

LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional

**Luis Alberto Oliveros Lakoma
Javier Lossio Olavarría
Alfredo Santa Cruz Maza
Leslie Villar Romero**



**Sociedad Geográfica
de Lima**



LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional



**Sociedad Geográfica
de Lima**



LAS FRONTERAS DEL PERÚ

Una mirada en el contexto del bicentenario nacional

© Sociedad Geográfica de Lima

Jr. Puno 450 Lima, Casilla 100-1176; Lima-Perú

426-9930 Anexo 33

publicaciones@socgeolima.org.pe

www.socgeolima.org.pe

Editado por: Sociedad Geográfica de Lima

Editor: María del Carmen Carrasco Coello, Alfredo Santa Cruz Maza.

Autores: Luis Alberto Oliveros Lakoma, Javier Lossio Olavarría,
Alfredo Santa Cruz Maza, Leslie Villar Romero.

Cartografía: Hebert Gonzáles Lizana, Alfredo Santa Cruz Maza.

Diagramación: Melissa Malquichagua Morales.

Segunda edición: diciembre, 2024

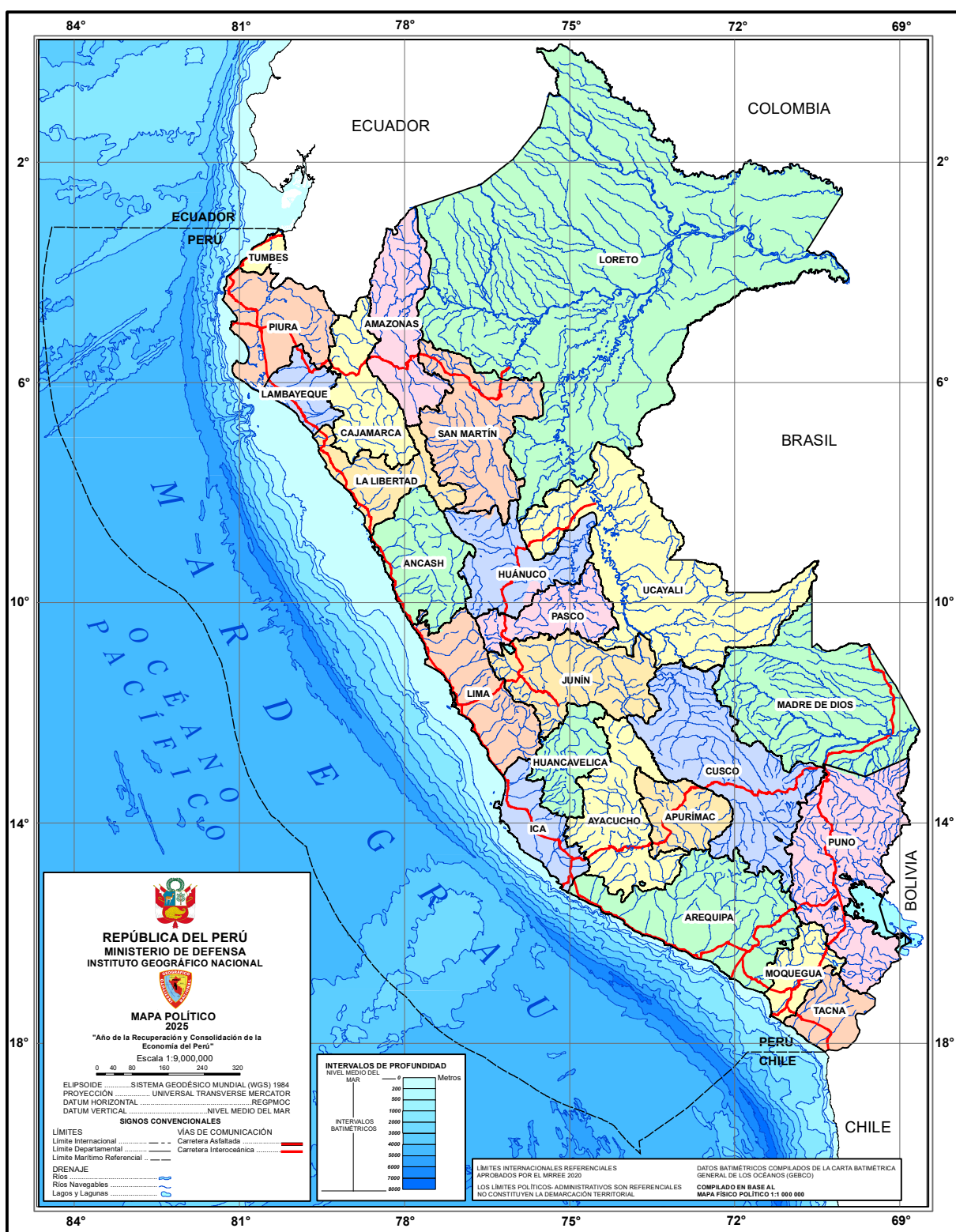
Libro digital disponible en:

<https://socgeolima.org.pe/categoria/libros-especializados/>

ISBN: 978-612-4344-29-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-13910

La Sociedad Geográfica de Lima no se solidariza necesariamente con las opiniones vertidas por los autores de los respectivos capítulos.



Mapa N.º 1. Mapa Político del Perú modificado por IGN, 2025.

Presentación

Sociedad Geográfica de Lima

2024

La Sociedad Geográfica de Lima, institución geográfica más antigua en nuestro país, cuyo origen estuvo ligado al ministerio de Relaciones Exteriores, se complace en presentar *“Las Fronteras del Perú. Una mirada en el contexto del bicentenario nacional”* publicación dedicada a las fronteras del Perú en este 2024, año en el que se concluyen las actividades y celebraciones con motivo del bicentenario de la Independencia del Perú. Año en el que nuestra institución ha dedicado algunas de sus actividades académicas al estudio y discusión sobre los territorios fronterizos en el país: La publicación del libro *“Cartografiando Historias. La frontera Perú Ecuador a través de los mapas”*, la creación del grupo de estudio *“Territorios fronterizos”*, el conversatorio *“Retos y oportunidades en la Amazonía”*, el dedicar a la temática fronteriza el XXXVII Ciclo de Actualización de Conocimientos durante todo el año, un tema poco tratado y escrito desde la geografía y los geógrafos actuales del país y por último, la reedición en formato digital y la publicación en formato impreso de esta obra constituyen una muestra fehaciente del interés que la Sociedad Geográfica de Lima tiene en este tema.

Los territorios fronterizos no solo mantienen vigencia y actualidad en los estudios geográficos por su renovación conceptual, o por las dinámicas espaciales socio-económicas y ambientales que se producen al interior de este tipo de territorios y su influencia en ámbitos mayores, sino porque en nuestro país y según datos que se recogen en el libro, constituyen una parte importante del territorio nacional, alcanzando a 9 departamentos fronterizos con 5 países, que involucran a 757 228,02 km², es decir, al 58,92% de la superficie nacional, al 23% de la población del país y sin embargo, solo producen el 14,22% del VAB, una cifra muy baja de

acuerdo al potencial que tienen. Solo por mencionar algún indicador no expresado directamente en el libro en relación a las áreas de frontera, éstas recorren 29 de los 39 ecosistemas presentes en el Perú (Minam, 2017)¹ incluidos todos los grupos de ecosistemas terrestres y acuáticos, además de tener presencia los 6 ecosistemas intervenidos. Nuestros territorios fronterizos son una muestra representativa de la gran riqueza en biodiversidad y variedad de formas de vida presentes en nuestro país, algunas de las cuales recorren territorios transfronterizos entre dos o tres países. En relación al agua, las fronteras del Perú pasan por 34 de las 38 cuencas transfronterizas del subcontinente sudamericano. Si bien las 34 cuencas transfronterizas abarcan 798 000 km², la superficie en Perú de todas ellas es de 311 000 km² en Perú (ANA, 2017)², una gran extensión con características muy variadas que aun siendo peruana debe cogestionarse con los países vecinos mediante acuerdos multinacionales para asegurar una gestión integrada del agua en dichas cuencas. Definitivamente un gran reto. Considerando el escenario humano y social, nuestras áreas de frontera son tan ricas como complejas, por la amplitud del espectro cultural de grupos humanos y culturas que perviven del pasado como culturas vivas, o adaptadas a la actualidad, así como de los grupos que llegaron y siguen colonizando y asentándose en esas áreas, por las oportunidades y la dinámica que tienen o deberían tener las zonas de frontera. Por todo ello y mucho más los territorios fronterizos, extensos, diversos y a veces poco articulados al resto del país, son un reto permanente de gestión territorial en Perú.

La publicación del libro *“Las Fronteras del Perú. Una mirada en el contexto del bicentenario nacional”* revisada la bibliografía reciente sobre fronteras, apenas existente en Perú, es una necesidad que trasciende a los intereses de la Geografía y la Academia por su aporte en la sistematización del estado del arte de la teorización sobre la frontera, la caracterización actualizada de las fronteras de nuestro país, las actuaciones del Estado peruano (los marcos teóricos y jurídicos, los instrumentos y mecanismos de integración fronteriza) y las acciones prioritarias, sus retos y oportunidades en las fronteras del país; que constituyen los cuatro capítulos en los que se estructura el libro.

Esta nueva edición además de actualizar data e información incorpora dos novedades. La sustitución del primer mapa por una edición especial del mismo *“Mapa Político del Perú modificado por IGN, 2025”*, acondicionado cartográficamente al

1 Minam (2017): Mapa Nacional de Ecosistemas del Perú. Memoria descriptiva.

2 ANA (2017): Cursos de agua internacional y cuencas transfronterizas en la legislación peruana

formato del libro y que ha reelaborado por generalización el Instituto Geográfico Nacional, con la gentileza y el compromiso que le caracterizan hacia la Sociedad Geográfica de Lima. Les estamos muy agradecidos. Cabe decir que el mapa fuente del que se presenta, fue elaborado por el IGN en 2021 y aprobado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para su circulación en territorio nacional.

La segunda novedad estriba en la sustitución del resto de los mapas que presentaba la primera edición del libro, por coremas. Otro tipo de representación gráfica que presenta esquemática y sintéticamente los territorios. Si bien se pierden detalles y precisión en los trazos de estas representaciones, exponen lo esencial, de los ámbitos representados. Permiten tener una visión amplia y relacional de los mismos, sustituyendo el foco que tradicionalmente se pone en la línea de frontera por la visión de conjunto en las regiones fronterizas. Parece pertinente en tiempos de paz centrar la atención en todo el área las poblaciones y los centros poblados sus conexiones y articulaciones.

Insistimos en la gran relevancia que tiene el tema de fronteras, no solo desde la perspectiva geográfica, que la tiene, pudiéndose tratar desde cualquier corriente de pensamiento geográfico, sino porque supone un reto para nuestro país, en el que los territorios fronterizos, parecen ser una asignatura pendiente para con esos territorios, sus actores territoriales y para el conjunto del país, pues la subvaloración de las oportunidades que proveen las dinámicas en estos territorios, repercute en el desarrollo nacional.

Agradecemos al equipo de autores, de formación multidisciplinaria y expertos todos en fronteras, la iniciativa y el esfuerzo al escribir este libro, necesario para entender el complejo y multidimensional mundo de las fronteras y conocer cada una de las regiones fronterizas de nuestro país.

María del Carmen Carrasco Coello
Presidenta Sociedad Geográfica de Lima

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 y Ecuador, o bien de espacios mucho más extensos, poco poblados, con una importante carencia de infraestructuras y servicios; 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 de 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, 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 permitirían 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, que reconoce a estos territorios como zonas potencialmente susceptibles a la influencia política, económica y social de sus vecinos. Esto las 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, al entender estos espacios binacionales como un todo.

También expone la participación política central en cuanto a la satisfacción de necesidades respecto 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 diferentes lectores que tengan cualquier tipo de implicación con el estudio o desarrollo de estos territorios a que se impliquen en el desarrollo de múltiples acciones, que adopten un papel protagonista en la construcción de un futuro de bienestar y desarrollo para las poblaciones que habitan las zonas de frontera y 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

Martín Guillermo Ramírez

Secretario General de la Asociación
de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)

Prólogo

De acuerdo con la teoría, 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, 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 estos.

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 representaban un espacio oscuro o en blanco dentro de sus mapas mentales, o porque se encontraban a una gran distancia no solo física, sino sobre todo psicológica, entendida esta última como la importancia que los individuos le 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 de ese espacio? ¿Se ha reducido la distancia psicológica hacia las fronteras para los gobernantes y 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? ¿Cuánta 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 de 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 que canaliza la energía social en favor de la realización y verificación práctica de intereses comunes.

Entonces, cabe preguntarse: ¿La población de las fronteras y la del resto del país tienen actualmente intereses comunes? ¿Los intereses y demandas de la población de la frontera son atendidos y canalizados adecuadamente? ¿Las políticas actuales favorecen que la población de la frontera alcance un desarrollo sostenible? ¿El Gobierno entiende las dinámicas de intercambio y 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, el libro se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero se desarrollan los aspectos teórico-conceptuales con el fin de 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 Centroamérica o en el ámbito del 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 “macroterritorios fronterizos”, tres en total, cada uno de los cuales agrupa 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, además, 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 la 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 ca-

racterísticas y condiciones que afectan tanto sus posibilidades para el desarrollo como para interactuar de forma adecuada con los territorios fronterizos de los países limítrofes. Debido a ello, en este capítulo se presentan indicadores de la situación social, económica y de acceso a servicios, así 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.º 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, lo que demuestra 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 solo porque son el reflejo de un país heterogéneo geográfica y culturalmente —aunque desigual desde el punto de vista socioeconómico—, sino porque será muy difícil avanzar en el logro de metas de desarrollo e integración si se mantienen las condiciones actuales, que *únicamente* 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, lo que dificulta la ejecución de programas y proyectos de integración fronteriza, que deben basarse en la necesidad de compartir costos y beneficios con los países limítrofes. Esto 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, incluida, 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 con 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 a lo largo de nuestro perímetro fronterizo, y lista 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, a fin de 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.

Luis Alberto Oliveros Lakoma

Javier Lossio Olavarría

Alfredo Santa Cruz Maza

Leslie Villar Romero

CONTENIDO

Presentación Sociedad Geográfica de Lima	7
Presentación	11
Prólogo	13
CAPÍTULO I: TEORIZANDO Y REPENSANDO LAS FRONTERAS	25
1.1 Frontera y noción de linealidad	26
1.2 Frontera y noción de zonalidad	27
1.3 Frontera: propuesta de definición	28
1.4 Desarrollo fronterizo e integración fronteriza	30
1.5 La extensión territorial de la frontera.....	33
1.5.1 Área de frontera	33
1.5.2 Zona de frontera.....	34
1.5.3 Región de frontera o región fronteriza	34
1.6 La cotidianidad: factor clave de la amplitud de la frontera	37
1.7 Un nuevo enfoque: la escala macrorregional del desarrollo y la integración fronteriza	42
1.7.1 Las nuevas tecnologías del transporte	43
1.7.2 Ciudades sostenibles, integradas a la red de ciudades globales	45
1.7.3 La facilitación de los flujos transfronterizos	47
1.7.4 La dimensión ambiental del desarrollo y la integración fronteriza	48
1.8 Un ensayo de tipología de las fronteras	49
1.8.1 El grado de intensidad de la interrelación.....	49
1.8.2 La naturaleza de los procesos de interrelación	50
1.8.3 La organicidad de los procesos de interrelación	51
1.9 Importancia de las fronteras en el mundo global.....	53
1.9.1 La superación de los desequilibrios regionales del desarrollo	54
1.9.2 El afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica	54
1.9.3 La articulación del país con el contexto internacional.....	56

CAPÍTULO II: LOS ESPACIOS FRONTERIZOS DEL PERÚ	57
2.1 Visión de conjunto y macroterritorios fronterizos	58
2.1.1. La frontera norte	65
2.1.2. La frontera amazónica	77
2.1.3. La frontera sur	91
2.2. Los distritos fronterizos	102
2.2.1. Características	102
2.2.2. Zonas de frontera	113
CAPÍTULO III: LA ACTUACIÓN DEL ESTADO PERUANO EN LAS FRONTERAS	147
3.1. Concepción del desarrollo y la integración en la frontera, evolución de su institucionalización.....	148
3.2. Otros instrumentos de acción para la dinamización económica en la frontera.....	152
3.3. El nuevo marco jurídico e institucional en materia de desarrollo e integración fronteriza.....	155
3.3.1. La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos	157
3.3.2. Calificación de áreas críticas de frontera y la atención prioritaria del Estado	161
3.4. Los mecanismos e instrumentos bilaterales y multilaterales de integración fronteriza.....	164
3.4.1. Los instrumentos multilaterales.....	164
3.4.2. El trabajo bilateral con los países vecinos	165
CAPÍTULO IV: RETOS, OPORTUNIDADES Y ACCIONES PRIORITARIAS PARA LAS FRONTERAS NACIONALES.....	175
4.1 Retos y oportunidades para las fronteras	177
4.1.1. La innovación	177
4.1.2. La seguridad	181
4.1.3. Disparidades e intercambios desventajosos	183
4.1.4. Las epidemias y pandemias en frontera	186
4.1.5. El cambio climático	187
4.2. Estrategias para espacios fronterizos en el futuro inmediato.....	190

ANEXO N.º 1: RELACIÓN DE DISTRITOS FRONTERIZOS DEL PERÚ	225
BIBLIOGRAFÍA	228

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N.º 1. PBI 2022 per cápita y características destacables de los departamentos de frontera	60
Tabla N.º 2. Promedios en materia de salud y educación en distritos de frontera	105
Tabla N.º 3. Incidencia de la pobreza monetaria total en los distritos de frontera	106
Tabla N.º 4. Brechas de saneamiento y energía en los distritos de frontera	107
Tabla N.º 5. Indicadores promedio de servicios de comunicación en los distritos de frontera y promedios nacionales	107
Tabla N.º 6. Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona norte articulada por los ejes de integración	116
Tabla N.º 7. Indicadores de salud y educación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	118
Tabla N.º 8. Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona norte articulada por los ejes de integración, con respecto al promedio de fronteras y total nacional.....	118
Tabla N.º 9. Indicadores de saneamiento y energía de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	119
Tabla N.º 10. Indicadores de comunicación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	119
Tabla N.º 11. Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona amazónica fluvial	121
Tabla N.º 12. Indicadores de salud y educación de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el total nacional.....	124

Tabla N.° 13. Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	125
Tabla N.° 14. Indicadores de saneamiento y energía de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el total nacional.....	125
Tabla N.° 15. Indicadores de comunicación de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	126
Tabla N.° 16. Departamento, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración	128
Tabla N.° 17. Indicadores de salud y educación de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	130
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 del promedio de fronteras y el total nacional.....	131
Tabla N.° 19. Indicadores de saneamiento y energía de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	132
Tabla N.° 20. Indicadores de comunicación de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	133
Tabla N.° 21. Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona altoandina en proceso de articulación	135
Tabla N.° 22. Indicadores de salud y educación de la zona altoandina en proceso de articulación, respecto al promedio de fronteras y total nacional	138
Tabla N.° 23. Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona altoandina en proceso de articulación, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	139
Tabla N.° 24. Indicadores de saneamiento y energía de la zona altoandina en proceso de articulación, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	139

Tabla N.° 25. Indicadores de comunicación de la zona altoandina en proceso de articulación, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	140
Tabla N.° 26. Departamento, provincia, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona sur articulada por los ejes de integración	142
Tabla N.° 27. Indicadores de salud y educación de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	143
Tabla N.° 28. Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	144
Tabla N.° 29. Indicadores de saneamiento y energía de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	144
Tabla N.° 30. Indicadores de comunicación de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el total nacional	145
Tabla N.° 31. Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los departamentos de frontera, 2013	184

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y MAPAS

Mapa N.° 1. Mapa Político del Perú modificado por IGN	5
Gráfico N.° 1. Frontera y noción de linealidad	27
Gráfico N.° 2. Corema de frontera y noción de zonalidad	28
Gráfico N.° 3. Corema de la extensión territorial de la frontera: área, zona y región	37
Gráfico N.° 4. Posición relativa de los macroterritorios fronterizos respecto de la superficie territorial, población y VAB del país (participación porcentual)	59
Gráfico N.° 5. Corema de los macroterritorios fronterizos del Perú	63

Gráfico N.º 6. Comparación entre los macroterritorios fronterizos en cuanto a superficie territorial, población y VAB (participación porcentual respecto del total nacional).....	64
Gráfico N.º 7. Corema de la frontera norte.....	67
Gráfico N.º 8. Corema de los ejes viales Perú-Ecuador.....	76
Gráfico N.º 9. Corema de la frontera amazónica	79
Gráfico N.º 10. Corema de la frontera sur	94
Gráfico N.º 11. Crecimiento intercensal en distritos de frontera.....	109
Gráfico N.º 12. Corema de las provincias de Madre de Dios	111
Gráfico N.º 13. Corema de la zona norte articulada por los ejes de integración.....	115
Gráfico N.º 14. Corema de la zona de frontera amazónica fluvial	120
Gráfico N.º 15. Corema de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración	127
Gráfico N.º 16. Corema de la zona altoandina en proceso de articulación	134
Gráfico N.º 17. Corema de la zona sur articulada por los ejes de integración....	141
Gráfico N.º 18. Corema de las áreas críticas de frontera calificadas por el Conadif	163

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N.º 1. Puente sobre el río Nanay	78
Figura N.º 2. Elección de representantes de autoridades locales de frontera ante el Conadif	157
Figura N.º 3. Reunión técnica Perú-Colombia sobre cadenas de valor transfronterizas	169
Figura N.º 4. Reunión de trabajo Perú-Brasil sobre innovación en la frontera común	170
Figura N.º 5. Reunión del Comité de Frontera Amazónico Perú-Bolivia	172
Figura N.º 6. Productos amazónicos desarrollados con el apoyo del CITE Maynas	179
Figura N.º 7. Intercambio de experiencias en innovación transfronteriza entre América Latina y la Unión Europea	180
Figura N.º 8. Minería informal en el río Madre de Dios	182
Figura N.º 9. Inundación en la ciudad de Iñapari, en parte como consecuencia de la deforestación en la cuenca media y alta del río Acre	189
Figura N.º 10. Ciudades de Tacna y Arica en la frontera costera peruano-chilena: eje urbano fronterizo con alto potencial de integración	193
Figura N.º 11. Plaza 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	197
Figura N.º 12. Camiones en espera para pasar el control fronterizo en Iñapari	200
Figura N.º 13. Dificultades para el desembarco en Caballococha	202
Figura N.º 14. Emprendimiento en la Amazonía relacionado con el turismo	203
Figura N.º 15. Producción de paiche	204
Figura N.º 16. Piscicultura en la Amazonía	205
Figura N.º 17. Planta para levante de alevines en Caballococha	205
Figura N.º 18. Secado de semillas de cacao en la frontera	206

Figura N.º 19. Producción de chocolate en la frontera	206
Figura N.º 20. Producción de chocolate en Caballococha	207
Figura N.º 21. Localidad de Islandia, en el extremo oriental del Trapecio Amazónico, frontera con el Brasil, departamento de Loreto	208
Figura N.º 22. Crianza de camélidos en la zona altoandina del departamento de Puno	212
Figura N.º 23. Agricultoras de papa en la zona altiplánica del departamento de Puno	216
Figura N.º 24. Agricultores arroceros en zonas bajas del departamento de Tumbes.....	217
Figura N.º 25. Miembros de la comunidad nativa Candungos, cuenca del río Santiago, departamento de Amazonas	223
Figura N.º 26. 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	224

CAPÍTULO I

TEORIZANDO Y REPENSANDO LAS FRONTERAS

El término frontera es, de suyo, complejo, de difícil definición. La noción que 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”.

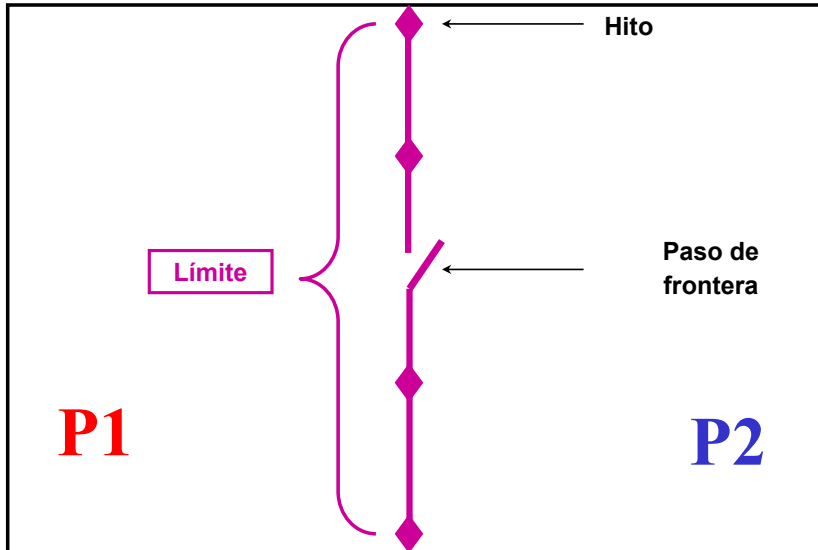
Una forma de contribuir a la aclaración de esta aparente dicotomía es tratar de designar con nombres específicos ambas nociones. Así, la linealidad puede ser denominada **límite** y la zonalidad, **frontera**¹.

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 este 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 entiende los procesos de integración entre Estados como una virtual anomalía. Para ella, la frontera es, ante todo, una línea de soberanía que se debe 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 1). La visión realista tradicional de las fronteras hace que, en ocasiones, se conceptúe que los temas de **defensa nacional** deben formar 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.

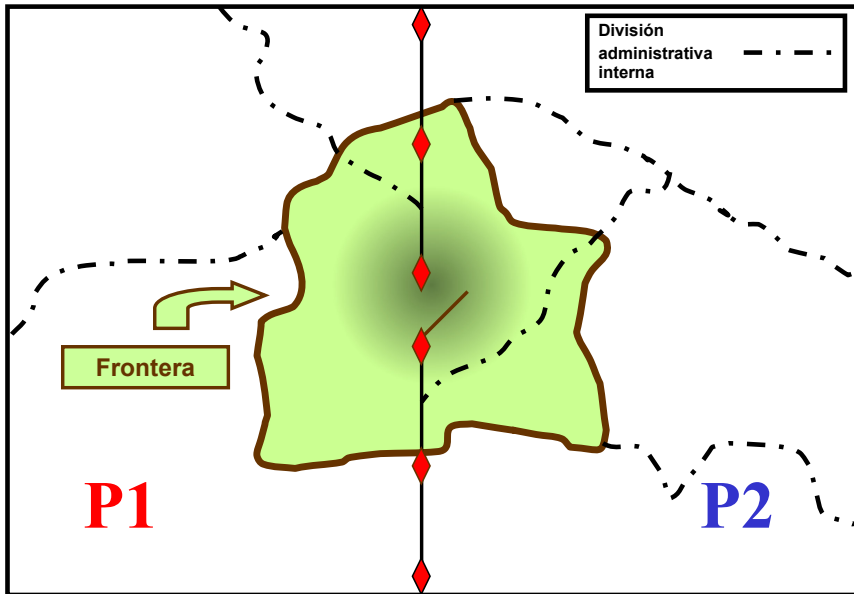
Gráfico N.º 1. Frontera y noción de linealidad



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*, este 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 géneris 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 2). En la frontera tienen lugar los procesos de desarrollo e integración fronteriza.

Gráfico N.º 2. Corema de 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 socioeconómico lleva implícito, por un lado, reconocer un vínculo con una comunidad que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que solo 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 únicamente 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 solo existen “fronteras vivas” o, mejor aún, expresar que toda frontera es una **frontera activa**.

Por el contrario, allí donde el límite solo 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 —únicamente 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 el inadecuado modelo de organización y acondicionamiento territorial resultante, han dificultado el conocimiento de los recursos y potencialidades de estos espacios y favorecido la desarticulación entre las instituciones locales y las de nivel central. Esto debilita también la capacidad de gestión, tanto pública como privada, y establece 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 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. Así se estimula 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”). Ya en el terreno de lo abiertamente ilegal, también se produce en nuestras fronteras contrabando, tráfico ilegal de personas, tráfico ilícito de drogas (TID), tráfico no registrado de metales preciosos y maderas finas, comercio de especies protegidas de flora y fauna, tráfico de bienes que hacen parte del patrimonio cultural, etc.

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.

Ahora bien, en lo que lleva de transcurrido 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 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 que existe una relación dinámica, solo 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 el tiempo. Por lo mismo, si se efectuara un corte temporal que facilitase una visión instantánea de todas las fronteras de un país determinado, se encontraría una gama de situaciones, cada una de ellas individualizada en su 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 sus potencialidades para sostener un proceso perdurable de desarrollo socioeconómico de los territorios fronterizos, significaría permanecer encasillados en una óptica superada por la realidad de los hechos. Asimismo, implicaría postergar la oportunidad de 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 el 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 mantienen 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 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, por la falta de una actuación concertada entre los dos países, se conducían espontáneamente por cuenta de actores locales o regionales del desarrollo, o eran promovidas con base en el interés de solo 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; esa es la 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 de 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. Este desarrollo se concreta mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas y 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, pues 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, así como de **costos y beneficios compartidos**. Este proceso, al mismo tiempo, contribuye al fortalecimiento de la relación bilateral.

De manera complementaria, puede ser útil efectuar una diferenciación entre desarrollo fronterizo y cooperación fronteriza. En ese sentido, podemos definir 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. Así se hace posible la dinámica incorporación de estos espacios en los procesos de desarrollo nacional, cooperación bilateral e integración económica; en este último caso, incluso a escala de los bloques regionales o subregionales de integración.

Cabe 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 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 y falta de fuentes de empleo, se tiende a generar una dependencia respecto del

sector contiguo de la frontera perteneciente al Estado limítrofe. En esos casos, es importante priorizar 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 favorezca la complementariedad, sin plantear ningún tipo de riesgo o amenaza para los componentes étnico-culturales, sociales, políticos y económicos propios de 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 este 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 en las 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 que se dan allí procesos dinámicos cuyos actores son comunidades humanas, sus límites solo 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 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 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 cuales posee límites comunes:

1.5.1 Área de frontera

Es una franja de territorio íntimamente asociada con 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 (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 el 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, sumada 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 (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 de 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 esta 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 solo 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 los demás 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 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 solo 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 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.

3 Adaptado de George, P., Guglielmo R., Kayser B. e Lacoste, I. (1967). *Geografía activa*. Ariel. p. 414.

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, 2003).

En el siguiente gráfico se esquematizan las distintas escalas territoriales (área-zona-región) en las que el fenómeno fronterizo puede concretarse y ser estudiado.

Gráfico N.º 3. Corema de la extensión territorial de la frontera:
área, zona y región



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 e integración fronteriza, en

cuanto se constate una relación cotidiana más intensa, que propicie una mayor 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, 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 para “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 e incluso 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 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 in-

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.

fraestructura adecuada a los mercados del propio país (desarrollo fronterizo). Asimismo, 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 cierta especialización en la provisión de servicios personales o para las actividades económicas en un sector de la frontera, servicios de los que no dispone (o los posee de menor calidad, variedad o 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, a fin de no generar carestía o 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, pueden mencionarse productos como la gasolina, el gas doméstico, la soya, el maíz o el trigo para panificación, por mencionar solo algunos. Si el país limítrofe no aplica similar política, esos productos subsidiados casi irremediablemente pasarán en una proporción significativa al otro, 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 del 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 sea 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 que quedarán incursos en un proceso de integración fronteriza promovido por los Gobiernos de dos países limítrofes?

Para retomar el concepto de **cotidianidad**, probablemente, los límites de los territorios que quedan incursos en procesos de desarrollo e 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

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

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 permitiría 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 alrededor de 12 horas, es decir, una jornada completa, en la que se puede asumir que se consumen 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/h, indicaría que el territorio que queda incurso en un acuerdo de integración fronteriza podría tener, tentativamente, entre 240 y 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-Brasiléia-Cobija, en la frontera con Brasil y la frontera peruano-boliviana en el sector amazónico; y Puno-Desaguadero (Ciudad Binacional)-El Alto, en la frontera altiplánica peruano-boliviana).

Al aplicar 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 serviría como 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 establece, a su vez, los límites internacionales con el país vecino, aparece como lo más indicado para tomar en cuenta. Una excepción en el caso de considerar un distrito como fronterizo sin contar 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 macrorregional 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 una tradición de vínculos socioeconómicos 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. Estos son el 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; el 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”; la rápida expansión de nuevos territorios agro productivos en el interior continental que requieren su vinculación con los mercados internacionales; las crecientes demandas de energía de fuentes renovables o ambientalmente amigables cuya solución sugiere un enfoque multinacional; los 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 solo 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”, y operen, 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, entre ciudades que median varios cientos de kilómetros por vía terrestre en una jornada, las fronteras pueden entenderse como espacios de complementación que funcionan a la escala de una **macrorregión 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

macrorregión fronteriza también contribuiría a encasillar los temas políticamente sensibles entre el par de países fronterizos que deciden conformar dicha macrorregión, al ámbito estrictamente diplomático. 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 —especialmente, fronteras— 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 y 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. 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 1200 km/h. 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 y 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, se estiman en 6000 millones de dólares para el tramo Los Ángeles-San Francisco, de modo que cada 100 km de una posible red Hyperloop cuesta en torno a los 1000 millones de dólares. Sin embargo, según 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 con respecto al transporte aéreo.

Si trasladamos 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 y al que solo 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 solo 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, lo que, de acuerdo con las estimaciones de velocidad de crucero de las cápsulas Hyperloop, sería cubierto 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, productos cárnicos, castaña, plantas y semillas medicinales, y muchos más? Asimismo, los beneficios que traería continuar su desarrollo en los estados brasileños de Acre, Rondonia y otros, a efectos de trasladar a través del megapuerto de Chancay los productos de esos estados (soya, por ejemplo) destinados a los mercados de la cuenca del Pacífico.

En el caso del transporte fluvial, que resulta indispensable para integrar la región amazónica al resto del país, también 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 para 20 pasajeros, y que son naves seguras en caso de problemas puntuales como 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.

6 Hyperloop: el concepto, la evolución y las dudas que aún rodean al futurista transporte de Elon Musk. (2023). AECOC. Recuperado de <https://www.aecoc.es/innovation-hub-noticias/hyperloop-el-concepto-la-evolucion-y-las-dudas-que-aun-rodean-al-futurista-transporte-de-elon-musk/>

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 comunicados puntos sobre las riberas de los ríos principales y afluentes en el sector amazónico de nuestros territorios, poblado por colonos ribereños o comunidades nativas, 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 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 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

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 de 2018.

la disponibilidad de insumos, la concentración de mano de obra y conocimiento, la acumulación de capital social, el estímulo a la innovación y 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-metalúrgicos en algún sector de las fronteras andinas? En estos, como en 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, Paita, 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 almacén 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., así como 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 el 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 menor 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 entre 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 sola 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 este modo, apenas arriben las personas, los vehículos

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.

o las mercancías a dicha instalación, puede 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, el cual no forma parte de la Comunidad Andina. En ese sentido, plantear el desarrollo, la cooperación y la integración fronteriza a una escala macrorregional, sin tener resuelto el problema de la demora e ineficiencia de los controles fronterizos, seguirá operando como un lastre que afectará a todos los actores y 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, debido a 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 caoba o el cedro, de alto valor comercial; placeres auríferos explotados sin el 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), sin ninguna autorización ni supervisión; caza furtiva de camélidos como la vicuña; entre otros.

En esta situación, cabe una responsabilidad del Estado por su incapacidad de hacer frente 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 solo 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 macrorregional implica desplegar sobre el territorio nuevas e importantes infraes-

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

estructuras; habilitar terrenos para el desarrollo de la ganadería, la agricultura y la agroindustria; utilizar mayores volúmenes de agua en los procesos productivos, entre otras acciones. Por ello, es importante que el Midagri actualice la información sobre la disponibilidad de suelo agrícola y capacidad de uso de tierras, ya que los datos de los que dispone datan de 1985, cuando los trabajos fueron realizados por la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), entidad desaparecida hace varias décadas. También es importante recategorizar o participar (por ejemplo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y 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 que depende 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.

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 con 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 aparecen relevantes en el marco de la interrelación establecida entre ambas márgenes fronterizas, puede tipificarse las fronteras activas de la siguiente manera:

- *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, campañas sanitarias, intercambio educativo, gestión de ecosistemas o problemas ambientales compartidos, mejora de infraestructura vial, etc.
- *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 formalización que caracteriza los procesos de interacción establecidos entre dos márgenes fronterizos, pueden reconocerse los siguientes tipos:

- *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 resolutive. 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 los 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 socioeconómica 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 este 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 se detallan a continuación:
 - 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 vehículos, que implican el empleo del documento de identidad nacional u otros de más fácil expedición o 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; la reglamentación del comercio fronterizo y las ferias comerciales, con un criterio de apertura y 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 más rezagada al respecto que los otros sectores fronterizos. El régimen sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, acordado entre el Perú y Brasil en 2009, pero no ratificado por el Congreso de este último país, constituye el componente sobre régimen fronterizo más avanzado al incorporar, entre otras medidas, 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 solo pueden significar una efectiva contribución al desarrollo de las regiones de frontera, sino que pueden constituirse en los elementos catalizadores de las expectativas generadas en las poblaciones fronterizas con 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 solo 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 que se viene ejecutando es el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, existente gracias a 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. Por eso mismo, su tratamiento 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. Además, deben reflejar 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— así como 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 nuestros distintos espacios fronterizos y con mayor razón 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 la región latinoamericana,

respectivamente, para producir bienes y servicios, intercambiarlos y consumirlos, pero en condiciones de eficiencia y competitividad, incorporando cada vez un 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; simplificación y armonización documentaria; construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria; 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 en los tiempos de realización de los trámites y sus costos, en tanto se eliminan los documentos físicos y se reemplacen por documentos electrónicos. Pero 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” ingeniosamente desarrolladas por sus habitantes (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.

Solo de esta manera 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, la diversificación y el 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, 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 podrían sumarse las nuevas tecnologías de transporte mencionadas 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 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 “macroterritorios 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 podrían actuar en el futuro a modo de receptáculos mayores de los procesos de desarrollo e 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, según variables territoriales que deberían ser consideradas para la promoción del desarrollo y la integración fronteriza.

2.1 Visión de conjunto y macroterritorios fronterizos

De los 24 departamentos que integran el país, 9 tienen frontera con uno o más de los 5 países vecinos. Estos departamentos, 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.

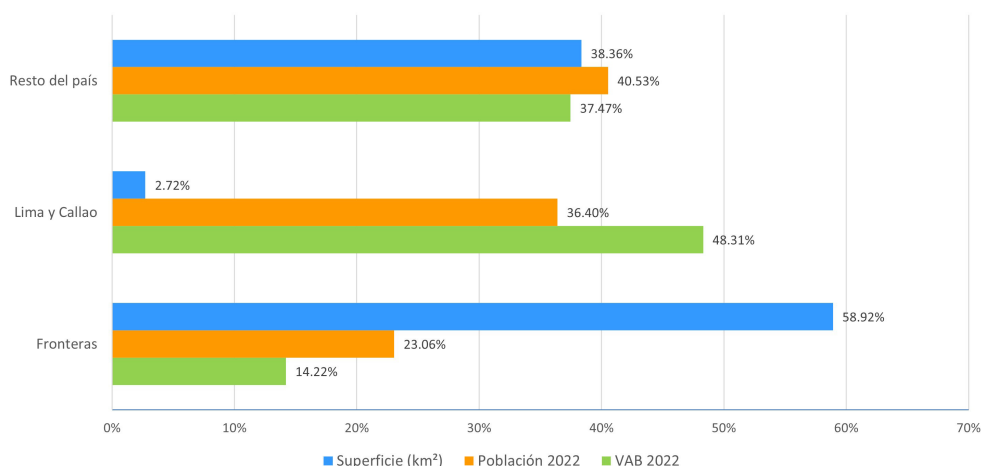
10 Se utiliza el término *macroterritorio* para que no haya lugar a confusión con las escalas territoriales en las que se manifiesta el fenómeno fronterizo, una de las cuales es la “región fronteriza” descrita en el capítulo I, numeral 6.3.

En efecto, representan el 58,9% de la superficie territorial del país, pero solo albergan al 23,0% de la población nacional y aportan únicamente el 14,22% del valor agregado bruto (VAB), estimado al año 2022.

Esta situación contrasta con la vigente para el resto del país y, particularmente, la de Lima y Callao, ya que estos últimos (departamento y provincia constitucional) participan con el 36,4% de la población del país¹¹ y el 48,31% del VAB estimado para 2022, lo que refleja el marcado centralismo que caracteriza a la sociedad y la economía peruana.

Expresado en otros términos, 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 61.7% del VAB per cápita promedio nacional.

Gráfico N.º 4. Posición relativa de los macroterritorios fronterizos respecto de la superficie territorial, población y VAB del país (participación porcentual)



Con base en información estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), estimada para 2022, 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 solo en Cajamarca y Piura se constata una participación mayor (2,32% y 4,04%, respectivamente) por la importancia relativa de la extracción minera y, adicionalmente en Piura, la agricultura y ciertos rubros agroindustriales.

11 Población total proyectada al 30 de junio, según departamento, 2005-2023. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio Estadístico Perú 2023*.

Tabla N.° 1. PBI 2022 per cápita y características destacables de los departamentos de frontera

Departamento	Características principales	VAB per cápita 2022* (S/)
Regiones de frontera (9)	• 14,22% del VAB 2022 • 23,06% de la población nacional • 757 228,02 km² de superficie	9496
Loreto	• Departamento de mayor superficie (368 773,16 km²)	8978
Piura	• Departamento de mayor población (2 103 099 hab. a 2019), representa el 6,30% del total nacional 2022 • Mayor VAB 2022	9891
Tumbes	• Departamento de menor superficie (4669,20 km²) • Segundo menor VAB 2022 de frontera	11 313
Lima y Callao	• 48,31% del VAB nacional 2022 • 36,40% de la población nacional 2022	20 440
Promedio nacional	Valor agregado bruto (VAB) 2022	15 403

* Corresponde al VAB estimado para 2022, con información disponible al 15 de abril de 2023.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2024.

Elaboración propia

En materia de infraestructura vial, las carreteras en los departamentos amazónicos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios solo 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, lo que indica densidades viales ínfimas, mientras que el consumo de energía eléctrica¹² per cápita, con respecto al departamento

12 Anuario Estadístico de Electricidad 2022. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5277829/4742711-anuario-estadistico-2022.pdf?v=1697225335>

de Lima, es 8 veces menor en el departamento de Amazonas y 3 veces menor 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, 3.5 veces en Puno y Amazonas, y tres veces en Piura. En cuanto a la salud, los departamentos de Madre de Dios y Tacna tienen un número de camas hospitalarias por cada 10 000 habitantes cercano al de Lima, mientras que en Piura y Cajamarca su número se reduce a menos de la mitad respecto de la capital¹⁴.

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, así como 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 socioeconómico y de integración, una región constituye una estructura espacial mayor, que se construye y consolida en el tiempo a partir de un conjunto de objetivos políticos y de estrategias e iniciativas desplegadas en los campos legal, administrativo, técnico y financiero. Estas 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 Estado-nación.

Con estas características, es evidente que el Perú no cuenta con verdaderas regiones, no solo 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 desde una óptica que las reconoce como las células iniciales de posibles futuras regiones, a las que, por el momento, denominamos macroterritorios fronterizos, integrados por varios departamentos

13 Encuesta Nacional de Hogares. INEI, *Compendio Estadístico Perú 2023*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Compendio2023/cap05/ind05.htm

14 Repositorio Único Nacional de Información en Salud. Tablero de disponibilidad de camas UCI y hospitalización. Recuperado el 14 de agosto de 2024 de https://www.minsa.gob.pe/reunis/data/dgos_monitoreo_gestion.asp

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.

Con el propósito de contribuir a irlos perfilando, agruparemos a las fronteras peruanas en tres grandes macroterritorios, 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 de los países vecinos. Estos macroterritorios son los siguientes:

- El de la **Frontera Norte**, integrado por los departamentos de costa y sierra sobre la frontera peruano-ecuatoriana, desde Tumbes hasta Piura y Cajamarca.
- El de la **Frontera Amazónica**, compuesto por los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios.
- El de la **Frontera Sur**, de la que forman parte los departamentos de Puno y Tacna.

En el siguiente gráfico se pueden observar los macroterritorios fronterizos en el conjunto del territorio nacional.

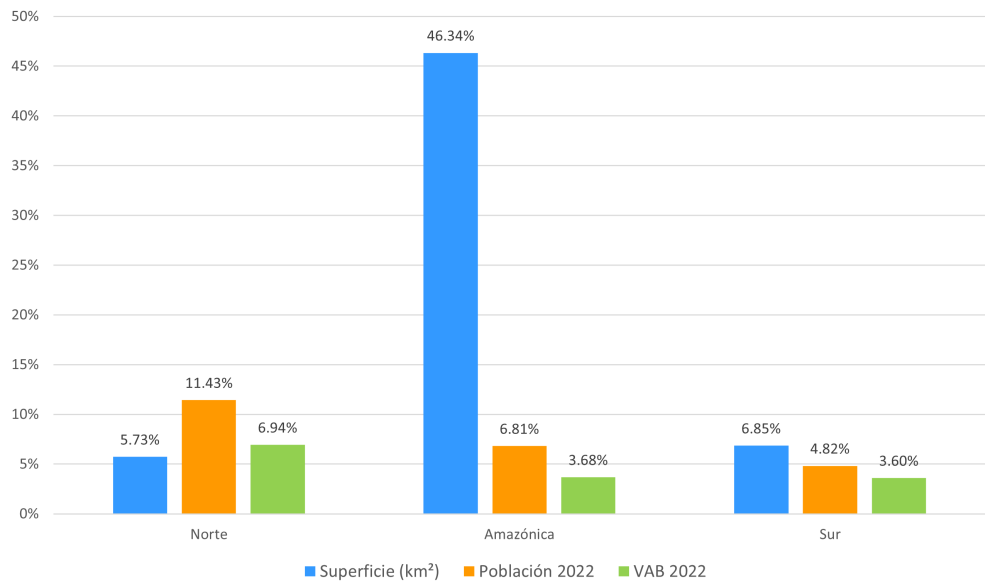
Grafico N.º 5. Corema de los macroterritorios fronterizos del Perú



Debemos considerar que los macroterritorios fronterizos presentan diferencias bastante marcadas respecto de 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 solo el 6,8% de la población y el 3,7% de su VAB; la Frontera Sur (departamentos de Puno y Tacna) representa tan solo el 6,9% de la superficie, el 4,8% de la población y el 3,6% de su VAB, datos que confirman su 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.º 6. Comparación entre los macroterritorios 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 la integración fronteriza, resulte conveniente poner en práctica.

En ese sentido, para cada uno de los escenarios o macroterritorios fronterizos anteriormente definidos (Frontera Norte, Frontera Amazónica y Frontera Sur), y sus equivalentes en los países fronterizos, en las siguientes páginas se ofrece una caracterización geográfica y socioeconómica 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 macroterritorio se efectúa 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 frontera norte

Atendiendo a las características físicas y la manera en que la población interactúa con ellas, la 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 el 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 de 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 sustan-

cialmente 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 una de las principales zonas para su desarrollo, a tal punto que, en el caso del camarón, por ejemplo, aportó poco más del 22% de la exportación nacional de este producto, para 2022¹⁵.

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 bordeee 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.

15 Rendición de cuentas 2022. Informe de Gestión Institucional. Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversión y Pesca. Recuperado el 20 de setiembre de 2024 de <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/05/Informe-gestio%CC%81n-MPCEIP-2022.pdf>

Gráfico N°. 7. Corema de la frontera norte



Adicionalmente a la acuicultura y la agricultura, solo 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 más de 1,200%, al pasar de poco más de 100 millones de dólares en 1998 a más de 1300 millones de dólares en 2022¹⁶. Sin embargo, este comercio no refleja el dinamismo real del intercambio, pues se estima que el comercio no registrado y el contrabando también son importantes en volúmenes y montos, y movilizan 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 la carretera Panamericana, que vincula Ecuador con el Perú a través del paso de frontera CEBAF Eje Vial N.º 1. Adicionalmente, existen otras vías adecuadas para articular estos espacios, como el Eje Vial N.º 2 (Sullana, Perú-Arenillas, Ecuador), el Eje Vial N.º 3 (Sullana, Perú-Loja, Ecuador) y el Eje Vial N.º 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 las actividades económicas. En la zona peruana, el déficit energético tradicionalmente existente ha sido revertido desde inicios del presente milenio, primero con base en desarrollos térmicos aislados y luego gracias al sistema eléctrico interconectado nacional, con lo que

16 Los montos corresponden a valor FOB USD. Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperú). Recuperado el 20 de setiembre de 2024 de <https://exportemos.pe/descubre-oportunidades-de-exportacion/estadisticas-de-exportaciones-peruanas/ranking-por-paises>

se llegó a satisfacer el 90% de las viviendas del departamento de Tumbes¹⁷, lo que ha hecho olvidar los tiempos que se vivían hasta hace un par de décadas, cuando inclusive Tumbes, la capital departamental, contaba con suministro eléctrico solo 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 la 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 urbana-regional presenta importantes disimilitudes a cada lado de la frontera. En la zona ecuatoriana, la mayor densidad poblacional, las condiciones climáticas y la disponibilidad hídrica más favorables para el desarrollo de actividades agropecuarias, así como la mayor diversificación de la economía, han estimulado la consolidación de importantes centros urbanos. Por ejemplo, Machala, la capital de la provincia de El Oro, a 78 km al norte del paso de frontera del Eje Vial N.º 1, cuenta con una población de 301 771 habitantes¹⁸ y, junto con las ciudades de Santa Rosa, Pasaje, entre otras, en lo que podría considerarse una conurbación, suman una población aproximada de 576 000 habitantes, lo 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 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

17 Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. INEI.

18 Población total por parroquia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=14&members=40

alrededor de 56,000 habitantes¹⁹ —buena parte de ellos 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.

Por el contrario, 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 115 000 habitantes²⁰, 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 de la principal urbe del macroterritorio, 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, a pesar de su reconocimiento como distrito en enero de 1985 y del hecho de que su población ha crecido rápidamente (aproximadamente 19 800 habitantes en la actualidad, según proyecciones del INEI²¹), no constituye, en esencia, un centro urbano consolidado, con vida propia, sino una suerte de campamento y depósito comercial cuya existencia solo 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.

19 Población total por parroquia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicador_id=14&members=40

20 Sistema de Consulta de Centros Poblados. INEI. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/>

21 Perú: Proyecciones de población total según departamento, provincia y distrito, 2018-2022. INEI. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3464927-peru-proyecciones-de-poblacion-total-segun-departamento-provincia-y-distrito-2018-2022>

En resumen, las diferencias en los niveles de desarrollo del sector costero surecuatoriano y norperuano son muy marcadas a favor del Ecuador y 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. Los pueblos de Alamor y Lancones (con 800 y 450 habitantes²², respectivamente), ya en el departamento de Piura, y el primero de ellos sobre la misma línea de frontera, son 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, resulta 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, lo que creará fuentes de empleo y generará riqueza que aliviarán la precaria situación de la economía del departamento.

b. El sector andino

En el sector andino de este macroescenario fronterizo, la presencia del macizo cordillerano genera características climáticas y biogeográficas diferenciadas en función del efecto gradual de la altitud, la que, sin embargo, es la más baja en promedio 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-Chinchipe. En el Perú, se inscriben dentro de este sector las provincias piuranas de Ayabaca y Huancabamba, y las provincias de Jaén y San Ignacio en el departamento de Cajamarca.

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 precipitacio-

22 Sistema de Consulta de Centros Poblados. INEI. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/>

nes pluviales 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 1000 m s. n. m. Allí, las condiciones de clima tipo “yunga” han permitido prosperar, con el carácter de virtual monocultivo, el sembrío de la caña de azúcar, la cual es procesada localmente en un ingenio. En pisos más altos aparecen cultivos de panllevar y otros típicos de los valles y laderas andinas, como 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, principalmente la 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 noroccidental peruana, ha estado históricamente articulado a la costa peruana a través del eje Paíta-Piura-Sullana-Loja, el cual, 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, gracias a 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 —principalmente, con Cuenca y Machala—, así 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 (214,296 habitantes en el área

urbana²³) se ha consolidado como la capital de la región surandina ecuatoriana y se maneja con relativa autonomía como centro de servicios y del comercio para la propia provincia de Loja y la de Zamora-Chinchi, 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 Tina (Perú) y Macará (Ecuador) ofrecen un marcado contraste, no solo en cuanto al rango poblacional (alrededor de 15,200²⁴ 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 en la 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 alimentan un comercio de pacotilla que ofrece sustento a las estrategias de sobrevivencia de la población de la zona (aceite comestible, fideos, gas doméstico, etc.).

Conforme avanza la línea de frontera en dirección sureste, la topografía se va haciendo más accidentada y se van agudizando las condiciones de aislamiento de los centros poblados en los sectores que tienen como eje del drenaje a los ríos Calvas y Espíndola. 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 “huaringas”. En síntesis, las inversiones en infraestructura social y productiva efectuadas por el estado ecuatoriano a través del

23 La población corresponde a la población de la parroquia de Loja, cantón y provincia del mismo nombre. Población total por parroquia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de septiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=14&members=40

24 La población corresponde a la población de la parroquia de Macará, cantón de Macará, provincia de Loja. Población total por parroquia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de septiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=14&members=40

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, sumados 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, la parte ecuatoriana tiene un nivel de desarrollo y 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 constituida en territorio ecuatoriano por la provincia de Zamora-Chinchipe, 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, y da lugar al nacimiento del río Santiago; y el río Chinchipe, que en territorio ecuatoriano drena con dirección general norte-sur e ingresa 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 1000 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 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 prevaecientes 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 ranicultura, 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 el género *Podocarpus*, que constituye la única conífera natural del piedemonte oriental andino en Ecuador y el 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-Chin-

chipe, el Gobierno ecuatoriano ha creado, hacia fines de 1982, el Parque Nacional Podocarpus, de 146 280 hectáreas, con el propósito de proteger y conservar tres especies de este género.

En cuanto a la minería, destacan las explotaciones auríferas en sectores muy próximos a la frontera con el Perú, las mismas que hasta una época muy reciente estuvieron exclusivamente a cargo de mineros informales, que crearon centros poblados como el de Nambija y, 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 consolidar la presencia ecuatoriana en esta provincia oriental. No obstante, Zamora Chinchipe es una provincia con población todavía escasa, que bordea los 111 000 habitantes²⁵, mientras que su capital, la ciudad de Zamora, con alrededor de 17 950 habitantes, 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, distancia que puede cubrirse 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 y se llega a ella a través de Loja, utilizando una vía asfaltada que forma parte del Eje Vial N.º 4 Perú-Ecuador, hasta la localidad de Zumba, la que continúa como vía afirmada hasta la frontera con el Perú, sobre el río Canchis.

De lado peruano, la ciudad de Jaén, con 119,300 habitantes, y las ciudades de Bagua y Bagua Grande (15 000 y 43 900 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 de las especies de *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

25 La población corresponde a la población total, al año 2022, de toda la provincia de Zamora Chinchipe, así como de la parroquia de Zamora, respectivamente. Población total por provincia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=7&members=40

26 Sistema de Consulta de Centros Poblados. INEI. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/>

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.

Gráfico N.º 8. Corema de los ejes viales Perú-Ecuador



2.1.2 La 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, lo que ocasiona que la distancia entre dos puntos se multiplique con respecto a la distancia real en línea recta, sino que, además, en época de creciente se desbordan inundando enormes extensiones del llano amazónico y agravan la situación de aislamiento de la región, mientras que en el 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, haría insostenible financiar 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.

No obstante, 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, sumada a la carretera Genaro Herrera-Colonia Angamos, que vinculará los ríos Ucayali y 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.

Sin embargo, habrá que esperar varios años para ver concretadas dichas vías. La construcción de la carretera Bellavista – Mazán – Estrecho, está dividida en cuatro proyectos el primero de los cuales es el puente sobre el río Nanay que

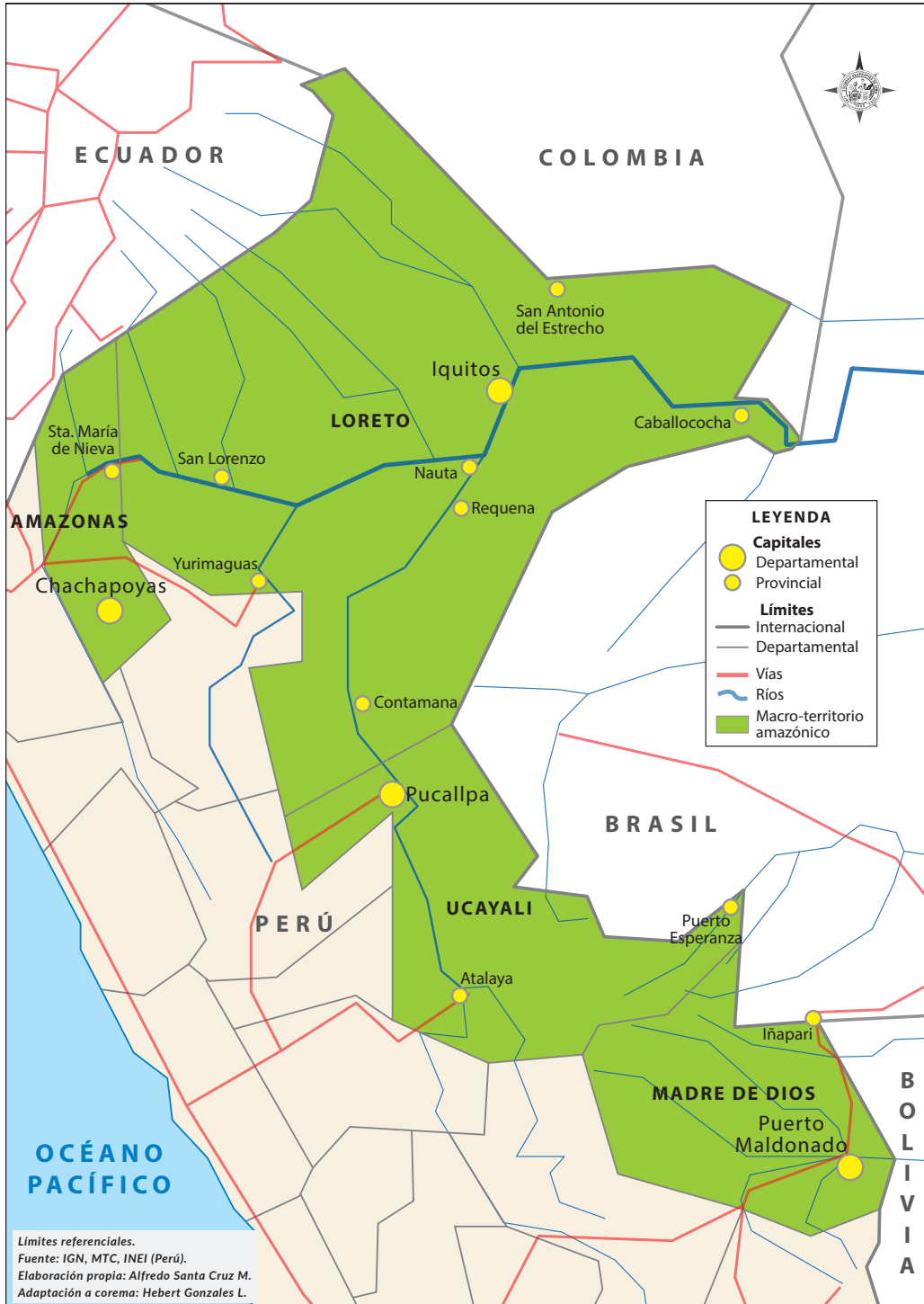
es una importante infraestructura de más de dos kilómetros de longitud, como se puede apreciar en la imagen, pero que no tendrá mayores efectos hasta que no se construyan los otros tramos carreteros, por lo que ahora es usado para el transporte local.

Figura N.º 1. Puente sobre el río Nanay



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 estos ecosistemas y los recursos naturales que contienen, por lo menos bajo patrones occidentales de ocupación del suelo. Esto 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 el frejol, el arroz, el maní y algunos frutos tropicales.

Gráfico N.º 9. Corema de la frontera amazónica



b. Sectores de la 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 2000 m s. n. m. Este macizo montañoso no solo 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 en 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 dominan 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, lo que dificulta 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 3000 mm de precipitación anual), generan 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 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 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, que dan lugar a la formación de valles más o menos extensos, los cuales han hecho posible la ocupación humana y 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 solo vive el 5,5% de la población del país²⁷, en la Amazonía peruana habita el 14,2% de la población nacional²⁸, de acuerdo con el último censo de 2017. Sin embargo, la diferencia más significativa

27 Censo Ecuador Cuenta conmigo. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJlJoiNWUzMjZjOWMtZjFhOS00NjczLTk0YTltNjcwZmRmY2YxMjkyIiwidCI6ImYxNTNhMmU4LWNhZWMTNDQwNi1iMGFiLWY1ZTI1OWJkYTEyMjI9>

28 Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente 2014-2019. Ministerio del Ambiente. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de <https://sinia.minam.gob.pe/inea/indicadores/poblacion-censada-segun-region-natural-2017-numero-y-porcentaje/>

son 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 65 800 habitantes²⁹, 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 40 000 y 23 000 habitantes³⁰ (Puyo, Tena, Macas) y ubicadas todavía en el piedemonte oriental andino, en pisos que en el Perú corresponden a la llamada “selva alta”. Estas ciudades 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 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 el Perú, lo que ha consolidado un eje de relación cada vez más dinámico entre Nueva Loja (Lago Agrio) y Quito, la capital del

29 La población corresponde a la población total de la parroquia Nueva Loja, cantón Lago Agrio, provincia Sucumbíos, para el año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. INEC. Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=14&members=40

30 Población total por parroquia al año 2022. VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC. Recuperado de: https://geo.cepal.org/censo-ecuador/?indicator_id=14&members=40 el 23.09.2024

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 y 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 de 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 constituyen, en esa medida, 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, el proceso de ocupación humana y 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 estos, 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, del 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 solo puede 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 con 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: 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 Leguísimo, con una trocha carrozable que nace en la población La Tagua, sobre el Caquetá, y vincula 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 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 prestan 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 solo en condiciones de virtual abandono desde el Perú, sino, que además, ven afectadas sus ya precarias condiciones de vida por, hasta hace poco tiempo, la presencia de la guerrilla y, hasta la actualidad, la amenaza del narcotráfico y el contrabando promovidos desde el sector colombiano de la cuenca. A esto se suma 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 una época muy reciente intenta tener 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. Este último proyecto ha sido postergado como parte de los programas de inversión del Estado, pero 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, actualmente en 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 1300 km 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 que pertenece al Perú la margen derecha del Amazonas, que en casi toda su extensión constituye una ribera baja, las poblaciones peruanas 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, incluyendo a miembros de los Israelitas del Nuevo Pacto Universal, promueven una presencia peruana en un sector fronterizo tripartito (al 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, ciudad de unos 38 000 habitantes³¹ que, respecto del resto de Colombia, confronta una situación similar a la del Putumayo peruano: su aislamiento solo 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. Por su parte, el sector peruano, si bien no cuenta con una ciudad en este sector trifronterizo, se encuentra relativamente próximo de Iquitos (algo más de 500 km 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,

31 La población corresponde a la población proyectada 2022, a nivel de cabecera municipal del municipio de Leticia, departamento de Amazonas. Proyecciones de población a nivel municipal, periodo 2020-2035, actualización pos-COVID-19. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Recuperado el 23 de setiembre de 2024 de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

de oro y 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 forma 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 66 764 habitantes³², y Benjamín Constant, cerca de la boca del Yavarí y con una población de 37 648 habitantes³³, 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 trifronterizo, debe destacarse el asentamiento de colonos peruanos en Islandia, una isla perteneciente al Perú en la boca del río Yavarí, la cual 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. Estos se han instalado, sin el apoyo de recursos técnicos y financieros mínimos, en este sector de la baja Amazonía, y han

32 La población corresponde a la población de acuerdo al último censo de 2022, a nivel municipal. IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/tabatinga/panorama> el 23.09.2024

33 La población corresponde a la población de acuerdo al último censo de 2022, a nivel municipal. IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/benjamin-constant/panorama> el 23.09.2024

desarrollado 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” esta 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, como la tala de madera y el 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, miembros del Ejército y 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 92 000 habitantes³⁴, 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, por lo que esta solo se da ocasionalmente mediante

34 La población corresponde a la población de acuerdo al último censo de 2022, a nivel municipal. IBGE Cidades. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/cruzeiro-do-sul/panorama> el 23.09.2024

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 solo 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 solo faltan pequeños tramos en territorios pertenecientes a comunidades nativas o declaradas áreas naturales protegidas. Una vez terminada, esta vía articulará Río Branco, la capital estadual, con Cruzeiro do Sul y Boquerón de la Esperanza, este último punto sobre el mismo límite con el Perú, lo que habilitará un corredor de desarrollo brasileño que, sin duda, 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 solo habitan algunas comunidades nativas incluyendo pueblos no contactados trashumantes.

Madre de Dios y Acre como referentes 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, y representan, además, el único tramo de la frontera peruano-brasileña en donde es posible articular razonablemente los sistemas viales nacionales en Iñapari-Assis 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 cuenta con un importante potencial de recursos naturales, todavía muy poco explotados. Así, por ejemplo, posee una superficie de más de 8,5 millones de hectáreas, de las cuales 2,4 millones son aptas para cultivos en limpio y permanentes; sin embargo, solo explota el 1,8%. En cuanto a su potencial forestal, dispone de casi un millón de hectáreas con potencial para producción forestal y

otras asociaciones, y suelos aptos para la explotación maderera, actividad que solo ha sido iniciada a fines del anterior milenio³⁵.

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 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 cambio, en una dimensión regional fronteriza, evidencia un desarrollo económico y social mucho más evolucionado. En efecto, el estado en mención no solo 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 el departamento peruano, 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, lo que permite a su población gozar de un nivel de vida y 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

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

opciones tangibles para apuntalar sostenidamente, en ese proceso, el desarrollo de Madre de Dios.

Frente a esta situación socioeconómica, la cooperación peruano-brasilera en este sector de la frontera es relativamente reciente y embrionaria, pero curiosamente no ha prosperado adecuadamente después de 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 y sur. Si bien el Perú concluyó el perfeccionamiento de estos acuerdos luego 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 brasileño por avanzar en el proceso de cooperación e integración fronteriza con el Perú.

2.1.3. La 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, Bolivia y, en parte, en la Amazonía occidental brasilera. Esa heredad territorial nos señala, como una constante, una vocación de relacionamiento y de integración con esos países vecinos, que hemos sostenido con distinto éxito 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 macrorregión sur, que representa el 27% del territorio nacional y el 17% de su población.

Pero ¿cómo ha funcionado en el pasado la macrorregión 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 cual, 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

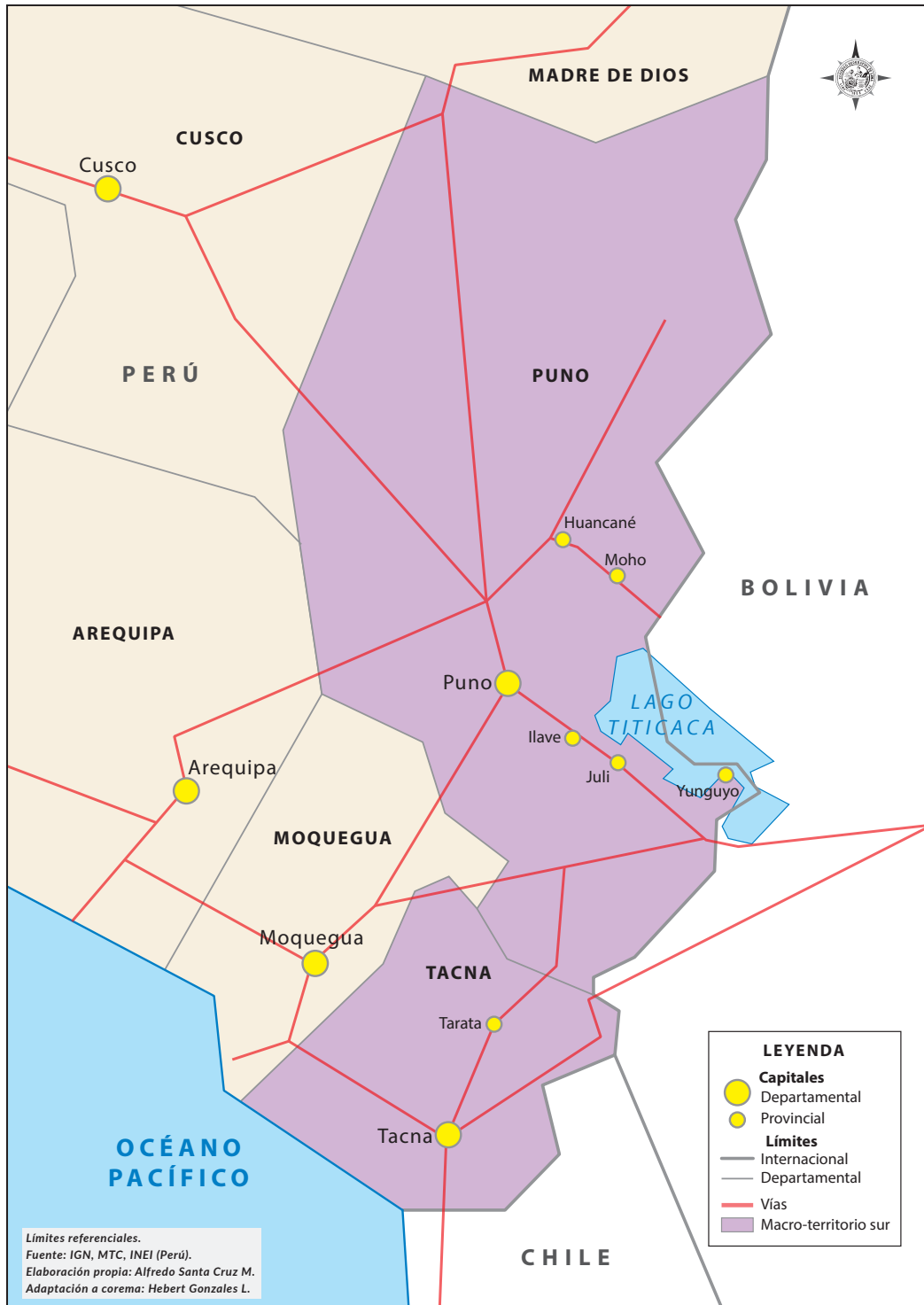
las características antropológicas, lingüísticas y culturales de su población, rasgos comunes que han estimulado y sostenido una intensa integración espontánea. En el desarrollo de ese proceso, los límites entre los Estados que confluyen en ese escenario se constituyeron, en la práctica, en artificios 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 macrorregión 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 la Ciudad Blanca con el puerto de Matarani y hacia el este con los valles del Cusco y 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 macrorregional, 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 este ocasionó y por la situación de desconfianza y competencia que caracterizaron las relaciones vecinales con Chile durante mucho tiempo después de concluido el 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 estancamiento económico tacneño hasta época muy reciente. En cuanto al sector amazónico de la macrorregión, la incorporación activa de este borde fronterizo con Bolivia y Brasil a la ocupación humana y económica es relativamente reciente, y se remonta solo 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 macrorregión 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 afianzamiento de la cooperación bilateral con los países vecinos.

Gráfico N.º 10. Corema de la frontera sur



b. Los sectores de la frontera sur

Este macroterritorio 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, así como de la integración social y económica que ella propicia, la misma que tiene en el altiplano común un escenario privilegiado. Esta área, favorecida por la topografía plana y la presencia de ese gran cuerpo de agua continental que es 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, donde sus habitantes se dedican 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 y muy baja productividad en los sectores altos y más alejados del Lago Titicaca, en algunos de los cuales solo es posible la cría de camélidos, y la comercialización de su 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. Estos rubros congregan a cerca de la mitad de su población económicamente activa y no cesan 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). Los excedentes demográficos y el bloqueo de las actividades productivas debido a limitaciones naturales, deficiencias en la infraestructura de transportes y energía, carencia de técnicas de producción adecuadas en el campo y 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, el Perú y Bolivia todavía no han aprovechado óptimamente las múltiples afinidades y posibilidades de una actuación compartida en el sector altiplánico común, a fin de consolidar un proceso de integración fronteriza que apunte de manera sustancial la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Por el contrario, se ha dejado prosperar actividades ilegales, entre ellas la minería informal aurífera, que contamina suelos y ríos como el Suches o el 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*. Esto 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), con base en el cual se realizaron las obras de regulación del río Desaguadero, fundamentales para proteger y prevenir de inundaciones el área circundante del Titicaca, de acuerdo con 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, están 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 con los flujos fronterizos de personas, vehículos y mercancías; temas ambientales; de salud; de educación; cooperación en casos de desastres, etc. Asimismo, en estas instancias deben crearse las condiciones para flexibilizar los acuerdos de tránsito fronterizo, de modo de que 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), este 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. Esta situación 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 comprometan el conjunto de los intereses binacionales. Esto se vincula, en esencia, con la carretera Ilo-Desaguadero-La Paz; la utilización, por parte de Bolivia, de las facilidades portuarias en Ilo y Matarani; el 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 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 tráficos comerciales y turísticos, así como la necesidad de ofrecer servicios a la carga y 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. Esto garantizaría que ese paso de frontera deje de ser el tradicional “cuello de botella” para convertirse en un centro facilitador de tráficos entre el Perú y Bolivia, entre las fachadas del Atlántico y del Pacífico, y a través de ellas con terceros escenarios, lo que creará oportunidades de empleo y 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 que es 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 6,9 millones de personas, en 2018 tuvo el registro más alto, con 7,1 millones³⁶) 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 tras la Guerra del

36 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

Pacífico, plantean un tipo de relación fronteriza asimétrica, que gradualmente ha estimulado la competencia antes que la complementación, lo cual posterga las opciones de construir un sistema de relaciones económicas que vinculen áreas con potencialidades distintas, unas productoras de bienes con otras ofertantes de servicios. Dicho proceso, 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 habitantes³⁷, es un centro urbano que ha experimentado en años recientes un importante crecimiento demográfico incentivado por un proceso migratorio 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 Céticos 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 han 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.

Frente a este cuadro, la propuesta de desarrollo de Tacna esbozada por las autoridades regionales y los actores del desarrollo local, reiteradamente ha pasado

37 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

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 la construcción de la carretera Tacna-Collpa (y su prolongación a El Alto-La Paz, en actual construcción). Esto no solo con 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), proyecto que constituye 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 a fines de la década de 1980 y primeros años de la de 1990, cuando desde allí se reexpidieron mercancías por valores fluctuantes entre los 1500 y 2000 millones de dólares anuales, más de la mitad de ellos con destino a Bolivia y el Perú. La creación en nuestro país del régimen de la ZOTAC y, posteriormente, de los Ceticos en Ilo y Matarani, fue seguida 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 la infraestructura portuaria de Arica que, una vez efectuada la privatización, ha sido redimensionada para multiplicar su capacidad de recepción y movimiento de carga (hasta 3,95 millones TM/año)³⁸, así como para atender barcos graneleros y de contenedores de última generación.

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

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 en sus regiones fronterizas del extremo norte y extremo sur del país y para lo cual ha destinado millonarias inversiones (aproximadamente \$ 1000 millones³⁹ para cada región y por un período inicial de tres años, el mismo que fue extendido a seis años para Arica y Parinacota⁴⁰). Este plan 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, posgrado 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 proyectan hacia la región sudamericana y del 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 1999, denominado Comité de Frontera Peruano-Chileno, el cual, de acuerdo con 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.

39 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?prmlID=191172&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION el 28.04.2021

40 Estrategia Regional de Desarrollo Arica y Parinacota 2017-2030. Gobierno Regional de Arica y Parinacota 2018. Recuperado el 28 de abril 2021 de <https://www.gorearicayparinacota.cl/index.php/erd/1482-estrategia-regional-de-desarrollo>

En junio de 2011, se convino modificar la denominación del Comité de Frontera por la de Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), que se reúne alternativamente en Tacna y Arica. En su VIII Reunión (Tacna, agosto de 2019) se adoptaron 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 mucha voluntad política de los Gobiernos de ambos países, de modo que responda a las expectativas mayoritarias de los actores sociales y económicos en ambas regiones.

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 corresponde a los 84 distritos fronterizos (Anexo N.º 1), aunque se debe aclarar que la mencionada relación tiene diferentes niveles de intensidad que dependen 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 de 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.

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, incluso, nuestro vecino Ecuador. En ese sentido, es un reto específico atender un territorio tan extenso y variado. La superficie promedio de los 84 distritos es de 3946 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, San Juan de Lurigancho, en la ciudad de Lima, que solo tiene 131 km². Pero, 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, lo 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 esos 84 distritos.

A la baja densidad poblacional se suma la alta dispersión. En los distritos de frontera se encuentran 5507 centros poblados, lo da como resultado un promedio de solo 17 centros poblados por cada 1000 km².

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

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 3000 y 35 000 habitantes, pero que el 36% de esta (es decir, casi 430 000 personas) se localiza en centros poblados de menos de 200 personas y el 21% (es decir más de 250 000 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 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 la necesidad de que, a través de estas, se pueda atender a la población circundante. 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 del acceso a servicios, se debe considerar que las ciudades de más de 50 000 habitantes deben cumplir un rol intermediario para atender espacios mayores. 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:

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

las variables referidas a educación tienen como fuente el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017, así como la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de 2018, toda vez que las evaluaciones realizadas en años posteriores no son representativas a nivel distrital dada su naturaleza muestral, mientras que las variables de salud están referidas a 2018, para una mejor correlación entre ambos temas. Asimismo, los datos de pobreza monetaria están referidos a 2018, ya que en ese año se realizó el último reporte con información a nivel distrital.

b. Educación y salud

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

Tabla N.º 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 en 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 ni escribir ^{2/}	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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 (Minsa).

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 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 habitantes⁴¹, cifra muy por debajo del promedio nacional, que es de 12,8 médicos⁴². 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.º 3. Incidencia de la pobreza monetaria total en los distritos de frontera

Variable	Promedio distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de 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. INEI, 2020.

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.

41 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 el 29.04.2021 de <https://visor.geoperu.gob.pe/>

42 El Perú tiene 12,8 médicos por cada 10 000 habitantes, muy por debajo de los países OCDE. *Gestión*. Recuperado el 29 de abril de 2021 de <https://gestion.pe/peru/peru-12-8-medicos-10-000-habitantes-abajo-paises-ocde-236346-noticia/>

Tabla N.º 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. INEI.

d. Comunicación

En materia de comunicación y conectividad 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.

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 sobre las comunicaciones, en los que también se notan las disparidades respecto de la infraestructura.

Tabla N.º 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. INEI.

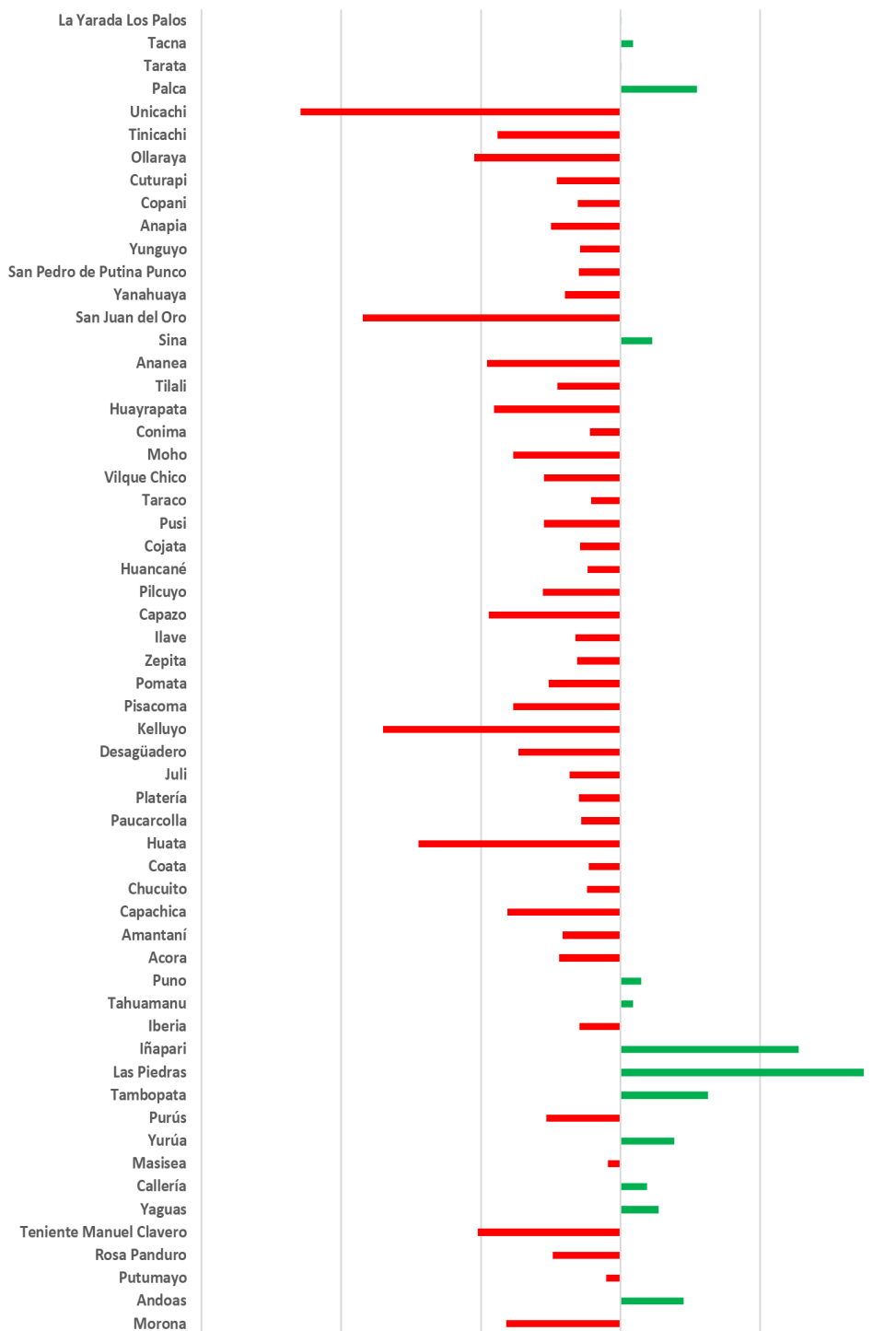
e. Crecimiento poblacional

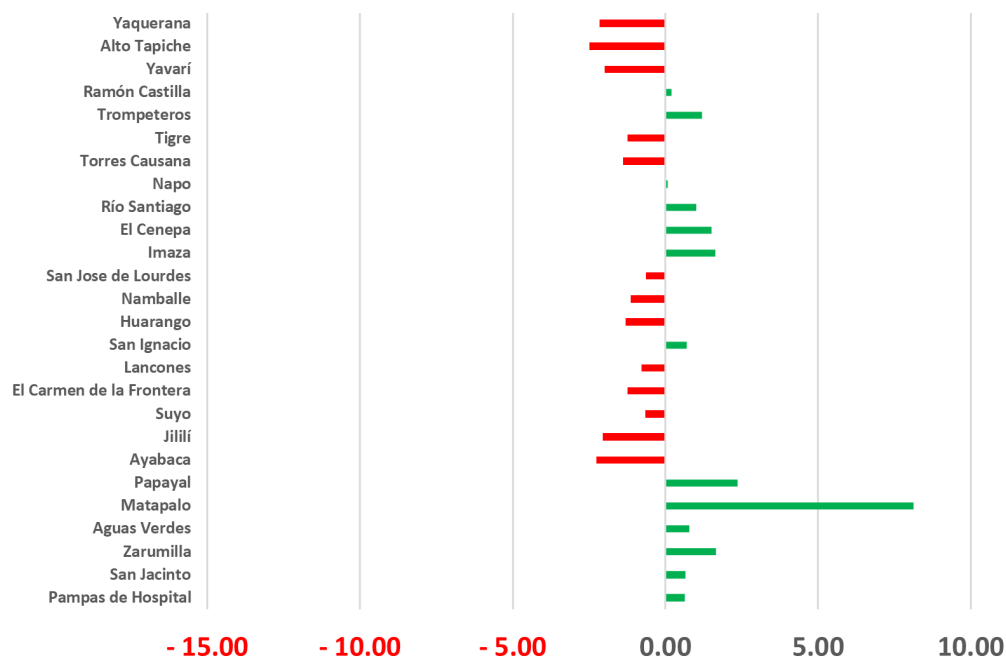
Una dinámica especialmente preocupante es el decrecimiento poblacional en los distritos fronterizos. De acuerdo con las cifras de los últimos censos de 2007 y 2017, la población se redujo de 1 243 957 a 1 192 675 personas, es decir que los distritos de frontera, en conjunto, tuvieron una tasa negativa anual de -0,42 y, en dicho 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 el 50% de la población de frontera, viven en dichos distritos.

En el siguiente gráfico se puede 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.

Gráfico N.º 11. Crecimiento intercensal en distritos de frontera





Fuentes: IGN, INEI (Perú). Elaboración Alfredo

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, una reducción del 18% en 10 años. Entre 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 un 130%, y en Iñapari, en un 86%. Asimismo, la población en Matapalo, en Tumbes, creció un 119%.

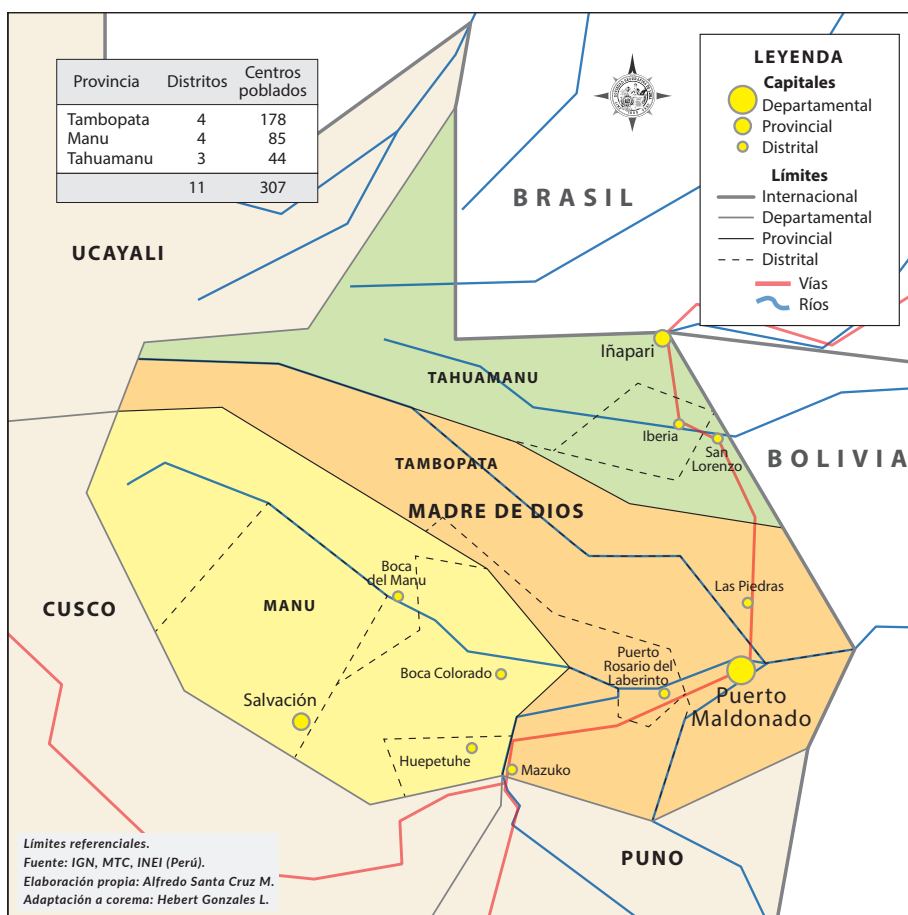
Los cambios en el crecimiento poblacional mencionados se explican, en gran parte, por el fenómeno migratorio asociado con la mejora de la conectividad, el mismo que va generando cambios en la estructura y las características de la población, y por lo tanto amplía o reduce las oportunidades que conducen 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, sí 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 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 inutilizable.

Gráfico N°. 12. Corema de las provincias de Madre de Dios



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 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 cuenta con 77 000 pobladores. Sin embargo, a menor distancia se encuentran las ciudades brasileñas de Epitaciolândia 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 un 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 Tambopata, donde se encuentra la capital departamental Puerto Maldonado, la población aumentó un 42% en el mencionado periodo, mientras que en la provincia de Tahuamanu, solo un 2,8%, y la provincia de Manu decreció un -8,6%.

Tambopata tiene un gran peso poblacional en el departamento, el cual se va incrementando, como se puede apreciar en los periodos intercensales. Actualmente, tiene 111 474 personas y, entre 2007 y 2017, incrementó su peso poblacional del 72% al 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 un 7% en Tambopata mientras que disminuyó ligeramente en Tahuamanu, un 0,2%, entre 2007 y 2017.

Capacidades

En el tema educativo, lamentablemente, el analfabetismo se ha incrementado en el departamento, pues pasó del 3,2% en 2007 al 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 del 22%, mientras que en Tambopata es del 17%.

Asimismo, la población con nivel educativo superior en Tahuamanu es del 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, al pasar de 54 781 en 2007 a 79 053 en 2017, en Tahuamanu se ha reducido de 8023 a 7947. Si en 2007, la PET de Tahuamanu representaba el 10% de la de todo el departamento, en 2017 constituía solo el 8%. Asimismo, la dependencia en Tambopata se va reduciendo, dado que la PET incrementó su peso con respecto al total de su población del 69,8% al 70,9%; en cambio, en Tahuamanu, la dependencia va aumentando, ya que la PET disminuyó su porcentaje del 75% al 72%.

El nivel educativo de la PET también presenta grandes diferencias entre las dos provincias. En Tambopata, la PET que solo alcanzó la primaria es el 19,7% del total y la que cuenta con nivel superior es el 31,6%. En Tahuamanu, las cifras son del 25,4% solo hasta primaria y el 22,1% con educación superior. Asimismo, en Tambopata, el 18,6% tiene educación universitaria, mientras que en Tahuamanu, la tiene 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, y se han establecido 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 de que son atravesados por los cuatro ejes de integración con el Ecuador, aunque se debe considerar que muchos distritos de esta zona se encuentran al margen de los beneficios de dichos ejes. Esta 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 entre 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 son 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 vías terrestres que permitirán conectar a otros distritos que actualmente están al margen. Dicha zona tiene frontera con Bolivia y con Chile.

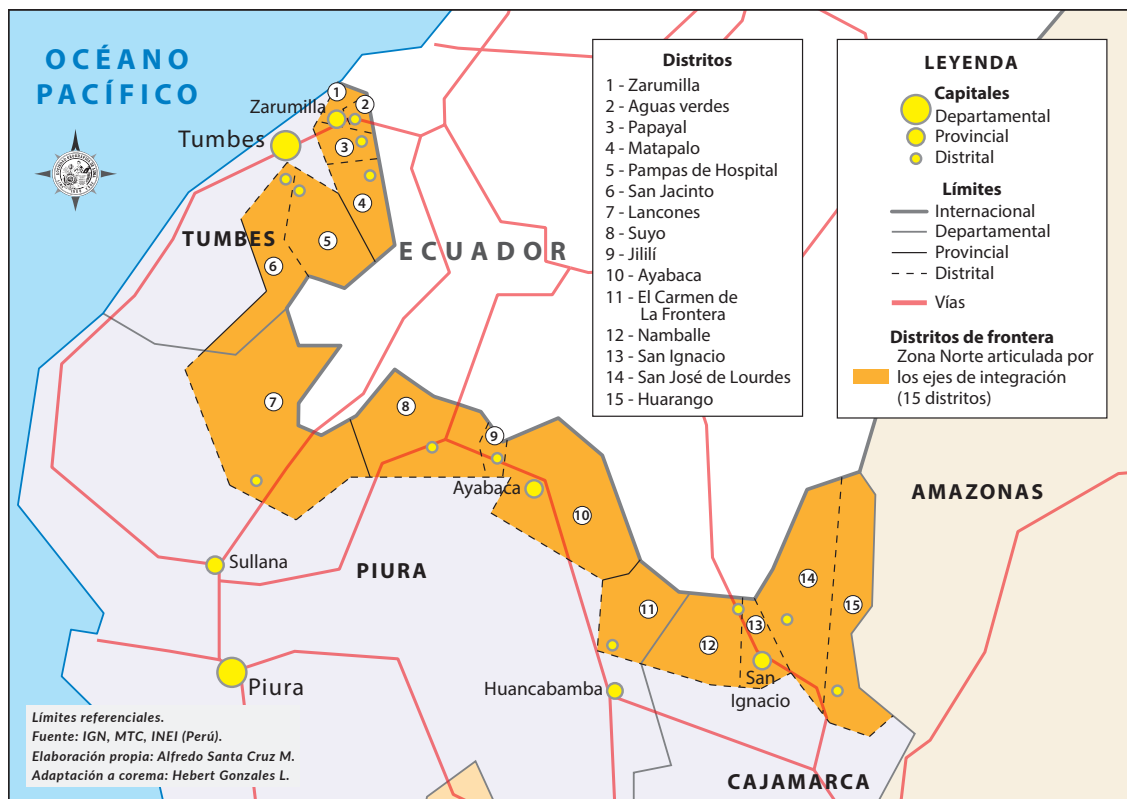
La zona sur articulada por ejes de integración está conformada por los distritos fronterizos de Tacna vinculados a la carretera de integración con Arica, es decir, la carretera Panamericana Sur, que también los comunica con el resto del país y con importantes ciudades macrorregionales. Dicha zona tiene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

Gráfico N°. 13. Corema de la zona norte articulada por los ejes de integración



El territorio y la población mencionadas representan, respectivamente, lo siguiente:

- 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, mucho menor que el promedio fronterizo, que es de 3946 km².
- La densidad poblacional es de 19 hab/km², mucho mayor que el promedio fronterizo, que es de 3,6 hab/km².

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

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km²)
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	1549,99
8			Jililí	Jililí	104,73
9			Suyo	Suyo	1078,61
10		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	Sapalache	702,81
11		Sullana	Lancones	Lancones	2152,99
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	1482,75
				Total	11 111,22

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

- 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 del 57%.

Respecto del acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados, tenemos lo siguiente:

- Existen 954 centros poblados, es decir que hay 86 centros poblados por cada 1000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- El 26% de la población vive en la capital distrital y el 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 del 93%.
- El 38% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a una ciudad con 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 Ecuador en 1998) y de vías nacionales y departamentales, con lo que presentan la mayor densidad de vías terrestres respecto de 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 solo 114 médicos arroja un total de 4,9 médicos por cada 10 000 habitantes, y se aprecian carencias como que existan solo 168 instituciones educativas de nivel secundario, es decir, 15 colegios por cada 1000 km².

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

Tabla N.º 7. Indicadores de salud y educación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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 en 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 ni escribir ^{2/}	15,72	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	22,2	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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. 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, 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.º 8. Incidencia de la pobreza monetaria total al año 2018 de la zona norte articulada por los ejes de integración, con respecto al promedio de fronteras y total nacional

Variable	Zona norte (%)	Prom. distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de pobreza monetaria total, 2018	36,5	41,0	20,5

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. INEI, 2020.

a.2. Saneamiento y energía

En 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 con respecto al promedio fronterizo, pero muy por debajo del promedio nacional.

Tabla N.º 9. Indicadores de saneamiento y energía de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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. 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.º 10. Indicadores de comunicación de la zona norte articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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. 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.

Gráfico N°. 14. Corema de la zona de frontera amazónica fluvial



Dichas cifras representan, respectivamente, lo siguiente:

- 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 km², mucho mayor que el promedio fronterizo, que es de 3946 km².
- La densidad poblacional es de 1,26 hab/km², mucho menor que el promedio fronterizo, que 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 2819 km².

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en esta zona está comprendida la ciudad de Pucallpa, capital del distrito de Callería y 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, lo que evidencia la alta concentración de población en un solo punto de la zona y la alta dispersión poblacional en el resto de ella.

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

N.°	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Amazonas	Bagua	Imaza	Chiriaco	4430,84
2		Condorcanqui	El Cenepa	Huampami	5458,48
3			Río Santiago	Puerto Galilea	8035,28

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km²)
4	Loreto	Maynas	Napo	Santa Clotilde	24 049,95
5			Torres Causana	Pantoja	6795,14
6		Loreto	Tigre	Intutu	19 785,70
7			Trompeteros	Villa Trompeteros	12 246,01
8		Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla	Caballococha	7163,07
9			Yavarí	Amelia	13 807,54
10		Requena	Alto Tapiche	Santa Elena	9013,80
11			Yaquerana	Angamos	10 947,16
12		Datem del Marañón	Morona	Puerto Alegría	10 776,95
13			Andoas	Alianza Cristiana	11 540,66
14		Putumayo	Putumayo	San Antonio del Estrecho	10 886,41
15			Rosa Panduro	Santa Mercedes	7038,69
16			Teniente Manuel Clavero	Soplín Vargas	9488,52
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	9175,58
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, al pasar de 288 953 a 303 737, es decir que la población creció un 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 del 57%.

Respecto del acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados, tenemos lo siguiente:

- Existen 1092 centros poblados, es decir que hay solo 5 centros poblados por cada 1,000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- El 59% de la población vive en la capital distrital y el 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 del 93%.
- El 52% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a 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 el 22% de la población vive en la capital distrital y el 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 el 5% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a 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. A esto se suma, como se mostrará a continuación, que los indicadores para esta zona son los más altos de la frontera en cuanto a carencia de 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 bordea 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, solo 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 el 30,7%, respectivamente.

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

Tabla N.º 12. Indicadores de salud y educación de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el 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 en 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 ni escribir ^{2/}	23,02	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	3,4	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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 (Minsa).

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 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 supera el doble del 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 del promedio de fronteras y el total nacional

Variable	Zona amazónica fluvial (%)	Prom. distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de 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. 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 destacan 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, que padece casi el 95%.

Tabla N.° 14. Indicadores de saneamiento y energía de la zona amazónica fluvial, respecto del promedio de fronteras y el 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. 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 del promedio de fronteras y el 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.

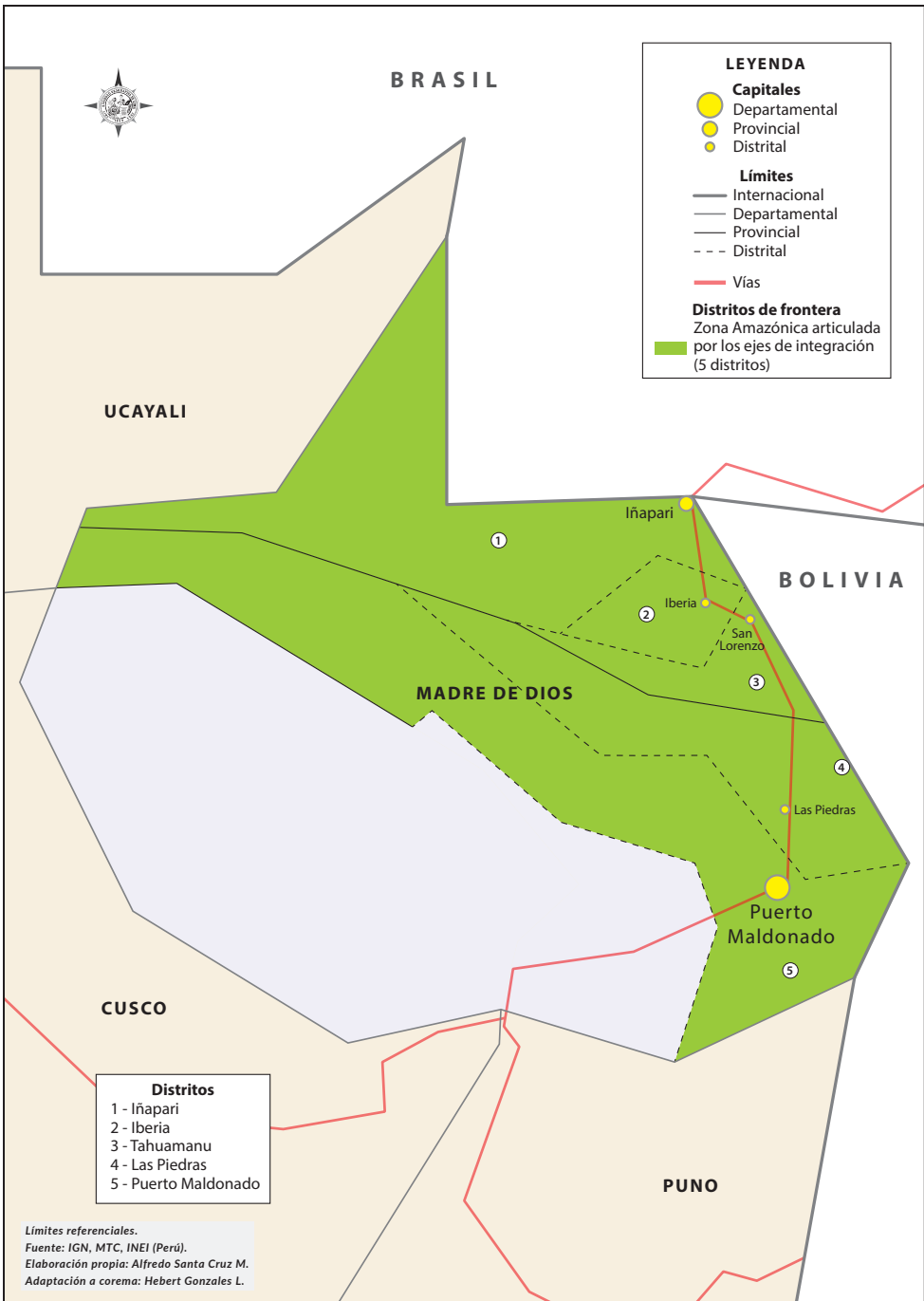
Fuente: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. INEI.

Asimismo, 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 solo es posible acceder a ellas por vía aérea, con tarifas 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 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.

Gráfico N°. 15. Corema de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración



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 3946 km².
- La densidad poblacional es de 2,09 hab/km², menor que el promedio fronterizo, que 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 alberga alrededor de 82 000 habitantes, es decir que un solo distrito (Tambopata) de esta zona concentra el 78% de la población total, lo cual reafirma una alta concentración de población en un solo centro poblado y más de 20 000 personas dispersas en amplias extensiones de territorio.

Tabla N.º 16. Departamento, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km²)
1	Madre de Dios	Tambopata	Tambopata	Puerto Maldonado	22 218,56
2			Las Piedras	Las Piedras	7032,21
3		Tahuamanu	Iñapari	Iñapari	14 853,66
4			Iberia	Iberia	2549,32
5			Tahuamanu	San Lorenzo	3793,90
				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, un 38%.

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

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

Respecto del acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados, se registran estas cifras:

- Existen 152 centros poblados, es decir que solo hay 3 centros poblados por cada 1000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- El 81% de la población vive en la capital distrital y el 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 del 93%.
- El 86% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a 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 el distrito de Tambopata, las cifras cambian de forma considerable:

- Solo el 35% de la población vive en la capital distrital y el 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 el 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 únicamente un centro poblado de casi 5000 habitantes, que es la localidad de Iberia, seguido por la localidad de Iñapari, con 1890 habitantes. Ambas están localizadas en la provincia de Tahuamanu y son las más relevantes después de la ciudad 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 la tomarán en cuenta.

Respecto de 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. Asimismo, encontramos que solo existen 1,4 médicos por cada 10 000 habitantes, muy distante del promedio nacional, que llega a los 12,8 médicos por cada 10 000 habitantes.

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

Tabla N.º 17. Indicadores de salud y educación de la zona de frontera amazónica articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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 en 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 ni escribir ^{2/}	12,09	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	18,80	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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 (Minsa)

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 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, pues llega al 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 del promedio de fronteras y el total nacional

Variable	Zona amazónica articulada (%)	Prom. distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de 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. 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 del 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 del promedio de fronteras y el 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. 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%, lo que impide, como se puede entender, la implementación de proyectos de tecnologías de información y comunicación (TIC), y servicios como telemedicina y teleducación. Asimismo, a pesar de que, actualmente, en las grandes ciudades no sea un indicador tan relevante, se observa que más del 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 del promedio de fronteras y el 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.

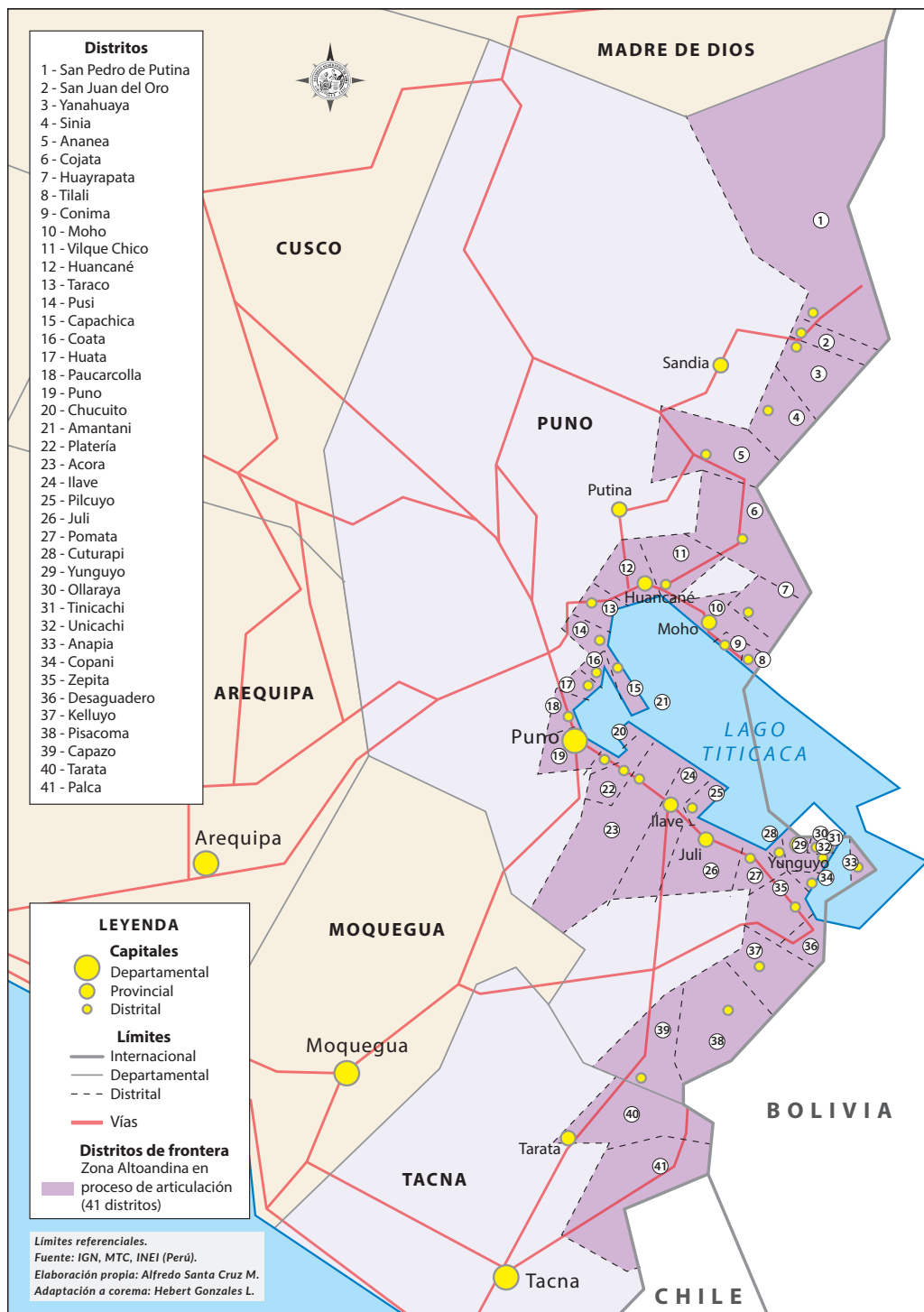
Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. INEI, 2020.

Es necesario reiterar que esta zona amazónica articulada es denominada así debido a que su espacio se encuentra conectado 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 localizado en la meseta del Titicaca y su entorno inmediato, aunque también comprende espacios amazónicos, como en buena parte de la provincia de Sandia.

Gráfico N.º 16. Corema de la zona altoandina en proceso de articulación



La zona está compuesta por 41 distritos la mayoría de los cuales son ribereños al lago Titicaca. De ellos, 39 corresponden al departamento de Puno y solo 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 3946 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.º 21. Departamentos, provincias, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona altoandina en proceso de articulación

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km ²)
1	Puno	Puno	Puno	Puno	5462,63
2			Acora	Acora	1941,09
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

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km²)
10	Puno	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	1039,25
18			Pilcuyo	Pilcuyo	157,00
19		Huancané	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	5361,88
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	Palca	1417,86
41		Tacna	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, lo que da como resultado una reducción de la población en 93 763 personas, es decir, una pérdida poblacional del 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 del 57%.
- El 39% de la población vive en centros poblados de 200 personas. El promedio de la frontera es del 36%.

Respecto del acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados, tenemos lo siguiente:

- Existen 3224 centros poblados, es decir que hay 121 centros poblados por cada 1000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- El 44% de la población vive en la capital distrital y el 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 del 93%.
- 47% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a una ciudad con 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 el 24% de la población vive en la capital distrital y el 74%, en un radio de 30 km de distancia.
- Solo el 25% de la población vive en un radio de distancia de 50 km a una ciudad con más de 50 000 habitantes.

d.1. Servicios básicos

Esta zona se ve afectada, como en la gran mayoría de los distritos de frontera, por un alto porcentaje de anemia en niños menores de 3 años, valor que alcanza el 45,54%, a lo que se suma la escasa cobertura de médicos por habitante, que llega a solo 4,8 por cada 10 000 habitantes.

La siguiente tabla nos muestra otros indicadores para estos servicios:

Tabla N.º 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 en 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 ni escribir ^{2/}	16,89	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	23,3	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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 (Minsa).

2/ Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 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 del promedio de fronteras y el total nacional

Variable	Zona altoandina (%)	Prom. distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de 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. Más del 83% de viviendas carece del servicio de desagüe por red pública y más del 60% no cuenta con abastecimiento de agua por red pública.

Tabla N.° 24. Indicadores de saneamiento y energía de la zona altoandina en proceso de articulación, respecto del promedio de fronteras y el 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. 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 del promedio de fronteras y el 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.

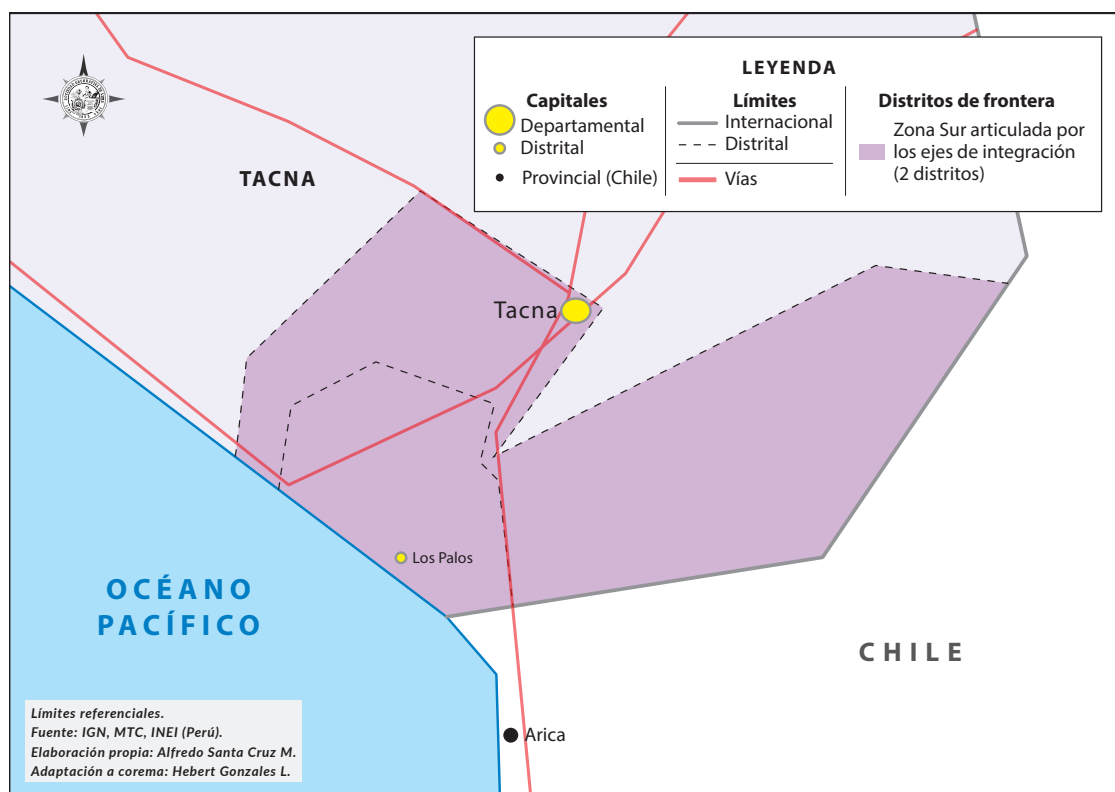
Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. INEI, 2020.

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, y la carretera Ilo-Desaguadero, a través de la cual se conecta 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.

Gráfico N.º 17. Corema de la zona sur articulada por los ejes de integración



La zona está compuesta por 2 distritos del departamento de Tacna que, en conjunto, tienen una extensión de 2407 km² y una población de 98 531 habitantes.

Dichas cifras representan, respectivamente, lo siguiente:

- 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 1204 km², mucho menor que el promedio fronterizo que es de 3946 km².
- La densidad poblacional es de 41 hab/km², es más de 10 veces mayor que el promedio fronterizo, que es de 3,6 hab/km².

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

Tabla N.º 26. Departamento, provincia, distritos, capitales y superficie de los distritos de la zona sur articulada por los ejes de integración

N.º	Departamento	Provincia	Distrito	Capital	Superficie (km²)
1	Tacna	Tacna	Tacna	Tacna	1877,78
2			La Yarada-Los Palos	Los Palos	529,40
				Total	2407,18

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 4103 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 del 57%.

Respecto del acceso a servicios que generalmente se encuentran concentrados en los centros poblados, tenemos lo siguiente:

- Existen 87 centros poblados, es decir que hay 36 centros poblados por cada 1000 km². El promedio de los distritos fronterizos es de 17.
- El 88% de la población vive en la capital distrital y el 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 del 93%.
- El 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.º 27. Indicadores de salud y educación de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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 en 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 ni escribir ^{2/}	6,63	17,60	11,06
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en comprensión lectora, 2018 ^{3/}	61,0	18,3	34,8
	Estudiantes con logro de aprendizaje satisfactorio en matemática, 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. 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 solo un 34.8% y un 40.3% de los estudiantes, respectivamente, logran un aprendizaje satisfactorio.

Para 2018, la incidencia de la pobreza monetaria total afectaba a solo el 8,1% de la población de esta zona, cifra considerablemente menor al promedio de los distritos de frontera; sin embargo, esta 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 del promedio de fronteras y el total nacional

Variable	Zona sur (%)	Prom. distritos de frontera (%)	Perú (%)
Incidencia de pobreza monetaria total, 2018	8,1	41,0	20,5

Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018. 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 del resto de zonas; por esta razón, para analizar los indicadores de saneamiento y energía, nos referiremos solo 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 del promedio de fronteras y el 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. 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, cifras considerablemente altas, si se considera la cercanía a la ciudad de Tacna.

Tabla N.° 30. Indicadores de comunicación de la zona sur articulada por los ejes de integración, respecto del promedio de fronteras y el 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. 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 ACTUACIÓN 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 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, surgieron 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, sí ha permitido generar experiencias y modelos importantes y constituye una base para el trabajo futuro, así como 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. Solo 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 a la solución de estos diferendos territoriales, no se aplicó ninguna política de fomento del desarrollo de los territorios fronterizos, sino que estos 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. En la mayoría de los casos,

la presencia de guarniciones militares y 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. El Plan Nacional de Desarrollo del Quinquenio 1971-1975 definió una estrategia de acondicionamiento territorial cuyos elementos eran los siguientes: i) Una política de desarrollo regional, selectiva y especializada, que permitiera otorgar una función a cada unidad territorial del país; y ii) 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. Así, mediante Decreto Supremo N.º 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, pero se puede 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.º 21184, se hizo posible —al 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 dichos 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.º 1 Urakusa-Amazonas, en la frontera con Ecuador; la UMAR N.º 2 Angamos-Loreto, UMAR N.º 3 Cantagallo, UMAR N.º 5 Breu y UMAR N.º 6 Puerto Esperanza, toda ellas en Ucayali, en la frontera con Brasil; así como la UMAR N.º 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, y señalaba 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 microrregional 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 definir las a nivel nacional.

Por lo demás, los recursos destinados a las microrregiones, 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 vigor el 1 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.º 333-98-PCM, se creó la Comisión Multisectorial de la Frontera Nor-Oriental

comprendida en el ámbito territorial de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto, la misma que fue presidida por un representante del Ministerio de Defensa y estuvo encargada de establecer y concretar políticas para su desarrollo económico, social y cultural.

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, las cuales 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 del fortalecimiento de la institucionalización de la temática fronteriza, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el artículo 16 del Decreto Supremo N.º 006-99-RE, modificó su Ley Orgánica y creó el Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo como órgano consultivo de dicho ministerio, encargado de formular recomendaciones orientadas al desarrollo sostenible de las áreas de frontera y 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 con el 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. Además, se estableció 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 con el desarrollo y la integración fronteriza del Perú con los cinco países limítrofes, a la instrumentación de la política comunitaria andina sobre desarrollo e integración fronteriza 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 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 de 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 dado 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.º 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 en favor de espacios donde la carencia de infraestructura productiva y lo reducido del mercado hacen casi imposible su aprovechamiento.

Con posterioridad a este dispositivo, solo la Ley N.º 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”. Al amparo de esta norma 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 solo dos, la zona franca de Ilo y la zona comercial de Tacna, seguían activas hacia 1996. En virtud de ello, en agosto de ese años, el Gobierno derogó en parte el Decreto Legislativo N.º 704 y promulgó los Decretos Legislativos N.º 842 y N.º 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, a fin de 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.º 26953 del 21 de mayo de 1998, se creó Ceticos en el departamento de Loreto; sin embargo, transcurridas más de dos décadas, 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 el rezago en in-

fraestructura portuaria; la ausencia de aeropuertos cercanos e idóneos para el transporte de carga, en particular de bienes perecibles; la ausencia de mano de obra calificada; el heterogéneo e insuficiente desarrollo de redes de agua y electricidad; y la insuficiente conexión vial con los espacios circundantes. A ello debe agregarse que la reglamentación específica que generalmente se ha emitido, vía resolución suprema, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido exigencias difíciles de cumplir o que no introducen estímulos entre los potenciales inversionistas, lo que crea más bien, en razón de su profusión y constante cambio, un ambiente de incertidumbre respecto de la permanencia en el tiempo de las medidas promocionales que con tan buena intención fueron dictadas inicialmente.

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 para los intereses económicos del Estado, motivó la promulgación de dispositivos tales como el Decreto Ley N.º 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 constituido una preocupación de los Gobiernos respecto de los territorios de frontera amazónica: la aprobación de un régimen aduanero y tributario especial. Desde 1938, el 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 documento, 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 solo 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.º 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, 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.º 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 norma 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.º 005, N.º 031 y N.º 103-99-EF, así como a través de la Resolución Suprema N.º 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 tiene como resultado 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 vigor de la Ley N.º 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su Reglamento, aprobada por Decreto Supremo N.º 017-2013-RE, se desarrolla un marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza que se encuentra vigente. 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 los tres niveles de gobierno, vinculándolos funcionalmente con el propósito 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, con el 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, con 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, lo que contribuye 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, quien 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.º 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, para fortalecer la presencia institucional del Estado, entre otras.

3.3.1. La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas

Si bien a nivel constitucional, desde 1993 existía la obligación de establecer y ejecutar una Política de Fronteras en el país, fue recién a partir de 2011, con la Ley N.º 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que se encargó

expresamente al Conadif formular la denominada Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Es importante tener en cuenta que, en 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.º 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.º 017-2013-RE, desarrolló los aspectos básicos para 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, y se comprometió a todos los sectores del Gobierno nacional, así como a los Gobiernos regionales y locales de frontera, a participar activamente en su elaboración, la misma que culminó con su aprobación a través del Decreto Supremo N.º 019-2018-RE, publicado el 17 de junio de 2018.

Respecto del 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 con lo señalado en la Ley de Fronteras y su reglamento, así como bajo los lineamientos establecidos en el Decreto Supremo N.º 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 participar 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, además de 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, cuya elaboración tomó ocho meses y que recoge tanto las experiencias de los sectores en fronteras 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, lo que contribuye a la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional.

En esa misma línea, desarrolla cuatro objetivos específicos:

Objetivo Específico N.º 1. Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera

Busca impulsar el desarrollo humano y el fomento de 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, además de alianzas con la sociedad civil.

Objetivo Específico N.º 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.º 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, 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.º 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 frontera para integrar a dicha población a la dinámica del desarrollo nacional y 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 estas zonas, para lograr su desarrollo socioeconómico y cultural, 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.º 057-2018/CEPLAN/PCD, publicada el 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.º 266/RE, del 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 por 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 Fronterizos, en la Ley de Fronteras y su norma reglamentaria, se han establecido subespacios de frontera articulados entre sí a través de ejes y corredores de desarrollo e integración fronterizos, que van desde el ámbito local o áreas de frontera hasta las denominadas macrorregiones 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 encuentran en un alto grado de vulnerabilidad. Estas características exigen una atención prioritaria del Estado peruano hasta que puedan superar sus condiciones de criticidad.

Con base en esta facultad, el Conadif ha calificado hasta la fecha trece (13) áreas críticas de frontera según dos criterios principales:

- El alto grado de desarticulación, exclusión y pobreza, es decir, espacios territoriales de baja accesibilidad, débil presencia del Estado y carencia de servicios básicos, esto último debido, principalmente, a la presencia de poblaciones dispersas que dificultan una atención inmediata por parte del Estado, pues se genera un sobre costo 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.

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 para priorizar intervenciones en las áreas críticas de frontera, la misma que se plasmó a través del Decreto Supremo N.º 005-2018-RE, el cual 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 4º deben enfocar esfuerzos y recursos para la atención de dichos espacios a través de tres líneas acción:

- Implementar y rehabilitar la infraestructura de transporte, de acuerdo 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 con el intercambio fronterizo.

Gráfico N.º 18. Corema de las áreas críticas de frontera calificadas por el Conadif



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 tales por el Conadif. Esto con la finalidad de revertir las condiciones de desarticulación, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas de la población, generando condiciones que les permitan 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, a fin de que cumplan funciones de promoción 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 brindan una adecuada atención a la población.

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 culminó la demarcación de la frontera terrestre entre los dos países y se estableció 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 en el 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 que permita 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, el 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, sobre 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 norma, 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 los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales, los mismos que constituyen un espacio de diálogo y coordinación político-diplomático del más alto nivel, y que actualmente se vienen llevando a cabo con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile, lo que contribuye 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 2007, mientras que los demás gabinetes fueron creados en años más recientes: 2014 con Colombia, 2015 con Bolivia y 2017 con Chile.

Respecto del 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 Viceministerial 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 respectivo, 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 los 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 estos, 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 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 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, para solucionar temas cotidianos.

Los comités de frontera son mecanismos de coordinación binacional que tienen por objeto impulsar y supervisar la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo peruano-ecuatoriano, principalmente en busca de proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas para los problemas de 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, la integración y el desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador⁴³.

Existen tres comités de frontera, 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-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, lo que demuestra un ánimo de integración permanente.

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

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

- 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 presidenciales 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 ser 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 que 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, y 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, y que en los últimos años 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, y se deben resaltar los siguientes aspectos:

- En 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 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 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 ejecutando proyectos binacionales de tipo productivo y de índole social.

Figura N.º 3. 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 Purus, e Iñapari-Assis Brasil, los mismos que eran presididos por las autoridades subnacionales.

Figura N.º 4. 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, es la siguiente:

- 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 comités de frontera buscan una mayor participación de las autoridades fronterizas del Perú y Brasil, las mismas que se reunirán anualmente y de forma alternada en cada país. Se tiene previsto que en sus reuniones participen los ministerios de Relaciones Exteriores, sectores nacionales competentes y gobernadores de frontera, además que, como invitados, podrán asistir el sector privado y los miembros de la sociedad civil. Los resultados y compromisos de los comités 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.º 5. Reunión del Comité de Frontera Amazónico Perú-Bolivia



En las reuniones de dichos comités participan numerosas instituciones de ambos países, tanto de nivel nacional y 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 contribuya a 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.

Este mecanismo tiene una regularidad de reuniones anuales (anteriormente, tenía el nombre de Comité de Frontera Perú-Chile). El cambio de denominación es un reflejo del interés de los dos países por orientar los trabajos 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 solo 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.

CAPÍTULO 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 el cambio climático, la innovación, las disparidades o la actual pandemia de COVID-19, pero que cobran especial importancia en el contexto de la frontera, dado que, al ser zona de contacto de culturas, economías, sociedades y políticas distintas, los países, unilateralmente, no pueden controlarlos en su totalidad. Esto ha quedado en evidencia debido a 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, 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 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 revertir el proceso de abandono del territorio fronterizo, para lo cual debe ofrecer condiciones de vida adecuadas y posibilidades de desarrollo económico.

Asimismo, se proponen acciones concretas para diversas “situaciones de frontera”. Al respecto, se debe considerar que el Perú es un país sumamente heterogéneo desde los puntos de vista geográfico, biótico, étnico-cultural, social y económico, a lo que se suman 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 aunado 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 territorio⁴⁴. 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.

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—, lo que permite crear 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 ellos, 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 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 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, lo que sucede en el caso de las fronteras.

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

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, fronterizas con el Perú.

En el caso peruano, el importante crecimiento económico de las últimas décadas, lamentablemente, no ha sido acompañado por 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 a la 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 con 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 de 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 por 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.º 6. 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 en favor del desarrollo de la innovación en las cadenas de valor correspondientes.

Figura N.º 7. Intercambio de experiencias en innovación transfronteriza entre América Latina y la 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, la difícil accesibilidad y la 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, para reducir 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 Brasil, o la región de Madre de Dios, en la frontera con Brasil y 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 permiten que fluya el acercamiento con los actores de los países vecinos, lo que, luego de un proceso de generación de confianza, puede derivar en acuerdos para el desarrollo de nuevos productos y servicios asociados con las cualidades de la diversidad sociocultural y biológica, y el 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. Se trata de un proceso interactivo difícil de neutralizar en el corto plazo, por lo 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 fronterizas. 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. Esta actividad capta a la población joven en situación de vulnerabilidad, muchos de ellos en situación de pobreza y que carecen 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 la tala ilegal, el tráfico de madera, el cultivo y procesamiento de hoja de coca, el tráfico ilícito de drogas, la presencia de grupos armados organizados residuales (ex FARC, por ejemplo), la trata de personas, el tráfico de combustibles, el tráfico ilegal de migrantes, entre otros.

Figura N.º 8. 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 dichos 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.º 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 señalados, 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 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 le permita ejercer correctamente su función de vigilancia y resguardo, además de contar con un número mínimo de personal para cada puesto de vigilancia o control fronterizo, 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 contruidos que, por lo general, se traducen en notorias disparidades entre las poblaciones ubicadas a ambos lados de la frontera.

Dicha situación se produce no solo en las fronteras peruanas, sino que es frecuente a lo largo de todo el planeta. Normalmente, la población aprovecha estas circunstancias 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 en 2013, respecto de 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 de departamento	IDH	País de frontera	Unidad territorial equivalente	Nombre de 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. Colombia: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, PNUD. Brasil: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010, Bolivia: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, PNUD. Chile: Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003), PNUD. Perú: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013, PNUD.

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 2013 tienen un importante retraso con 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.

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 deba 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 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, lo que alimenta el tráfico ilegal de especies y deja 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 esta se acerque a 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 asociada a la pandemia del COVID 19 representó el mayor desafío que ha tenido el Estado y la población peruana en los últimos años, pues puesto a prueba muchas de nuestras capacidades institucionales e individuales tanto organizativas, de gestión, articulación, logísticas y, cómo 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 las de viruela, gripe y sarampión, que diezmaron a la población originaria, a las que se agregaron las enfermedades endémicas, sobre todo las propias de 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 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 127 000 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 representaba el 10,65% de la población total asentada en dicho ámbito (que ascendía a 1 192 675 personas, de acuerdo con el último censo de 2017).

Si bien numéricamente representa un pequeño porcentaje con relación al total de la población de frontera y mucho menos respecto de la población total nacional, es preciso señalar que es justamente en estos espacios por donde ingresa el 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 presentaba 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. 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 añadirle otras condiciones que lo hacen más vulnerables, como la presencia de enfermedades endémicas, entre ellas 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.

Es claro, entonces, pensar que la ocurrencia de una epidemia o una pandemia se convierte en un reto para el Estado, 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, debido a 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 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 inicios del 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 amazónico primigenio, la explotación de los placeres auríferos empleando 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, sobre cómo obtener beneficios económicos y ambientales por la función que cumplen los bosques (especialmente los amazónicos) como sumideros de carbono y liberadores de oxígeno a la atmósfera.

Si se asume 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, a fin de 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 la calidad de las aguas; en la alteración de la escorrentía superficial que genera charcos o pantanos, donde se reproducen 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 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 considerar la jurisdicción de los Estados.

Figura N.º 9. 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. En consecuencia, estos se colmatan y cambian su curso, lo que causa 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 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 a 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 para la población chilena de atenderse de forma rápida. Sin embargo, la coyuntura de la pandemia ha afectado fuertemente a los profesionales y 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 costos y frecuencias de operaciones navieras, respecto de 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 que permitan generar un ambiente favorable para la instalación de más empresas.

Al respecto, se requiere la decisión política respectiva y el alineamiento de inversiones a fin de dotar 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 con el 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 con 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 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.º 10. Ciudades de Tacna y Arica en la frontera costera peruano-chilena: eje urbano fronterizo con alto potencial de integración⁴⁵



45 <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
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
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. Componentes sectoriales o temáticos: - 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. - Trabajo concertado, a nivel de autoridades locales, en planes de ordenamiento y zonificación urbana, y 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 - Diseño y construcción coordinada de vías de acceso, de evitamiento, etc., que impidan la congestión del flujo de personas, vehículos y mercancías, desde un país al otro. - Diseño de circuitos turísticos binacionales fronterizos y actividades de promoción para su funcionamiento y la generación de beneficios para la zona fronteriza en su conjunto.	MRE, Migraciones, Sunat, GORE, municipalidades de capital departamental GORE y municipalidades, asistidos por diversos sectores nacionales GORE y municipalidades con asesoría del MRE, el MVCS y Ceplan GORE y municipalidades locales con asesoría del MTC y el MVCS GGORE y municipalidades locales con asesoría del MRE, Mincetur y PromPerú

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- Ejecución de iniciativas de intercambio de experiencias (buenas prácticas, experiencias exitosas) en materia de gestión de los municipios o Gobiernos locales. - 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. - 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. 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.	Municipalidades de capital departamental /Equivalente de país limítrofe Municipalidades de capital departamental /Equivalente país limítrofe, con asesoría de la PNP y el Indeci GORE, municipalidades, Ministerio de Cultura

- 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 ejemplo, se puede 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 las ciudades homónimas de Desaguadero (en Perú y Bolivia) 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 de que pueda sostener al espacio rural de la provincia en dicho proceso.

Figura N.º 11. Plaza de armas de la provincia de San Ignacio, departamento de Cajamarca, y localidad de Aguas Verdes, en la frontera costera peruano-ecuatoriana, departamento de Tumbes⁴⁶



46 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
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. Componentes sectoriales o temáticos: - 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). - 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.	MTC, Provías Nacional, Provías Descentralizado, Viceministerio de Comunicaciones MVCS, Minem (DG Electricidad), MTC (DG Transporte Terrestre) Minam, gerencias ambientales de municipalidades locales MRE, Migraciones, Sunat Minsa, Minedu, MRE Municipalidades locales en coordinación con instituciones nacionales competentes (PNP, Indeci, PromPerú).

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- 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. 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.	Municipalidades locales en coordinación con instituciones nacionales competentes (PNP, Indeci, PromPerú).

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 el 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 busca 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, lo que impacta sobre la realidad físico-ambiental y 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.º 12. 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 los producidos en otras zonas, incluso en otros países, dada la condición de Leticia de zona franca.

Respecto de los productos locales, destaca el intercambio relacionado con los peces amazónicos, que son comprados por los acopiadores colombianos para que, luego del procesamiento respectivo, 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 albergan, en conjunto, más de 100 000 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 panllevar 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, en su mayoría, los productos del centro y sur del país. 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, lo que ha dinamizado el flujo de personas y mercancías. Sin embargo, es necesario mejorar las condiciones para el servicio de las embarcaciones.

Figura N.º 13. Dificultades para el desembarco en Caballococha



Parte del intercambio fronterizo también está dado por los servicios, especialmente turismo y gastronomía. Respecto del 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 han impactado significativamente en los flujos mencionados, conforme vaya avanzando la vacunación se irán reactivando. 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 panllevar 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 productores puede 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.º 14. Emprendimiento en la Amazonía relacionado con el turismo



Hay que destacar también el esfuerzo que están realizando, de forma conjunta, el Perú y Colombia para desarrollar las cadenas transfronterizas de cacao y piscicultura en la frontera común. En el primer caso, 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. Respecto del cacao, actualmente se están produciendo inclusive tabletas de chocolate que son comercializadas en la ciudad de Tabatinga.

Figura N.º 15. Producción de paiche



Figura N.º 16. Piscicultura en la Amazonía



Figura N.º 17. Planta para levante de alevines en Caballococha



Figura N.º 18. Secado de semillas de cacao en la frontera



Figura N.º 19. Producción de chocolate en la frontera



Figura N.º 20. 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 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.º 21. Localidad de Islandia, en el extremo oriental del Trapecio Amazónico, frontera con el Brasil, departamento de Loreto⁴⁷



PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
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. Componentes sectoriales o temáticos: - 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.	Ceplan, Minam, GORE

⁴⁷ https://1.bp.blogspot.com/-Dx08LUiL-ls/YBnWe28nh4I/AAAAAABp9w/XAum9KQ2vtsllvnHq-6S3Imop_2Llbi86wCLcBGAsYHQ/s1115/cp-islandia-yavari-loreto.jpg

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- Programas asistenciales en favor de la población de colonos, especialmente en materia de salud, educación, provisión de insumos agrícolas y capacitación vinculada con las competencias laborales. - Programas de asistencia a la población refugiada, cuando se trate de población desplazada desde sus lugares de origen en el país vecino por violencia, ocurrencia de desastres naturales u otros fenómenos de fuerte impacto social. - 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).	Minsa, Minedu, INIA, Proyectos Especiales del Minagri, Produce, Ministerio de Trabajo MRE, Migraciones MRE, Mincetur, Sunat MTC, Provías Descentralizado, Viceministerio de Comunicaciones - Minem (DG Electricidad) Minam, ANA, Serfor, Osinfor, Indeci

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
Resultados esperados: Asegurar la ocupación racional del territorio en los frentes pioneros fronterizos, así como dotar de servicios básicos y asistencia técnica a los colonos involucrados en estos procesos, garantizando para ellos estándares adecuados de calidad de vida.	

4.2.2 Aprovechamiento de las oportunidades de 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 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 4000 m s. n. m., 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 tanto, 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 genera 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 aimara) 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, contribuye 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, sociocultural 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 con la fibra de camélidos para el mercado y 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), además de 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, a fin de sentar bases que deberían ser utilizadas para una inversión de mayor escala.

Figura N.º 22. Crianza de camélidos en la zona altoandina del departamento de Puno



Fuente: Foncodes

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
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 proveer servicios complementarios para la población y las actividades económicas. Componentes sectoriales o temáticos: - Construcción de infraestructura vial para asegurar la vinculación permanente, a lo largo de todo el año, entre comunidades, entre ellas y una ciudad de tercer rango de la jerarquía urbana en su propio país (capital de provincia), así como de uno a otro lado de la frontera. Asimismo, establecimiento y acceso permanente al servicio telefónico e internet.	MTC (Provías Nacional, Provías Descentralizado), Viceministerio de Comunicaciones, Programa Tambos (MVCS)

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- 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 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. - 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 socioeconómicos 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).	Minagri, Agrorural, INIA Sierra y Selva Exportadora Ministerio de Cultura MVCS, MRE, Minsa

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- 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 el 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. 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.	MVCS, MRE, Minsa Minedu

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 Sandia, en el 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 el sector ribereño norte del lago. También los distritos del piedemonte oriental de Puno (provincia de Sandia) que limitan 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 tienden 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 unas demandas sociales que solo 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.º 23. Agricultoras de papa en la zona altiplánica del departamento de Puno



Fuente: Senasa

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, u olivo y panllevar en Tacna) para los mercados urbanos cercanos, pero sin recursos financieros y tecnológicos que, normalmente, les permitan 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, lo 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, con frecuencia, de servicios sociales básicos como salud y educación, o estos 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 permitan 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 le es impuesta por los actores económicos del otro borde fronterizo.

Figura N.º 24. Agricultores arroceros en zonas bajas del departamento de Tumbes



Fuente: Andina

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
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, para elevar de ese modo su nivel de vida de manera sustantiva. Componentes sectoriales o temáticos: - 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, para reducir 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. - Formular catastros rurales y planes de ordenamiento territorial que, en principio, dejen establecidas las áreas para la producción agrícola, para asentamientos urbanos, 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.	Minsa/SIS, Minedu, MVCS, Mincetur Midis, MIMP GORE y alcaldías locales, Minagri, MVCS, Minam GORE, Minagri

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- 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 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 mejor los sistemas de captación y distribución desde el río (Tumbes) o detener la sobreexplotación del acuífero (Tacna), para evitar, en este último caso, su agotamiento o salinización por la intrusión de agua de mar, mientras se estudian e implementan soluciones de largo plazo. - Consolidar cadenas productivas para mercados emergentes, fomentando la presencia de asesoría tecnológica y experimentación de campo.	GORE, Minagri, ANA, Produce GORE, Minagri Minsa, Minedu, MVCS, Minem Minagri, INIA, ANA INIA, Produce, Mincetur

PROPUESTA DE ACCIONES PRIORITARIAS	SECTOR/INSTITUCIÓN
- 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, el norte chileno y el altiplano boliviano. 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.	MRE, Mincetur

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 una 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 y 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, representan 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 la 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 (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 y 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. Esto 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), lo que les plantea una situación de conflicto psicológico o psicoafectivo.

Casos emblemáticos de esta situación los encontramos en las provincias de Condorcanqui, en Amazonas; Putumayo y Morona, en Loreto, y Purús, en Ucayali, aunque se puede afirmar que la mayor parte del cordón fronterizo de los tres 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, al ser 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, originan 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 mejor infraestructura, como resultado de una política estatal **más consistente de desarrollo fronterizo** por 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 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 y no abandonen 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 en espacios asociados a áreas naturales protegidas. La experiencia, desarrollada por la alianza Sernanp-PNUD, se enfrentó de forma exitosa a diversos retos como sostenibilidad, pertinencia cultural y rentabilidad de las actividades extractivas y productivas en las condiciones de difícil accesibilidad mencionadas, y logró 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 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 implementarse en otros espacios fronterizos como en Putumayo y Purús, no solo para solucionar los problemas de seguridad alimentaria y 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 quienes hay que plantear acciones concretas como las que se detallan a continuación.

Figura N.º 25. Miembros de la comunidad nativa Candungos, cuenca del río Santiago, departamento de Amazonas



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 de los ríos 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 impacto 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 infectocontagiosas 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.º 26. 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

ANEXO N.º 1

RELACIÓN DE DISTRITOS FRONTERIZOS DEL PERÚ

N.º	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

N.º	DEPARTAMENTO (9)	PROVINCIA (29)	DISTRITO (84)	UBIGEO
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
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

N.º	DEPARTAMENTO (9)	PROVINCIA (29)	DISTRITO (84)	UBIGEO
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

N.º	DEPARTAMENTO (9)	PROVINCIA (29)	DISTRITO (84)	UBIGEO
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* [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte.
- Aportela, F. y Durán, R. (2011). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria. Financiamiento: retos y oportunidades*. CAF.
- Arciniegas, H. (2014). Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza. *Integración y Comercio*, 31-43.
- Baigorri, A. y Cortés, G. (1997). *Un nuevo desafío en el análisis regional: Las ciudades y regiones fronterizas*. XXIII Reunión Española de Estudios Regionales, Valencia, España.
- Banco Mundial. (2016). *Perú hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer*. Banco Mundial.
- Barbero, J. (2011). *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina*. CAF.
- Bensús, V., Dammert, M., Sarmiento, K. y 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*, (78), 158-191.
- Boisier, S. (2003). Globalización, geografía política y fronteras. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 21-39.
- Canziani, J. y Schejtman, A. (2013). Introducción. En J. Canziani y A. Schejtman, *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*, 13-19. 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*, (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*, 71-92. FLACSO.
- Clemente de Souza, E. B. y Brites, W. (2017). Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas. *Terra Plural*, 11(2), 271-290.
- Comunidad Andina. (1999). *Decisión 459. Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo*. CAN.
- Comunidad Andina. (2001). *Decisión 501. Zona de integración fronteriza en la Comunidad Andina*. CAN.
- Córdova, H. (2002). *Naturaleza y sociedad una introducción a la geografía*. 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*, 167-191. FLACSO.
- Dammert, M. y Bensús, V. (2017). Border Cities and Urban Expansion: The Case of Zarumilla and Aguas Verdes on the Peru-Ecuador Border. *Frontera Norte*, 29(57).
- Decreto Supremo N.º 017-2013-RE de 2013. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. 2 de abril de 2013. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA, de 2016. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. 22 de diciembre de 2016. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N.º 005-2018-RE de 2018. Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera. 21 de marzo de 2018. *Diario Oficial El Peruano*.
- Derruau, M. (1974). *Tratado de Geografía Humana*. Vicens Vives.
- Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 16(31).
- Donoso Moreno, C. (Comp.). (2009). *Ecuador-Perú Evaluación de una década de paz y desarrollo*. FLACSO.
- Emerson Flavio Euzabio. (2001). *Fronteira e horizontalidade na amazonia: as cidades gemeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia Colombia*. Universidad de São Paulo.
- Euzébio, E. F. (2011). *Fronteira e horizontalidade: O caso das cidades gemeas Tabatinga e Leticia. Perspectiva Geográfica*, 6(7). <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/9169/6775>
- FAO. (1995). *Bosques, árboles y comunidades rurales - Fase II*. <http://www.fao.org/3/x5600s/x5600s00.htm#Contents>

- Galarza, L. (2001). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Granero, F. S. y Barclay, F. (2002). *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Fondo Editorial PUCP.
- Gutierrez, J. (1988). Redes, espacio y tiempo. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, (18): 65-86.
- Huarancca, M., Alanya, W. y Castellares, R. (2020). *La migración interna en el Perú, 2012-2017*. Serie Documentos de Trabajo. Banco Central de Resrva del Perú.
- Instituto Geográfico Nacional. (2021). *Mapa Político del Perú [Mapa]. Escala 1:2 000 000. Surquillo: Instituto Geográfico Nacional. Modificado por IGN. Marzo, 2025*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2011). *Perú: Migración interna reciente y el sistema de ciudades, 2002-2007*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: resultados definitivos de los censos nacionales 2017*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Efectos de la migración interna sobre el crecimiento y estructura demográfica 2012-2017*. 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*, 93-113. FLACSO.
- Ley N° 29778 de 2011. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. 26 de julio de 2011. *Diario Oficial El Peruano*.
- Lossio, J., Santa Cruz, A. y Villar, L. (2018). La participación de entidades subnacionales en el proceso de integración en las fronteras peruanas. En Oddone, N. y Ramos, J. M. (Coords.), *Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia*, 53-66. El Colegio de la Frontera Norte.
- Machado, L., Haesbaert, R., Ribeiro, L., Steiman, R., Peiter, P. y 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*, XXV(36), 83-112.
- Marzal, V. y 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 y F. Arenas, *Sistemas urbanos y ciudades medias en iberoamérica*, 220-256. 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*. MVCS.
- 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*, 45-52. CLACSO.
- Novak, F. y Namihas, S. (2010). *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de Paz y Buena Vecindad*. 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. <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/view/375/213>
- Oliveros, L. (2002). *La integración de las fronteras andinas*. Comunidad Andina de Naciones.
- 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]. Universidad Federal de Rio Grande do Sul.
- Pereira, C. (2016). *Fronteiras irmas: transfronteirizacoes na Bacia do Prata*. Ideograf.
- Pillet, F., Cañizares, M., Ruiz, Á., Martínez, H., Plaza, J. y 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 del Consejo de Ministros. (s/f). *Bases del Plan Nacional de Regionalización*. <https://es.scribd.com/document/153512713/Bases-Del-Plan-Nacional-de-Regionalizacion-WEB>
- Resolución Viceministerial N° 005-2019-PCM/DVGT de 2019 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Por el cual se aprueba la tipología de distritos. 23 de diciembre de 2019.
- Rozas, P. y Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: Revisión conceptual*. Cepal.
- Sánchez, R. (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Cepal.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2012). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y el Caribe*. Secretaría Permanente del SELA.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2013). *Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza: Una perspectiva del Caribe*. SELA.





**Sociedad Geográfica
de Lima**

ISBN: 978-612-4344-29-9



9 786124 344299