casos en proceso de disolución por sus contactos con el mundo exterior

(avance de las carreteras –sin que ello quiera decir que, por lo general, no dejan de afrontar serios problemas de CONECTIVIDAD), y el asentamiento de colonos. Sus condiciones de salud son, por lo general, muy precarias (alta incidencia del paludismo, dengue).

Con frecuencia el espacio que habitan trasciende las fronteras del Perú y se proyecta a la de los Estados vecinos, mientras que su interrelación con comunidades de la misma etnia en el país limítrofe puede tener diversos grados de intensidad o frecuencia, que se desarrolla por lo general con preeminencia del sentido de identidad étnico-cultural por sobre el de la nacionalidad (en ocasiones estimulado desde el otro borde fronterizo) planteándoles una situación de conflicto psicológico o psico-afectivo.

Casos emblemáticos de este tipo de situación los encontramos en las provincias de Condorcanqui en Amazonas, así como en Putumayo y en Morona, en Loreto, Purús en Ucayali, aunque se puede afirmar que la mayor parte del cordón fronterizo de los 3 departamentos mencionados comparten características y problemáticas similares.

Son espacios que se encuentran muy alejados de los principales centros urbanos de sus respectivas regiones, en los que la principal vía de acceso es la aérea y, siendo espacios amazónicos, existe una gran diversidad cultural que amerita un mayor esfuerzo del estado para atenderlos de forma adecuada.

Dicha situación dificulta la cobertura de servicios, así como el desarrollo económico, de forma que registran severas brechas sociales y de infraestructura, así como altas tasas de pobreza. Las condiciones mencionadas, a su vez, origina una fuerte emigración que pone en riesgo la sostenibilidad del poblamiento de estas zonas.

En muchos de estos espacios, la población de los países vecinos cuenta con mejores condiciones y se asienta en centros poblados con mejores infraestructuras, como resultado de una política de estado más consistente de desarrollo fronterizo de parte de sus respectivos gobiernos. Debido a ello, las poblaciones y las instituciones de los países vecinos ejercen influencia cultural, económica y social, sobre los pobladores peruanos.

Como estrategia de supervivencia, la población peruana obtiene documentos de identidad de los países vecinos con el fin de acceder a beneficios programas sociales y de apoyo económico.

Asimismo, dada la débil presencia del estado es frecuente que se realicen actividades ilegales en las que participan pobladores de los países vecinos, como minería, tráfico de flora y fauna, entre otras, cuyos productos son trasladados por sus territorios hacia los centros de demanda.

La situación mencionada de pérdida de población, influencia de los países vecinos, degradación de recursos y su tráfico ilegal, representa un riesgo para el control del territorio por parte del estado peruano.

Así, además de reforzar la presencia y control del estado, no solo a través de las instituciones correspondientes, sino principalmente de las autoridades provinciales y

distritales que deben ejercer sus competencias relacionadas al desarrollo social y económico, se deben llevar a cabo estrategias de carácter productivo para que las comunidades peruanas encuentren incentivos para no abandonar sus territorios.

Cabe destacar una importante experiencia desarrollada en la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas, que está enfocada en la gobernanza para promover el desarrollo económico de las comunidades que habitan es espacios asociados a áreas naturales protegidas.

La experiencia desarrollada por la alianza SERNANP – PNUD, se enfrentó de forma exitosa a diversos retos como la sostenibilidad, la pertinencia cultural y la rentabilidad de las actividades extractivas y productivas en las condiciones de difícil accesibilidad mencionadas en los párrafos anteriores, logrando la sostenibilidad de la acción más allá del periodo de ejecución del proyecto, sobre la base de acuerdos con las comunidades para canalizar sus propuestas y generar compromisos, así como sobre el apoyo técnico permanente y la alineación de inversiones de institucionales nacionales y regionales, para la vinculación de la producción fronteriza con los mercados.

Dicha experiencia tiene una serie de componentes y estrategias que podrían ser adecuados para ser implementados en otros espacios fronterizos como en el Putumayo y el Purús, no solo para solucionar los problemas de seguridad alimentaria y para la producción dirigida a los mercados nacionales, sino también para mejorar el posicionamiento de los productores locales frente a los comerciantes y acopiadores de los países vecinos.

Sin embargo, se debe considerar que estos espacios coexisten comunidades de diferentes características para los que hay que plantear acciones concretas como las siguientes.

Figura N° 27: Miembros de la comunidad nativa Candungos, cuenca del río Santiago, departamento de Amazonas



PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Elevar la calidad de vida de las poblaciones involucradas en esta situación de frontera, mejorando sus condiciones de salud, optimizando los intercambios basados en sus recursos y producciones, preservar el idioma común y los demás valores culturales heredados, y fortalecer el sentimiento de pertenencia a la nacionalidad peruana.</p>	

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Componentes sectoriales o temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en materia de seguridad alimentaria, con base en productos propios de los ecosistemas donde habitan dichas poblaciones. - Ejecución conjunta o coordinada de programas de salud y de instalación de agua potable y alcantarillado, para hacer frente a las enfermedades carenciales y prevenir las infecciosas. - Proyectos para resolver la falta de conectividad de estas comunidades con el resto del Perú y a los puntos de contacto con las comunidades equivalentes de los países limítrofes. - Iniciativas para afirmar y preservar el patrimonio étnico-cultural (alfabetización en idioma nativo; programas radiales a través de los cuales reafirmar los valores culturales del grupo social). - Asistencia técnica para el incremento de la productividad de las actividades vinculadas a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo (agricultura rotatoria, ganadería extensiva, cadenas productivas que involucren a varias comunidades, incluso algunas del país limítrofe). - Organización de programas de asistencia para que las poblaciones nativas obtengan un mayor beneficio económico del comercio organizado en torno a los productos de la biodiversidad (plantas y raíces medicinales, tintes o colorantes naturales, procesamiento del pescado y productos de la caza, artesanías, frutos y semillas del bosque). - Programas para favorecer el reencuentro cultural/familiar y el desarrollo de proyectos que favorezcan la reconstrucción de relaciones entre comunidades separadas por la consolidación de las fronteras nacionales entre el Perú y los Estados limítrofes. <p>Resultados esperados: garantizar la supervivencia del grupo, la mejora de su calidad de vida y la persistencia de su identidad cultural en el marco del desarrollo y la cooperación fronteriza.</p>	<p>MINAGRI, INIA, IIAP</p> <p>MINSA, MVCS</p> <p>MTC, PROVIAS Descentralizado y otras dependencias (DG Transporte Aéreo, DG Transporte Acuático).</p> <p>Programa TAMBOS (MVCS) MINCULTURA, MINEDU</p> <p>INIA, SIERRA Y SELVA EXPORTADORA</p> <p>SIERRA Y SELVA EXPORTADORA</p> <p>MINCULTURA</p>

b. Población en aislamiento voluntario

Una situación especial en estos ámbitos fronterizos está representada por las poblaciones nativas en situación de aislamiento que se encuentran en lugares remotos, difícilmente accesibles de la cuenca del río Manu (Madre de Dios) o de los afluentes del río Yavarí (Loreto) y Ucayali (departamento de Ucayali), en las proximidades de los límites con el Brasil.

Se trata de los grupos étnicos que habitan la Amazonía no ocupada por grupos “civilizados” (colonos, ribereños, migrantes andinos), muy poco numerosos y aislados o en contacto ocasional con el mundo exterior, en quienes predomina el sentido de pertenencia étnico-cultural por sobre el de filiación nacional.

Sus formas de organización social y en general sus modos de vida son ancestrales y su alimentación se fundamenta en la caza y la recolección, por lo que ese carácter trashumante puede determinar su instalación temporal en el territorio del Perú o de otro país fronterizo sin que ello tenga impactos sobre la vida del grupo.

Por lo general no mantienen contactos o intercambios con comunidades distintas a las de la misma etnia y tampoco transacciones monetarias, aunque ocasionalmente, presionados por el deterioro de su hábitat, aceptan apoyo (generalmente con alimentos naturales de la zona).

Son grupos con identidad propia, conocimiento cultural ancestral sobre prácticas de salud, medicinales y curativas particulares. Por su aislamiento son particularmente vulnerables ante enfermedades infecto-contagiosas provocadas por agentes patógenos externos que, en ocasiones, pueden incluso provocar epidemias que resultan en la devastación de importantes contingentes de su población.

Figura N° 28: Miembros del pueblo indígena Murunahua, localizados en el ámbito de la Reserva Indígena Murunahua, en la cuenca del río Alto Yurúa y afluentes, departamento de Ucayali



Fuente: SERNANP

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR /INSTITUCIÓN
<p>Objetivo: Preservar los ecosistemas representativos de la diversidad biológica y los recursos naturales, de modo de garantizar la prestación de los servicios ambientales (generación de oxígeno, agua) de importancia para el Perú y el país limítrofe, así como garantizar la dotación de medios de vida para las poblaciones nativas en situación de aislamiento.</p> <p>Componentes sectoriales y temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento y gestión coordinada de unidades de conservación o áreas naturales protegidas, contiguas e intangibles (o con restricciones severas para su uso), a uno y otro lado del límite internacional. - Puesta en práctica de mecanismos de vigilancia coordinada en el perímetro exterior de tales áreas protegidas, de manera de evitar la incursión de agentes practicantes de actividades ilícitas o ilegales, perturbadoras de la integridad de los ecosistemas y de la población que albergan (extractores ilegales de madera; traficantes de especies de fauna y flora; actores del agro-negocio en áreas ambientalmente vulnerables; habilitadores de nuevas rutas para el tráfico de personas, drogas ilícitas y armas). - Evaluación conjunta con el país limítrofe de los ecosistemas presentes, la biodiversidad, el potencial de recursos naturales del área, de modo de armonizar criterios de zonificación ecológico-económica (ZEE) de cara a una futura y posible incorporación a la ocupación humana y al aprovechamiento económico, de sectores muy localizados y específicos del área. - Repoblamiento con especies de flora y fauna de ecosistemas similares que estén en situación crítica de sobrevivencia. <p>Resultados esperados: Asegurar la intangibilidad de los ecosistemas representativos para ambos países a la vez de garantizar la supervivencia y no perturbación de las poblaciones nativas no contactadas.</p>	<p>SERNANP – MINAM</p> <p>DEVIDA, SERFOR, OSINFOR, PNP</p> <p>GORES, MINAM</p> <p>SERFOR, IIAP</p>

ANEXO N° 1
RELACIÓN DE DISTRITOS FRONTERIZOS DEL PERÚ

N°	DEPARTAMENTO (9)	PROVINCIA (29)	DISTRITO (84)	UBIGEO
1	Tumbes	Zarumilla	Zarumilla	240301
2	Tumbes	Zarumilla	Aguas Verdes	240302
3	Tumbes	Zarumilla	Papayal	240304
4	Tumbes	Zarumilla	Matapalo	240303
5	Tumbes	Tumbes	Pampas de Hospital	240104
6	Tumbes	Tumbes	San Jacinto	240105
7	Piura	Sullana	Lancones	200604
8	Piura	Ayabaca	Suyo	200210
9	Piura	Ayabaca	Jililí	200203
10	Piura	Ayabaca	Ayabaca	200201
11	Piura	Huancabamba	El Carmen de la Frontera	200303
12	Cajamarca	San Ignacio	Namballe	060905
13	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio	060901
14	Cajamarca	San Ignacio	San José de Lourdes	060906
15	Cajamarca	San Ignacio	Huarango	060903
16	Amazonas	Bagua	Imaza	010205
17	Amazonas	Condorcanqui	El Cenepa	010402
18	Amazonas	Condorcanqui	Río Santiago	010403
19	Loreto	Datem del Marañón	Morona	160704
20	Loreto	Datem del Marañón	Andoas	160706
21	Loreto	Loreto	Trompeteros	160304
22	Loreto	Loreto	Tigre	160303
23	Loreto	Maynas	Napo	160107
24	Loreto	Maynas	Torres Causana	160110
25	Loreto	Putumayo	Teniente Manuel Clavero	160803
26	Loreto	Putumayo	Rosa Panduro	160802
27	Loreto	Putumayo	Putumayo	160801
28	Loreto	Putumayo	Yaguas	160804
29	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla	160401
30	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Yavarí	160403
31	Loreto	Requena	Yaquerana	160511
32	Loreto	Requena	Alto Tapiche	160502
33	Ucayali	Coronel Portillo	Callería	250101
34	Ucayali	Coronel Portillo	Masisea	250104
35	Ucayali	Atalaya	Yurúa	250204
36	Ucayali	Purús	Purús	250401
37	Madre de Dios	Tahuamanu	Iñapari	170301
38	Madre de Dios	Tahuamanu	Iberia	170302
39	Madre de Dios	Tahuamanu	Tahuamanu	170303
40	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	170103
41	Madre de Dios	Tambopata	Tambopata	170101
42	Puno	Sandia	San Pedro de Putina Punco	211210

N°	DEPARTAMENTO (9)	PROVINCIA (29)	DISTRITO (84)	UBIGEO
43	Puno	Sandia	San Juan del Oro	211207
44	Puno	Sandia	Yanahuaya	211208
45	Puno	San Antonio de Putina	Sina	211005
46	Puno	San Antonio de Putina	Ananea	211002
47	Puno	Huancané	Cojata	210602
48	Puno	Moho	Huayrapata	210903
49	Puno	Moho	Moho	210901
50	Puno	Moho	Tilali	210904
51	Puno	Moho	Conima	210902
52	Puno	Huancané	Vilque Chico	210608
53	Puno	Huancané	Huancané	210601
54	Puno	Huancané	Taraco	210607
55	Puno	Huancané	Pusi	210605
56	Puno	Puno	Capachica	210105
57	Puno	Puno	Amantani	210103
58	Puno	Puno	Coata	210107
59	Puno	Puno	Huata	210108
60	Puno	Puno	Paucarcolla	210110
61	Puno	Puno	Puno	210101
62	Puno	Puno	Chucuito	210106
63	Puno	Puno	Platería	210112
64	Puno	Puno	Acora	210102
65	Puno	El Collao	Ilave	210501
66	Puno	El Collao	Pilcuyo	210503
67	Puno	Chucuito	Juli	210401
68	Puno	Chucuito	Pomata	210406
69	Puno	Yunguyo	Cuturapi	211304
70	Puno	Yunguyo	Yunguyo	211301
71	Puno	Yunguyo	Ollaraya	211305
72	Puno	Yunguyo	Tinicachi	211306
73	Puno	Yunguyo	Unicachi	211307
74	Puno	Yunguyo	Anapia	211302
75	Puno	Yunguyo	Copani	211303
76	Puno	Chucuito	Zepita	210407
77	Puno	Chucuito	Desagüadero	210402
78	Puno	Chucuito	Kelluyo	210404
79	Puno	Chucuito	Pisacoma	210405
80	Puno	El Collao	Capaso	210502
81	Tacna	Tarata	Tarata	230401
82	Tacna	Tacna	Palca	230107
83	Tacna	Tacna	Tacna	230101
84	Tacna	Tacna	La Yarada Los Palos	230111

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Hernández, H. E. (2014). La planeación transfronteriza y la integración urbana en la región Tijuana - San Diego. Tijuana, México: Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Aportela, F., & Durán, R. (2011). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria. Financiamiento: retos y oportunidades.* . Bogotá: CAF.
- Arciniegas, H. (2014). Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza. *Integración y Comercio*, 31-43.
- Baigorri, A., & Cortés, G. (1997). Un nuevo desafío en el análisis regional: Las ciudades y regiones fronterizas. *XXIII Reunión Española de Estudios Regionales*, (págs. 1-12). Valencia, España.
- Banco Mundial. (2016). *Perú hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer.* Lima: Banco Mundial.
- Barbero, J. (2011). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina.* Bogotá: CAF.
- Bensús, V., Dammert, M., Sarmiento, K., & Prieto, G. (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú.* FLACSO/PUCP.
- Boisier, S. (1987). Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina. *Estudios Internacionales N°78*, 158-191.
- Boisier, S. (2003). Globalización, geografía política y fronteras. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 21-39.
- Canziani, J., & Schejtman, A. (2013). Introducción. En J. Canziani, & A. Schejtman, *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (págs. 13-19). Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Castillo, R. (2011). Apoyo a la integración urbana y regional de la zona fronteriza del eje vial Piura - Guayaquil: una aproximación desde una perspectiva binacional y sostenible. *Espacio y Desarrollo N°23*, 31-46.
- Centro de Altos Estudios Nacionales. (2006). Planteamientos doctrinarios y metodológicos del desarrollo, la seguridad y la defensa nacional.
- Chiriboga, M. (2009). El Acuerdo de Paz Ecuador - Perú: ¿Hubo rédito económico? En C. Donoso, *Ecuador - Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo* (págs. 71-92). Quito: FLACSO.
- Clemente de Souza, E. B., & Brites, W. (2017). Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas. *Terra Plural, Vol.11 No 2*, 271-290.
- Comunidad Andina - CAN. (2001). *Decisión 501. Zona de integración fronteriza en la Comunidad Andina.* Lima: Comunidad Andina.
- Comunidad Andina - CAN. (1999). *Decisión 459. Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo.* Lima: Comunidad Andina.
- Congreso de la República del Perú. (2011). Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Diario Oficial El Peruano.
- Córdova, H. (2002). *Naturaleza y sociedad una introducción a la geografía.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cornejo, B. (2009). Logros y Perspectivas: Diez años de integración fronteriza Ecuador - Perú. En C. Donoso, *Ecuador - Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo* (págs. 167-191). Quito: FLACSO.

- Dammert, M., & Bensús, V. (2017). Border Cities and Urban Expansion: The Case of Zarumilla and Aguas Verdes on the Peru-Ecuador Border. *Frontera Norte, Vol, 29, No 57*.
- Derruau, M. (1974). *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona.
- Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos, vol.16 No 31*.
- Emerson Flavio Euzabio. (2001). *Fronteira e horizontalidade na amazonia: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia Colombia* . Sao Paulo: Universidad de Sao Paulo.
- FAO. (1995). *Bosques, árboles y comunidades rurales - Fase II*. Obtenido de fao.org: <http://www.fao.org/3/x5600s/x5600s00.htm#Contents>
- FLACSO. (2009). *Ecuador - Perú Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO.
- Flavio, E. (2011). *Fronteira e horizontalidade: O caso das cidades gêmeas Tabatinga e Leticia*. Obtenido de Revista Perspectiva Geográfica on line: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/9169/6775>
- Galarza, L. (2001). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Granero, F. S., & Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850 - 2000*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Gutierrez, J. (1988). Redes, espacio y tiempo. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, N° 18: 65-86.
- Huaranca, M., Alanya, W., & Castellares, R. (Noviembre de 2020). La migración interna en el Perú, 2012 - 2017. *Serie Documentos de Trabajo*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- INEI. (2011). *Perú: Migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002 - 2007*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2018). *Perú: resultados definitivos de los censos nacionales 2017*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2020). *Efectos de la migración interna sobre el crecimiento y estructura demográfica 2012 - 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.
- Kisic, D. (2009). Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional vista desde el lado peruano. En C. Donoso, *Ecuador - Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo* (págs. 93-113). Quito: FLACSO.
- Lossio, J., Santa Cruz, A., & Villar, L. (2018). La participación de entidades subnacionales en el proceso de integración en las fronteras peruanas. En *Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia* (págs. 53-66). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Machado, L., Haesbaert, R., Ribeiro, L., Steiman, R., Peiter, P., & Novaes, A. (2005). O Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Uma Proposta Conceitual e Metodológica. *Territorio, Populacao e Desenvolvimento*, 51-76.
- Martinetti, E. (2018). Una estrategia de desarrollo para la Amazonía fronteriza del norte del Perú. *Agenda Internacional Año XXV N° 36*, 83-112.
- Marzal, V., & Ludeña, W. (2017). Perú: ciudades intermedias en la construcción de del sistema urbano regional y nacional. En F. Maturana, M. Beltrao Sposito, C. Bellet, C. Henríquez, & F. Arenas, *Sistemas urbanos y ciudades medias en iberoamérica*

- (págs. 220-256). Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile .
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2010). *Diagnóstico del sistema urbano nacional y políticas nacionales de desarrollo urbano*. Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (22 de diciembre de 2016). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Lima, Lima: El Peruano.
- Morales, F. (2017). Cohesión territorial: un marco de referencia para el estudio de las fronteras. En W. Soto, *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio* (págs. 45-52). Costa Rica: CLACSO.
- Novak, F., & Namihas, S. (2010). *Perú - Ecuador: Una experiencia exitosa de Paz y Buena Vecindad*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Oddone, N. (2014). Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una Aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. *OIKOS*, 13(2), 129-144. Obtenido de <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/375/213>
- Oliveros, L. (2002). *La integración de las fronteras andinas*. Lima: Comunidad Andina.
- Pereira, C. (2013). *Processos de Transfronteirizacao na Bacia do Prata: A triplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil: Tesis de posgrado en Geografía de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.
- Pereira, C. (2016). *Fronteiras irmas: transfronteirizacoes na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf.
- Pillet, F., Cañizares, M., Ruiz , Á., Martínez, H., Plaza, J., & Santos, J. (2003). Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas. *Éria Revista Cuatrimestral de Geografía*, 91-106.
- Presidencia de la República del Perú. (2013). Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Decreto Supremo N° 017-2013-RE. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera. Decreto Supremo N° 005-2018-RE. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (23 de Diciembre de 2019). Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT. Lima, Lima, Perú: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (s/f). *Bases del Plan Nacional de Regionalización*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/153512713/Bases-Del-Plan-Nacional-de-Regionalizacion-WEB>
- Rozas, P., & Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sánchez, R. (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SELA. (2012). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- SELA. (2013). *Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza: Una perspectiva del Caribe*. San Salvador: SELA.

