

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA



La articulación de la política de desarrollo fronterizo en el relacionamiento de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú-Brasil durante la última década (2001-2011)

Por: Luis Ahmed Cuti Sánchez

Asesor: Gabriel Arrisueño

Lima, mayo de 2013

A Susan



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
<u>Capítulo 1: Estado de la Cuestión y Marco Teórico</u>	7
1. Estado de la Cuestión	7
a. De la política de desarrollo fronterizo	7
b. De los estudios sobre Globalización	8
c. Actores del relacionamiento del desarrollo fronterizo	10
d. Mecanismos informales del desarrollo fronterizo	13
2. Marco Teórico	14
a. Fronteras y Desarrollo Fronterizo	14
b. La Política Exterior, el relacionamiento fronterizo y sus actores	15
c. La Paradiplomacia	17
d. La Paradiplomacia de los Entes Subestatales desde el Derecho Internacional Público	20
e. Mecanismos de desarrollo fronterizo	22
<u>Capítulo 2: Los Actores que han participado en el relacionamiento fronterizo Perú-Brasil</u>	24
1. Los Gobiernos Centrales	24
a. El Gobierno Central del Perú y su Ministerio de Relaciones Exteriores	24
b. El Gobierno Central de Brasil y su Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty)	27

2. Los Actores Subestatales	30
a. Los Actores Subestatales Peruanos	30
b. Los Actores Subestatales Brasileños	32
<u>Capítulo 3: Los Mecanismos de la Integración Fronteriza</u>	38
1. Los Mecanismos Formales	38
a. Creados por los Gobiernos Centrales	38
b. Creados por los Entes Subestatales	46
2. Los Mecanismos No Formales	48
<u>Capítulo 4: Consecuencias o Posibles Escenarios que se Pueden Producir a Raíz de la Política de Desarrollo Fronterizo</u>	53
1. Sector Norte: el Caso de la Triple Frontera Perú-Brasil-Colombia	53
2. Sector Centro: El caso de Pucallpa (Ucayali) - Cruzeiro do Sul (Acre)	56
3. Sector Sur: El Caso de la Triple Frontera Perú-Brasil-Bolivia	59
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	66

INTRODUCCIÓN

La política de desarrollo fronterizo en el Perú ha tenido un creciente desarrollo normativo en la última década, especialmente en la relación con Brasil. Esta política es formulada por el Gobierno central, representado por la Cancillería, que ha creado mecanismos de relacionamiento, donde intervienen otros actores, como los Gobiernos Regionales de Madre de Dios, Ucayali y Loreto; los Gobiernos Locales fronterizos; así como organizaciones no gubernamentales. Asimismo, estos actores que no pertenecen al Gobierno central han generado sus propios mecanismos, algunos en coordinación con este, y otros de forma paralela.

No obstante, los esfuerzos normativos se consideran aún limitados. A pesar de esto, se ha generado, y en este mismo período de tiempo, una articulación propia, creada por los actores mencionados. Por ello, en el presente trabajo se plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha articulado la política de desarrollo fronterizo en la relación de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú-Brasil durante la última década (2001-2011)?

La política de desarrollo fronterizo forma parte de la política exterior peruana y, por ende, se encuentra a cargo de la Cancillería. En ese sentido, teóricamente, la formulación de esta política se realiza entre Cancillerías, sin intervención de entes subestatales, como los Gobiernos Regionales o Locales u otras organizaciones privadas. Para profundizar el Desarrollo Fronterizo la Cancillería ha creado mecanismos, en los cuales se ha invitado a participar a actores subestatales; no obstante, bajo un diseño elaborado por el Gobierno central. El problema que se plantea es que la articulación generada en el relacionamiento entre los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales fronterizos con sus contrapartes brasileñas, en gran medida, no ha sido prevista por el Gobierno central y se presenta, en ciertos casos, de forma paralela al relacionamiento planteado por éste, pudiendo ser más efectiva.

En cuanto a la justificación de esta investigación, consideramos que la citada articulación del relacionamiento entre los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales con sus contrapartes brasileñas es un área que no ha sido estudiada desde el enfoque de las ciencias sociales y políticas. Asimismo, resulta importante porque permitirá el acceso a información de los actores directos, la cual se encuentra dispersa, acerca de su relacionamiento en la frontera Perú-Brasil. A su vez, consideramos relevante el tema del desarrollo fronterizo para la Cancillería Peruana, presente en al menos dos lineamientos de política exterior vigente: La alianza estratégica con Brasil y la integración física sudamericana; y la inserción estratégica del Perú en los espacios andino, amazónico, sudamericano y latinoamericano.



Capítulo 1

Estado de la Cuestión y Marco Teórico

1. Estado de la Cuestión

a) De la política de desarrollo fronterizo

El artículo 44° de la Constitución peruana establece que es un deber primordial del Estado, entre otros, establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente la latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la Política Exterior. Por su parte, el Acuerdo Nacional, suscrito entre los principales actores políticos del Perú en julio de 2002, señala en el literal d), de la Sexta Política de Estado sobre Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración, “(que se) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos”

Sobre la base del marco constitucional, el Gobierno peruano dispuso la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNUF), en mayo de 2001, como órgano del Poder Ejecutivo encargado de proponer la política de Estado en materia de Desarrollo Fronterizo, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento. Este consejo se encuentra presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores e integrado por un Viceministro de cada sector del Poder Ejecutivo, así como por los presidentes de los Gobiernos Regionales de frontera. Cabe precisar que en este Consejo se excluye de la participación a los Gobiernos Locales fronterizos.

Los estudios sobre Desarrollo Fronterizo y de la Integración Fronteriza, son tomados como un aspecto de la política exterior de los estados, muy estrechamente relacionados con la globalización, y más específicamente con sus consecuencias.

b) De los estudios sobre Globalización

El concepto de Globalización ha sido interpretado de muchas maneras y formas, siendo objeto de polémica durante los últimos años, particularmente en cuanto a su significado y alcance, pudiendo distinguir tres posiciones al respecto: En un extremo, encontramos a los llamados “escépticos”, en el otro podemos distinguir a los “hiperglobalistas” y los “transformacionalistas”.

Empezaremos por hablar de las tesis hiperglobalistas. Held, Mac Grew Goldblatt y Perraton, citando a Ohmae, señalan que “para los hiperglobalistas, la globalización define una nueva época de la historia humana, en la cual los Estados-nación tradicionales se han convertido en unidades de negocios no viables, e incluso imposibles, en una economía global” (Held et al., 2002: XXXII).

Estos autores se refieren a estas tesis como caracterizadas por privilegiar lo económico sobre lo político, el mercado sobre el Estado; argumentando que la globalización económica origina la desnacionalización de las economías a través del establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas. En ese sentido, los hiperglobalistas comparten la convicción que la globalización económica está llevando al debilitamiento -y a la larga al reemplazo- del Estado-nación, quedando los Gobiernos nacionales relegados a ser “correas de transmisión” para el capital global o, en todo caso, instituciones intermedias insertadas entre mecanismos de Gobierno local, regional y global.

Asimismo, indican que es necesario distinguir a dos tendencias entre los hiperglobalistas: Los neoliberales, que promueven la autonomía individual y el principio del mercado sobre el poder del Estado, y los radicales o neomarxistas, para quienes la globalización contemporánea es una modalidad del capitalismo global opresivo. A pesar de estas divergencias ideológicas, los hiperglobalistas en general, comparten la creencia de que la globalización es un fenómeno económico, que actualmente existe una economía global cada vez más integrada, y que las necesidades del capital global imponen una disciplina económica neoliberal a todos los Gobiernos.

En la posición contraria encontramos a la tesis escéptica, sobre la cual Held y otros, citando a Hirst y Thompson, resaltan que ella explica que lo que se vive actualmente es un aumento de

niveles de internacionalización: Ello significa que se produce una interacción entre las economías predominantemente nacionales, lo que difiere de pensar en una globalización, que implicaría necesariamente un mercado global perfectamente integrado, el cual no existe.

En ese sentido, los escépticos afirman que la globalización predominantemente económica es un mito. Mencionan, además, que la evidencia solo confirma que más que la globalización, lo que se está viviendo en la actualidad es una regionalización de la actividad económica, en la medida que la economía mundial evoluciona en la dirección de diversos bloques financieros y comerciales; es decir, Europa, Asia-Pacífico y Norteamérica. Asimismo, es objeto de cuestionamiento el postulado hiperglobalista de que la internacionalización pronostica la aparición de un nuevo orden mundial menos centrado en el Estado; y rechazan la tesis de que la internacionalización está produciendo un cambio significativo en las relaciones económicas globales.

En tercer lugar, tenemos a la tesis transformacionista. Sobre ella, Held y otros afirman que la globalización se entiende como una fuerza transformadora, que impulsa los rápidos cambios sociales, políticos y económicos, que están reformando a las sociedades modernas y al orden mundial. En este contexto, la globalización no sería una evidencia de la convergencia global hacia la configuración de una única sociedad mundial, sino más bien la aparición de una nueva configuración de poder mundial y de estratificación global, donde algunos estados y sociedades se encuentran cada vez más integrados al orden mundial, y otros cada vez más marginados de ese mismo orden.

De acuerdo a esta última tesis, la globalización contemporánea está constituyendo una reingeniería del poder, de las funciones y de la autoridad de los Gobiernos nacionales, en el marco de una transformación de la relación entre soberanía, territorialidad y poder estatal. La globalización entonces, se asocia con un régimen soberano y con la aparición de nuevas formas poderosas no territoriales de organización económica y política en el ámbito global, tales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, y las agencias reguladoras internacionales, que señalan la creciente incidencia de actores no-estatales en el sistema internacional.

Scholte (2001), que se adscribe a la tesis transformacionista, explica cómo se entiende la globalización desde distintas perspectivas:

- Como *internacionalización*, que implica una “intensificación del intercambio internacional y de la interdependencia entre países”.
- Como *liberalización*, que involucra el “proceso de remoción de las restricciones impuestas por los Gobiernos sobre los movimientos entre países, con el fin de favorecer la creación de un mundo económicamente abierto e integrado”.
- Como *universalización*, que implica “la propagación de objetos y experiencias hacia personas de todo el mundo”.
- Como *occidentalización*, que significa “una americanización de la vida”.
- Como *desterritorialización*, que implica un “cambio en la geografía por el cual lugares territoriales, distancias territoriales y fronteras territoriales pierden parte de su influencia territorial”. Este significado es el escogido por Scholte para su análisis de la globalización, indicando que es un proceso por el cual “gran parte de las relaciones sociales se vuelven relativamente desligadas de la geografía territorial” de manera que estas relaciones se dan en el mundo como en un solo lugar.

En el presente trabajo de investigación hemos optado por la tesis transformacionista, entendida como desterritorialización, porque consideramos que ella explica de manera más precisa las transformaciones que vienen ocurriendo en las fronteras territoriales de los países en general y de la frontera del Perú y Brasil en particular, ya que dichas fronteras han perdido su influencia territorial, es decir, ya no separan dos territorios, desligando las relaciones sociales de este referente territorial.

c) Actores del relacionamiento del desarrollo fronterizo

Las nuevas perspectivas sobre la política exterior, influenciadas por las tesis globalistas, invitan a pensar que no solamente los Gobiernos centrales debían tener el privilegio de la formulación y ejecución de esta política. Desde esta perspectiva, los actores no estatales empiezan a tener un mayor poder de decisión en lo que respecta a su relacionamiento exterior (Hill, 2003).

A inicios de la década de 1980, en el ambiente académico canadiense, esta nueva forma de relacionamiento empieza a llamarse “paradiplomacia”. Fue Panayotis Soldatos quien

bautiza con este nombre a este nuevo fenómeno, el cual rápidamente empezó a tener aceptación en el mundo académico. Posteriormente, Ivo Duchacek publica, en 1986, *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations*, obra con la cual se desarrolla aún más el concepto. Tanto Soldatos como Duchacek concuerdan en que “la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externos entre Gobiernos no centrales (Estados federados, regiones, cantones, etc.) y otros actores internacionales, como los Estados-nación, Gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros” (Aguirre, 1999).

Por otro lado, el estudio de los entes subestatales, en particular de los Gobiernos regionales y locales, está directamente relacionado con los estudios de la descentralización (Zas Friz, 2008), cuya instensificación en materia normativa se inició en 2001, con la reforma constitucional en esta tema, la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

Desde el punto de vista hiperglobalista, la globalización es el estímulo que hace que se otorgue cada vez mayor autonomía a los entes no estatales con respecto a su Gobierno Central. Dentro de las variadas formas en que se otorga autonomía a un ente subestatal, tanto en un Estado unitario, como el Perú, como en uno federal, como el Brasil, se distinguen tres tipos bien definidos: la desconcentración, la descentralización y la devolución.

La desconcentración es una forma de organización administrativa. Rod Hague, Martin Harrop y Shaun Breslin señalan que se refiere a la relocalización de los empleados del Gobierno central lejos del centro, con lo cual estas nuevas oficinas se benefician con el conocimiento de la realidad local, liberando a los entes del Gobierno central para que se dediquen estos últimos solamente a la formulación de políticas. Sin embargo, como es una sola organización administrativa, existe una jerarquía donde la cabeza está en el Gobierno central, por lo cual no deja ningún campo de actuación autónoma a la oficina desconcentrada (Hague et al., 1998).

En ese orden de ideas, Jean-Luc Bœuf y Manuela Magnan (2006) señalan que la desconcentración consiste en una delegación de competencias a agentes de organismos locales, pero pertenecientes a la administración central del Estado. A diferencia de la descentralización, estos organismos están sometidos a la autoridad estatal y no disponen de ninguna autonomía.

Por su parte, Para Rod Hague y otros (1998), la descentralización consiste en la delegación de la ejecución de políticas hacia órganos independientes, tradicionalmente autoridades locales, pero también cada vez más otros tipos de entidades. Los autores indican también, que tanto la desconcentración como la descentralización pueden darse en un Estado unitario y en el federal.

La definición de descentralización de los autores citados es restrictiva solamente a ejecución de políticas; sin embargo, Ferrando Badía, citando a Garrido Falla, la define como una traslación de competencias de la administración directa a la “indirecta” del Estado, de modo tal que la administración indirecta está conformada por una serie de personas jurídicas de derecho público, distintas del Estado, que realizan actos administrativos para el cumplimiento de fines públicos (Ferrando Badía, 1979).

Finalmente, para Rod Hague y otros (1998) la devolución se produce cuando el centro otorga poder de tomar decisión autónoma (incluidos algunos poderes de legislar) a niveles inferiores. Los autores ponen el ejemplo de Escocia y Gales, los cuales tienen asambleas descentralizadas. Otros ejemplos están ilustrados por los Gobiernos regionales en Francia, Italia y España. Esta es una definición que a consideración nuestra es también atribuible a la propia descentralización, y por tanto no es necesario realizar una diferenciación con ella.

Teniendo en cuenta lo mencionado, los actores que participan en el relacionamiento exterior para el presente trabajo son:

- Los Estados, pues son ellos los que desde una visión tradicional estado-céntrica han tenido y tienen el poder en las relaciones internacionales.
- Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales peruanos, que luego de la modificación de la Constitución en 2002 y de las leyes de descentralización de 2002 y 2003¹, iniciaron un proceso de traslación de competencias del Gobierno central hacia ellos, que les otorgó mayor autonomía. Si bien dichas normas no han definido las competencias de estos entes en el área de las relaciones internacionales, su participación se vuelve cada vez más importante en este ámbito.

¹ Ver Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 del 17 de julio de 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 del 16 de noviembre de 2002 y Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 26 de mayo de 2003.

- Los Estados brasileños y sus municipios, que desde la Constitución brasileña de 1988 empezaron a tener mayor autonomía y reconocimiento de la misma en el campo internacional por parte del Gobierno central.
- Entes privados, como las ONG o entidades académicas que también intervienen en el citado relacionamiento.

d) Mecanismos informales del desarrollo fronterizo

Sólo hemos encontrado un trabajo donde se incluyen mecanismos informales de desarrollo fronterizo, que incluye a Perú, Brasil y Bolivia (Chávez, Aguilar y Tirina 2005). En este estudio se trata de analizar el grado de incidencia de la iniciativa MAP (Madre de Dios-Acre-Pando), iniciativa de la sociedad civil para el desarrollo de la región MAP, como herramienta que integra a municipios fronterizos de estos tres países en una estrategia de desarrollo sostenible.

Se hace hincapié en esta investigación en que la sociedad civil y las regiones son las impulsoras del proyecto MAP, con lo cual concluyen que para el desarrollo fronterizo y desarrollo regional no solamente se debe tomar en cuenta al actor Estado, sino que también hay que tomar en cuenta al actor local y regional, y subrayan que precisamente a medida que se profundice la descentralización se comenzará a advertir el rol de las regiones en los procesos de planificación y en materia de política exterior. No obstante, si bien esta investigación presenta ciertos mecanismos, estos tienen un sesgo inclinado hacia las posibilidades estratégicas de Bolivia en esta región, debido a que fue una investigación boliviana.

De otras investigaciones revisadas, encontramos estudios de desarrollo fronterizo e integración en la frontera Madre de Dios-Acre que subrayan el plano económico y algunos de sus mecanismos (Bonifaz y Urrunaga 2009) y en el plano antropológico (Valcuende del Río 2006); sin embargo, encontramos un casi nulo desarrollo respecto a investigaciones sobre los mecanismos de la relación entre actores no estatales en la zona de toda la frontera Perú-Brasil.

2. Marco Teórico

La política de desarrollo fronterizo en la historia republicana del Perú es reciente. Luego de los acuerdos de paz con Ecuador en 1998, la solución de los asuntos pendientes del Tratado de 1929 con Chile, la Política de Integración de la Comunidad Andina y los acuerdos de Asociación Estratégica con el Brasil -todo ellos enmarcados en el proceso de globalización-, se hizo posible realizar un cambio en el tratamiento de los temas fronterizos, acentuados a partir de 2001 con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNDF).

El presente trabajo busca comprender la articulación de la política de desarrollo fronterizo, para lo cual se ha definido el espacio y tiempo de la investigación en el relacionamiento de los Gobiernos Regionales y Locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú-Brasil durante la última década (2001-2011), planteándose la necesidad de comprender lo que se entiende por fronteras y desarrollo fronterizo; comprender lo que se entiende por política exterior, el relacionamiento fronterizo y los actores que intervienen; así como describir los mecanismos de relación entre los Gobiernos regionales y locales peruanos y sus contrapartes brasileñas.

a) Fronteras y Desarrollo Fronterizo

Frontera y desarrollo fronterizo son términos íntimamente ligados, aunque éste último es nuevo comparativamente con el de frontera. Asimismo, se puede decir que el término frontera ha ido evolucionando de acuerdo al tiempo desde una rigidez hasta los conceptos flexibles influenciados por las tesis globalistas.

El término “frontera” ha sido históricamente asociado a la noción de “límite”, que se puede entender como el “fin de una cosa y el inicio de otra”, como una línea, una sucesión de hitos, como el fin de un espacio geográfico de una unidad política y el inicio de otra (Sánchez, 2003). Esta concepción se inicia algunos siglos atrás cuando se empiezan a demarcar definitivamente los límites de los Estados. Así, los conceptos de territorio, frontera y límite se han ido integrando en un solo significado de frontera como parte funcional de un Estado. Asimismo, la frontera también está relacionada con el concepto de periferia, y con ello, se

otorga a esta la característica de marginalidad y además de relevancia estratégica por su cercanía con otra territorialidad, esto ya vinculado a temas geopolíticos.

Esta definición de frontera resulta de una visión estática y de separación de los territorios, cuya influencia la podemos encontrar con el Estado-Nación, que fue creado luego de la Paz de Westfalia en 1648, y que ha continuado hasta mediados del S XX. Sin embargo, el fenómeno de la globalización empieza a cambiar este esquema de ver a las fronteras como algo estático y que excluye, por un concepto dinámico.

En ese sentido, desde un nuevo punto de vista desarrollado en las últimas décadas, se estudia una concepción de frontera, que la cataloga como un espacio de interacción y de dinamismo social (Oliveros, 2002) y Rennard, citado por Chávez, Aguilar y Tirina (2005), que es la de interés para el marco teórico de la presente investigación. Aquí, Rennard indica que aparece el “metamorfismo de contacto” que refiere a los comportamientos que se desarrollan en las zonas de frontera, como relaciones culturales, de hábitos, intercambios, etc. Oliveros señala que el desarrollo fronterizo es un “proceso de incorporación de fronteras al patrimonio activo del país, mediante iniciativas nacionales llevadas a cabo por entidades públicas y privadas, orientadas a objetivos y estrategias integrales de desarrollo de manera sostenida” (2002). Una misma conceptualización que toma el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras del Perú (CNDF) en las *Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021*.

En este sentido, la posición que se asumirá en este trabajo es el análisis y comprensión de lo que son las fronteras en un sentido dinámico de éstas. A su vez, encontramos que no existe un debate teórico acerca de los que se entiende por desarrollo fronterizo, concepto que es tomado bajo la concepción dinámica de frontera. Definitivamente, esta nueva concepción dinámica refleja el relacionamiento que se lleva a cabo, a veces con conocimiento y supervisión del Gobierno central, y otras veces sin ellos.

b) La Política Exterior, el relacionamiento fronterizo y sus actores

Hasta fines del siglo XX, los estudiosos de la política exterior la entendían como una prerrogativa exclusiva de los Gobiernos centrales, pues “[s]ólo en el [Gobierno central] se

concentran las condiciones que consideramos necesarias para tal política: ostentar la soberanía suficiente para garantizar su independencia; contar con objetivos globales y permanentes en la esfera internacional, y poseer la estructura permanente necesaria para, defendiendo sus intereses, perseguir esos objetivos” (Pardo 1995:8). Pardo, entonces, considera que para que un ente sea un “actor independiente” debe actuar con soberanía, atributo que sólo lo tiene el Estado.

La concepción de la política exterior como privilegio de los Gobiernos centrales, se condice con la concepción de lo que es el Estado-nación westfaliano y constituye un principio de la mayoría de las Constituciones nacionales en la actualidad; no obstante, desde el punto de vista transformacionista de la globalización de Scholte, este Estado-nación ha pasado o está pasando a la historia. Por lo cual, y para fines de la presente investigación, tomaremos esta última concepción, menos restrictiva de lo que es la política exterior.

Las nuevas conceptualizaciones de la política exterior, influenciadas por las teorías de la globalización, la entienden de una manera más amplia. De este modo, afirman que para su formulación y ejecución ciertamente participan entidades estatales (Gobierno central), pero también las no estatales (Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, ONG, sociedad civil, etc.). En este sentido, Hill define a la política exterior como “la suma de las relaciones oficiales externas realizadas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales” (Hill, 2003:3). Esta segunda concepción más amplia de lo que se entiende como política exterior es la que utilizaremos para la presente investigación, de este modo lograremos conocer los diversos mecanismos, tanto formales como informales, que han sido creados por los Gobiernos regionales y locales de la frontera Perú-Brasil con sus contrapartes brasileñas del Estado de Acre y Amazonas a fin de contribuir al desarrollo fronterizo.

De esta definición, el citado autor señala que el término “actor independiente” permite la inclusión de fenómenos tales como la Unión Europea. Las relaciones exteriores son “oficiales” puesto que permiten la inclusión de todas las partes de los mecanismos de Gobierno de un Estado. La política es la “suma” de estas relaciones oficiales, es decir, no se toman las acciones de manera independiente porque de lo contrario cada acción en particular podría ser vista como una política exterior independiente, lo que no se pretende para obtener un grado de coherencia hacia el mundo exterior. Finalmente, la política es “exterior” debido a

que el mundo aún está dividido por comunidades diferentes de lo que es una sola entidad homogénea; entonces estas comunidades necesitan estrategias para hacer frente a los actores extranjeros en distintos aspectos.

Hill, por tanto, reconoce no sólo al Estado como generador de política exterior, sino a entes supranacionales, como a la Unión Europea, pues los considera “actores independientes”, lo cual no excluye a los entes subestatales.

c) La Paradiplomacia

Como hemos mencionado, la paradiplomacia aparece para explicar la acción exterior que realizan los entes subestatales, la cual se intensifica en la medida que las tecnologías de la comunicación y la informática se desarrollan, todo ello enmarcado en el proceso de globalización.

Duchacek y Soldatos, citados por Aguirre (1999), señalan que “la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externos entre Gobiernos no centrales (Estados federados, regiones, cantones, etc.) y otros actores internacionales, como los Estados-nación, Gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros”.

Entendemos entonces que la paradiplomacia tiene relación con la capacidad de estos entes subestatales de realizar acción exterior; es decir, relacionarse con otros actores internacionales.

El inicio de esta práctica se produce como una consecuencia del fenómeno de la globalización y un cambio de la concepción del Estado westfaliano estatocentrista hacia un Estado en el cual las entidades subestatales tienen un papel más importante y que trasciende a las fronteras de los estados. De este modo, Stéphane Paquin² nos señala que desde la Segunda Guerra Mundial las entidades subestatales han desarrollado una “diplomacia paralela”, poniendo

² Paquin, Stéphane. Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée des relations internationales? Ver en el Archivo Digital: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2-page-129.htm>. Visto el 1 de julio de 2012.

como ejemplos los casos de las regiones y comunidades belgas, las provincias canadienses, los estados norteamericanos y las comunidades autónomas españolas. El mencionado autor indica que los cambios estructurales en el ámbito internacional y continental han trastornado la relación entre los Gobiernos centrales y las entidades subestatales. Sin embargo, en la Política Comparada y en las Relaciones Internacionales, a causa del sesgo estatocéntrico, se minimiza frecuentemente la importancia de la paradiplomacia debido a que los entes subestatales no tienen las calidades requeridas para ser considerados como “actores internacionales”³, como por ejemplo la soberanía. El mismo autor refiere que el fenómeno paradiplomático, a pesar de ser poco mediático, representa un cambio importante sobre los planes de estudio de la Política Comparada, la Política Exterior y de las Relaciones Internacionales; puesto que los intereses internacionales de los entes subestatales son múltiples y no existe razón para que todos los textos sobre teoría de la política exterior, sobre regímenes políticos y sobre relaciones internacionales dejen de lado a este fenómeno.

Raquel Mateos⁴ expresa que dentro del contexto de la creciente globalización encontramos regiones al interior de cada Estado que elaboran su paradiplomacia bajo el paraguas de un fuerte movimiento o sentimiento nacionalista. La autora pone como muestras de las paradiplomacias más dinámicas de Europa la de Cataluña y del *lander* alemán de Brandemburgo (que ha consolidado su relación con Polonia). Hace notar que en Europa existen estados llamados “multinacionales”, como España o Bélgica, cuyos entes subestatales ejercen su paradiplomacia sobre la base de su nacionalismo, lo que implica tres procesos relacionados con la paradiplomacia:

- El de la identidad de la construcción política, relacionada con el significado simbólico de las agencias internacionales establecidas por los Gobiernos de entes subestatales.
- La definición y articulación de grupos regionales de interés enfocados en la defensa de la cultura e ideología.
- La movilización político-territorial con la finalidad de diferenciarse dentro del propio Estado.

³ Paquin, Stéphane. Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée des relations internationales? Op. Cit.

⁴ Mateos, Raquel. La Pócima de la Paradiplomacia. Ver en el Archivo Digital: <http://www.cafebabel.es/article/728/la-pocima-de-la-paradiplomacia.html>. Visto el 01 de julio de 2012.

Además del nacionalismo, la paradiplomacia tiene un fuerte componente económico, según Mateos. La autora señala que en la Unión Europea 250 regiones deben repartirse una tercera parte del presupuesto comunitario. De esta manera, estas regiones están empezando a ostentar un poder económico.

Siguiendo con la Unión Europea, la autora indica que desde el Tratado de Maastrich existe la posibilidad de que entidades subregionales o subestatales participen en las delegaciones nacionales que negocian en el Consejo de Europa (Bélgica, Alemania, Austria, Portugal, etc.), la cual ha devenido en una práctica habitual, con algunas salvedades como el caso español que en algunos períodos de tiempo su Gobierno central evitó la participación de Cataluña. Esta situación hace pensar que algunos estados utilizan la estructura (comunitaria) para hacer frente al desafío de las regiones que emplean la paradiplomacia con el fin de obtener, en el caso particular, apoyo financiero internacional.

Ahora bien, Mateos analiza las prácticas paradiplomáticas que se realizan en Europa, sobre la base del nacionalismo. Esta realidad es casi inexistente en América del Sur; sin embargo, observamos que esta especie de “nacionalismo” se podría transformar en esta región en una especie de reivindicación de entes subestatales sistemáticamente olvidados por los estados sudamericanos.

Siendo la globalización y el consecuente otorgamiento de mayor autonomía a las entidades subestatales los factores significativos para entender la práctica de la paradiplomacia, cabe preguntarnos si ésta será llevada a cabo en el futuro en apoyo y complementariedad con el Estado central o si entrará en algún momento en conflicto con éste.

Con la finalidad de diferenciar las prácticas paradiplomáticas, y poder responder a la pregunta del párrafo anterior, Mariana Luna Pont⁵ nos presenta una clasificación:

- Existe la “microdiplomacia transfronteriza regional”, la cual busca establecer relaciones y cooperación transfronteriza entre territorios vecinos. Este es el caso de la relación Madre de Dios-Acre, materia del presente estudio.

⁵ Luna Pont, Mariana. Perspectivas Teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. Ver en el Archivo Digital: http://dotduepuntozero.org/attachments/194_Las%20ciudades%20y%20los%20poderes%20locale%20dentro%20de%20la%20dimensión%20subnacional.pdf. Visto el 1 de julio de 2012.

- Encontramos además la “microdiplomacia transregional”, la cual busca establecer contactos entre unidades subestatales de distintos países.
- Paradiplomacia mundial, que busca establecer vinculaciones en el resto del mundo con otros actores de distinta naturaleza, incluye Gobiernos centrales y sus agencias, ONG, etc.
- Protodiplomacia, que busca realizar gestiones en el extranjero que pueden emitir un mensaje más o menos separatista de cara a una eventual secesión y prosecución de reconocimiento internacional.

Dejando de lado a la protodiplomacia, la materialización de la práctica paradiplomática se manifiesta generalmente en:

- Envío de delegados en visitas oficiales.
- Establecimiento de representaciones en el exterior.
- Firma de convenios internacionales, convenios de hermanamiento.
- Participación en foros internacionales.

d) La Paradiplomacia de los Entes Subestatales desde el Derecho Internacional Público

En el Derecho Internacional Público no existe ninguna norma que regule las actuaciones de los entes subestatales, Pardo afirma que “el Derecho Internacional está aún pensado en la mayoría de los casos para regular las relaciones entre Estados y entre Estados y organizaciones internacionales, únicos sujetos de derecho reconocidos por esta disciplina jurídica” (Pardo, 1995:9). Podemos mencionar que los estados son los principales sujetos de derecho internacional; no obstante, no son los únicos, donde las organizaciones internacionales y otros tienen también esta categoría, pero de ninguna manera se encuentran los entes subestatales.

Los entes subestatales han sido excluidos premeditadamente de la regulación del Derecho Internacional Público. Prueba de ello es el proceso de elaboración de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, donde la situación de los entes subestatales fue puesta a consideración desde tres enfoques:

- En materia de celebración de tratados se realiza un reenvío a los derechos internos de los estados, con la finalidad de que éstos le otorguen validez al “acuerdo” llevado a cabo por el ente subestatal. Pardo hace referencia a dos propuestas realizadas por la Comisión de Derecho Internacional, que formaban parte de los trabajos preparatorios que llevaron a la conclusión de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados. Una propuesta se hizo en 1962 referida a que “en un Estado federal, la capacidad de los estados miembros de la unión federal depende de la Constitución federal”. Ya en 1966 se proponía lo siguiente: “los estados miembros de una Unión Federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal, y dentro de los límites indicada por ésta”. Si bien ambas propuestas establecían este reenvío al derecho interno para la validez de tratados llevados a cabo por este tipo de ente subestatal (estado federado), existían los temores de que éste pudiera tener mayor potestad para concluir sus propios tratados internacionales, prescindiendo del Gobierno central. La Convención de Viena estableció, por tanto, en su artículo 6° que “todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”.
- El Derecho Internacional Público no brinda una solución respecto a la participación de los entes subestatales dentro del proceso de celebración de tratados. Se indica que el ordenamiento jurídico de cada país sea el que establezca una solución. Mientras que en el campo de las organizaciones internacionales se recurre a su normativa interna que decide la participación de los entes subestatales, siendo que muchas de éstas propician el diálogo. Ejemplo de esta situación es el caso de la OIT, que obliga a los estados miembros a efectuar consultas periódicas con sus propios entes subestatales con la finalidad de asegurar la eficacia y cumplimiento de sus convenios y recomendaciones.
- Por su parte, la responsabilidad internacional siempre será la de un Estado ante el incumplimiento de alguna obligación internacional delegada a un ente subestatal.

En ese sentido, la ausencia de los entes subestatales en el Derecho Internacional solo implica que no sean considerados como sujetos de Derecho Internacional ni que sus acuerdos sean reconocidos por Convenciones Internacionales. Como hemos podido observar, esta situación solo es el reflejo de una coyuntura en un momento preciso, que se dio cuando se suscribieron los Tratados Internacionales que regulan el Derecho Internacional. No obstante, la costumbre, que es también fuente de Derecho Internacional, viene observando cada vez una mayor

participación de los entes subestatales en el ámbito internacional, lo cual por ahora, solo ha sido tomado en cuenta por las Relaciones Internacionales.

e) Mecanismos de desarrollo fronterizo

Desde un punto de vista antropológico, resulta natural que poblaciones cercanas se relacionen y creen mecanismos que las fortalezcan y articulen, que de acuerdo a la intensificación de estos se pueden volver más complicadas (Valcuende del Río, 2008).

Desde un aspecto normativo, los mecanismos se circunscriben a lo establecido en acuerdos bilaterales, la formación de zonas de integración fronteriza y lo concluido por los Grupos de Trabajo Binacionales (establecidos también mediante acuerdos). En algunos casos, son estos grupos de trabajo quienes “formalizan” ciertos mecanismos que se dan naturalmente, aunque de forma desorganizada.

En cuanto a la formalización de estos mecanismos, podemos tomar en consideración lo propuesto por Douglass North en *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico* (1995), obra en la afirma que las instituciones pueden ser formales (normas que idean los humanos) o informales (acuerdos y códigos de conducta). Así, las instituciones son reglas del juego en una sociedad, limitaciones ideadas por los hombres para el intercambio humano. Mientras que el cambio institucional conforma el modo como las sociedades evolucionan.

North hace una distinción entre las instituciones y las organizaciones u organismos. Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Incluyen cuerpos políticos, cuerpos económicos, cuerpos sociales y órganos educativos. Influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional y son los agentes del cambio institucional. La interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional. Esta situación muy bien se podría aplicar en el relacionamiento entre los entes subestatales en la frontera Perú-Brasil, quienes al relacionarse, crean mecanismos informales, que en el futuro podrían crear nuevas instituciones formales.

La posición que se asumirá en este trabajo es la de incluir los dos primeros puntos de vista, sobre la base de la propuesta de North del cambio institucional, a fin de comprender la formación de estos mecanismos, describirlos y sustentarlos, tanto a los que se crean formalmente y a los que se generan por acción natural y de manera paralela a las formalidades establecidas. Se ha elegido estudiar una situación concreta como los mecanismos formales e informales que se generan en el relacionamiento de los Gobiernos regionales y locales con sus contrapartes de la frontera Perú-Brasil.



Capítulo 2

Los Actores en el Relacionamento Fronterizo Perú-Brasil

1. Los Gobiernos Centrales

Tanto el relacionamiento exterior de los Gobiernos centrales del Perú como de Brasil se encuentra consagrado en sus respectivas Constituciones. Ellas otorgan competencia exclusiva a dicho nivel de Gobierno para ocuparse de la política exterior. Esta visión proviene de una concepción estado-céntrica, característica del Estado-Nación Westfaliano, la cual viene siendo desafiada principalmente por el fenómeno de la globalización.

A continuación, describiremos la actuación de los Gobiernos centrales del Perú y Brasil, representados por sus correspondientes Ministerios de Relaciones Exteriores.

a) El Gobierno Central del Perú y su Ministerio de Relaciones Exteriores

El artículo 118° de la Constitución peruana de 1993 señala como función del Presidente de la República, entre otras, “dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, y celebrar y ratificar tratados”⁶. Comentando este artículo, Maúrtua (1995: 37) nos indica:

“La norma es pues una clara expresión de la consagración que hace nuestro sistema jurídico y régimen político en el sentido de encargar al Ejecutivo la conducción de la Política Exterior y las relaciones internacionales. Por eso, en tanto Jefe de Estado y que personifica a la Nación, sólo el Presidente de la República puede representar al país en el exterior y dirigir la política internacional.”

Asimismo, en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷, se determina como ámbitos de competencia del Ministerio los siguientes: la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional.

⁶ Numeral 11 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú.

En efecto, el artículo 5° de la citada ley indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras en materias como la formulación, ejecución y evaluación de la Política Exterior, representación del Estado, negociar y suscribir tratados y otros instrumentos internacionales, así como todo lo referente a la cooperación internacional. Añadiendo que estas funciones rectoras se ejercen con respecto de otros niveles de Gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional⁸. En consecuencia, ello quiere decir que los otros niveles de Gobierno -que llamados Gobiernos subestatales como los Gobiernos regionales o locales- se subordinan al Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a las funciones mencionadas. Con ello, además, se reafirma lo que establece la Constitución respecto a la conducción de la política exterior y el principio de unidad de ésta.

Por su parte, en el artículo 6° se establecen las funciones específicas del Ministerio, entre las cuales podemos resaltar los siguientes numerales:

“Artículo 6°.- Funciones Específicas

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones:

(...)

14. Ser ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras.

15. Formular, promover, supervisar, y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con los demás sectores componentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes.”

⁷ Ver Ley N° 29357, del 30 de abril de 2009, que derogó la anterior Ley Orgánica N° 26112.

⁸ Ley 29357. Artículo 5°: Funciones Rectoras

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce las funciones rectoras, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política del Perú, en las siguientes materias:

1. Formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado.
2. Representar permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través del servicio exterior y del Servicio Diplomático de la República.
3. Conducir y normar la organización y funcionamiento del Servicio Exterior y del Servicio Diplomático de la República.
4. Defender en el ámbito político diplomático de la soberanía nacional.
5. Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones relacionadas con la gestión de los asuntos limítrofes del país.
6. Negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes.
7. Formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional.

Cabe mencionar que una norma anterior, ya derogada, la Ley Orgánica 26112, establecía, dentro de las distintas funciones del Ministerio, en su literal j), la de “coordinar con los Gobiernos regionales y locales en todos los asuntos que indican en las vinculaciones externas”. Noria Freyre (2000) nos refiere que la redacción de este literal de la derogada Ley Orgánica provocaba “diversas interpretaciones” sobre los asuntos que podrían incluirse dentro, con lo cual se abría la posibilidad de un sin número de vinculaciones externas que los entes subestatales podrían tener con sus pares en el exterior. Se puede interpretar que por aquel motivo, en la actual normativa no encontramos una función similar del Ministerio con respecto de los entes subestatales que se refiera a “todos los asuntos”, sino más bien es restrictiva y sólo nombra a los Gobiernos regionales y locales en cuanto a la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

De esta manera no queda ninguna duda respecto a la potestad única del Presidente de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores de la conducción de la Política Exterior, al menos en cuanto a la normatividad vigente en el ordenamiento peruano.

En efecto, esta potestad ha sido reafirmada en los hechos cada vez que el Perú y Brasil han suscrito acuerdos, tratados o convenios bilaterales. De este modo, en el período de tiempo de estudio de la presente investigación (2001-2011), ambos Gobiernos han suscrito los siguientes acuerdos:

- Principales acuerdos suscritos en el Encuentro Presidencial Fronterizo en Río Branco, Estado del Acre, el 28 de abril de 2009:
 - Acuerdo para suprimir el uso y presentación de la “Libreta Internacional de Tripulante Terrestre” a nivel bilateral para fines de transporte internacional de carga y pasajeros.
 - Acuerdo que aprueba el Reglamento de los Comités de Frontera del Perú y Brasil.

- Principales acuerdos suscritos en el marco de la visita del Presidente Lula da Silva al Perú, el 11 de diciembre de 2009:
 - Convenio Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil.
 - Acuerdo Marco sobre Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera.
 - Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.
 - Acuerdo sobre Facilitación del Transporte de Vehículos Particulares.

- Acuerdo Bilateral sobre Servicios Aéreos.
 - Acuerdo de Cooperación en Materia de Desarrollo del Transporte Fluvial en los Ríos Amazónicos.
- Principales instrumentos en los que enmarca la Alianza Estratégica y otros de particular relevancia en la vinculación con el Brasil:
- Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica, suscrito en Lima el 25 de agosto de 2003.
 - Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía, firmado en Lima, el 25 de agosto de 2003.
 - Acuerdo de Complementación Económica entre Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, y Perú (ACE 58). Protocolizado en la ALADI el 30 de noviembre de 2005 y vigente desde enero de 2006.
 - Acuerdo sobre Facilidades para el Ingreso y Tránsito de Nacionales, suscrito en Lima el 10 de febrero de 2004, el cual permite el uso del documento nacional de identidad de los ciudadanos de ambos países para viajes turísticos.

Finalmente, cabe precisar que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú no posee por el momento una oficina encargada de temas paradiplomáticos, lo cual se condice con lo normado en la Constitución y las leyes peruanas. No obstante, es necesario resaltar el caso particular de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Cancillería, que cumple una labor importante con respecto al tratamiento de las zonas de integración fronteriza, así como la coordinación del Gobierno central con los entes subestatales, sin llegar a encargarse de su actuación externa.

b) El Gobierno Central de Brasil y su Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty)

En cuanto a la actuación externa brasileña, el artículo 21 de la Constitución de 1988 señala como competencia de la Unión, es decir del Gobierno Central, “mantener relaciones con los Estados extranjeros y participar en las organizaciones internacionales”.

Respecto a la relación con otros Estados, el numeral 7 del artículo 84 señala que es competencia del Presidente de la República mantener relaciones con los Estados extranjeros.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño tiene la misión de ayudar al Presidente de la República en la formulación de la política exterior, garantizando su aplicación, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas con los Gobiernos de otros Estados, así como con organizaciones internacionales.

De acuerdo con la información contenida en el sitio web de Itamaraty⁹, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con las siguientes áreas de especialización:

- La política internacional.
- Diplomático y consular.
- Participar en negociaciones comerciales, relaciones económicas, técnicas y culturales con los Gobiernos extranjeros y otras entidades.
- Programas de cooperación internacional y la promoción del comercio.
- Apoyo a las delegaciones y representaciones en organismos brasileños y los organismos internacionales y multilaterales.

Asimismo, Itamaraty tiene las siguientes responsabilidades:

- Ejecutar las directrices de política exterior establecidas por el Presidente.
- Proponer al Presidente de la República las líneas de acción en la dirección de los asuntos exteriores.
- Recopilar la información necesaria para la formulación y ejecución de la política exterior de Brasil, en interés de la seguridad y el desarrollo nacional.
- Contribuir a la formulación e implementación, a nivel internacional, de las políticas de interés para el Estado y la sociedad en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil brasileña;
- Administrar las relaciones políticas, económicas, jurídicas, comerciales, culturales, científicas, técnicas y tecnológicas de Brasil con la sociedad internacional:

⁹Ver Archivo Digital: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>. Visto el 13 de abril de 2013.

- Negociar y celebrar tratados, acuerdos y otros actos internacionales.
- Promover los intereses gubernamentales, de las instituciones públicas y privadas, de empresas y de ciudadanos brasileños en el exterior.

Cabe señalar que, a diferencia del Estado peruano, el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño ha reconocido la acción exterior de sus entes subestatales con la creación, en 1997, de la Oficina de Asesoría a las Relaciones Federativas (ARF), con la finalidad de lidiar con las crecientes demandas de los estados federales. La ARF fue convertida, en 2003, en la Asesoría de Relaciones Federativas y Parlamentarias (AFEPA), la cual se ocupa de las relaciones internacionales de los entes subestatales.

Según Itamaraty¹⁰, la AFEPA es:

“Una unidad de asistencia directa al Ministro de Relaciones Exteriores, entre cuyas principales competencias se encuentra la tarea de promover la articulación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional, proporcionando atención a las consultas y requerimientos formulados por los parlamentarios y acompañando el progreso de actos internacionales en trámite del Congreso Nacional”.

En lo relativo a los asuntos federativos, la AFEPA tiene competencia para “promover la articulación entre el Ministerio y los Gobiernos estatales y municipales, y las asambleas estatales y municipales, con el objetivo de asesorarlos en sus iniciativas externas, proporcionando atención a sus consultas”.

Asimismo, con respecto al diálogo con los Estados y Municipios, la AFEPA es auxiliada por las oficinas de representación de Itamaraty, que se encuentran en diversos Estados brasileños, a quienes compete coordinar y apoyar, junto a las autoridades locales de sus respectivas jurisdicciones, en las acciones desarrolladas por el Ministerio. Estas Oficinas de Representación, o llamadas también Oficinas Regionales son entes desconcentrados del Ministerio de Relaciones Exteriores, y por ende del poder ejecutivo nacional, es decir, dependiente jerárquicamente del Gobierno central y, por tanto, sin autonomía.

¹⁰ Ver Archivo Digital: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>. Visto el 1 de octubre de 2012.

2. Los Actores Subestatales

A nivel constitucional, los entes subestatales son identificados expresamente en ambos países; no obstante, la acción exterior que estos entes puedan ejercer no se encuentra establecida en ninguna de las dos cartas magnas. Asimismo, a nivel legal encontramos un incipiente desarrollo en ambos casos.

A continuación describiremos brevemente a los actores subestatales peruanos y brasileños que intervienen en el relacionamiento fronterizo entre ambos países.

a) Los Actores Subestatales peruanos

En cuanto a los niveles subestatales en el Perú, el artículo 189° de la Constitución, determina que el Estado tiene un territorio que está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Gobierno nacional, regional y local. El mismo artículo continúa señalando que el ámbito del nivel regional de Gobierno son las regiones y departamentos, mientras que el ámbito del nivel local de Gobierno son las provincias, distritos y centros poblados.

Por este motivo, se puede afirmar que los entes subestatales peruanos son las regiones o Gobiernos regionales; y los municipios de los distritos y provincias, llamados también Gobiernos locales. Cabe aclarar que los departamentos hacen referencia a una organización desconcentrada del Gobierno nacional, que actualmente coincide en casi todos los casos con el territorio de la circunscripción de los Gobiernos regionales¹¹.

Los artículos constitucionales 191° y 194° otorgan a los entes subestatales peruanos autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Tanto los presidentes de las regiones como los alcaldes provinciales y distritales son elegidos mediante sufragio directo por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. El artículo 198° establece que las municipalidades de frontera tienen un régimen especial dentro de la Ley

¹¹ Las dos salvedades son la región Callao, que ocupa la misma circunscripción de la Provincia Constitucional, y de la Región Lima Provincias, que ocupa el departamento de Lima excluyendo a la Provincia de Lima.

Orgánica de Municipalidades. No obstante la autonomía otorgada por la Constitución, la acción exterior de los entes subestatales peruanos no se encuentra prevista en ella.

La legislación peruana por su parte, permite las relaciones internacionales de los entes subestatales peruanos aunque de forma restrictiva y bajo la supervisión del Gobierno central. En cuanto a los Gobiernos regionales, su Ley Orgánica señala que es atribución del Consejo Regional “proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los Convenios y Tratados Internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores”¹². Asimismo, señala como una de las atribuciones del Presidente Regional “suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo de la Secretaría de la Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia”¹³.

La ley de Bases de la Descentralización indica además, que los Gobiernos regionales y locales pueden relacionarse con organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, estando facultados para celebrar y suscribir convenios y contratos vinculados a los asuntos de su competencia¹⁴; sin embargo, no hace referencia a entidades nacionales ni a entes subestatales que pudieran relacionarse con los Gobiernos regionales y locales.

A nivel municipal encontramos los casos de las municipalidades de frontera, que son aquellas que se encuentran ubicadas en las provincias o distritos limítrofes con un país vecino, por ejemplo, la localidad de Iñapari en Madre de Dios y Santa Rosa en Loreto. Este régimen especial se refiere a la posibilidad de celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, para lo cual necesitan la asistencia técnica de la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como internacionales, con la participación de la Cancillería, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, brindar apoyo financiero y asistencia técnica¹⁵.

Se puede concluir, entonces, que de acuerdo a la legislación vigente, sí es posible la acción exterior de los entes subestatales peruanos; no obstante, esta actuación se encuentra

¹² Literal r) del artículo 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

¹³ Literal j) del artículo 20 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

¹⁴ Artículo 51 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

¹⁵ Artículos 136 y 137 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

subordinada al Gobierno central, específicamente a la Cancillería. Los principales entes subestatales tienen oficinas que se especializan en estas relaciones solamente en el ámbito de la Cooperación Técnica Internacional.

b) Los Actores Subestatales brasileños

El Título III de la Constitución de 1988, sobre la Organización del Estado, establece que Brasil es un Estado federal, compuesto de estados federados, los cuales están divididos en municipios. El artículo 18 de dicho cuerpo normativo indica que “la organización político-administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución”¹⁶.

La Constitución señala también la potestad de los estados federados de integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para unirse a otro o formar nuevos Estados o territorios federales, mediante plebiscito y con aprobación del Congreso nacional.

Por su parte, los municipios también podrán crearse, integrarse, fusionarse o desmembrarse mediante ley Estatal, lo cual dependerá de consulta previa mediante plebiscito, después de la divulgación de estudios de viabilidad municipal, presentados de acuerdo a ley.

En cuanto a la actuación externa, la Constitución no prevé la posibilidad de que los Estados federados, el distrito federal ni los municipios desarrollen relaciones internacionales. Sólo existe referencia, en el artículo 21, como competencia de la Unión la de “mantener relaciones con los Estados extranjeros y participar en las organizaciones internacionales”.

Luego de enumerar todas las competencias de la Unión, se indica que una ley complementaria podrá autorizar a los Estados federados a legislar sobre cuestiones específicas de dichas competencias. Así, según esto último, podríamos enlazarlo con la competencia de relacionarse

¹⁶ Ver versión en español de la Constitución brasileña de 1988 en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozToclid729148>. Visto el 1 de octubre de 2012. Ver también la Constitución brasileña en portugués en http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm. Visto el 1 de octubre de 2012.

con Estados extranjeros e incluir a los entes subestatales; sin embargo, no se encuentra una referencia explícita sobre el tema.

La Constitución señala también que los estados federados se organizan y se rigen por ésta y por las leyes que ellos mismos adopten, observando los principios de la Constitución nacional. Los Estados son dirigidos por un gobernador y vicegobernador, quienes son elegidos por un mandato de cuatro años.

Por su parte, los municipios se rigen por su “ley orgánica”, la cual es votada y aprobada por los dos tercios de los miembros de la “cámara municipal”, que la promulga atendiendo los principios consagrados en la Constitución nacional y del Estado. Los municipios están dirigidos por el prefecto, el viceprefecto y los “vareadores” (miembros del consejo municipal), elegidos por un mandato de cuatro años mediante votación directa. El artículo 30 nos indica que los municipios deben “legislar”¹⁷ sobre asuntos de interés local, así como “suplementar” la legislación federal y estatal en los casos que sean necesarios.

El artículo 34 señala que la Unión no intervendrá en los Estados con algunas salvedades como cuando se deje de observar principios constitucionales como mantener la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático, cuando se deje de respetar la autonomía municipal, entre otras. Mientras que los Estados no intervendrán en los municipios, también con algunas salvedades.

Cabe resaltar que en 2005, el diputado del Partido Democrático de Trabajadores (PDT) André Costa, diplomático de carrera, presentó una Propuesta de Enmienda Constitucional con la finalidad de constitucionalizar la práctica paradiplomática, que si bien no estaba aún normada, se venía ejerciendo. El diputado proponía incluir dentro del artículo 23, referido a la competencia común de la Unión, los estados y los municipios, una cláusula paradiplomática:

“Los Estados, Distrito Federal y Municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán promover actos y celebrar acuerdos o convenios con entes subnacionales extranjeros, mediante previa autorización de La Unión, observando el artículo 49,I, en forma que establezca la ley.”¹⁸

¹⁷ Los Municipios pueden emitir normas, llamadas “leyes” por el ordenamiento jurídico brasileño.

¹⁸ “Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei”.

Gilberto Rodrigues¹⁹ indica que este texto estaba inspirado en las constituciones alemana y argentina; no obstante, adopta restricciones que no se encontraban en las mismas:

- Que las contrapartes con las que los entes subestatales brasileños se relacionen solamente podrían ser entes subestatales extranjeros, con lo cual se descartaban a los Estados nacionales.
- La necesidad de autorización previa de la Unión, con lo cual se limitaba la autonomía de los Estados federales y los municipios.
- La exigencia de una aprobación del poder legislativo.

El autor concluye que “comparado con sus modelos inspiradores, la propuesta brasileña era fuertemente restrictiva a la paradiplomacia”. Finalmente, la iniciativa fue archivada por la posición contraria del relator de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, Ney Lopes, que la consideró inconstitucional pues contravenía el principio de la soberanía del Estado nacional.

La asesora de relaciones internacionales de la prefectura municipal de Santos, Maria Luiza Nascimento, difiere con Rodrigues sobre el motivo del archivamiento de la mencionada iniciativa, señalando que se debió a que implícitamente ya estaba permitida la práctica de la acción exterior de los estados federados y municipios, no habiendo impedimento constitucional para ello²⁰.

Para Nascimento, los estados y los municipios se encuentran cada vez más insertados en el campo de las relaciones internacionales, siendo reconocidos como nuevos actores en este campo en la actualidad; sin embargo, no existe una previsión constitucional para esta acción externa consagrada por la costumbre y, de esta manera legitimada, siempre que no exceda las materias atribuidas a los entes federados (estados y municipios).

¹⁹ Ver Archivo Digital: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400007&lang=pt#back4. Visto el 1 de octubre de 2012.

²⁰ Nascimento, Maria Luiza. Relações internacionais Federativas: O papel dos Municípios Brasileiros. Ver Archivo Digital: http://www2.oabsp.org.br/asp/comissoes/comercio_exterior/artigos/relacoes_internacionais.pdf. Visto el 01 de octubre de 2012.

Para entender esta creciente acción exterior de los entes subestatales brasileños, debemos hacer referencia al reconocimiento de una mayor autonomía que ha otorgado la Constitución brasileña de 1988 a los entes subestatales, y más especialmente a los municipios. Culminación de una tendencia empezada a inicios de los años ochenta, consagrándose finalmente en la constitución nacional. Así, Aspásia Camargo afirma que en aquellos años iniciales de la década de los ochenta, la administración de Franco Montoro en Sao Paulo (1982-1986) defendió la “doctrina democrática de la descentralización” basada en el principio de subsidiariedad. Montoro negoció con los Gobiernos municipales, redistribuyó competencias, servicios y recursos financieros, revolucionando la administración de políticas públicas en la mencionada ciudad. Por otro lado, se aprobó la enmienda Passos Porto, la cual alteró la distribución constitucional de fondos a favor de las municipalidades y estados (Camargo, 2009). Estos fueron los precedentes inmediatos para el cambio en la Constitución de 1988. Este autor citando al jurista Miguel Reale, señala que con esta reforma, el modelo dual federal de tradición norteamericana aplicado por Brasil desde su establecimiento como República, se transformaba en un modelo tripartito, bautizado como “federalismo trinitario”. Es importante mencionar que la tradición portuguesa de los municipios ha colaborado para que se produzca esta reforma.

La liberalización fiscal ocurrida en 1988, con la creación de fondos mutuos de participación que otorgaba un mayor ingreso a los municipios, y socavando en alguna medida el de los estados federados, contribuyó a cimentar la autonomía de los municipios. Sin embargo, fue más importante la transferencia de poderes, que convirtieron a los municipios en actores importantes sobre los asuntos locales y sociales. Camargo indica que el federalismo actual en Brasil está caracterizado por un modelo transitorio de conflicto de jurisdicciones que entró en vigor con la Constitución de 1988, dejando al Estado nacional, los estados federales y los municipios en una artificial posición de igualdad. Al respecto, disintimos de la posición de Camargo puesto que la Constitución le otorga una supremacía al Gobierno nacional, aunque reconocemos que los Estados brasileños y los municipios han ganado cierta autonomía.

Nascimento afirma que en los últimos años ha empezado a producirse el fenómeno de la internacionalización de los municipios y estados a través de la cooperación con entes subestatales extranjeros, intercambio de experiencias exitosas, misiones comerciales al exterior, participación en eventos internacionales, participación en redes de ciudades, y visitas oficiales recibidas y efectuadas. Todo ello denota una preocupación creciente hacia el

exterior. Concluye Nascimento que a pesar de que la Constitución garantiza el monopolio de la representación nacional al poder ejecutivo central frente a la comunidad internacional, es cierto que los hechos se contraponen a esta norma. Asimismo afirma que actualmente muchos estados y municipios realizan acciones internacionales en asuntos de su exclusiva competencia, a través de departamentos, asesorías o secretarías de relaciones internacionales, siguiendo una tendencia de internacionalización de las relaciones jurídicas subestatales.

En un estudio en 2005, Clovis Brigagao, citado por Nascimento, encontró órganos específicos de relaciones internacionales en 19 de los 27 estados federados. Así, tres Estados tienen secretarías o agencias de relaciones internacionales: Santa Catarina, Paraná y Distrito Federal. Trece estados poseen órganos de relaciones internacionales ligados a las secretarías o subsecretarías: Río Grande do Sul, Paraná, Río de Janeiro, Minas Gerais, Sao Paulo, Goias, Mato Grosso, Maranhao, Río Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Acre y Amapá. Seis Gobiernos estatales tienen asesorías, asesorías especiales o coordinadoras de relaciones internacionales ligadas directamente al gobernador del Estado: São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Ceará y Pernambuco. Un Gobierno estatal posee un Ceremonial Internacional específico, independiente de otros órganos: Río Grande do Sul. Seis Estados tienen sectores de Comercio Exterior o vinculados a órganos de Comercio Exterior: Paraná, Sergipe, Río Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul. Ocho Estados tienen un área de relaciones internacionales: Bahía, Piauí, Pará, Paraíba, Amazonas, Roraima, Rondonia y Tocantis.

Por su parte, en los municipios se encuentran más de 5500 órganos específicos para el desenvolvimiento de relaciones internacionales. De esta manera, el municipio de Río Branco, capital del Estado de Acre, mediante ley N° 1.733 del 23 de diciembre de 2008 reconoce como parte de la estructura del Gabinete del Prefecto a la Oficina de Relaciones Internacionales, creada en 2005 con la ley 1.551, cuyas labores son las de “concebir, articular y promover la negociación de proyectos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica y financiera y el intercambio cultural y político en el nivel internacional”²¹.

Brigagao señala que esta actuación de los estados y municipios como entidades autónomas ha sido denominada en Itamaraty como “diplomacia federativa”, expresión que busca asimilar

²¹ Artículo 50-F de la Ley 1.733, del 23 de diciembre de 2008, que altera la Ley Municipal N° 1.551 del 8 de noviembre de 2005 y los anexos I y II de la Ley Municipal N° 1.629 del 29 de diciembre de 2006.

“este movimiento descentralizado como una derivación de la propia diplomacia de la Unión”. Nascimento la denomina “política externa federativa”. Sin embargo, la acción externa de estos entes subestatales debe tener una relación estrecha con la del Ministerio de Relaciones Exteriores, porque constitucionalmente es éste el que ejecuta la política externa brasileña, igualmente cualquier acto ilícito que cometa algún ente subestatal en el área internacional generará evidentemente responsabilidad internacional a la Unión.

En resumen, hemos descrito la participación a nivel normativo de los actores que participan en el relacionamiento del Perú y Brasil: Gobiernos centrales, Gobiernos regionales y locales, y Estados y municipios. Llevándolo al caso particular de la frontera que une a ambos países encontramos además de los Gobiernos centrales, representados por sus respectivos Presidentes y sus Cancillerías, a los Gobiernos regionales de Loreto, Ucayali y Madre de Dios; a diversos Gobiernos locales fronterizos, como por ejemplo la Municipalidad Provincial de Tahuamanu, la Municipalidad Provincial de Pucallpa o el Distrito de Yavarí. Asimismo, encontramos en el lado brasileño los Estados de Acre y Amazonas, así como las localidades de Tabatinga (Amazonas), Cruzeiro du Sul (Acre), Assis-Brasil (Acre) y Río Branco. No se debe descartar a otros actores, como las organizaciones no gubernamentales o instituciones autónomas y académicas que en definitiva tienen participación en el relacionamiento fronterizo, lo cual se verá con mayor amplitud en el capítulo siguiente.

Capítulo 3

Los Mecanismos de la Integración Fronteriza

La línea de frontera entre el Perú y Brasil tiene una longitud de 2822 kilómetros, siendo largamente la más extensa de todas las líneas fronterizas que tiene nuestro país. Esta situación haría pensar que por ese mismo motivo, el relacionamiento fronterizo entre ambos países sería el de mayor desarrollo. No obstante, la situación es distinta en parte por la agreste geografía amazónica, pero también por el -hasta hace algunos años- poco interés mostrado tanto por los Gobiernos centrales de ambos países como por las autoridades locales de las zonas fronterizas para revertir dicha situación.

En el presente capítulo hacemos una distinción entre los mecanismos formales y los no formales en el relacionamiento fronterizo, creados en el período de estudio de 2001-2011.

1. Los Mecanismos Formales

Al referirnos a los mecanismos formales de relacionamiento fronterizo de los entes subestatales aludimos a todos aquellos que han sido creados por el Gobierno central o que se encuentran establecidos en la estructura de los Gobiernos regionales o locales.

Estos mecanismos formales son, en definitiva, los de mayor cantidad, creándose o reconociéndose la gran mayoría durante el periodo de estudio, de 2001 a 2011.

a) Creados por los Gobiernos Centrales

Los principales mecanismos de relacionamiento fronterizo del Gobierno Central han sido creados bajo el modelo metodológico de las Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e

Integración Fronterizas 2007-2021, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNUF) en febrero de 2006. Con este documento se buscaba promover los procesos de reversión de la pobreza en las zonas de frontera y mejorar la articulación de las poblaciones a la dinámica regional y local.

Esta propuesta tenía como fin armonizar las acciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible de las zonas de frontera, fomentar la ocupación racional y la presencia del Estado, y contribuir a la integración fronteriza, entre otros.

En este documento, se establece una definición de área de frontera, zona de frontera, región fronteriza, corredor de desarrollo fronterizo y área, zona y regiones fronterizas bi y trinacionales²².

Asimismo, mediante la Ley N° 29778, de julio de 2011, se promulga la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que define los espacios de frontera, establece mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, así como el marco institucional, creando el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, conformado por: El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, a nivel Nacional; los Comités Regionales; los Comités Provinciales; y los Comités Distritales.

Esta Ley Marco tiene como finalidad “fortalecer el carácter unitario de la nación”, “reforzar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera”, “orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la Política Exterior”, entre otros.

²² Con la finalidad de facilitar el uso por parte de las instituciones del Estado, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021, define los siguientes conceptos:

- “ÁREA DE FRONTERA, adyacente al límite fronterizo y paso de frontera. Vivencia cotidiana del fenómeno fronterizo a escala local. Puede llegar a abarcar al distrito fronterizo”.
- “ZONA DE FRONTERA, unidad geo-económica con una estructura de asentamientos y ejes de articulación que permite conducir acciones de desarrollo en forma más orgánica. Soporte de las áreas de frontera y nexo articulador con la región administrativa”.
- “REGIÓN FRONTERIZA, ámbito sub-nacional de programación y gestión del desarrollo. (Departamento, región)”.
- “CORREDORES DE DESARROLLO FRONTERIZO, espacios de integración geo-económicas, a partir de ejes viales de articulación física. Base territorial de la estrategia del desarrollo”.
- “ÁREA, ZONA Y REGIONES FRONTERIZAS BI/TRINACIONALES, espacios formados por ámbitos fronterizos del Perú y de los países limítrofes en los que existen grados de articulación actual y potencial”.

Conjuntamente con su Reglamento, promulgado el 2 de abril de 2013, desarrolla la citada Ley.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó desde 2002 oficinas desconcentradas. En total tiene siete oficinas, de las cuales se destaca una en la zona fronteriza con Brasil, que es la Oficina Desconcentrada en Loreto. Ni en Pucallpa ni en Puerto Maldonado existen oficinas de la Cancillería, aunque la Oficina Desconcentrada en Cusco se relaciona con los entes subestatales de Madre de Dios. Según la Cancillería “estas oficinas promueven la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial, las inversiones, el turismo y la difusión de la oferta exportable local, con el concurso activo de Emjadas y Consulados del Perú en el Exterior”. Asimismo, se señala, que estas oficinas “contribuyen directamente en la gestión de iniciativas locales”.

Comisión Multisectorial de Pasos de Frontera

De acuerdo al informe de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Cancillería (2012), en abril de 2012 una comisión multisectorial aprobó el informe final que analizó y evaluó la situación de los pasos de frontera terrestres y fluviales del Perú, realizó un diagnóstico y una propuesta de Plan Estratégico. En este último, se destaca especialmente la propuesta de creación de una autoridad nacional que propicie una política de estado específica en esta materia.

Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil (ZIF Perú-Brasil)

Mediante el Acuerdo Marco entre el Perú y Brasil, suscrito el 11 de diciembre de 2009, se creó la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil (ZIF Perú Brasil), el cual establece tres sectores en que se divide la misma:

“Artículo 5°.- CONFORMACIÓN DE LA ZIF

La Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil está conformada por tres sectores adyacentes de la frontera peruano-brasileña que se indican a continuación y que quedan reflejados en el mapa que, con carácter referencial, se acompaña al presente Acuerdo Marco como anexo:

1. Sector Norte:

Perú: Las Provincias de Ramón Castilla y Requena (Departamento de Loreto); y los Distritos de Fernando Lores, Indiana y las Amazonas, de la Provincia de Maynas (Departamento de Loreto); teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Iquitos.

Brasil: Los Municipios de Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Jutai, Santo Antonio do Ica, Sao Paulo de Olivenca, Tabatinga y Tonantins (Estado de Amazonas); teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Benjamin Constant.

2. Sector Centro:

Perú: El Departamento de Ucayali; teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Pucallpa.

Brasil: Los Municipios de Cruzeiro do Sul, Feijó, Jordao, Mancio Lima, Manoel Urbano, Marechal Taumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Tauaracá (Estado de Acre); Envira, Guajará, Ipixuna (Estado de Amazonas); teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Cruzeiro do Sul.

3. Sector Sur:

Perú: El Departamento de Madre de Dios; la Provincia de Quispicanchis (Departamento del Cusco); y las Provincias de Carabaya y Azángaro (Departamento de Puno); teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Puerto Maldonado.

Brasil: Los Municipios de Acrelandia, Assis Brasil, Brasileia, Bujarí, Capixaba, Epitaciolandia, Placido de Castro, Rio Branco, Senador Guiomard, Sena Madureira, Xapuri, Porto Acre (Estado de Acre); Boca do Acre, Canutama, Lábrea y Pauini (Estado de Amazonas); teniendo como núcleo administrativo para la integración a la ciudad de Rio Branco.

Las Partes por la vía diplomática podrán acordar modificaciones a la conformación de la ZIF Perú-Brasil.”

En ella se aplicarán políticas, planes, programas y proyectos, conjuntos o coordinados con miras a impulsar su integración y desarrollo sostenible.

Dentro de los objetivos principales están impulsar la integración fronteriza a través del desarrollo y complementación económica y social, intercambio cultural y la promoción de la cultura de paz entre las poblaciones fronterizas; impulsar programas de desarrollo e integración fronterizos de corto y mediano plazo; adoptar medidas orientadas a eliminar los obstáculos al tránsito y al comercio bilateral, simplificar y agilizar los procedimientos de control en frontera; y crear instrumentos legales específicos para promover el desarrollo de la ZIF Perú-Brasil.

Dentro de los objetivos específicos se menciona el respeto de la sostenibilidad económica, socio-cultural, ambiental, político-institucional, y de la integración fronteriza.

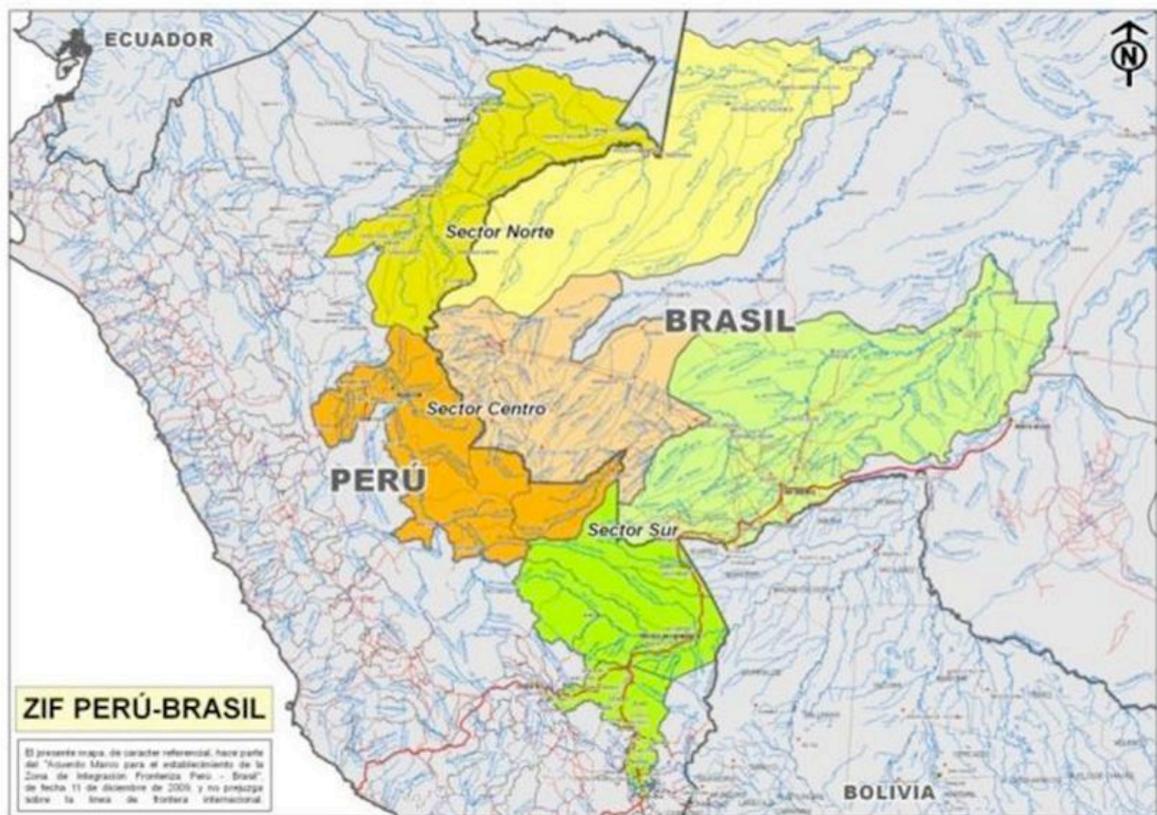
Como lineamientos encontramos la necesidad de priorizar la activa participación de los actores sociales de la ZIF Perú-Brasil; promover la cooperación e intercambio de información

entre las autoridades e instituciones públicas y privadas, locales, regionales y “estaduales”; e impulsar el comercio fronterizo en las localidades de la ZIF.

Asimismo, se establece que cada sector de la ZIF tendrá su respectivo Plan Operativo, integrado por programas que ambos países se comprometen a ejecutar en los plazos que establezcan. Estos programas pueden estar referidos a apertura y modernización de pasos de frontera; facilitación del tránsito transfronterizo; facilidades para el intercambio comercial; desarrollo económico y social; complementación de servicios sociales básicos; establecimiento de regímenes especiales fronterizos de carácter local y regional; desarrollo y facilitación de la articulación vial e integración física; integración energética y telecomunicaciones; cooperación en asuntos ambientales; reducción de riesgos y desastres; fomento de la investigación y la transferencia de tecnología; cooperación en materia de lucha contra actividades ilícitas; y desarrollo institucional bilateral.

La Cancillería ha señalado en 2012 que tanto Perú como Brasil han acordado la elaboración de un estudio de base que sirva de sustento para la formulación de los programas y proyectos del Plan Operativo de cada sector de la ZIF, para lo cual se solicitará apoyo de organismos internacionales (2012). Paralelamente, ambos Gobiernos han planteado la creación de proyectos pilotos en cada sector de la ZIF. El proceso avanza lentamente de acuerdo a la prioridad que le otorgan los Gobiernos, no teniendo aún un impacto real en la zona.

Mapa: Zona de Integración Fronteriza - ZIF Perú Brasil



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo

Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF)

En el mismo Acuerdo Marco que crea la ZIF Perú-Brasil, se reconoce a la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), que está a cargo de los viceministros de relaciones exteriores del Perú y Brasil e integrada por representantes de los Gobiernos regionales y “estadales” de las regiones fronterizas involucradas, entre otros, cuya función es aprobar los planes operativos de la ZIF, así como coordinar, orientar y supervisar la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB).

Grupos de Trabajo Binacionales (GTB)

Con el Acuerdo Marco se conformaron algunos GTB: GTB de Desarrollo e Integración Fronterizas, que remplazó al GTB de Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, encargado de programas sociales, de desarrollo económico-productivo, y de la coordinación con los Comités de Frontera, es el mecanismo que busca definir e implementar políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población fronteriza, crear las bases para su desarrollo integrado y vincular esos espacios a los ejes económicos transversales que se vienen configurando entre ambos países; el GTB de Comercio y Facilitación del Tránsito Fronterizo; el GTB de Cooperación Técnica Fronteriza; el Grupo de Cooperación Ambiental Fronterizo (GCAF). Los GTB también pueden proponer programas de su competencia para incorporarlos en los planes operativos de la ZIF, además ellos tienen la facultad de formular su propio reglamento interno donde deberán velar por una adecuada representación de autoridades regionales, “estadales”, locales y de la sociedad civil, que deberá ser aprobado por la CVIF.

Comités de Frontera

En el Acuerdo Marco se instituyó además que los Ministerios de Relaciones Exteriores aprobarían el establecimiento de Comités de Frontera, los cuales tendrán sólo un carácter local fronterizo. No obstante, los Comités de Frontera ya habían sido reconocidos por la Cancillería peruana mediante Nota N° 186, del 21 de julio de 1999, como instancia previa de asuntos que corresponden al grupo de trabajo de la Comisión

de Vecindad Perú-Brasil sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, y para resolver asuntos de interés de las respectivas comunidades fronterizas.

Los Comités de Frontera, según el referido Acuerdo Marco, son foros bilaterales para el tratamiento de temas de interés común en la región fronteriza, a fin de solucionar rápidamente problemas generados o efectuar recomendaciones. La presidencia de los comités de frontera es alternada por las autoridades locales fronterizas. Alentados por esta normativa y por la Cancillería se reconocieron los comités de frontera de Iñapari-Assis Brasil (creado en enero de 2000) e Islandia-Benjamin Constant (mediante intercambio de Notas del 16 de junio de 2010). Asimismo, el Comité de Frontera Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus.

Hasta el año 2012, se habían llevado a cabo cuatro ediciones del Comité de Frontera Iñapari-Assis Brasil. La Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Cancillería da cuenta que en esta última reunión “se abordaron iniciativas para la promoción del comercio y turismo, para la mejora de la seguridad ciudadana y vial; y para la cooperación en materia de salud” (2012).

Foro de Municipios Fronterizos del Perú y Brasil

Creados en noviembre de 2010 durante la II Reunión de la CVIF, con la finalidad de promover el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas en materia de desarrollo urbano en la zona. El I Foro se llevó a cabo en Río Branco, en junio de 2011, mientras que el II Foro en Puerto Maldonado en octubre del mismo año. La participación estuvo abierta a todos los municipios fronterizos de ambos países.

Plan de Acción de Purús

En 2008, mediante el D.S. 038-2008-RE, se aprueba el Plan de Acción de la Provincia de Purús, ubicada en la frontera de Ucayali con Brasil. El Plan sirve como marco de referencia para la programación y ejecución de actividades del Estado y de organizaciones de la sociedad civil a fin de revertir la situación de exclusión, pobreza y

aislamiento de la población de esta provincia, promoviendo el desarrollo sostenible y creando condiciones para procesos de integración fronteriza.

Comité Trinacional de Fronteras Perú, Brasil y Bolivia (Iñapari - Assis Brasil - Bolpebra)

Este comité tiene la intención de reactivar el tratamiento trilateral de la temática del desarrollo trifronterizo. Los principales temas que se tratan en dicho comité son desarrollo social (salud, educación y medio ambiente); seguridad ciudadana en fronteras; extracción ilegal de recursos naturales en áreas de frontera; integración vial entre Iñapari y Bolpebra; salud animal y contrabando de ganado; y tránsito de personas.

Si bien este mecanismo busca tener un impacto real en la formulación de sus políticas, por la información que se ha obtenido de fuentes estatales y locales su accionar se ha visto limitado por falta de presupuesto.

b) Creados por los Entes Subestatales

Los Entes Subestatales de ambos países también han creado mecanismos para la relacionarse con sus contrapartes, desde el punto de vista institucional, especialmente estos mecanismos son las oficinas de desarrollo fronterizo y de cooperación internacional dentro de la estructura interna de funcionamiento de los entes subestatales.

El caso de las Municipalidades de Frontera

Las municipalidades de frontera se encuentran ubicadas en las provincias o distritos limítrofes con un país vecino. Es decir, en la frontera con Brasil, el Perú tiene múltiples municipalidades de frontera ya sean distritales o provinciales, las cuales, según la ley, tienen un tratamiento especial. Este régimen especial se refiere a la posibilidad de

celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, para ello necesitan la asistencia técnica de la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, pueden celebrar convenios y protocolos con sus contrapartes de otros países pero con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, y siempre con la finalidad de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, brindar apoyo financiero y asistencia técnica²³.

En este caso, no existe en realidad un mecanismo, sino es el mismo municipio de frontera que en la mayoría de casos designa a un funcionario u Oficina de su administración el encargo de coordinar las relaciones con sus contrapartes nacionales e internacionales, bajo la atenta mirada del Gobierno Central.

El caso de los Gobiernos Regionales

La Ley Orgánica de los Gobierno Regionales indica que es atribución del Consejo Regional “proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los Convenios y Tratados Internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores”²⁴. Asimismo, señala como una de las atribuciones del Presidente Regional “suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo de la Secretaría de la Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia”²⁵. Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización abre la puerta a que los Gobiernos regionales y locales se relacionen con organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, estando facultados para celebrar y suscribir convenios y contratos vinculados a los asuntos de su competencia²⁶.

Como en el caso de los Comités de Frontera, el mecanismo creado por el Gobierno Regional lo representa el funcionario o la Oficina dentro de su estructura orgánica encargado de coordinar las relaciones con sus contrapartes nacionales e internacionales, bajo la supervisión de la Cancillería.

²³ Artículos 136 y 137 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

²⁴ Literal r) del artículo 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

²⁵ Literal j) del artículo 20 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

²⁶ Artículo 51 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

2. Los Mecanismos No Formales

Entre los mecanismos no formales encontramos en primer lugar todos los acuerdos que se han suscrito entre Gobiernos regionales y locales con sus contrapartes brasileñas y que no han pasado por la supervisión de los Gobiernos Centrales. No obstante, utilizaremos este espacio para describir a un solo mecanismo generado en la triple frontera Perú-Brasil-Bolivia, por su envergadura, desarrollo, generador de nuevos mecanismos no formales, y que no ha sido desarrollado en ningún otro sector a lo largo de la frontera con Brasil. Nos referimos a la iniciativa Madre de Dios-Acre-Pando, o llamada también “Iniciativa MAP”.

La iniciativa Madre de Dios-Acre-Pando (MAP)²⁷

La iniciativa MAP se ha autodefinido como “un movimiento social transfronterizo que percibe que sólo a través de la cooperación y la integración de varios segmentos de las sociedades locales, regionales, nacionales y global será posible alcanzar un desarrollo de la Amazonía Sudoccidental capaz de sostenerse en las próximas décadas y más allá de 2011”.²⁸

La iniciativa fue una idea presentada en 1999, proveniente estrictamente de la sociedad civil del Departamento de Madre de Dios, del Estado de Acre y del Departamento de Pando, tres circunscripciones que confluyen en una triple frontera del Perú, Brasil y Bolivia, respectivamente. Durante el Encuentro de Universidades para Desarrollar un Programa de Cambios Globales relacionados con el Uso de la Tierra en la Amazonía Sudoccidental, celebrado en Río Branco, Acre, en 1999, se firma la declaración de Río Branco, que recomendaba mejorar la colaboración entre las personas e instituciones de los países de la triple frontera en torno a la preocupación ambiental. Al año siguiente, en esa misma ciudad, y sobre la base de la citada Declaración se llevó a cabo la I Reunión del Foro MAP.

²⁷ Ver sitio web en el cual se encuentra la Memoria de la IX Reunión del Foro MAP, llevada a cabo en Cobija, del 14 al 16 de noviembre de 2012: <http://www.herencia.org.bo/index.php?q=map>. Visto el 1 de abril de 2013.

²⁸ Carta de Brasileia y Epiaciolandia, MAP IV, 2003.

Esta iniciativa se sustentaba en los siguientes pilares: el desarrollo sostenible y la Declaración universal de los Derechos Humanos, el derecho a saber y el derecho a participar. Sobre la base de los referidos pilares, los participantes de la sociedad civil tenían como objetivo la integración económica, social y ambiental sustentada en el desarrollo sostenible dentro del mundo globalizado a lo largo de sus circunscripciones territoriales.

Hasta diciembre de 2012 se habían celebrado nueve reuniones del Foro MAP, que han tenido un devenir que va de lo puramente académico (MAP I y MAP II) a tomar en cuenta la participación de diversos actores sociales, como autoridades locales y el Comité de Frontera Iñapari-Assis Brasil, así como estructurar las reuniones mediante mesas de trabajo (MAP III) y de seguimiento llamadas MiniMap (MAP IV en adelante).

Los MINIMAP

La creación de estos MiniMap han ampliado los espacios de participación en dos niveles operativos: un primer nivel referido a los encuentros anuales de deliberación, organizados en mesas de trabajo; y un segundo nivel, los MiniMap realizados a lo largo del año.

Los principales temas que abarcan los Foros MAP y los MiniMap son el ordenamiento territorial, la deforestación, la extracción forestal, la pobreza, la migración, el crecimiento poblacional, el desarrollo económico, la salud, la educación y el analfabetismo, entre otros.

Comité Trinacional de los Municipios de Frontera MAP

Es preciso resaltar además que durante el V Foro MAP, celebrado en Puerto Maldonado, en setiembre de 2004, se presentó la experiencia del Comité Trinacional de la I Región MAP. En aquella oportunidad participaron cinco municipios de frontera de cada uno de los tres países.

Chávez et al. (2005) destacan el carácter particular de este comité al identificar demandas locales sistematizadas en cuatro áreas: Medio Ambiente; Alternativas Económicas; Salud; y Sociedad, Educación y Cultura. Para una mejor comprensión de la envergadura de las pretensiones de este mecanismo de integración local detallamos las demandas por áreas:

Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo de la Cuenca Hidrográfica de los ríos Acre y Madre de Dios. - Maximizar los recursos y riquezas forestales del territorio. - Preservar los bosques. - Desarrollar el extractivismo: castaña, pimienta longa y otros. - Solucionar problemas de residuos sólidos. - Elaboración de agendas locales en base a la “Agenda 21”.
Alternativas Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Generar alternativas para la población que vive de la minería aurífera. - Intercambiar experiencias sobre alternativas económicas. - Discutir las cuestiones relativas al área comercial. - Diseñar planes de desarrollo para las regiones por donde pasan o pasarán las carreteras.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Combatir las enfermedades endémicas. - Desarrollar planes de salud animal.
Sociedad, Educación y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Enseñanza Básica Trinacional, apoyando el proyecto “Escuela sin Fronteras”. - Desarrollo de la “Ciudadanía sin Fronteras”.

Los mismos autores añaden que, aunque exista diferencias entre lo que propone el Estado Central y lo que piden los municipios, es necesario resaltar que este proyecto

municipalista se enmarca en lo avanzado en términos de integración de los Estados, especialmente mediante acuerdos bilaterales. De este modo, los municipios reunidos exigen que dichos acuerdos dejen la formalidad y se vuelvan reales en las fronteras.

Los citados autores reconocen que el Comité Trinacional de Fronteras resulta ser la apuesta más ambiciosa de la iniciativa MAP, puesto que intenta crear un eslabón entre la participación social acumulada y la ejecución de políticas públicas gestionadas por los Estados. En este sentido, más que desafiar al Estado con nuevas políticas públicas, toma las que ya ha formulado el Gobierno central para hacerlas suyas. Sin embargo, esta iniciativa no tiene una continuidad necesaria que permita su eficacia.

Cuadro: Composición del Comité Trinacional de los Municipios de Frontera de la Región MAP

Brasil	Bolivia	Perú
Assis Brasil	Bolpebra	Iñapari
Brasiléia	Bella Flor	Ibérica
Epitaciolândia	Cobija	San Lorenzo
Xapuri	Filadelfia	Las Piedras
Capixaba	Porvenir	Puerto Maldonado

Fuente: Barbosa, Julio (2004)

IX Foro MAP²⁹

En un anterior trabajo hablamos brevemente de toda la temática de cada una de las reuniones del Foro MAP, desde el I Foro llevado a cabo en Río Branco en diciembre de 2000, hasta el VIII, celebrado en Puerto Maldonado en setiembre de 2009 (Cutí, 2010). Por ello sólo describiremos en el presente la última reunión del Foro, el IX MAP, llevado a cabo en Cobija, en noviembre de 2012.

²⁹ Ver sitio web: <http://www.herencia.org.bo/index.php?q=map>. Visto el 1 de abril de 2013.

En esta reunión, se efectúa un análisis de los últimos 10 años de la iniciativa, asimismo, se busca proyectarla a diez años más, “redireccionando acciones, generando nuevas articulaciones y actualizando su estructura orgánica”. Se efectuó en dos fases: la primera de análisis del contexto regional y los avances y problemas que ha tenido la iniciativa MAP; la segunda, de análisis de los desafíos de la región y de las estrategias para contrarrestarlos por parte de la iniciativa.

Se proponen las siguientes acciones:

- Análisis de la región y de la iniciativa MAP 2000-2012, que contiene un análisis del contexto, la presentación de experiencias exitosas y análisis sectoriales.
- Proyección de la región y de la iniciativa MAP 2012-2022, previéndose tres momentos como la elaboración de la “visión de la región” de la iniciativa MAP al 2022; la elaboración de una “agenda común” hacia 2022 sobre la base de los avances de articulación bi y trinacional, propuestas y planes de trabajo futuros; y la generación de una “rueda de articulaciones” para enlazar acciones entre instituciones y organizaciones de la región, actores locales con otros actores externos a la región MAP (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA por ejemplo), así como conexiones financieras.

Capítulo 4

Consecuencias o Posibles Escenarios que se Pueden Producir a Raíz de la Política de Desarrollo Fronterizo

Dividiremos el análisis de este capítulo en tres partes, de acuerdo a los tres sectores establecidos en la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil. En ese sentido, distinguimos al Sector Norte, cuya principal zona a desarrollar será el espacio de la triple frontera Perú-Brasil-Colombia; el Sector Centro donde se resalta el Eje Pucallpa (Ucayali) - Cruzeiro do Sul (Acre); y el Sector Sur en el cual se destaca el área de la triple frontera Perú-Brasil-Bolivia. De esto modo, analizaremos la situación actual, centrándonos en las acciones que califican como paradiplomacia, en sus consecuencias y escenarios de acuerdo a cada área fronteriza en los tres niveles de Gobierno, a saber, nacional, regional y municipal.

1. Sector Norte: el Caso de la Triple Frontera Perú-Brasil-Colombia

Con esta triple frontera aludimos particularmente al Municipio de Yavarí y su Centro Poblado de Santa Rosa en el Perú, Tabatinga en Brasil y Leticia en Colombia, así como extensivamente al Gobierno Regional de Loreto, el Estado de Amazonas brasileño y la Provincia colombiana de Amazonas. Esta triple frontera es efectiva desde 1932, cuando se ratificó el Tratado Salomón Lozano suscrito en 1922 entre el Perú y Colombia. Trece años antes el Perú y Brasil habían determinado sus límites, vigentes hasta la fecha.

Cabe resaltar que esta zona fronteriza se caracteriza por tener una población muy activa, con flujos de comercio y servicios entre ellas. Es, a diferencia de otras, una frontera viva, en la medida que la población genera dinámicas sociales, políticas, culturales y económicas sobre cada uno de los municipios fronterizos. Asimismo se resalta la relevancia de la localización amazónica, lo que para algunos autores eleva su

importancia geopolítica tanto en sus condiciones económicas como políticas en el escenario internacional (Londoño, 2010).

No obstante, existe un vacío a nivel estatal para desarrollar esta zona. El dinamismo es dado por la realidad de la misma, por el intercambio que apenas si tiene atención estatal. Para Londoño, existe una ausencia de programas, acuerdos y políticas para generar un desenvolvimiento común que pueda ayudar a la integración de los tres países y los que hay están dirigidos siempre al desenvolvimiento propio de cada Estado, pero no en construir procesos de desarrollo regional en las fronteras (2010).

Es entonces que desde hace más de ochenta años de establecida esta triple frontera hasta la actualidad su desarrollo ha sido mínimo. Con la Constitución brasileña pro descentralista de 1988 y la normativa peruana sobre descentralización de inicios del siglo XXI pudiera pensarse en un nuevo enfoque al desarrollo de esta triple frontera, en especial por parte de los entes subestatales y el empoderamiento que tienen para enfrentar sus nuevos desafíos, así como por parte del Gobierno Central y su política de desarrollar sus zonas fronterizas, olvidadas por años pero que cada vez se vuelven fundamentales para la comunicación y desarrollo a nivel sudamericano. Esta idea se refuerza con la creación en 2009 del Sector Norte de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil, así como con la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia sobre la base de la normativa de la comunidad andina. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas formuladas en los últimos años por los Gobiernos nacionales, estas no se han visto plasmadas en la realidad.

Por su parte, los Gobiernos regionales y locales se han reunido intermitentemente en estos últimos diez años, sin profundizar mecanismos ya sean formales o informales, estando a la espera generalmente de las directivas estatales. Es por este motivo, que se puede mencionar que no existe una actuación externa de los entes subestatales en esta zona que se pueda calificar como relacionamiento paradiplomático.

Pero si hemos afirmado que esta zona se caracteriza por tener una población muy activa, ¿cómo podríamos explicar el poco e intermitente relacionamiento a nivel de los Gobiernos regionales y locales? La respuesta a la que hemos arribado resulta evidente al momento de contrastar las realidades sociales y económicas en la zona.

En este sentido, Grisales (2005) señala que si uno de los lados de la frontera no transita de manera similar con los demás corre el riesgo de detener la marcha de los procesos de los tres territorios. Se pone como ejemplo el caso de Tabatinga, cuyo régimen aduanero recibe beneficios de la zona franca de Manaus, beneficio que no goza ni el lado peruano ni el colombiano, pero que tiene repercusiones en la zona de frontera al momento de diseñar una integración. Desde el punto de vista político, resultaba difícil hacer no muchos años llegar a acuerdos entre los Estados en desarrollo e integración fronteriza, teniendo en cuenta lo estratégica que era considerada esta frontera, golpeada por el narcotráfico e incluso el terrorismo.

Por otro lado, teniendo en cuenta la situación de creación de dos ZIF en un solo espacio como es esta triple frontera, Grisales nos propone una ZIF Trinacional con la participación de los actores de las tres ciudades limítrofes. Este autor basa su propuesta en tres motivos: Primero por una razón histórica, ya que tradicionalmente la convivencia y el relacionamiento ha sido trinacional; segundo, porque los problemas que tiene la región tienen orígenes, desarrollos y repercusiones trinacionales, como el narcotráfico, el contrabando de madera, vegetales y animales, entre otros; y tercero, porque los procesos de integración y apertura a la economía mundial y regional no posibilitan la planificación del desarrollo fronterizo de un solo lado de la frontera sino de todos en conjunto por su mismo origen, su mismo desarrollo y las consecuencias recaídas en las tres partes (2005).

Londoño, por su parte, estima que el espacio de la triple frontera ha sido poco estudiado pero que es propicio para analizar la aproximación desde el campo de las relaciones internacionales, tomando en consideración a los actores internacionales y las dinámicas específicas entre los países y sus poblaciones. Este autor concluye que las autoridades oficiales deben consolidar un diálogo con las organizaciones sociales, así como enlazar los mecanismos de integración multilateral (como la OTCA), bilateral (como los ZIF) y no formal con las dinámicas propias de la Triple Frontera. Así, deben ser estudiados los distintos niveles de integración oficial y no oficial, sin pensar en procesos utópicos.

Al nivel del Gobierno central, hasta 2012, se conoce por parte de la Cancillería que para el sector norte de la ZIF se viene coordinando con Brasil la elaboración de su plan operativo. No obstante, se ha acordado entre ambos países la formulación de un plan

piloto en la frontera del río Yavari. Así, la frontera trinacional y representativa de esta investigación queda descartada por el momento, lo cual refleja en primer lugar las pocas facilidades que brinda esta área fronteriza para su desarrollo, al menos por parte de las instituciones estatales del lado peruano y también del brasileño.

Consideramos, asimismo, que al menos de la parte peruana, tanto el Gobierno regional, los Gobiernos locales fronterizos, la sociedad civil y las organizaciones sociales no han puesto mayores esfuerzos en cambiar la situación, formalizarla o buscar maneras de estructurar un diálogo con sus contrapartes brasileñas. Más bien existe la esperanza de que a través del Gobierno central se pueda generar dichas estructuras. Por ello, concordamos con Londoño en que debe verse de manera realista la integración en esta Triple Frontera, pero consideramos que en cuanto no exista una estructura que aglutine a los entes subestatales, el desarrollo será lento o nulo.

2. Sector Centro: El caso de Pucallpa (Ucayali) - Cruzeiro do Sul (Acre)

El Sector Centro de la ZIF Perú-Brasil, es sin duda el que despierta mayores desafíos en primer lugar porque en las áreas fronterizas no se encuentran grandes poblaciones, en segundo lugar porque la abrupta geografía ha hecho que sea difícil diseñar vías de comunicación, tanto para el Perú como para Brasil, y tercero, por el descuido histórico de los propios Gobiernos. Sin embargo, pareciera que se vislumbra una salida a este panorama negativo dado el interés del Gobierno Regional de Ucayali y su contraparte brasileña de Acre y la ciudad de Cruzeiro do Sul, que va de la mano con el desarrollo de la IIRSA, en especial con la construcción de una carretera y de una vía férrea que una Pucallpa con Cruzeiro do Sul.

En efecto, la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul, llamada también el “eje norte” o “interoceánica norte”, de una longitud aproximada de 180 kilómetros, permitiría enlazar al centro del país con Brasil, y las ciudades de Cruzeiro do Sul y Río Branco en el Estado de Acre, y Porto Velho en el Estado de Rondonia. Para Brasil esto equivaldría a tener una segunda vía hacia el Océano Pacífico, además de la interoceánica sur, que une al Perú con Brasil por Madre de Dios. No obstante, dicha construcción generaría impactos sociales y ambientales negativos, pues se invadiría el territorio del Parque

Nacional da Serra do Divisor en Brasil y la Reserva Territorial Isconahua en el lado peruano, ricos en biodiversidad, además de albergar pueblos indígenas en ellos (Verdum, 2010).

Por otro lado, existe un proyecto, ya aprobado por los congresos del Perú y Brasil, para la construcción de una línea férrea entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul, lo que generaría también los mismos impactos ambientales y sociales. Esta línea férrea se encargaría del transporte de soya de la región centro-oeste brasileña hacia el puerto del Callao (Verdum, 2010).

Las organizaciones ambientalistas y representantes de asociaciones indígenas y movimientos sociales en la región, han puesto en evidencia el impacto negativo sobre los territorios indígenas y las comunidades locales de estas dos posibles construcciones, por lo cual han solicitado en repetidas oportunidades declarar social y ambientalmente insostenible tanto el proyecto de construcción de la citada carretera binacional como de la vía férrea³⁰. Estos movimientos son ciertamente actores que intervienen y ejercen presión de manera marginal en la toma de decisiones, posición que podría volverse más decisiva con la implementación de consulta previa en el Perú. La participación de estos actores pasaría de la informalidad hacia la formalidad con la citada ley, teniendo decisión en la acción exterior tanto del Gobierno nacional como regional y local.

Cabe señalar que, en cuanto a la viabilidad económica del proyecto de carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul, los últimos estudios han concluido que sólo sería económicamente eficiente si más del 36% del tráfico de la interoceánica sur es desviado por esta carretera. Sin embargo, este estudio no toma en consideración los impactos ambientales y sociales del proyecto, los que serían significativos en la zona (Glave et al., 2012).

Debido a la falta de conocimiento e información para medir la magnitud de los impactos negativos del proyecto, una recomendación que se desprende de la investigación es que no se puede iniciar el debate acerca de trazos alternativos de la carretera, o incluso la factibilidad del proyecto de conexión ferroviaria, sin un previo ordenamiento territorial

³⁰ Ver sitio web: <http://servindi.org/actualidad/75974> (visto el 1 abril de 2013).

y zonificación económica ecológica de la región. En ese sentido, las nuevas investigaciones acerca de los costos y beneficios de la interconexión entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul deberán estar enmarcados en un proceso de ordenamiento territorial para la integración fronteriza y el desarrollo sostenible de los bosques de Ucayali y Acre.

Por otro lado, en cuanto a los acuerdos entre Gobiernos centrales, al igual que con el sector norte, en el centro también se ha acordado la formulación de un plan piloto, escogiéndose a la zona del Purús como prioridad. Sin embargo, este plan piloto, que tiene su correlato con el Plan de Acción de Purús reseñado en el capítulo anterior, no será objeto de estudio del presente trabajo. A este respecto, solo cabe mencionar que la Cancillería ha informado que se encuentra en evaluación dicho plan con el apoyo de instituciones técnicas peruanas a fin de ser alcanzada a la Cancillería brasileña. Asimismo, la Cancillería peruana destaca avances en la integración fronteriza en este sector, en especial en cuanto a los vuelos transfronterizos entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de la participación local en el proceso de integración a través de los comités de frontera y los foros de municipios fronterizos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

A nivel subestatal, cabe destacar que en el período de estudio ha existido un dinámico relacionamiento entre autoridades del Gobierno Regional de Ucayali con sus contrapartes brasileñas. En este sentido, se ha podido observar una clara práctica paradiplomática en este sector, que ha tenido como característica la supervisión directa por la parte peruana del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta práctica paradiplomática se ha llevado a cabo a través de reuniones bilaterales, que desde 2003 han sido frecuentes. Así, podemos mencionar la reunión de la Comisión de Integración y Comercio Bilateral Perú-Brasil llevada a cabo en 2003, que dentro de una de sus conclusiones incluía el inicio de la construcción de la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Ese mismo año, le siguió un Acta de Compromiso entre las autoridades de Cruzeiro do Sul y la Región Ucayali, que tuvo como acuerdos promover binacionalmente los medios de unión fronteriza y la integración aérea y vial entre las dos regiones, así como establecer medios de coordinación entre las autoridades de ambos países para estos fines, entre otros. En 2004, se vuelven a reunir las autoridades regionales y firman una nueva Acta de Intenciones, en la cual declaran de interés mutuo el desarrollo del eje

comercial y de integración Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Y así se han sucedido reuniones que resaltan la importancia de este eje³¹.

3. Sector Sur: El Caso de la Triple Frontera Perú-Brasil-Bolivia

El caso de la triple frontera Perú-Brasil-Bolivia es a nuestra opinión el más emblemático y de mayor desarrollo hasta la actualidad en toda la frontera Perú-Brasil. Desde el punto de vista de infraestructura, se destaca la construcción de la Carretera Interoceánica y del puente binacional, el mejoramiento de los puestos de control fronterizo, el interés de ambos Gobiernos por el desarrollo de la zona, así como tener a una sociedad civil organizada interesada en el desarrollo e integración fronteriza.

En este sector de la frontera con Brasil, el Gobierno central ha buscado impulsar la integración y el desarrollo fronterizo, incentivando la relación de los entes subestatales. A partir de inicios del siglo XXI, los Gobiernos centrales han intensificado su relación en este sector con el establecimiento de la alianza estratégica (2003) y la suscripción de tratados bilaterales. Dentro de estos tratados podemos destacar los que crean el Comité de Frontera Iñapari-Assis Brasil, la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil (ZIF Perú-Brasil) y el Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

El Comité de Frontera Iñapari-Assis Brasil, creado en 2000, a iniciativa de las Cancillerías de ambos países sería una instancia previa al GTB sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo, a fin de resolver asuntos de interés de las comunidades fronterizas. No obstante, luego de doce años de vigencia de este mecanismo su actuación ha sido esporádica y poco relevante.

En cuanto al Sector Sur de la ZIF Perú-Brasil, el Gobierno Regional de Madre de Dios ha indicado que para que pueda operar ésta sería necesaria la continuidad en el ejercicio de planeamiento conjunto del desarrollo fronterizo; mayores avances en la simplificación y uniformización de los documentos y trámites de frontera; mayor coordinación de los servicios de migración, aduana, policía, tránsito, transporte, sanidad

³¹ Ver sitio web del Gobierno Regional de Ucayali: [www. http://www.regionucayali.gob.pe/](http://www.regionucayali.gob.pe/) (Visto el 1 de abril de 2013).

agropecuaria, turismo, salud; mayor definición y promoción de un portafolio binacional de proyectos de infraestructura productiva, física y social; mayor apoyo de instituciones nacionales a cargo de las políticas de desarrollo fronterizo de cada país; mayor coordinación entre autoridades binacionales; así como mayor coordinación con la sociedad civil³². Esta declaración es sin duda muestra de una mayor intervención de las autoridades regionales en el planteamiento del desarrollo e integración fronteriza binacional.

Un hecho importante en la relación en este sector sur ha sido la construcción de la Carretera Interoceánica Sur, parte del eje Perú-Brasil-Bolivia de la IIRSA. Esta construcción ha sido cuestionada también por los impactos directos y negativos en el medio ambiente y en poblaciones vulnerables, al atravesar territorios indígenas y áreas de ecosistemas sensibles y de gran biodiversidad. A ello se unen otros impactos indirectos, como el incremento de la extracción ilegal de recursos naturales producto de la migración y el crecimiento poblacional urbano, así como en los últimos dos años una crisis humanitaria con ciudadanos haitianos deseosos de cruzar hacia Brasil. Aunque la construcción de la carretera interoceánica tiene todos estos aspectos negativos, consideramos que los impactos positivos son mayores, que pueden ser clasificados en directos, como la reducción de los costos operativos del transporte y ahorro en los tiempos de viaje de los pasajeros; así como indirectos, como el incremento al valor agregado sectorial en el campo agrícola, maderero, turístico y cementero (Bonifaz y Urrunaga, 2009). Esta interconexión vial permite la unión entre el Océano Pacífico con el Atlántico lo que genera la ampliación del mercado de productos peruanos hacia estados brasileños, especialmente de Acre y Rondonia. Por otro lado, se genera también un nuevo circuito turístico.

A nivel regional podemos empezar haciendo una comparación entre la Región de Madre de Dios y el Estado de Acre. Este último es un Estado brasileño con mayor planificación, más oferta de servicios como salud, educación y seguridad. Por su parte, Madre de Dios tiene una débil institucionalidad, afectada por conflictos sociales. El Gobierno Regional de Madre de Dios tiene una estrecha relación con la Cancillería peruana, que le provee de asesoría en temas relacionados con la integración fronteriza,

³² Ver: Gobierno Regional de Madre de Dios. Estrategias para el Desarrollo y la Integración Fronteriza de Madre de Dios 2011-2021. Versión Preliminar.

la que se constituye como una herramienta importante dado que el Gobierno Regional tiene sólo una década de funcionamiento. Posee una Oficina de Cooperación Técnica Internacional, la cual, conjuntamente con la Vicepresidencia Regional, se encargan de las relaciones internacionales de este ente subestatal.

Como parte de las gestiones realizadas a nivel internacional, el Gobierno Regional se encargó de la organización de la octava edición del Foro MAP, en setiembre de 2009, siendo este foro un nuevo mecanismo de relacionamiento de este ente subestatal con sus pares de Acre y Pando, con todos los componentes de la sociedad, las autoridades locales, con la especial característica que no interviene el Gobierno central, sino solamente como invitado.

Creado en el año 2000, los Foros MAP basan su éxito en el carácter ciudadano, voluntario, libre y hasta cierto punto informal de la iniciativa, en la ausencia de jerarquías establecidas y en la adopción de un esquema institucional flexible y abierto, determinado por la periodicidad de las reuniones anuales y por la voluntad de participar (Chávez et al., 2005). Luego de nueve ediciones de Foros hasta 2012, se ha logrado la suscripción de acuerdos, cartas de intenciones, convenios trinacionales y binacionales, priorizando programas relativos al manejo integrado de cuencas transfronterizas, la educación ambiental, la atención integral a comunidades nativas y campesinas, el manejo integrado de áreas naturales protegidas, el control de quemas y cambios climáticos, entre otros.

A nivel local, es necesario resaltar la labor de la Municipalidad Provincial de Tahuamanu, cuya sede principal se ubica en la localidad de Iñapari, a pocos metros de la línea fronteriza con Brasil, que posee un paso de frontera unido por el puente binacional, llamado “puente de la integración”, inaugurado en enero de 2006. Este municipio fronterizo ha participado en diversos mecanismos de integración fronteriza tanto los creados por el Gobierno central, como el Comité de Frontera Iñapari-Assis Brasil y el Comité Trinacional de Fronteras Iñapari- Assis Brasil - Bolpebra; como el Comité de Fronteras Trinacional, generado a través del impulso de la iniciativa MAP y en el que participaban cinco municipios fronterizos por país.

Tanto el Comité de Frontera Iñapari- Assis Brasil como el Comité Trinacional Iñapari- Assis Brasil - Bolpebra han tenido reuniones esporádicas y no ha habido un seguimiento a los acuerdos generados, en gran medida por la falta de presupuesto para llevarlos a cabo. Resulta entonces que estos mecanismos son ejercicios interesantes de acercamiento local fronterizo pero que no redundan en un desarrollo concreto. Es en este momento que se necesita la activa participación de las Cancillerías a fin de evitar que se pierda el diálogo alcanzado hasta la fecha. Por su parte, el Comité de Fronteras Trinacional, impulsado por la iniciativa MAP, constituido como un foro de discusión de asuntos de interés común para apoyar, facilitar y fortalecer las acciones conjuntas para el desarrollo sostenible de la región MAP, es considerado por ciertos autores (Chávez et al., 2005) como una suerte de mecanismo de descentralización de las relaciones internacionales y de la “política exterior” desde la centralidad burocrática del Poder Ejecutivo hasta las instancias municipales. De este modo, este Comité exige que los tratados, acuerdos y convenios se acerquen a la realidad de las fronteras, dejando en segundo plano las formalidades, que en gran medida sólo han retrasado la integración a su entender.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. De acuerdo a la tesis transformacionalista, la globalización contemporánea está constituyendo una reingeniería del poder, de las funciones y de la autoridad de los Gobiernos nacionales, en el marco de una transformación de la relación entre soberanía, territorialidad y poder estatal. La globalización entonces, se asocia con un régimen soberano y con la aparición de nuevas formas poderosas no territoriales de organización económica y política en el ámbito global, tales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, y las agencias reguladoras internacionales, que señalan la creciente incidencia de actores no-estatales en el sistema internacional. En ese sentido, también podemos incluir a los entes Subestatales, entendidos como los Gobiernos Regionales y locales peruanos y los Estadales y municipales brasileños.
2. Las Constituciones brasileña y peruana, de 1988 y de 1993 respectivamente, toman en cuenta a la descentralización, con lo cual empiezan a empoderar a sus entes subestatales. Esta situación se ve reflejada en los hechos en la década de 1990 en Brasil, con las actuaciones de los Estados y Municipios brasileños, y recién al iniciar el siglo XXI en el Perú, con la dación de una serie de normas legales de descentralización, que crean los Gobiernos Regionales y dan mayor poder a los Gobiernos Locales.
3. Consideramos que la política exterior debe entenderse de una manera más amplia, de modo que para su formulación y ejecución participen entidades estatales (Gobierno central), así como también las no estatales (Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, ONG, sociedad civil, etc.).
4. Hemos podido observar que los mecanismos informales de desarrollo fronterizo en la frontera Perú-Brasil existen; no obstante, en su mayoría resultan ser muy débiles y no representan un desafío al poder estatal y su política exterior. Por el contrario, al reconocer esa debilidad, estos mecanismos informales buscan un reconocimiento

por parte de los Gobiernos nacionales y se someten generalmente a sus directivas. En ese sentido, la política exterior de los Gobiernos nacionales del Perú y Brasil no se encuentran desafiadas por un poder subestatal.

5. Así los principales actores del relacionamiento fronterizo entre el Perú y Brasil siguen siendo los Gobiernos centrales, representados por sus Cancillerías, los cuales han diseñado un marco normativo de la Zona de Integración Fronteriza entre ambos países, creada en 2009, pero que todavía no obtiene resultados porque no ha sido implementada.
6. La actuación de los tres Gobiernos Regionales en el relacionamiento fronterizo es incipiente, en gran medida por la poca vida institucional de estos entes subestatales, creados en 2002, con autoridades elegidas recién en 2003. Sus estructuras institucionales adolecen de limitaciones; sin embargo, a pesar de ello, es preciso resaltar los esfuerzos que han realizado principalmente los Gobiernos regionales de Ucayali y Madre de Dios para relacionarse con el Estado de Acre, con y sin el auspicio de las respectivas Cancillerías.
7. En cuanto a la triple frontera Perú-Brasil-Colombia, consideramos, asimismo, que al menos de la parte peruana, tanto el Gobierno regional, los Gobiernos locales fronterizos, la sociedad civil y las organizaciones sociales no han puesto mayores esfuerzos en cambiar la situación, formalizarla o buscar maneras de estructurar un diálogo con sus contrapartes brasileñas. Por ello, debe verse de manera realista la integración en esta Triple Frontera, pero consideramos que en cuanto no exista una estructura que aglutine a los entes subestatales, el desarrollo será lento o nulo.
8. Con respecto Sector Centro de la ZIF, particularmente al eje Pucallpa-Cruzeiro do Sul, y la posibilidad de una interconexión vial entre ellos, cabe señalar que aún no existe un cabal conocimiento e información para medir la magnitud de los impactos negativos del proyecto, por lo cual no se puede iniciar el debate acerca de trazos alternativos de la carretera, o incluso la factibilidad del proyecto de conexión ferroviaria, sin un previo ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica de la región. En ese sentido, las nuevas investigaciones acerca de los costos y beneficios de la interconexión entre Pucallpa y Cruzeiro do Sul deberán

estar enmarcados en un proceso de ordenamiento territorial para la integración fronteriza y el desarrollo sostenible de los bosques de Ucayali y Acre.

9. Consideramos que el Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil es el que mayor desarrollo ha tenido, tanto por los mecanismos de relacionamiento fronterizo que ha creado el Gobierno Central, como los mecanismos no formales que han creado los entes subestatales y las organizaciones civiles. En ese sentido se destacan los Foros MAP como el mecanismo no formal más representativo de toda la zona fronteriza con Brasil. Luego de nueve ediciones de Foros hasta 2012, se ha logrado la suscripción de acuerdos, cartas de intenciones, convenios trinacionales y binacionales, priorizando programas relativos al manejo integrado de cuencas transfronterizas, la educación ambiental, la atención integral a comunidades nativas y campesinas, el manejo integrado de áreas naturales protegidas, el control de quemadas y cambios climáticos, entre otros.
10. Finalmente, recomendamos que se determine expresamente que la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú pueda estar encargada de temas paradiplomáticos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Iñaki

- 1999 Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry About a Concept in Search of a Definition. Londres. En: Aldecoa, Francisco y Michael Keating. Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments.

Banco Interamericano de Desarrollo

- 2006 Construyendo un nuevo continente. Un enfoque regional para fortalecer la infraestructura suramericana. Ver en el Archivo Digital: http://www.iirsa.org/bancomedios/difusion/info06_construyendo_contine nte_nuevo_bid.pdf. Visto el 16 de octubre de 2011.

BCEUF, Jean-Luc y Magnan, Manuela.

- 2006 Les collectivités territoriales et la décentralisation. París: La Documentation Française, 2º. Ed. 2006.

Bonifaz, Jose Luis; y Urrunaga, Roberto.

- 2009 Beneficios Económicos de la Carretera Interoceánica. Lima: Centro de Integración de la Universidad del Pacífico.

Camargo, Aspasia.

- 2009 Federalism and National Identity. En: Sachs, Ignacy, Wilhelm, Jorge Pinheiro, Paulo Sergio. Brazil: a Century of changes. North Carolina: The University of North Carolina Press. Brazil: a Century of changes. 2009. pp. 246-247.

Chavez, Abdón; Aguilar, César; y Tirina, Pablo

- 2005 Pensando la Amazonía desde Pando. El MAP, una iniciativa trinacional de desarrollo. La Paz: Fundación PIEB.

Cuti Sánchez, Luis Ahmed

2010 La Paradiplomacia en la Integración Fronteriza Perú-Brasil: El caso de la Región Madre de Dios y el Estado de Acre. Trabajo de Investigación presentado para la obtención de la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú.

Ferrando Badía, Juan

1979 La región y el Estado regional. En: Federalismo y Regionalismo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1979. p. 337.

García, Caterina

1996 La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales. En: Revista de Estudios Políticos. Ver en el Archivo Digital: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_091_239.pdf. Visto el 20 de octubre de 2011.

Glave, Manuel; Hopkins, Álvaro; Malky, Alfonso y Fleck, Leonardo

2012 Análisis Económico de la Carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Documento en Discusión. N° 3. Junio 2012.

Grisales, Germán

2005 ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinnacional? En: Aldea Mundo. Año 10. N° 18. Mayo 2005. Pp. 54-61.

Hague, Rod; Harroup, Martín; y Breslin, Shaun.

1998 Political Science. Nueva York: Worth Publishers. Segunda Edición.

Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; y Perraton, Jonathan

2002 Transformaciones Globales. México: Oxford University Press.

Hill, Christopher

2003 The Changing Politics of Foreign Policy. London: Palgrave.

La Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú

2002 Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.

Londoño, Edgar

2012 Da integraçao fronteirica à integraçao regional: O Caso da Tríplice Fronteira Colombia, Brasil e Peru. En: EXTRAPRENSA (USP), Ano VI. Nº 10. Junho 2012. Pp. 130-139.

Mateos, Raquel

La Pócima de la Paradiplomacia. Ver en el Archivo Digital:
<http://www.cafebabel.es/article/728/la-pocima-de-la-paradiplomacia.html>. Visto el 01 de julio de 2012.

Maúrtua de Romaña, Oscar

1995 Derecho Internacional y Política Exterior. Lima: Marina de Guerra del Perú. 1995.

Milani, Carlos y Ribeiro, María

2010 Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”. En: Geopolítica(s). 2010. Vol. 1. Núm. 1. Pp. 23-40.

Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza

2012 Desarrollo e Integración Fronteriza. Lima. 2012.

Nascimento, MariaLuiz

Relações internacionais Federativas: O papel dos Municípios Brasileiros.
Ver en el Archivo Digital:
http://www2.oabsp.org.br/asp/comissoes/comercio_exterior/artigos/relacoes_internacionais.pdf. Visto el 04 de octubre de 2011.

Noria Freyre, Enrique Augusto.

2000 Política exterior del Perú y la acción exterior de sus gobiernos regionales y municipales: Teoría y práctica y propuesta de reglamentación. Tesis ADP.

North, Douglass C.

1995 Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México: Fondo de Cultura Económica .

Oliveros, Luis

2002 El Concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN. Febrero 2002.

Paquin, Stéphane.

Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée des relations internationales? Ver en el Archivo Digital: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2-page-129.htm>. Visto el 1 de julio de 2012.

Pardo, José Luis

1995 La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas - Teoría y Práctica. Colección Escuela Diplomática N° 01. Madrid.

Scholte, Jan Aart

2001 The Globalization of World Politics. En: Baylis, John y Smith, Steve. The Globalization of World Politics. Londres: Oxford University Press.

Seoane, Alfredo

2000 Desarrollo Fronterizo: construyendounanueva agenda. La Paz: Instituto Sur-Norte de Estudios Internacionales, Universidad de la Cordillera.

Verdum, Ricardo

2010 El Nuevo Extractivismo Desarrollista en Sudamérica

En: Programa de las Américas Reporte (Washington, DC: Center for International Policy, 14 de enero de 2010).

Vieira, Edgar

2008 La formación de espacios regionales en la integración de América Latina.
Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Zas Friz, Johnny

2008 La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización (2002-2008).

Lima: Palestra Editores.

