

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS



POLÍTICAS PÚBLICAS Y DINÁMICAS TERRITORIALES EN UNA REGIÓN
TRI-FRONTERIZA: ANÁLISIS DE LA OCUPACIÓN Y USO DEL SUELO EN
IÑAPARI, ASSIS BRASIL Y BOLPEBRA

TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN
GEOGRAFÍA Y MEDIO AMBIENTE

AUTOR

Julio Iván Torres Hoyos

ASESOR:

Zaniel Israel Novoa Goicochea

Lima, mayo de 2019

RESUMEN

La presente investigación aborda el tema del impacto de la implementación de las políticas públicas en la ocupación y uso del territorio en las tres zonas que componen la frontera tripartita entre Iñapari (Perú), Assis Brasil (Brasil) y Bolpebra (Bolivia). A partir del recojo de información de distintas fuentes (revisión de archivo y trabajo de campo en la zona de análisis), se ha encontrado que las políticas públicas implementadas por cada uno de los tres Estados han tenido un impacto directo en el modelo de ocupación actual del territorio, promoviendo distintos usos del suelo que van desde una ocupación extensiva por medio de la ganadería y la agricultura, hasta la actividad forestal, la explotación sostenible y la creación de extensas áreas naturales protegidas en los tres países.

Palabras clave: ocupación; uso del territorio; Iñapari; Bolpebra; Assis Brasil; tri-frontera; Amazonía; Perú; Brasil; Bolivia

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen	2
Índice de contenido	3
Índice de tablas	4
Índice de figuras	5
Índice de mapas	6
Índice de gráficos	7
Introducción	8
CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA	10
1.1 Elementos teóricos del estudio	10
1.1.1 Una aproximación al concepto de “frontera”	10
1.1.2 Desarrollo e integración fronteriza	14
1.1.3 Planificación del desarrollo territorial en América Latina	17
1.2 Metodología	23
1.2.1 Método y tipo de investigación	23
1.2.2 Procedimiento	25
1.2.3 Instrumentos metodológicos	26
CAPÍTULO 2: CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA, BRASIL Y PERÚ	28
2.1 La región tri-fronteriza de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra	28
2.1.1 Población y crecimiento demográfico	29
2.1.2 Articulación del territorio	33
2.2 Políticas amazónicas y fronteras en Brasil, Perú y Bolivia	35
2.2.1 Políticas amazónicas y fronteras en Brasil	35
2.2.2 Políticas amazónicas y fronteras en Perú	40
2.2.3 Políticas amazónicas y fronteras en Bolivia	45
CAPÍTULO 3: APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPACTO EN LAS DINÁMICAS TERRITORIALES	48
3.1 Evolución de la ocupación y uso del suelo en la tri-frontera	48
3.2 Modelo de ocupación actual	53
3.3 El rol de las políticas públicas en la ocupación y uso del territorio	60
3.4 Escenario tendencial	61
Conclusiones y recomendaciones	65
Bibliografía	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Cantidad de población en la región tri-fronteriza	29
Tabla 2: Evolución poblacional de Assis Brasil, Acre y Brasil	30
Tabla 3: Evolución poblacional de Bolpebra	31
Tabla 4: Localidades de la tri-frontera, según población urbana y rural	31



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Enfoques y contenidos de la Gestión de fronteras	16
Figura 2: Esquema metodológico de la investigación	24
Figura 3: Imagen satelital de la tri-frontera de Brasil, Perú y Bolivia	32
Figura 4: Imagen satelital de la red vial del municipio Assis Brasil	34
Figura 5: Comparación de la evaluación poblacional entre Assis Brasil, Acre y Brasil	52



ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Mapa de ubicación de la zona tri-fronteriza de Perú, Brasil y Bolivia	28
Mapa 2: Evolución de la deforestación en la tri-frontera de Assis Brasil, Bolpebra e Iñapari	49
Mapa 3: Unidades de conservación en Assis Brasil, Acre	54
Mapa 4: Territorio de la provincia Tahuamanu, Madre de Dios	57
Mapa 5: Comunidades y concesiones forestales en Bolpebra	58



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución poblacional de Iñapari	30
Gráfico 2: Área deforestada en la zona de la tri-frontera (en hectáreas)	50
Gráfico 3: Área deforestada de la región tri-fronteriza, por zona (en hectáreas)	51



INTRODUCCIÓN

Los territorios fronterizos amazónicos han sido considerados regiones marginales para los Estados sudamericanos a lo largo de su historia, lo cual se evidencia en los bajos niveles de desarrollo en la mayoría de estos espacios. Sin embargo, en las últimas décadas, los gobiernos de estos países han buscado fomentar la ocupación de dichos territorios a través de ciertas estrategias que han generado diversos impactos y conflictos. La cuenca alta del río Acre – territorio donde se encuentra la tri-frontera entre Perú, Brasil y Bolivia –, no ha sido ajena a esta realidad y en los tres lados de la frontera, la ocupación y uso del suelo ha obedecido a dinámicas socio-económicas y políticas públicas particulares para cada zona, de acuerdo a cada Estado involucrado. En consecuencia, las tres zonas presentan niveles de desarrollo desiguales, con distintos impactos en sus ecosistemas y diversos conflictos que han surgido por el uso del suelo.

En el contexto de integración sudamericana, la construcción de la Carretera Interoceánica Sur, que une los tres territorios, ha generado cambios en las diferentes dinámicas que impactan directamente en esta frontera tripartita. Sin una adecuada planificación, estos impactos podrían generar una degradación del frágil ecosistema amazónico de la zona y grandes conflictos por el uso del suelo. En este sentido, la presente investigación aborda el tema del impacto que generan las políticas públicas en esta región fronteriza, particularmente respecto a la ocupación y el uso de dicho territorio, con el fin de responder a la siguiente pregunta: *¿cuál es el impacto de la aplicación de diferentes políticas públicas en la ocupación y uso del territorio tri-fronterizo de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra?*

El objetivo principal de esta investigación es *analizar el impacto de la implementación de las políticas públicas en la ocupación y uso del territorio en tres zonas de la frontera tripartita de Perú, Brasil y Bolivia*. Asimismo, se plantearon los siguientes objetivos específicos: i) identificar las políticas aplicadas por cada Estado involucrado

que han tenido impacto en el territorio tri-fronterizo de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra; ii) analizar las dinámicas territoriales y el modelo de ocupación actual en la tri-frontera; e iii) identificar el escenario tendencial a futuro derivado del modelo de ocupación y uso de suelo actual, que sirva de base para la elaboración de estrategias conjuntas para el desarrollo sostenible de la región.

La hipótesis central del estudio sostiene que la aplicación de diferentes políticas públicas en cada zona de la frontera genera diferentes dinámicas territoriales y/o patrones de ocupación y de uso de suelo. Por ello, este trabajo busca contribuir con un conjunto de propuestas de lineamientos que coadyuven a un desarrollo territorial sostenible. Este documento está dividido en tres capítulos: el primero presenta una perspectiva teórica sobre los conceptos de “frontera”, “región fronteriza” y el fenómeno de la “integración fronteriza” en la zona, que sirven de base para abordar las diferentes estrategias aplicadas por los países latinoamericanos para promover el desarrollo territorial. Además, se exponen los aspectos metodológicos de esta investigación, basados principalmente en i) técnicas de análisis y diagnóstico territorial; ii) el análisis multi-temporal de imágenes satelitales; y iii) recolección de información a través de encuestas y entrevistas.

El segundo capítulo presenta la caracterización del territorio tri-fronterizo de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra, particularmente sus dinámicas demográficas y procesos de articulación. Asimismo, se abordan los intentos de los Estados involucrados, en forma de políticas públicas, para i) lograr la ocupación de sus territorios amazónicos con fines geopolíticos; ii) desarrollar actividades productivas; y iii) gestionar la ocupación de sus territorios. Finalmente, el tercer y último capítulo expone el análisis del impacto de dichas políticas en las dinámicas territoriales de la región. A partir del análisis de la evolución de la ocupación y uso del suelo en la frontera tripartita y el modelo de ocupación actual, se evalúa el rol de las políticas sobre el fenómeno. Finalmente, se presenta un escenario tendencial, que puede servir de base para un esfuerzo futuro de planificación integrada del desarrollo en esta región.

CAPÍTULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLOGÍA

1.1 Elementos teóricos del estudio

1.1.1 Una aproximación al concepto de “frontera”

Desde una perspectiva analítica, el término “frontera” puede tener dos acepciones distintas: frontera como línea o como una zona. La primera acepción entiende este término como un límite específico establecido para dividir dos territorios, que depende de una autoridad central (el Estado), y que cuenta con significación política; mientras que la segunda acepción hace referencia a una región más amplia que abarca toda la zona de contacto entre sociedades, la cual es difícil de delimitar, no depende necesariamente de una autoridad central y se basa en la interacción de los diferentes actores que se encuentran en el territorio (Novoa 2013).

Así, el concepto de “frontera” puede constituirse como un factor de integración, en la medida en que sea una zona de interconexión mutua, en la que ocurre una constante manipulación de estructuras sociales, políticas y culturales diferentes. En contraste, el concepto de “límite” es concebido como un factor de separación, pues separa unidades políticas soberanas y permanece como un obstáculo físico, sin considerar la presencia de ciertos elementos comunes de tipo físico-geográfico o cultural. (Machado 1998: 42) Ambos fenómenos, ocurridos paralelamente a lo largo de la historia, han ocasionado dos escenarios problemáticos: i) la delimitación, relacionada con la concepción lineal de “frontera”, y ii) las relaciones de vecindad, referidas a la concepción zonal de la misma (Lapradelle 1928: 16)

Antiguamente, el concepto de “frontera”, como una línea rígida o inamovible, no existía: los primeros tratados de los que se tiene conocimiento no hacen mención a límites, como el egipcio-hitita del siglo XVIII a.C., sino que el límite estaba basado en la división

de las tierras fértiles. Durante el periodo del Imperio Romano y en la Edad Media surge la noción de los límites naturales (como el Danubio, para el caso romano y los cuatro ríos, para el caso de Francia medieval). Posteriormente, si bien el límite fiscal surgió del mundo musulmán y bizantino, todavía no se hablaba de un límite político propiamente dicho (Motta 1992: 20) La noción política del límite fronterizo apareció con el Estado absolutista, junto con las nociones jurídicas sobre soberanía, pueblo y territorio. Así, la idea de frontera como línea responde a un tipo de límite asociado al surgimiento de un orden geopolítico estatal, cuyo origen se remonta al Tratado de Westfalia y está relacionado con el concepto moderno de “soberanía”, entendido como el poder que ejerce el Estado dentro de su territorio (Gregory et al. 2009: 52).

Si bien la noción de linealidad de las fronteras tiene un carácter jurídico-político, la noción de “zonalidad” de la misma tiene una connotación socio-económica: mientras que un límite puede ser producto de un acuerdo político en un momento determinado, la frontera es concebida como el producto de una evolución histórica mucho más compleja (Hansen 2007: 234). La frontera constituye la manifestación de fuerzas organizadas en una porción de territorio situada en los confines de un Estado, que actúan de un lado al otro del límite, y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (por ejemplo, senderos, carreteras u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agrícolas o pecuarias; implantaciones industriales; centros educativos o de salud; etc.). Estos escenarios estimulan un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios que generan procesos con base en los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, “lo fronterizo” (Oliveros 2002: 4).

Por otro lado, la concepción de “zonalidad” de la frontera está íntimamente relacionada con el fenómeno de los frentes pioneros, los cuales se definen como “la expresión de una tendencia por el crecimiento del ‘*ecúmene*’, y la expresión en el espacio de fuerzas organizadoras, en las que los principales vectores son las poblaciones migrantes nacionales o no” (Novoa 2013). Este fenómeno ocurrió en todo el continente americano tras la llegada de los europeos y continuó con las nuevas repúblicas independientes. Estos espacios, considerados “tierras vírgenes”, fueron colonizados por

los nuevos pioneros, quienes, a su vez, fueron impulsados por los diversos Estados que buscaban incorporar estos territorios. Asimismo, hubo migraciones espontáneas de población en busca de nuevas tierras para el cultivo, ganadería o extracción de recursos naturales. En América del Sur, la región menos integrada a los diferentes centros nacionales fue la Amazonía, donde se presenció el pionerismo en su mayor dimensión, dado que los frentes pioneros acompañaron el proceso de delimitación de las fronteras sudamericanas y dieron soporte a las demandas de los diversos Estados sobre estos territorios (Perrier 2007: 63).

Del mismo modo, en la tipología usada para la gestión de espacios fronterizos, se suele establecer la diferencia entre área, zona y región fronteriza, basada principalmente en la escala del territorio. En este sentido, la región fronteriza es la de mayor alcance (SELA 2012: 12) y se define como aquella que está determinada por el tipo de procesos sociales que se establecen en estos territorios, donde los límites internacionales (la “línea fronteriza”) se convierten en factores que dinamizan las relaciones de intercambio y comercio fronterizo, lejos del rol formal que les asignan los tratados y las leyes. Más bien, se trata de una región cuya extensión y límites no coinciden con la línea demarcatoria internacional, ni necesariamente con los límites político – administrativos preexistentes de las áreas limítrofes, sino que surge un Espacio Regional Fronterizo (Meza 2011: 21)

Por su parte, las estructuras espaciales son entendidas como aquellas que reflejan la capacidad y grado de especialización de las fuerzas interactuantes para organizar el espacio a escala local, regional y nacional (Oliveros 2022). Estas se pueden identificar dentro de las fronteras andino-amazónicas: el sub-espacio urbano; los sub-espacios de la periferia activa (espacio rural o extractivo vinculado al modelo urbano-industrial); y los sub-espacios de la periferia pasiva (espacios tradicionales o marginales). La combinación de los últimos puede resultar en distintos tipos de “situaciones de frontera”, tales como:

- La frontera ausente, donde no hay población ni intercambios entre ambos lados;
- La frontera embrionaria, donde ocurre una relación fundamental en espacios de periferia pasiva;

- La frontera en construcción, donde se da la interrelación entre espacios de periferia activa;
- La frontera consolidada, donde ocurre la interrelación de sub-espacios urbanos y de periferia activa (Novoa 2015)

Para el caso de Sudamérica – y, en general, en todo el mundo – la concepción lineal de las fronteras ha predominado hasta mediados del siglo XX, lo que ha desencadenado problemas como i) la concentración de esfuerzos en la delimitación o demarcación; ii) la consideración del país vecino como un potencial enemigo al que hay que “contener”; iii) la falta de reconocimiento de las características propias de cada región fronteriza como un intento de homogeneizarlas (social, cultural y económicamente) con las zonas centrales de cada país; iv) el otorgamiento de la autoridad a militares y policías; e v) ignorar las estrechas y particulares interrelaciones existentes entre estos territorios (Ramírez 2011: 430 – 433).

Esta concepción de los espacios fronterizos ha cambiado durante las últimas décadas: la Unión Europea constituye un gran ejemplo pionero de integración y “desfuncionalización” de las fronteras en Europa Occidental. Por su parte, en América del Sur, desde la década de 1970, se han evidenciado una serie de procesos de integración que llevaron a la formación de diferentes bloques regionales hasta la fecha. Sin embargo, debido al carácter político y comercial de estas iniciativas, las fronteras del continente no han perdido sus funciones.

En el contexto de la globalización y la tendencia a la regionalización – o formación de bloques regionales –, las fronteras nacionales cobraron una nueva dimensión en términos no solo geopolíticos, sino también geo-económicos. Esto implica la tendencia a la desaparición de ciertas características y la aparición de otras, como la flexibilización, solidificación o militarización de las fronteras, de acuerdo a los intereses de los Estados involucrados y de las grandes potencias económicas (Novoa 2013).

Debido a las exigencias de la competencia global, los territorios organizados tratan de incorporar la mayor cantidad posible de factores que contribuyan a posicionarse

como “ganadores del juego” y, para ello, deben dotarse de una maleabilidad que les permita modificar su propio contenedor y contenido, es decir su forma, sus límites y su complejidad (Boiser 2003: 29). Asimismo, estos procesos han impulsado la conformación de diversos espacios de colaboración, participación y desarrollo conjunto de carácter binacional o transnacional tanto en cuestiones sociales y culturales, como en la definición de políticas de Estado referidas a los procesos de integración fronteriza (Novoa 2013).

1.1.2 Desarrollo e integración fronteriza

A. Desarrollo fronterizo

En la actualidad, el modelo de ocupación y uso del territorio en la actualidad ha generado procesos desiguales de desarrollo que favorecen a las regiones más competitivas y relegan a las periferias, las cuales presentan inferiores condiciones de vida con relación a los principales centros nacionales. Este subdesarrollo de las regiones periféricas, tales como las fronteras, evidencia la necesidad de una aplicación de políticas de desarrollo que logren reducir dichos desequilibrios territoriales.

En este punto surge la importancia del concepto de *desarrollo fronterizo*, como un proceso que busca cerrar la brecha entre los desiguales niveles de desarrollo en estas regiones y con relación al resto del país. En otras palabras, el desarrollo fronterizo constituye un proceso de incorporación de las regiones fronterizas al patrimonio activo de cada país y, a su vez, parte de una política nacional que busca i) mejorar la infraestructura; ii) implementar servicios básicos; iii) promover actividades productivas, iv) fortalecer la gestión local y regional, y v) velar por la sostenibilidad de la región fronteriza (Oliveros 2002: 6).

B. Integración fronteriza

Una de las principales herramientas del desarrollo fronterizo es la integración fronteriza, la cual se define como el proceso convenido por dos o más Estados que buscan propiciar su desarrollo con base en el aprovechamiento conjunto y complementario de

sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos. Este proceso generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral entre los Estados involucrados (Oliveros 2002: 7). En este sentido, necesario asumir la posibilidad de construir entidades supranacionales y formas de soberanía compartida para el manejo de asuntos que sobrepasan las fronteras nacionales y que deben ser abordados a través de la cooperación transfronteriza (Ramírez 2001: 439).

En América Latina, el desarrollo en regiones fronterizas a través de la integración cobró importancia a partir de la década de 1980; sin embargo, solo a mediados de la siguiente década, el enfoque de desarrollo e integración fronteriza se incluyó tanto en el ámbito teórico como en la agenda política de los Estados (Meza 2011: 28). En esta región destacan importantes ejemplos de intentos de integración fronteriza, ya sea de forma bilateral o a partir de organismos regionales, tales como: i) el Plan de desarrollo de la región fronteriza Perú – Ecuador; ii) el eje Cúcuta / Villa Rosario – San Antonio / Ureña, en la frontera entre Colombia y Venezuela; iii) el Plan Trifinio, entre El Salvador, Guatemala y Honduras; la integración fronteriza entre Brasil y Uruguay; iv) la integración fronteriza entre Costa Rica y Panamá. Asimismo, destacan los esfuerzos regionales realizados a través de la Comunidad Andina (CAN); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y la Comunidad del Caribe (CARICOM), los cuales revelan el gran interés en el tema generado en los Estados del hemisferio occidental durante las últimas décadas (SELA 2012: 24-55).

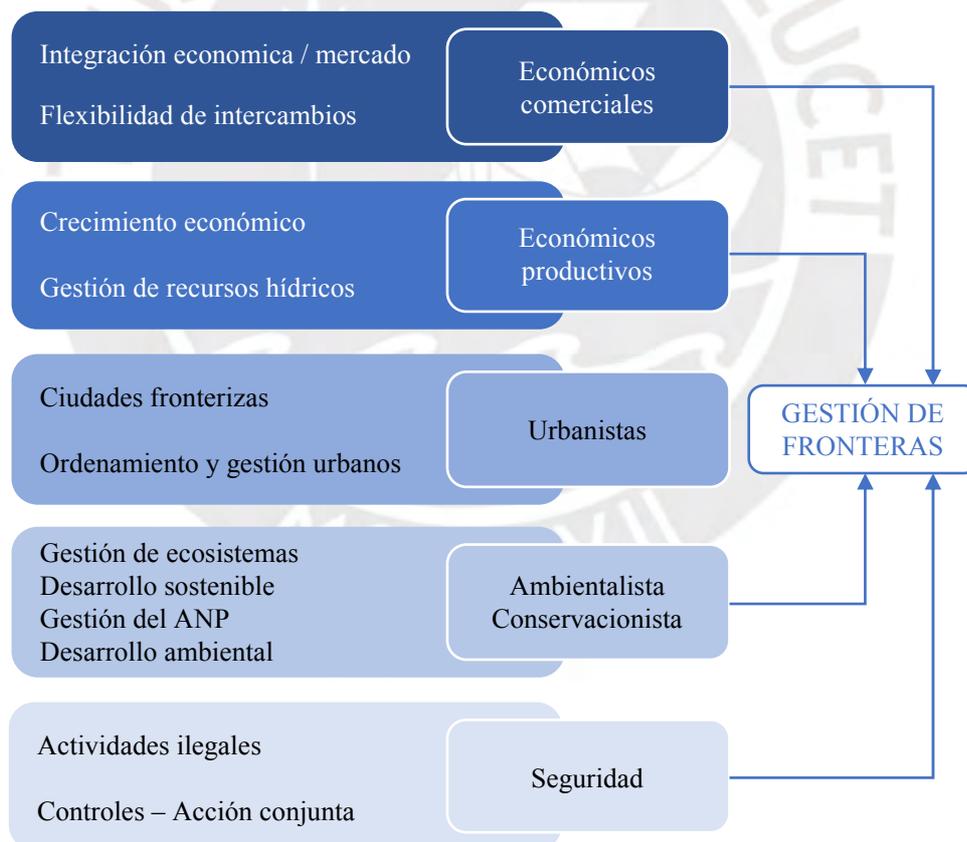
C. Gestión de fronteras

En el marco del desarrollo y la integración fronteriza, surge la *gestión de fronteras*, como un concepto polisémico que implica la coordinación de políticas nacionales para la ejecución y aplicación de las propuestas que permiten hacer efectiva la integración y el desarrollo fronterizo (Novoa 2015: 26). Particularmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la gestión fronteriza integral como “aquella que comprende la naturaleza multidimensional de la problemática fronteriza y que se adecúa a las particularidades geoeconómicas, políticas, sociales y ambientales de las zonas de

aplicación. Se realiza mediante un sistema de redes gubernamentales multinivel de los países fronterizos; que incorpora mecanismos de participación ciudadana adecuados a las dinámicas de relaciones de la población; y, en general, responde estratégicamente a las múltiples necesidades y oportunidades de las zonas fronterizas de los países (OIM 2012 en Novoa 2015).

Si bien este concepto implica diversos campos de conocimiento, es conveniente resaltar el carácter unitario de todo el proceso de gestión de fronteras, tal como se expone en la Figura 1:

Figura 1: Enfoques y contenidos de la Gestión de Fronteras



Fuente: Novoa 2015. Adaptación propia.

1.1.3 Planificación del desarrollo territorial en América Latina

Durante los últimos cincuenta años, tanto en América Latina como en todo el mundo, el campo del desarrollo territorial ha implicado la generación de políticas para su fomento, que han tenido diferentes resultados. El desarrollo desigual de los territorios dentro de un mismo país ha hecho necesaria la intervención estatal para acordar dichas brechas a través de la promoción económica. Sin embargo, a pesar de ser fundamental para lograrlo, el crecimiento económico por sí solo no garantiza el desarrollo en estas zonas, sino que debe estar acompañado por una planificación adecuada que permita el cumplimiento de dicho objetivo primordial. Para ello, se han implementado distintas estrategias territoriales bajo diversos paradigmas y herramientas, los cuales se exponen en el presente apartado.

A. Desarrollo regional

La política de desarrollo regional surge en países desarrollados ante la constatación de que el nivel de desarrollo socioeconómico no era homogéneo en todo el país, sino que tendía a polarizarse en ciertas áreas, lo que provocó disparidades dentro de un mismo territorio. En este contexto, el enfoque de los desequilibrios regionales cobra sentido y ha sido discutido ampliamente: uno de los pioneros fue Albert O. Hirschman, quien afirmó que, desde una perspectiva geográfica, el crecimiento necesariamente es desbalanceado. (1970: 184) Este autor sostuvo que dicho desequilibrio genera tanto regiones dinámicas como rezagadas, las cuales interactúan a través de *efectos de difusión* del desarrollo (efecto positivo) y de *polarización* (efecto negativo), al producirse migración de factores hacia las zonas más desarrolladas. El balance final de dichos efectos determinaría si las brechas se amplían o no (1970: 188).

Entre los principales antecedentes de esta política se encuentran i) la constitución de la Asociación Americana de Planificación Regional (1923); ii) la constitución de la Autoridad del Valle del Tennessee para el desarrollo regional de la cuenca alta del río Tennessee, en Estados Unidos (1993); iii) la creación de las Depressed Areas en Reino Unido (1945); iv) la publicación de “Paris et le desert français” por J.P. Gravier (1947);

v) el Plan National d'Aménagement du Territoire” en Francia (1950); entre otros. Esta política regional intenta evitar disparidades excesivas entre regiones, a través del uso de instrumentos de apoyo al desarrollo de aquellas menos favorecidas (Pujadas y Font 1998). El desarrollo regional iniciado en 1940 abarcó cuarenta años aproximadamente y contó con tres instrumentos: el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas; las políticas de regionalización; y los “polos de desarrollo” o “polos de crecimiento” entre los años 1970 y 1980 (Massiris 2012: 14).

B. Desarrollo de cuencas

En América Latina, el desarrollo regional a nivel de cuencas tuvo como referente el modelo de implementado por la Autoridad del Valle del Tennessee, por lo cual, entre los años 1940 y 1960, se conformaron la Comisión de Papaloapán en México; la Corporación del Valle del Cauca en Colombia; la Corporación del Río Santa en Perú; y la Corporación del Río San Francisco en Brasil (Dourojeanni 1994: 67). Estas creaciones significaron la presencia del Estado en algunas regiones menos favorecidas y una mejor ejecución de acciones que afecten el recurso hídrico, tales como el control de la calidad del agua y los fenómenos extremos (por ejemplo, inundaciones o sequías, entre otros), y la mejora de la gestión ambiental. Sin embargo, este enfoque perdió vigencia progresivamente en América Latina debido, en parte, a la descentralización del poder hacia las regiones y los municipios y, por ende, una reducción del rol del Estado nacional (Dourojeanni 1994: 74).

Finalmente, durante los últimos años, dada la creciente presión sobre los recursos hídricos y los efectos negativos del cambio climático, la gestión de cuencas transfronterizas ha cobrado creciente notoriedad, de conformidad con los acuerdos internacionales vigentes y los principios de cooperación, gestión integrada, sostenibilidad, prevención del daño y participación (Ministerio de Agricultura y Riego 2017). En este contexto, diversos países latinoamericanos han suscrito instrumentos para el manejo conjunto de los recursos hídricos transfronterizos.

C. Polos de desarrollo

Por su parte, los polos de crecimiento, o de desarrollo, trataron de minimizar los desequilibrios propios del desarrollo económico, a través de la implementación de nuevas empresas o industrias en un determinado punto del territorio, institucionalizándose mediante la participación política y la planificación, para promover mejores condiciones de vida para los habitantes pertenecientes a las comunidades circundantes (Lara, Barreto y Guitierrez: 125). El enfoque de los polos de desarrollo se basa en la idea de que “el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidades variables; se expande por diversos canales y con efectos terminales variables por el conjunto de la economía” (Perroux 1964: 155).

En el caso de América Latina, este enfoque se basa en los tres modelos predominantes de desarrollo económico: i) el primario exportador; ii) el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y iii) el de economía de mercado (Massiris 2012: 14). Sin embargo, la creación de polos de desarrollo alrededor de grandes centros urbanos, basada en el modelo de ISI, también impulsó oleadas migratorias del campo a la ciudad, que fomentaron el crecimiento desordenado de las urbes de destino. Este fenómeno desencadenó el desarrollo de la planificación del uso del suelo urbano como una de las estrategias territoriales más difundidas en América Latina (Massiris 2012).

D. Descentralización

Durante la década de 1980 surge una de las principales herramientas complementarias para el proceso de desarrollo regional: la descentralización, la cual se encontraba asociada a una economía de mercado que requería nuevas estrategias de gestión territorial que mejoraran la eficiencia del Estado. La descentralización tenía dimensiones política, administrativa y fiscal; en este sentido, sus objetivos eran i) lograr eficiencia fiscal a través de una mejor asignación de recursos fiscales; ii) acercar el gobierno a los ciudadanos, a través de programas sociales y provisión de servicios públicos; iii) dotar de autonomía y democratización a los poderes locales y regionales; iv) lograr un mayor control social y transparencia en la gestión pública (Massiris 2012).

Actualmente, la tendencia y necesidad de continuar con los procesos de descentralización se puede explicar por cuatro razones fundamentales. Primero, este fenómeno encontró impulso en la Revolución Científica y Tecnológica (RCT), que modifica profundamente el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicaciones y de transporte. Estos cambios se potencian entre sí para crear un ambiente más favorable (incluso, imprescindible) para la introducción de sistemas decisorios descentralizados (Boisier 2001: 8). Segundo, en América Latina, la reforma del Estado impulsa la descentralización (Boisier 2001: 9). Tercero, este fenómeno se refuerza gracias a una creciente demanda de autonomía por parte de organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas con base territorial; y, cuarto, por las tendencias privatizadoras vigentes (Boisier 2001: 10).

Finalmente, una fuerza adicional detrás de la descentralización está relacionada con la lógica de la globalización: no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas, ya que dificultan la eficiencia de los procesos al ralentizarlos. En otras palabras, la apertura externa en el contexto de la globalización obliga también a una apertura interna de carácter político (Boisier 1996).

Es conveniente resaltar que, para lograr el éxito del proceso de descentralización, es necesario dotar a los gobiernos locales y demás instancias de gobierno sub-nacional de capacidades reales, con el fin de que sean capaces de asumir nuevas y más complejas responsabilidades transferidas desde el gobierno central (Chiarella 2010: 85). Particularmente, durante las últimas décadas, la mayoría de procesos descentralizadores en América Latina han fracasado en el cumplimiento de sus objetivos debido a la débil transferencia de funciones y recursos por parte del poder central, o por la limitada capacidad de los municipios para ejercer exitosamente las nuevas responsabilidades (Chiarella 2010).

E. Desarrollo territorial en economías de mercado

Esta estrategia ha cobrado importancia durante los últimos años en el contexto latinoamericano, pues busca el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, las cuales se expresan en mejores infraestructuras y condiciones de producción que contribuyen a una mayor productividad y competitividad territorial. Desde esta perspectiva, el territorio se concibe como un factor productivo, de donde surge el concepto de “capital natural”, según el cual tanto la naturaleza como los seres humanos se convierten en capital (Massiris 2012).

En adición a ello, surgen también los conceptos de “desarrollo local” y “desarrollo endógeno”, los cuales están ligados a la búsqueda de productividad y competitividad de los territorios. Simultáneamente, permiten una mayor participación local, tanto en la toma de decisiones como en la obtención de una mayor retención local de los beneficios (Chávez 2008).

F. Ordenamiento territorial

Finalmente, es conveniente resaltar este campo relativamente nuevo que, si bien no tiene un contenido claramente definido y, por ende, es objeto de varias interpretaciones, aun se encuentra en construcción (Becker 2005: 71). El ordenamiento territorial expresa un concepto amplio que no puede reducirse a una única definición precisa; sin embargo, siempre gira en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en el que se ubican y el sistema que entre ambos configuran (Gómez Orea 2001: 29). Una de las definiciones más aceptadas para este concepto proviene de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la cual lo define como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Pujadas y Font 1998: 11).

En esta misma línea, Gómez Orea establece una interpretación del ordenamiento territorial como expresión física del estilo de desarrollo:

La ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas.

En el presente, el estilo de desarrollo definido por tales políticas, se plasma en las actividades - los usos del suelo - que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación (infraestructura viaria y otras) que dan funcionalidad al sistema; y todo ello configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales (Orea 2001)

Por su parte, Márquez (1997) sostiene que la acción de ordenar el territorio se refiere al proceso institucionalmente organizado de planificar y regular sus funciones, utilidades y organización espacial. Asimismo, señala que la tarea es resolver los conflictos por el uso del espacio, considerando las capacidades y limitaciones del sistema natural. El trabajo de Ángel Massiris sintetiza las posiciones de diversos autores respecto a la definición del ordenamiento territorial:

“(…) la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (Massiris 2002).

En América Latina, el ordenamiento territorial no ha logrado mayor éxito debido a la carencia de políticas, normas e instrumentos capaces de sostenerlo; mientras tanto, en Europa, esta política se fundamenta en unas normas específicas de ordenamiento territorial dentro de un marco institucional que lo posiciona en el conjunto de políticas públicas y de organización institucional, generalmente a partir de ministerios o incluso consejos o comisiones especializadas, con mayor rango que los propios ministerios, lo que implica que el tema tiene un alto valor en el conjunto de políticas públicas de estos países.

En el caso latinoamericano, la debilidad es de naturaleza normativa, pues radica en la inexistencia de leyes específicas al respecto: el ordenamiento territorial se orienta por

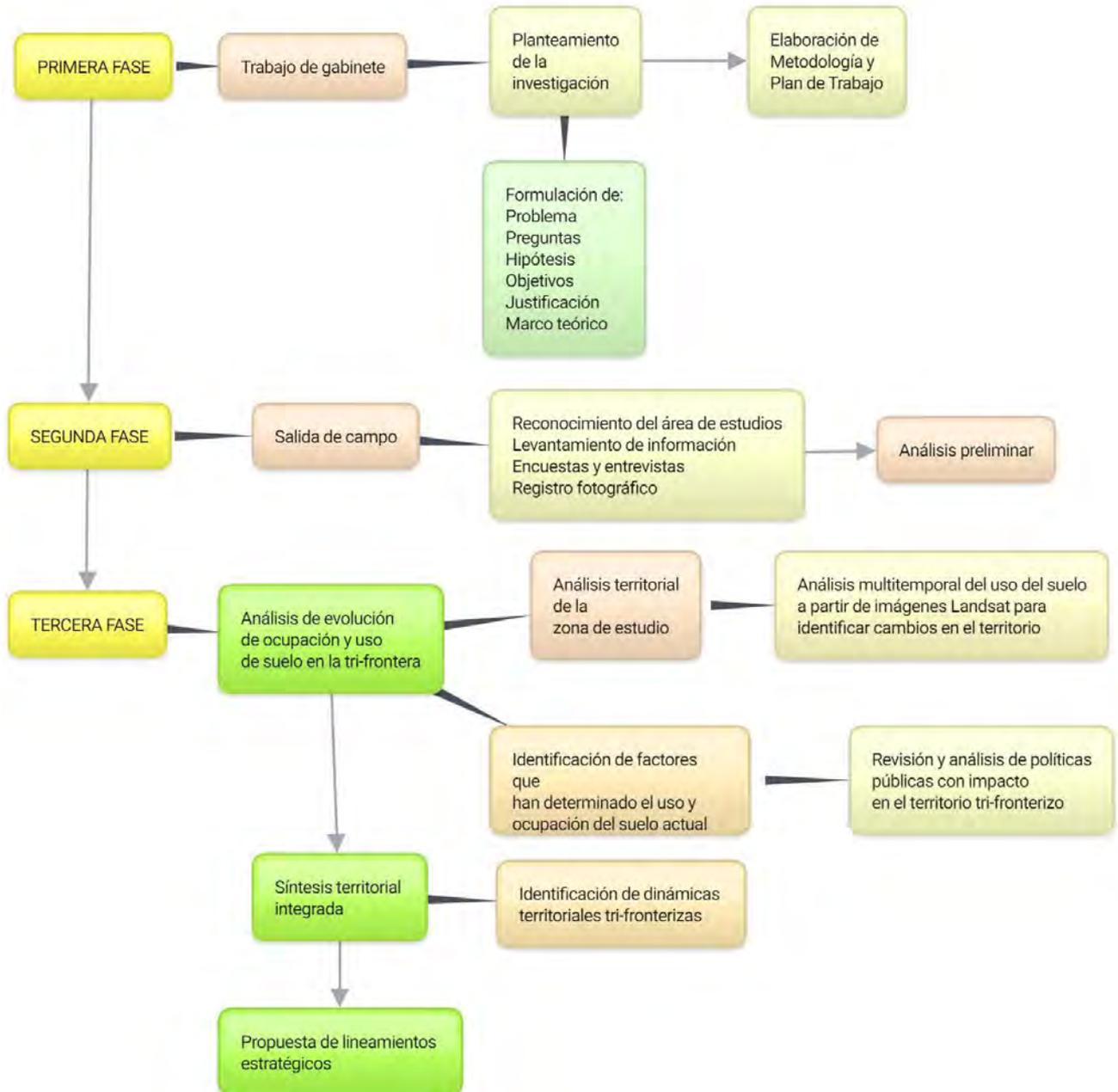
leyes ambientales, de descentralización, y otros tipos de leyes sectoriales (Massiris 2012: 19-30). En esta investigación, los tres países involucrados son Brasil, Bolivia y Perú, lugares donde la discusión sobre la normativa en torno a este tema es reciente, sin contar con que es pobre, incongruente e, incluso, inexistente. En este contexto predomina la práctica aislada del ordenamiento territorial (Azpur 2011: 48).

1.2 Metodología

1.2.1 Método y tipo de investigación

Esta investigación parte del enfoque principios metodológicos de la geografía regional; tiene como unidad de análisis el desarrollo del territorio tri-fronterizo entre los países de Perú, Bolivia y Brasil y como unidades de observación las políticas públicas con impacto en el territorio. En este sentido, se analiza el proceso de ocupación y uso del territorio de la tri-frontera, con énfasis en el impacto de la implementación de políticas públicas territoriales en cada país. A partir de ello, se elaboró una caracterización, diagnóstico y análisis del territorio, que permitieron conocer su realidad y el proceso de evolución que siguió. El presente estudio se elaboró en tres fases para el recojo y análisis de la información. La Figura 2 muestra la organización de la metodología aplicada:

Figura 2: Esquema metodológico de la investigación



Elaboración propia

1.2.2 Procedimiento

En la primera fase del proyecto, se elaboró el diseño de la investigación: se identificó como problema central el bajo nivel de calidad de vida de la población de los distritos de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra, así como el deterioro ambiental, debido a usos de suelo incompatibles y descoordinación de políticas públicas en la región tri-fronteriza. Posteriormente, se formuló la pregunta de investigación; los objetivos; la hipótesis; y la metodología para el levantamiento y análisis de información. Así, se seleccionaron las siguientes herramientas para el recojo de datos: entrevistas; observación; y revisión de archivo, y para cada herramienta, se generó un instrumento de recojo de información estandarizada. Las fuentes de información fueron la población de los distritos de la tri-frontera; las autoridades locales; las leyes, reglamentos, políticas y planes sobre el uso y ocupación del territorio.

En la segunda fase se realizó el trabajo de campo, en el cual se reconoció el territorio tri-fronterizo para recoger evidencia que sustente la problemática e identificar a los actores relevantes en las tres zonas. Asimismo, se realizaron entrevistas a dichos actores, incluyendo autoridades municipales, diversos actores económicos y población en general. Como parte del recojo de evidencia, se realizó un registro fotográfico de las zonas.

En la tercera fase de la investigación se realizó en análisis de la información recogida sobre el territorio tri-fronterizo. Inicialmente, se realizó un análisis multi-temporal del uso del suelo en la región a través del tratamiento de imágenes Landsat de los años 1985, 1995, 2005 y 2013. Con base en los resultados obtenidos, se identificaron factores políticos y socio-económicos que determinaron el uso y ocupación del suelo durante los últimos veinte años en comparación con las dinámicas territoriales actuales.

El análisis de las imágenes Landsat permitió la identificación de la variación del uso del suelo, lo cual se analizó de forma comparativa con las políticas públicas de cada país referidas al desarrollo fronterizo en esta región, con el fin de identificar en qué periodos y bajo qué iniciativas públicas y/o privadas ocurrieron los cambios más

significativos. Estos primeros resultados se complementaron con la información recogida a través de entrevistas, lo que permitió conocer mejor la percepción de los diversos actores sociales, políticos y económicos involucrados en la problemática fronteriza.

1.2.3 Instrumentos metodológicos

A. Análisis multi-temporal de imágenes Landsat

Para analizar la evolución de la ocupación y uso del territorio en la zona seleccionada se empleó el método de análisis multi-temporal de imágenes satelitales Landsat. Este proceso inició con la descarga de imágenes Landsat del servidor USGS Global Visualization Viewer (GloVis) de los años 1985, 1995, 2005, 2013, entre los meses de julio a setiembre. Los criterios de selección de las imágenes fueron dos: i) el intervalo de tiempo de una década de diferencia; y ii) la disponibilidad de imágenes de alta calidad. Es conveniente resaltar que, debido a la humedad característica de la región, la nubosidad es uno de los principales obstáculos para disponer de imágenes satelitales sin interferencia. Una vez obtenidas dichas imágenes, se corrigió la referencia espacial para su posterior tratamiento y se procesaron con el sistema de información geográfica ArcGis 10.1 de ESRI.

Posteriormente, se efectuó la composición de bandas para la discriminación visual de los diferentes elementos de la superficie de la tierra. En esta investigación, la composición que permitió una mejor identificación de la cobertura boscosa y el área deforestada para fines agropecuarios fue la RGB 7,5,3; asimismo, se utilizaron las combinaciones RGB 7,4,2 y RGB 5,4,3 para una mejor discriminación de las áreas deforestadas. A continuación, se realizó la digitalización sobre el terreno, con base en una identificación y análisis visual de sus elementos; sobre ella, se pudieron obtener los cambios cuantificados de los usos del suelo en el periodo de tiempo seleccionado para la investigación.

B. Entrevistas en la región tri-fronteriza

Con el fin de lograr una mayor comprensión de la problemática fue necesario obtener información de fuentes primarias. Así, se realizaron entrevistas a la población local en los tres espacios fronterizos, con las que se recogió información desde su propia perspectiva sobre la ocupación de la región, las actividades económicas predominantes, la integración con los países vecinos, los principales problemas de la región, entre otros.

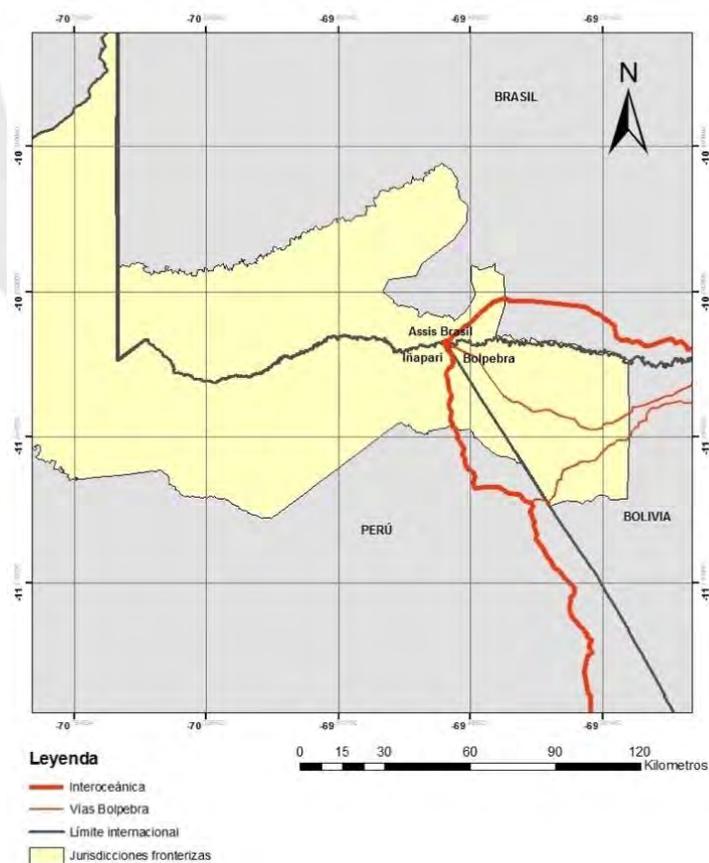
Asimismo, se realizaron entrevistas a autoridades municipales de las tres jurisdicciones, quienes proporcionaron información sobre la problemática de los territorios y sus planes de desarrollo; y a especialistas en el tema de desarrollo fronterizo en la zona. A partir de ello, se realizó una triangulación de los diversos testimonios, con el fin de obtener la visión más clara sobre la problemática local. En lo referido a la información cuantitativa, esta fue obtenida de las estadísticas oficiales de cada país, debido a la disponibilidad, calidad y cantidad de información.

CAPÍTULO 2: CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA, BRASIL Y PERÚ

2.1 La región tri-fronteriza de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra

Esta investigación se centra en el territorio comprendido por las jurisdicciones fronterizas del Distrito de Iñapari (Provincia de Tahuamanu, Departamento de Madre de Dios), el Municipio de Assis Brasil (Estado de Acre) y la Segunda Sección Bolpebra (Provincia de Nicolás Suárez, Departamento de Pando). El área conjunta de las tres jurisdicciones abarca alrededor de 20 000 km²; sin embargo, el análisis del presente estudio se centra en el sector más dinámico de esta región: la zona de influencia de la Carretera Interoceánica Sur.

Mapa 1: Mapa de ubicación de la zona tri-fronteriza de Perú, Brasil y Bolivia



Elaboración propia

2.1.1 Población y crecimiento demográfico

La población de la región de análisis asciende a unos 12 000 habitantes aproximadamente, según señalan los censos nacionales y proyecciones de crecimiento poblacional de cada localidad. La siguiente Tabla 1 muestra los resultados de los últimos censos poblacionales realizados en cada país, así como las proyecciones más actuales:

Tabla 1: Cantidad de población en la región tri-fronteriza

Localidad	Población	
Assis Brasil ¹	6075 (2010)	7300 (2018)
Iñapari ²	1158 (2007)	2391 (2017)
Segunda Sección Bolpebra ³	2173 (2012)	Sin datos

Fuente: 1) IBGE – Censo 2010 y proyección al 2018; 2) INEI Censo Nacional de Población y de vivienda 2007 y 2017; 3) INE – Censo de Población y Vivienda – Año 2012

Como se observa en la Tabla 1, el municipio más poblado es Assis Brasil, con 7300 habitantes en el año 2018, le siguen Bolpebra (2173 habitantes al 2012) e Iñapari (2391 habitantes en el 2017). En este punto surge el problema de comparar estos datos debido a la diferencia en antigüedad de los censos, ya que el más actualizado es el de Perú en el año 2017. A continuación, se mostrará la evolución demográfica en las tres jurisdicciones a partir de algunas proyecciones, considerando el contexto de construcción de importantes obras de infraestructura vial en la región, la cual ha tenido un impacto muy significativo en la ocupación de las mismas.

El primer lugar analizado es el Municipio de Assis Brasil, el cual presenta una mayor ocupación y mayor antigüedad, debido a las diferentes políticas que el Estado brasileño ha implementado desde hace algunos años, con relación a la ocupación de este sector en la Amazonía. Como se puede observar en la Tabla 2, la población de Assis Brasil se duplicó en el periodo comprendido entre 1991 y el 2010, con un crecimiento anual promedio de 3.85%, superior a la media del Estado de Acre, que fue de 2.94%, y muy superior a la tasa de crecimiento nacional, que fue de 1.38% para el mismo periodo. Sin embargo, las cifras estimadas al 2018 muestran una desaceleración del crecimiento en los últimos ocho años, con un promedio anual de 2.33%.

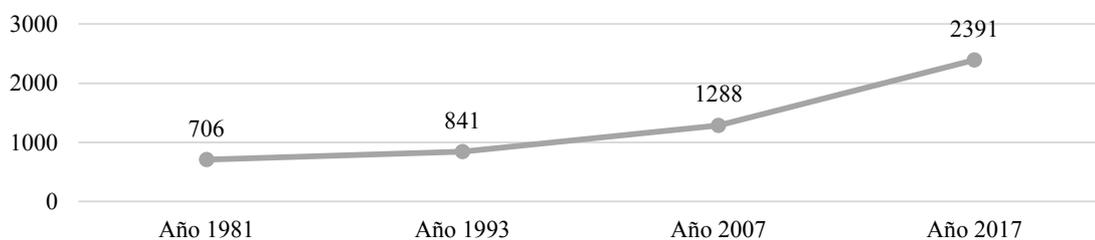
Tabla 2: Evolución poblacional de Assis Brasil, Acre y Brasil

Año	Assis Brasil	Acre	Brasil
1991	2917	417 718	146 825 475
1996	2870	480 061	156 032 944
2000	3490	557 526	169 799 170
2007	5351	655 385	183 987 291
2010	6072	733 559	190 755 799

Fuente: IBGE: Censos de 1991, 1996, 2000, 2007 y 2010. Elaboración propia.

Por su parte, en el caso de Iñapari, como se expone en el Gráfico 1, la tasa de crecimiento poblacional fue relativamente bajo en los años previos a la construcción de la Carretera Interoceánica. Sin embargo, se puede observar un crecimiento acelerado entre los dos últimos años censos nacionales: la población casi se ha duplicado entre el 2007 y el 2017, como resultado de una intensa migración a la zona debido al dinamismo económico generado por la nueva conexión terrestre entre Perú y Brasil.

Gráfico 1: Evolución poblacional en Iñapari



Fuente: INEI –XII de Censo Nacional de Población y VII de vivienda – Año 2017. Elaboración propia.

En el caso de Bolpebra, en Bolivia, el Censo Nacional del 2012 (último realizado en Bolivia) mostró una población de 2173 personas en el municipio, cifra superior a las proyecciones realizadas con base en censos anteriores. Cabe destacar el contexto de un acelerado proceso de crecimiento poblacional, producido en el departamento de Pando durante las últimas tres décadas: en el periodo comprendido entre 1992 y 2001, la tasa media de crecimiento anual en Pando fue de 3.48; mientras que para el periodo entre 2001 y 2012, la tasa media fue de 6.63, casi el doble que en el periodo anterior. Asimismo, esta tasa fue la más alta de toda Bolivia, casi el triple que Santa Cruz, departamento que ocupó el segundo puesto en crecimiento (INE 2012).

Tabla 3: Evolución poblacional en Bolpebra

Año	Población	Variación porcentual
1992	1129	-
2001	1194	5.76
2012	2173	82.0

Fuente: INE – Censo de Población y Vivienda – Años 1992, 2001 y 2012. Elaboración propia.

En la misma línea que la tasa de crecimiento anual, se observa que mientras que en el periodo de 1992 – 2001, el incremento poblacional fue muy bajo, en el siguiente periodo (2001 – 2012), la población del Municipio casi se duplicó, lo que convirtió a la jurisdicción tri-fronteriza en la zona con mayor aumento demográfico durante dicho periodo. En adición al tamaño poblacional, destaca el índice de ruralidad de cada localidad: 29.4% en Iñapari; 39% en Assis Brasil; y casi el 100% en Bolpebra. La red de centros urbanos en esta pequeña región está formada por Assis Brasil con más de 4000 habitantes, seguida por Iñapari con más de 1500 habitantes en la actualidad; mientras que el resto de localidades son poblados rurales con un reducido número de viviendas.

Tabla 4: Localidades de la tri-frontera, según población urbana y rural

Localidad	Año del censo	Población urbana	Población rural	Total
Assis Brasil	2010	3703	2372	6075
Iñapari	2017	1688	703	2391
Bolpebra	2012	0	2173	2173

Fuente: Brasil: IBGE – Censo 2010; Perú: INEI – XII de Censo Nacional de Población y VII de vivienda – Año 2017; Bolivia: INE – Censo de Población y Vivienda – Año 2001

La Figura 3 muestra la imagen satelital de la tri-frontera, con las ciudades de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra, separadas por el río Acre. El caso de Bolpebra es muy particular para este estudio, ya que cuenta con una población rural muy dispersa entre múltiples pequeñas localidades: para el año 2012, la Comunidad de San Pedro de Bolpebra era un caserío rural con apenas 71 viviendas y 166 pobladores, por lo que no cumple una función destacada en la (inexistente) jerarquía urbana del municipio del mismo nombre. El resto de poblados se encuentran repartidos en torno a las principales vías de comunicación del distrito que son los ríos y las dos vías principales (no asfaltadas) que conectan con la capital departamental Cobija.

Figura 3: Imagen satelital de la tri-frontera de Brasil, Perú y Bolivia



Fuente: Google Earth

En el caso de la ocupación del territorio de Assis Brasil, se ha encontrado que cuenta con una población rural de casi el 40%, mucho mayor en proporción y en número que la de Iñapari. Esto se refleja en el uso del suelo del territorio del Municipio, que presenta una deforestación mucho mayor que la de Iñapari y Bolpebra juntos. Cabe destacar que la población y cambio de uso de suelo en la Amazonía ha respondido en muchos casos a la construcción de vías para conectar la región y extraer sus recursos. En zona de análisis del presente estudio, este rol lo cumple principalmente la carretera Interoceánica, que ha impulsado procesos de cambio de uso del suelo en su zona de influencia por la deforestación (de bosque primario a actividades agrícolas, ganaderas o forestales). Cabe señalar que, a pesar del poblamiento acelerado de esta región amazónica tri-nacional en los últimos años, la mayor parte de los territorios de las tres jurisdicciones conserva un Estado de mínima intervención humana, lo que será desarrollado en capítulos posteriores.

2.1.2 Articulación del territorio

Además del río Acre, la principal vía que conecta estos tres territorios es la Carretera Interoceánica Sur, que une Perú y Brasil, pasando en su recorrido por dos de los centros urbanos de interés para este estudio – Iñapari y Assis – y la ciudad boliviana de Cobija, la cual obtiene también una salida al Océano Pacífico por esta vía. Por el momento, el territorio fronterizo de Bolpebra no se encuentra conectado por vía terrestre con ninguno de sus dos vecinos, siendo su único medio de articulación internacional el cabotaje en pequeñas embarcaciones a través de los ríos Acre y Yaverija. Esta dificultad podría fácilmente ser superada con la construcción de un puente que una esta localidad boliviana con cualquiera de sus dos vecinos.

Respecto a la articulación de cada territorio de la región destaca la gran diferencia en la red vial de los tres países involucrados. Por una parte, el municipio de Assis Brasil, además de la Carretera Interoceánica del Sur, cuenta con una importante red de carreteras y caminos locales que se extienden al norte de la ciudad, a través de todas las zonas ganaderas hasta el ingreso a la Reserva Extractivista Chico Mendes, como se observa en la Figura 4.

Figura 4: Imagen satelital de la red vial del municipio Assis Brasil



Fuente: Google Earth

En contraste, el distrito de Iñapari, en Perú, cuenta solo con la Carretera Interoceánica del Sur como vía principal, la cual conecta el distrito con la ciudad de Puerto Maldonado, capital del departamento de Madre de Dios, y el resto del país. En adición a ello, Iñapari cuenta con algunas vías de transporte secundarias que se extienden solo hacia los territorios de concesiones forestales. Es conveniente mencionar que, si bien existe una propuesta para construir una carretera que una el Alto Purús con Iñapari, esta no ha prosperado por fuertes objeciones de carácter ambiental.

Finalmente, Bolpebra solo cuenta con una vía afirmada, que alcanza apenas la primera década de uso, conecta esta localidad con las principales comunidades del municipio, hasta la ciudad de Cobija. Sin embargo, el uso de esta vía es parcialmente interrumpido en ciertas épocas del año, principalmente debido a que es una región tropical con abundantes lluvias. En este sentido, la ruta más rápida hacia Cobija es la Carretera Interoceánica por territorio brasileño.

2.2 Políticas amazónicas y fronteras en Brasil, Perú y Bolivia

2.2.1 Políticas amazónicas y fronteras en Brasil

El poblamiento de las fronteras amazónicas en Brasil se remonta a la época de la Colonia, cuando los colonos portugueses penetraron progresivamente el territorio hacia el oeste, modificando en su camino los límites con las colonias españolas. Posteriormente, durante el periodo independiente, Brasil fue ganando territorio por medio de una diplomacia asertiva, aunque no siempre exenta de conflictos, como el ocurrido con el Acre.

La ocupación de la región amazónica presenta dos características fundamentales: i) se da a partir de iniciativas externas y ii) la importancia de una visión geopolítica en el proceso (Becker 2001: 135). Asimismo, se basó en dos modelos de ocupación territorial confrontados pues uno partía de una visión externa del territorio, que afirma la soberanía, privilegiando los vínculos con la metrópoli; mientras que el otro partía de una visión interna del territorio, el cual privilegia el crecimiento endógeno y la autonomía local (Becker 2001: 136).

Durante el gobierno del presidente Getulio Vargas, se dio una apertura de la región, impulsada por la creciente industrialización, con el fin de unificar el mercado nacional. Posteriormente, en el gobierno del presidente Juscelino Kubitchek se impulsaron proyectos carreteros que tuvieron fuerte impacto en la región, como las carreteras Belem – Brasilia y Brasilia – Acre. Estos proyectos aceleraron la migración hacia la región con un incremento de 1 a 5 millones de habitantes en la década de 1950-

1960 (Becker 2001: 136). A partir de la década de 1960 surgieron nuevas ideas en torno al concepto de “desarrollo regional”, a las que la Amazonía no podía ser ajena.

Por otra parte, en el caso del Brasil, existía un elemento adicional que hacía necesaria la implementación de políticas amazónicas más agresivas: la acusación de que dicho país no estaba aprovechando correctamente su territorio llevaba a diferentes propuestas de internacionalización de la Amazonía. Esto generó corrientes nacionalistas que demandaban enfrentarse a esta problemática para evitar la interferencia extranjera, y al mismo tiempo se aliviaban problemas sociales de otras regiones del país (en este caso del nordeste) (Motta 1992: 77). En este contexto se crea el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), encargado de impulsar programas para el desarrollo agrario nacional y la colonización de nuevos espacios, como la Amazonía. Entre programas especiales de desarrollo regional y agrario que impulsó esta entidad se encuentran el “Programa de Integração Nacional - PIN (1970)”; el “Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (1971)”; el “Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972)”; el “Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA (1974)” y el “Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974)”.

Cabe señalar que, en el marco del Programa Nacional de Integración Nacional de 1970, se incluyeron medios directos (colonización planificada, proyectos espectaculares) e indirectos (estímulos fiscales) para la ocupación de los espacios amazónicos. Esto generó grandes críticas puesto que tendían a favorecer a grandes empresas (mineras, agrícolas, y principalmente ganaderas) y, por ende, generaban un enorme impacto social y ambiental (Motta, 1992: 77).

Durante las décadas de 1970 y 1980, estas regiones fronterizas tuvieron un rápido proceso de ocupación por migrantes del nordeste, sur y sudeste de Brasil. Entre las acciones del Estado más trascendentes de este periodo (1960-1985) se encuentran: i) la implantación de redes de integración espacial (redes de carreteras, telecomunicaciones, urbana y de hidroeléctricas); ii) los subsidios al flujo de capital (créditos, subsidios); y

iii) flujos migratorios (programas de colonización) (Becker 2001: 136-141)). Es conveniente resaltar el enorme impacto de este proceso, tanto sobre las poblaciones locales e indígenas, como en los ecosistemas amazónicos.

Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, ocurrió un cambio en el modelo de ocupación y desarrollo en la Amazonía brasileña, principalmente debido al agotamiento del Estado desarrollista (que interviene activamente en la economía y el territorio) y a nuevas presiones sociales y ambientales, tanto de la comunidad internacional como de diferentes actores locales. En este sentido, la región fronteriza amazónica brasileña se ha tornado objeto de preocupaciones, tanto desde un punto de vista sobre la seguridad, como del desarrollo. Este territorio ha tenido una gran presencia de las Fuerzas Armadas a través de programas de lucha contra la deforestación, colonización de la Amazonía, apoyo a los proyectos de infraestructura en la región, entre otros.

Por otro lado, desde el punto de vista del desarrollo, se han realizado diversas iniciativas para fomentarlo, con base en diferentes incentivos. Hasta la actualidad, en Brasil destaca la combinación de ambos enfoques (de defensa y de desarrollo) al momento de formular políticas para esta región. Entre los principales programas actualmente vigentes en torno al tema amazónico-fronterizo, podemos mencionar los citados en el documento “Bases para una proposta de Desenvolvimento e Integracao da Faixa de Fronteira del 2010”:

- El programa “Calha Norte” del Ministerio de Defensa, creado en 1985 con el objetivo de aumentar la presencia del Estado en la región fronteriza y garantizar la defensa nacional, al mismo tiempo que la promoción de una ocupación ordenada del territorio. Este programa nació gracias a las condiciones de despoblamiento, carencia de infraestructura y servicios del Estado en la zona. Destaca por sus logros en lo referido a la implementación de obras de apoyo y fortalecimiento de la infraestructura regional, a través de vías, puestos de salud y otros equipamientos públicos.

- El “Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, creado en el 2004, está cargo del Ministerio de Integración Nacional. Busca fomentar el desarrollo en las regiones fronterizas a través de inversiones para promover la producción local, infraestructura social y productiva, organización social, y desarrollo sostenible. Este programa también busca la articulación con otros países sudamericanos para la solución de problemas comunes, cambiando el enfoque tradicional de frontera como región aislada al de uno que la considere una región de integración.
- El Proyecto “SIS-Fronteira” (Sistema integrado de salud de las fronteras), del Ministerio de Salud del año 2006, busca contribuir al fortalecimiento y organización de los sistemas locales de salud de 121 municipios fronterizos.
- El Proyecto Fronteras (SINIVEM) y Cuestiones Migratorias – Programa PRONASCI Fronteras, del Ministerio de Justicia y el Departamento de Justicia Federal, busca la cooperación entre los órganos gubernamentales de inteligencia policial, en un intento de reducir los índices de criminalidad de las regiones fronterizas, así como mitigar los impactos de los flujos migratorios hacia el territorio nacional.
- El Programa Amazonía Protegida (PAP) del Ejército Brasileiro, busca aumentar de 23 a 51 el actual número de pelotones de frontera en la Amazonía, así como una reestructuración y modernización de los pelotones existentes hasta el 2018. Se busca llegar a por lo menos unos 30’000 efectivos en la región, siendo unos 50’000 el número ideal en tiempos de paz.
- El Proyecto Intercultural Bilingüe de Escuelas de Frontera busca promover la construcción de una identidad regional bilingüe e intercultural como marco de una cultura de paz e integración inter-fronteriza.
- El Proyecto de Concertación de Fronteras, del Ministerio de Turismo, busca la creación y comercialización de circuitos turísticos integrados en la región.
- El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria viene trabajando en la regularización de fundos y ratificación de títulos en la región fronteriza. Por medio de esto, el productor rural pasa a tener acceso a asistencia técnica, ambiental, y crédito para la producción. De esta manera se busca promover la inclusión social,

dinamizar los mercados, generar empleos y proteger el medio ambiente en la región fronteriza.

- La facilitación del transporte por carretera en fronteras, a cargo de un grupo de trabajo constituido por el Ministerio de Turismo, la Agencia Nacional de Transportes Terrestres, el Ministerio del Medio Ambiente, la Policía Federal y el Ministerio de Trabajo y Empleo, busca desarrollar una política clara y consistente que permita una gestión eficiente del transporte terrestre turístico brasilero. Actualmente se está trabajando en la construcción de medidas para facilitar y reglamentar el transporte inter-fronterizo para vehículos con capacidad menor a 26 pasajeros.
- La implementación de Áreas de Libre Comercio, del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Actualmente son áreas de libre comercio Tabatinga (Amazonas, 1989), Guajará-Mirim (Rondonia, 1991), Boa Vista (1991), Bonfim (2008), Macapá y Santana (Amapá, 1991), Brasileia, Epiaciolandia y Cruzeiro do Sul (Acre, 1994).

En adición a estos programas, enfocados en el desarrollo de las zonas de frontera, Brasil también destaca por su iniciativa y liderazgo en la integración intra-regional sudamericana. Muestra de ello es el rol fundamental que tiene en la creación de organismos internacionales como OTCA, MERCOSUR y UNASUR. De esta manera, Brasil consigue desarrollar políticas que garantizan la seguridad en sus fronteras y que, simultáneamente, le permiten crear proyectos de desarrollo conjunto con los demás Estados amazónicos (Herrera 2011: 26). Sobre los acuerdos bilaterales que pueden resultar de interés para esta investigación, destacan los acuerdos marco entre Perú y Brasil para la integración fronteriza, los cuales se abordarán con mayor detalle en el siguiente subcapítulo.

2.2.2 Políticas amazónicas y fronteras en Perú

En Perú, como en la mayoría de países sudamericanos, el principal enfoque para tratar la problemática de las fronteras ha sido el de la soberanía y la seguridad: la falta de delimitación y demarcación de la totalidad de las fronteras Amazónicas hasta el año 1998 y el potencial conflicto con países vecinos llevaron a impulsar los esfuerzos del Estado peruano para ocupar e integrar esta región del territorio nacional.

La inmigración de colonos, particularmente europeos, puede ser considerada como la primera política para la ocupación de la Amazonía peruana: el Estado peruano fomentaba la inmigración otorgando una serie de facilidades a dichos migrantes, que incluía el pago de parte de los costos de ocupación del territorio a los nuevos habitantes. Estas políticas partían de la idea de que la Amazonía debía ser poblada y “civilizada”, en desmedro de las poblaciones autóctonas (Chirif 2004: 8). Sin embargo, en líneas generales, esta iniciativa puede considerarse un fracaso, debido a las precarias condiciones a las que se veían sometidos los colonos extranjeros. No obstante, es conveniente resaltar los esfuerzos de algunos gobiernos de mediados del siglo XIX para impulsar la presencia del Estado en la Amazonía, particularmente el de Ramón Castilla, el cual implementó como medidas la militarización de la región, la creación de una flota fluvial, la fundación de la Capitanía y Factoría Naval en Iquitos, y el establecimiento de la Comisión Hidrográfica del Amazonas (Santos y Barclay 2002: 37-39).

Tras estos esfuerzos fallidos de ocupar e integrar el oriente del país, se produjo el boom del caucho en la Amazonía. Este periodo, que comprende desde finales del siglo XIX hasta inicios del siglo XX, se caracterizó por una importante migración proveniente de otras partes del país hacia la selva peruana. El desarrollo de esta actividad extractiva permitió incorporar importantes territorios a la economía nacional, así como el desarrollo de algunos centros dedicados a esta labor, como es el caso de Iquitos. En otras palabras, el boom del caucho permitió, por un lado, incorporar esta región a la soberanía nacional en una época de conflictos limítrofes con todos los países vecinos; sin embargo, también se cometieron atrocidades en contra de numerosos pueblos indígenas. Una vez terminado

este periodo de fugaz éxito, la Amazonía peruana volvió al Estado de marginalidad que siempre la había caracterizado.

Posteriormente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se dio un mayor impulso a la interconexión de esta vasta región, a través de la implementación de la red vial, particularmente la construcción de la Carretera Marginal de la Selva durante el Gobierno de Fernando Belaunde Terry. Esta obra buscaba vincular entre sí los centros poblados de la Amazonía central, con el fin de hacer más eficiente la ocupación humana en la región. También buscaba reducir la presión demográfica y aliviar las tensiones sociales en las zonas andinas, donde ocurrían importantes movimientos campesinos por la Reforma Agraria. En este contexto, se buscó fomentar la producción agropecuaria como la principal actividad económica en la Amazonía, con base en tecnologías avanzadas y apropiadas para los trópicos húmedos.

Sin embargo, durante el gobierno militar, se promovió la exploración y explotación de hidrocarburos como parte de la política de Estado, dentro del Plan Túpac Amaru. Asimismo, se siguió fomentando la colonización de la selva con el establecimiento de las UMAR (Unidades Militares de Asentamiento Rural). Tras el fin del gobierno militar, el siguiente gobierno del presidente Belaunde continuó con la obra de la Carretera Marginal de la Selva, que databa de su primer gobierno, y fomentó el impulso de algunas inversiones en la Amazonía.

En el año 1980, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo, con sus objetivos y medidas para estabilizar la economía. Con este instrumento, el Gobierno Nacional busca impulsar los proyectos de desarrollo rural, particularmente aquellos ubicados en la zona de selva que, si bien contaba con potencial de recursos naturales, padecía de fragilidad social, económica y política. En este contexto se crearon los proyectos especiales como el de Jaén-San Ignacio-Bagua; Alto Mayo; Huallaga Central-Bajo Mayo; Alto Huallaga; Río Putumayo; Pichis-Palcazú y Madre de Dios. Entre estos proyectos especiales, merece especial atención la labor realizada dentro del Proyecto Especial de Madre de Dios, al promover el desarrollo productivo de la región fronteriza y la integración del corredor que une la ciudad de Puerto Maldonado con la ciudad de Iñapari, en la línea de frontera.

Cabe señalar que este Proyecto fue el encargado de la construcción de la carretera Puerto Maldonado-Iñapari, cuyo trazo sería utilizado años después para la construcción de la Carretera Interoceánica Sur.

Durante la siguiente década, se aprueba la Ley 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, en el año 1998. Esta norma incorporó al discurso público el concepto de desarrollo sostenible y señaló como su propósito el de “promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, establecimiento las condiciones para la inversión pública y para la inversión privada”. Además de esto, en su cuarta disposición final, esta Ley exonera del IGV a las empresas industriales ubicadas en las zonas de frontera (Congreso de la República 1998).

En los últimos años, la problemática de las regiones fronterizas en el Perú no contó con una política integral que busque su solución. En el año 2017, nace la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuya formulación fue posible gracias a un interés particular en la materia, a partir de los Acuerdos de Paz de 1998 con Ecuador. En dicho marco, el Estado peruano busca fomentar el desarrollo en las áreas más críticas del perímetro fronterizo. Es conveniente resaltar que el distrito de Iñapari no se encuentra dentro de las áreas críticas priorizadas en esta Política, puesto que sus índices de desarrollo se encuentran por encima de la media nacional.

Integración fronteriza entre Perú y Brasil

Durante la primera década del siglo XXI, el proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Brasil cobró gran importancia gracias a la llamada “alianza estratégica” entre ambos países, que se inició con la declaración conjunta de los presidentes Luiz Inácio Lula Da Silva y Alejandro Toledo en el año 2003 (De Zela 2012: 30). En el año 2009, se suscribieron una serie de acuerdos, de forma paralela a la iniciativa IIRSA y a la construcción de la Carretera Interoceánica, cuya culminación, en el año 2010, representó un punto de quiebre pues fue la primera vez que ambos países estaban conectados por vía terrestre. Entre los acuerdos suscritos, destacan los siguientes:

i) Acuerdo Marco sobre Sistemas de Control Integrado en los Pasos de frontera

Tiene como objetivo establecer las normas que regulen el funcionamiento de las Áreas de Control Integrado Fronterizo (ACI), así como las disposiciones relativas a los aspectos jurídicos, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento. Este acuerdo estipula que su aplicación comenzaría en el control carretero del paso de frontera Iñapari – Assis Brasil, pero podría extenderse a otros pasos de frontera, previo acuerdo de las partes. Las ACI buscan agilizar y simplificar los procedimientos de control fronterizo relacionados al tránsito de personas, equipajes, vehículos y mercancías, y con ello, eliminar la duplicidad de trámites y registros al efectuarse todo el proceso de control (de salida y entrada) en un mismo punto (al momento de ingresar al país sede). Sin embargo, este acuerdo no logró implementarse y, hasta la fecha, continúa la situación de doble control fronterizo: el control de entrada y salida de cada país se realiza de forma separada, en cada lado de la frontera, con una distancia entre sí de alrededor de cuatro kilómetros. Es conveniente resaltar la precariedad de los controles fronterizos en el lado peruano, lo cual debe ser mejorado a la brevedad posible, con el fin de que cumplan sus funciones de forma adecuada.

ii) Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas

Establece la creación de un régimen especial entre las localidades fronterizas de Iñapari y Assis Brasil, el cual otorgará a su población una serie de facilidades de residencia, trabajo, acceso a servicios de salud y educación, acceso a régimen de comercio fronterizo, entre otros beneficios. Para esto se contemplaba la implementación de un “Documento Especial Fronterizo”, que permitiría a los beneficiarios acceder a este régimen especial. Lo mismo se aplicaría al tránsito de personas y mercaderías entre estas localidades por medio de transporte público o privado, siempre y cuando se respete la legislación sobre la materia correspondiente en cada país. También estipulaba la posibilidad de cooperación en diferentes áreas entre las dos localidades, lo que incluiría temas sanitarios, intercambios educativos, entre otros. Asimismo, gracias a la constante coordinación con los Comités de Frontera, ellos podrían proponer otras áreas de cooperación entre estas localidades fronterizas vinculadas.

Este Acuerdo significaría un gran avance para oficializar una serie de dinámicas sociales y económicas existentes, aunque informales, entre estas localidades. Cabe destacar que las ciudades de Assis Brasil e Iñapari constituyen el único punto de la extensa frontera peruano-brasilera que conecta por vía terrestre el territorio de los dos países gracias a la construcción de la Carretera Interoceánica y el Puente Internacional que atraviesa el Río Acre. Sin embargo, pese a haber sido suscrito en diciembre del año 2009 y que haya logrado pasar en Perú por todas las instancias hasta su ratificación en el año 2014, nunca llegó a ser ratificado en Brasil, por lo que hasta la fecha no ha entrado en vigor.

iii) Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Perú – Brasil

En diciembre del año 2009, Perú y Brasil acordaron establecer una Zona de Integración Fronteriza entre ambos países, la cual estaría dividida en tres sectores adyacentes (norte, centro y sur) y su estructura institucional estaría compuesta de la siguiente forma:

- a. La *Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Perú – Brasil (CVIF)*, a cargo de los Viceministros de Relaciones Exteriores, tiene como función la aprobación de los Planes Operativos de la ZIF, la coordinación, orientación y supervisión de los Grupos de Trabajos Binacionales (GTB). Además, la CVIF estaría integrada por representantes de los Gobiernos Regionales y Estadales de las regiones fronterizas involucradas.
- b. Los *Secretarios Ejecutivos*, designados por las respectivas Cancillerías entre los Coordinadores Nacionales de los GTB, que se reunirían las veces necesarias para integrar los Planes Operativos de los tres Sectores de la ZIF, evaluar los informes de los GTB y formular recomendaciones.
- c. Los *Grupos de Trabajo Binacionales*, los cuales tendrían las siguientes temáticas: GTB de Desarrollo e Integración Fronteriza; GTB de Comercio y

Facilitación del Tránsito Fronterizo; GTB de Cooperación Técnica Fronteriza; y el Grupo de Cooperación Ambiental Fronterizo.

- d. Los *Comités de Frontera*, de carácter local. Se formaron los Comités de Frontera Benjamin Constant – Islandia y Assis Brasil - Iñapari.

Es conveniente resaltar que este acuerdo es el único de los tres expuestos que ha logrado avances relevantes, puesto que se logró constituir la Zona de Integración Fronteriza y los mecanismos para su implementación. Destaca en este punto la elaboración de la estrategia de desarrollo del sector sur de la misma, importante avance para el diseño e implementación de programas y proyectos en beneficio de esta región fronteriza.

2.2.3 Políticas amazónicas y fronteras en Bolivia

Al igual que en otros Estados sudamericanos, el enfoque imperante para los gobiernos bolivianos ha sido velar por la soberanía y la seguridad de su Estado, lo cual se refleja en el artículo 262 de la Constitución Boliviana, que establece:

“Constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta kilómetros a partir de la línea de frontera. Ninguna persona extranjera, individualmente o en sociedad, podrá adquirir propiedad en este espacio, directa o indirectamente, ni poseer por ningún título aguas, suelo ni subsuelo; excepto en el caso de necesidad estatal declarada por ley expresa aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La propiedad o la posesión afectadas en el caso de incumplimiento de esta prohibición pasaran a beneficio del Estado, sin ninguna indemnización (...) (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia 2009).

Tradicionalmente, la presencia estatal en estas regiones ha sido casi nula, en tal medida que, hasta la mitad del siglo XX, la ciudad de Cobija era una extensión económica más del Estado de Acre. Ante esto, las primeras iniciativas de poblamiento de la Amazonía boliviana están relacionadas a los ciclos de extracción del caucho y la castaña. Gracias a la Reforma Agraria de 1952, se inicia el fomento de la formación de empresas agrícolas en el departamento de Santa Cruz y se impulsa una mejor interconexión entre el oriente y el altiplano (Silva 2010). En este proceso se incentivó a los medianos y

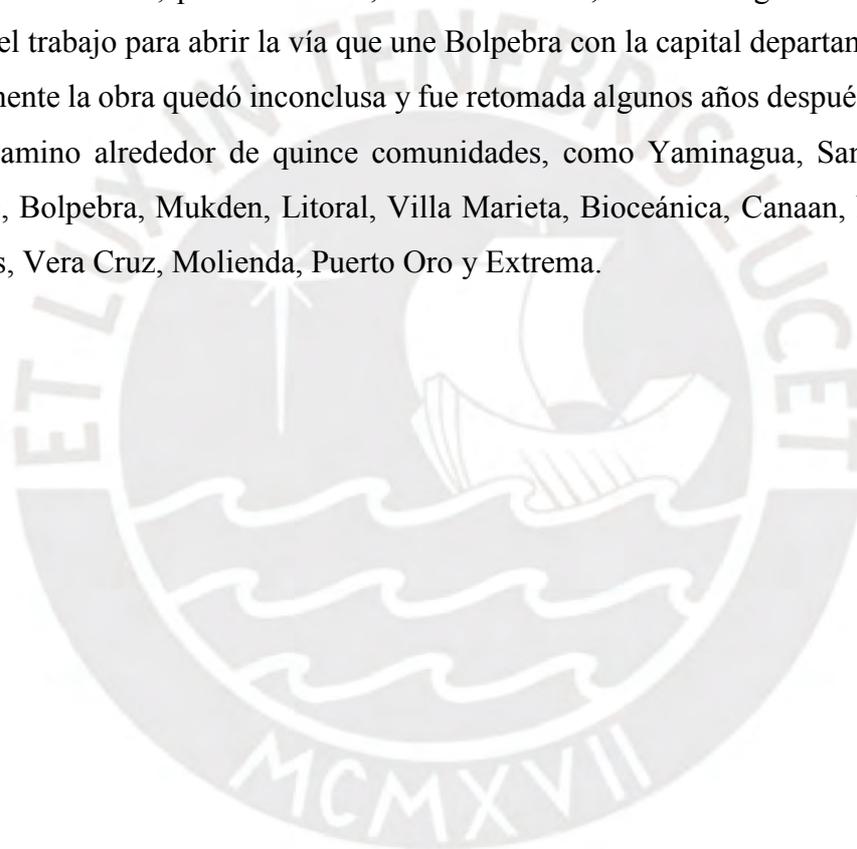
grandes productores a promover la agroindustria nacional y frenar las importaciones de productos alimentarios básicos.

Hacia el final de la década de 1970, la exploración y poblamiento de las tierras bajas amazónicas se fortaleció, principalmente el cultivo y exportación de productos como la soja. En este proceso, el “Proyecto de tierras bajas del este” de 1989, financiado por el Banco Mundial, orientó la producción agrícola de la región a la exportación de cultivos como el trigo y la soya. En este contexto, el departamento de Santa Cruz destacó como el centro de dicho proceso de fomento en las tierras bajas de Bolivia, y el departamento del Beni, por las actividades ganaderas y forestales, convirtiéndose en el principal departamento ganadero de Bolivia.

Por otro lado, el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953 por el Movimiento Nacionalista Revolucionario es imprescindible para entender la organización de las tierras en Bolivia. Pese a los intentos de lograr una mejor distribución de las tierras agrarias del país, los datos del periodo 1953-1993 muestran que el Estado boliviano distribuyó apenas poco más de la mitad de la tierra del país (57,3 millones de hectáreas), beneficiando fundamentalmente a propiedades medianas y empresas agropecuarias, las cuales obtuvieron el 68,98% de la superficie; mientras que la propiedad comunitaria, la pequeña propiedad y el solar campesino, recibieron juntas el 29,4%, es decir, por fuera de los fines redistributivos que le eran intrínsecos. De esta manera, la Reforma Agraria inicial propició una alta concentración de tierras en este país (Fornillo 2012).

Pese a este largo periodo sin lograr los resultados favorables, en 1996 se inició una nueva etapa en el proceso de Reforma Agraria en Bolivia, gracias a la promulgación de la Ley 1715, más conocida como la Ley INRA, a partir de la cual surgió un proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el país. Para el caso del área de estudio, en 12 años (1996 – 2008) se concluyó el saneamiento de los 6,3 millones de hectáreas que constituyen el departamento de Pando, reconociendo el derecho agrario a 2,7 millones de hectáreas para 5 761 beneficiarios, además de establecer la situación legal y técnica de tierras fiscales, áreas protegidas, concesiones forestales, áreas urbanas y de dominio público (INRA 2008).

El departamento de Pando ha sido el más periférico en este proceso de reforma agraria y fomento de actividades agrícolas y ganaderas en el oriente boliviano, siendo su principal fuente de riqueza la extracción de caucho y castañas hasta la actualidad. Sin embargo, estas actividades son cada vez menos atractivas, por lo que existe una tendencia a la aglomeración de la población del departamento en torno a las principales áreas urbanas (INE 2012). Es así que la población tri-fronteriza de Bolpebra se conforma a partir del año 1992; posteriormente, en el año 2004, durante el gobierno de Meza, se realizó el trabajo para abrir la vía que une Bolpebra con la capital departamental, aunque inicialmente la obra quedó inconclusa y fue retomada algunos años después. Esta vía une en su camino alrededor de quince comunidades, como Yaminagua, San Miguel, San Vicente, Bolpebra, Mukden, Litoral, Villa Marieta, Bioceánica, Canaan, Nareuda, Tres Arroyos, Vera Cruz, Molienda, Puerto Oro y Extrema.

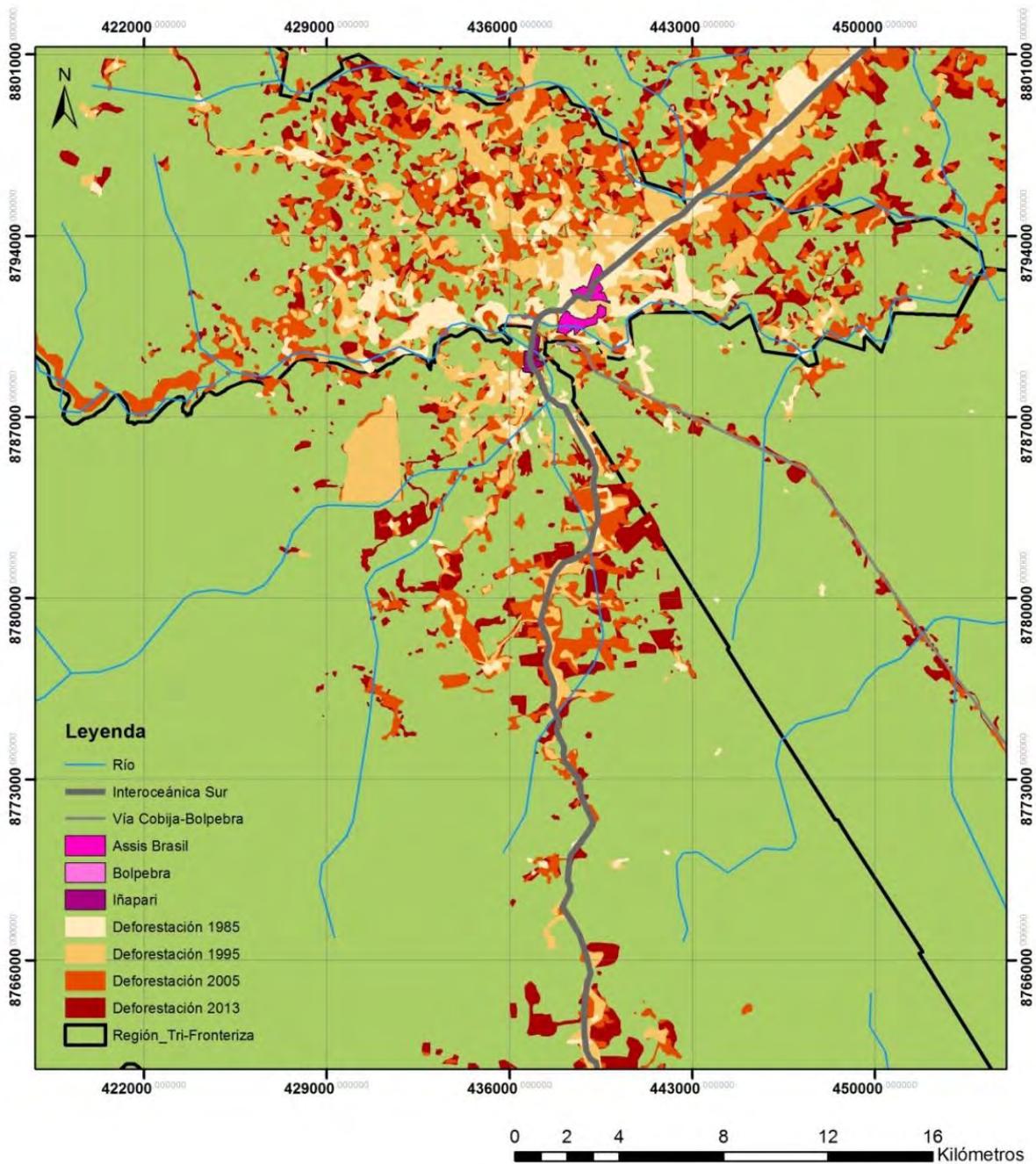


CAPÍTULO 3: APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPACTO EN LAS DINÁMICAS TERRITORIALES

3.1 Evolución de la ocupación y uso del suelo en la tri-frontera

Para analizar el impacto de las diferentes estrategias territoriales en la zona de la tri-frontera de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra es necesario conocer su evolución durante las últimas décadas e identificar los elementos clave que han impulsado su dinamismo. Así, para analizar la evolución del uso del suelo en el territorio tri-fronterizo se utilizó el método de digitalización y análisis de imágenes Landsat compuestas, con el fin de comparar el área deforestada en un determinado periodo de tiempo. Para esta investigación, se utilizaron los datos de los años 1985, 1995, 2005 y 2013; dicha elección está basada en la disposición de imágenes Landsat de calidad y su mayor relevancia para estudiar las dinámicas territoriales actuales. Asimismo, la separación temporal de diez años permite detectar cambios significativos que hayan ocurrido en el terreno durante los últimos 30 años. Si bien este tipo de análisis presenta un margen de error considerable que debe ser corregido con otros métodos, permite tener una idea general de la evolución del territorio. El Mapa 2 es el resultado final de la digitalización de imágenes de bandas compuestas que muestra la evolución de la deforestación en los cuatro años analizados.

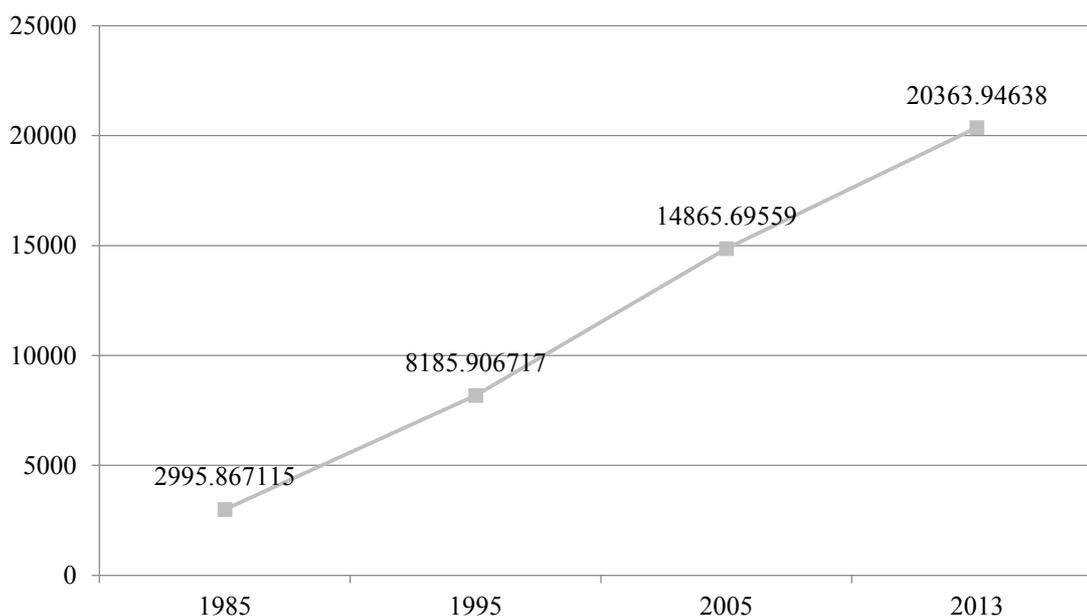
Mapa 2: Evolución de la deforestación en la tri-frontera de Assis Brasil, Bolpebra e Iñapari



Fuente: USGS Global Visualization Viewer (GloVis). Elaboración propia

Es conveniente destacar los diferentes momentos de ocupación del territorio en cada lado de la frontera, los cuales se distinguen por las tonalidades: de amarillo (más antiguo) a rojo oscuro (más reciente). Mientras que en el lado brasileño la explotación exhaustiva del territorio se remonta hasta antes de la década de 1980, los casos peruano y boliviano presentan una ocupación posterior debido, principalmente, a la falta de vías de comunicación adecuadas que permitieran un aprovechamiento mayor del territorio. Asimismo, la ubicación de las áreas de bosque que han cambiado de uso durante ese periodo se da en torno a las principales vías que unen estos tres centros poblados con sus respectivas capitales (Rio Branco, Puerto Maldonado y Cobija), convertidas después de la iniciativa IIRSA en la carretera Interoceánica Sur que conecta Brasil con los puertos peruanos en el Océano Pacífico.

Gráfico 2: Área deforestada en la zona de la tri-frontera (en hectáreas)



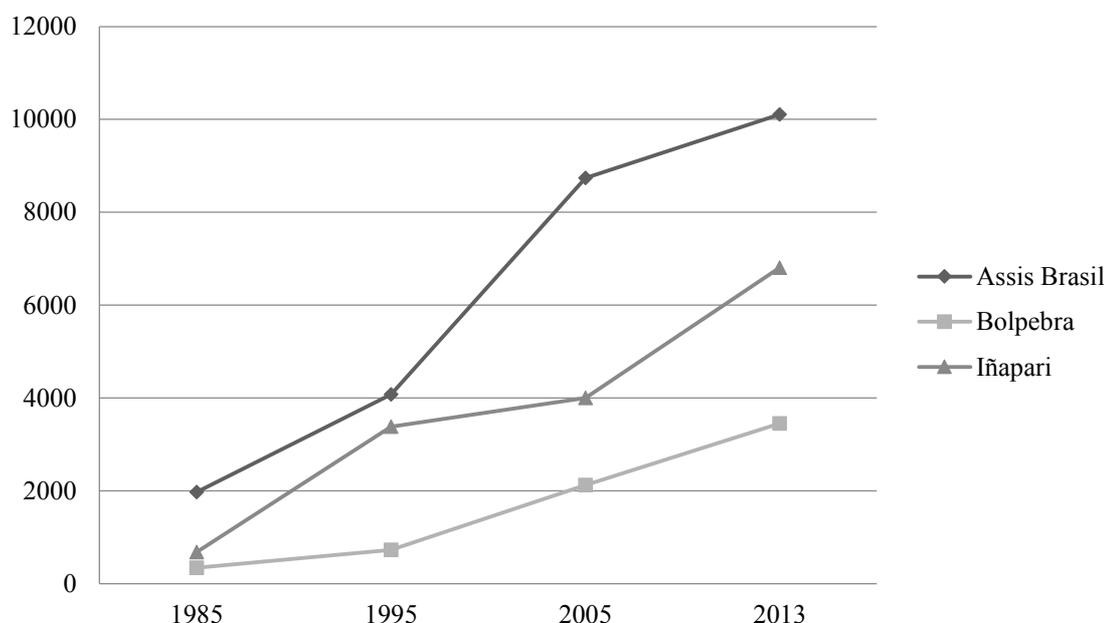
Fuente: Análisis de imágenes satelitales. Elaboración propia

Si bien los datos resultantes del trabajo con SIG sirven como referencia, también es necesario considerar que se está trabajando dentro de los límites municipales, dejándose de lado lo que sucede fuera del pequeño municipio de Assis Brasil, donde los índices de ocupación y uso del suelo son mucho mayores que en cualquier lugar al otro lado de la frontera en Perú y Bolivia. Por su parte, el distrito de Iñapari es mayor en

extensión que sus pares en Brasil o Bolivia, por lo que puede presentar cifras elevadas, pese a que estas representan un porcentaje mucho menor de su territorio. En este sentido, se torna evidente que el área ocupada (y deforestada) en Assis Brasil es mucho mayor que la de sus dos vecinos.

El Gráfico 3 permite diferenciar los datos y presentarlos por unidad administrativa y año, lo que muestra tendencias más complejas que no se identifican claramente si se evalúa el territorio en su conjunto.

Gráfico 3: Área deforestada de la región tri-fronteriza, por zona (en hectáreas)

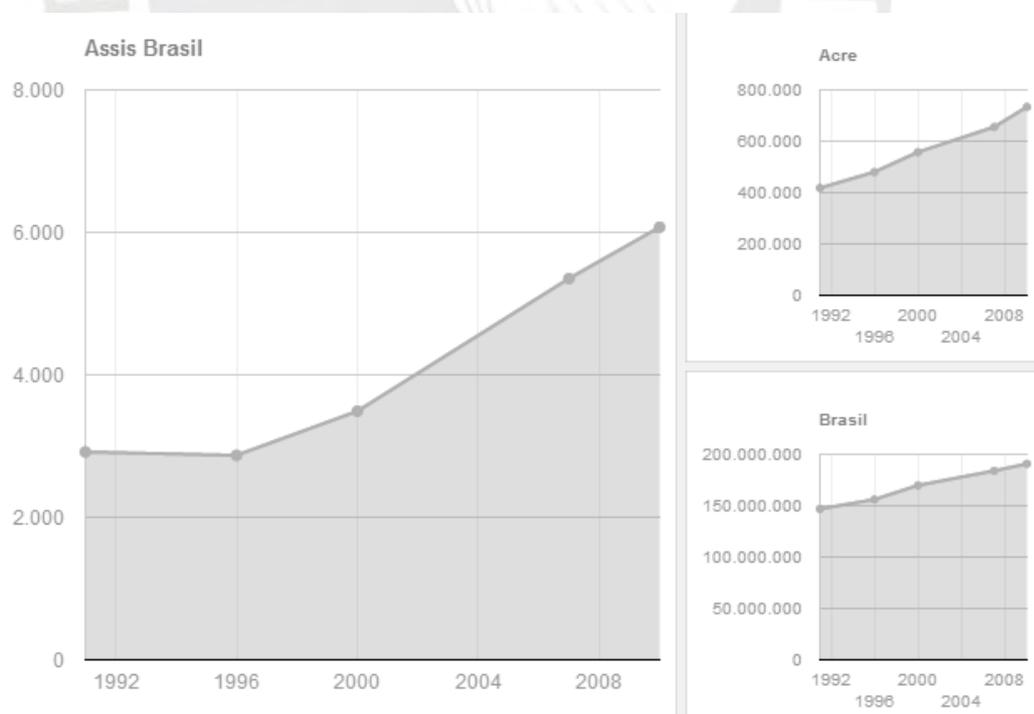


Fuente: Análisis de imágenes satelitales. Elaboración propia

Si se analizan los datos de deforestación para cada país por separado, resaltan los diferentes momentos de ocupación de acuerdo a la situación particular de cada Estado (políticas públicas, obras de infraestructura vial o circunstancias socio-económicas propias). En el Gráfico 3 se observa una expansión continua de la deforestación, destacándose un gran aumento a partir de mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década del 2000. En el caso peruano sobresale la acelerada deforestación del territorio entre 1985 y 1995, volviendo a tener impulso en los últimos años; mientras que en Bolivia el proceso ha sido más lento pero sostenido a partir de 1995.

Las tendencias reflejadas en el Gráfico 3 muestran relación con otros fenómenos ocurridos en el territorio. En el primer caso, se observa que existe una fuerte correlación entre la expansión de cambio de usos de suelo en el bosque acreano y el incremento poblacional en el municipio de Assis Brasil, a partir de mediados de 1995, cuyas tasas fueron, a su vez, superiores a la media del Estado de Acre y muy superiores a la media nacional, pese a que sigue siendo el municipio con menor densidad demográfica del Alto Acre. También cabe resaltar que, si bien se trata del mayor porcentaje de área deforestada de las tres jurisdicciones fronterizas analizadas, el municipio de Assis Brasil cuenta con una de las menores tasas de deforestación dentro del Estado de Acre (0.51% al 2004 según el Plano de Desenvolvimento Rural Sustentavel del 2010), lo que representa, hasta la fecha, un aproximado del 0.5% del total de tierras deforestadas en el Estado. Del mismo modo, más del 80% de las tierras deforestadas corresponden a pastos dedicados a la actividad pecuaria.

Figura 5: Comparación de la evolución poblacional entre Assis Brasil, Acre y Brasil



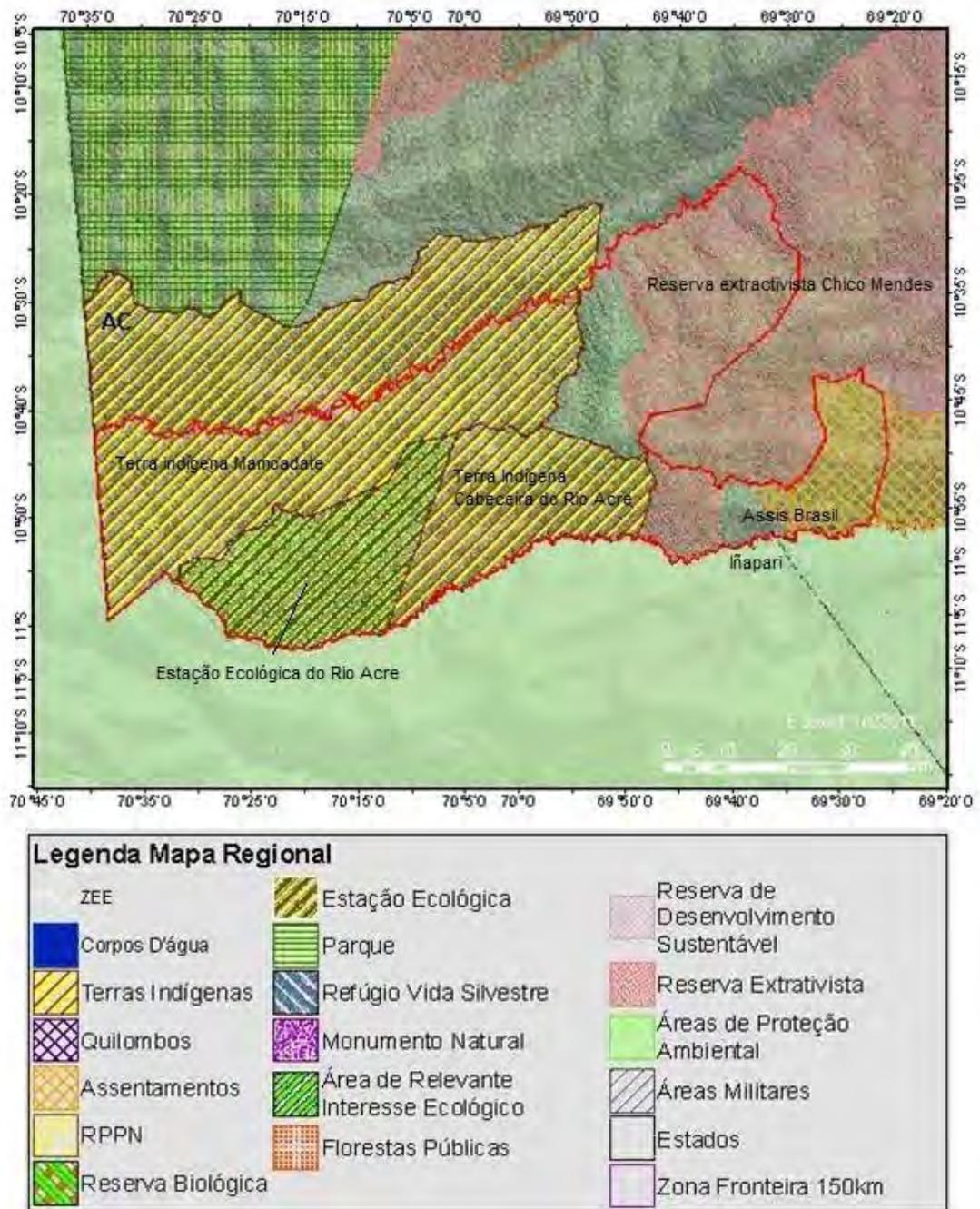
Fuente: IBGE

En el caso de Iñapari, a partir de la década de 1980 se acelera la ocupación humana y cambio de uso del territorio debido, principalmente, a una mejora sustancial en las vías de comunicación que conectaban la ciudad de Iñapari con la capital departamental de Puerto Maldonado. Esta aceleración ocurrió en el marco del impulso que le dio el Proyecto Especial Madre de Dios a la mejora en las comunicaciones, principalmente en la provincia de Tahuamanu, con la finalidad de promover actividades productivas en la región. A diferencia de lo ocurrido en el lado brasileño, la población de Iñapari no se incrementó especialmente durante este periodo y las principales actividades que ocupan el territorio son forestales (realizadas por grandes concesiones durante los últimos años), así como otras medianas y pequeñas propiedades agrícolas o ganaderas. Un último hito, aun por analizar durante los próximos años, es el que marca la construcción de la Carretera Interoceánica Sur, que conecta el interior brasileño con los puertos peruanos en el Pacífico, la cual ha generado un nuevo impulso a la ocupación de este territorio fronterizo.

3.2 Modelo de ocupación actual

El territorio con la ocupación más antigua y extensa se encuentra en el lado brasileño: en el Estado de Acre. Si bien ha sido donde la política de fomento a la ganadería tuvo mayor impacto (con una superficie deforestada superior a la de Madre de Dios y Pando juntos), también es donde se han dado los mayores avances para un desarrollo más ordenado de la región: a partir de la década de 1990, se crearon Unidades de Conservación, así como la Zonificación Ecológica Económica del Estado. Como se puede ver en el Mapa 3, la mayor parte del territorio del Municipio de Assis Brasil (y de los municipios acreanos colindantes) se encuentra actualmente bajo algún tipo de protección.

Mapa 3: Unidades de conservación en Assis Brasil, Acre



Fuente: Plano de Desenvolvimento Rural Sustentavel do Acre, 2010

Las unidades de protección dentro del Municipio se dividen en dos grupos: el de protección integral y el de uso sostenible del territorio. En el primer grupo se encuentran las estaciones ecológicas, como la Estação Ecológica do Rio Acre, con 79 093,73 hectáreas, creada en 1981 con la finalidad de preservar la naturaleza y realizar

investigaciones científicas. Por su parte, en el grupo de uso sostenible se encuentra la Reserva Extractivista Chico Mendes, con un área de aproximadamente 970 000 hectáreas. Fue creada en 1990, tras un proceso de luchas sociales de los “seringueiros” en contra del modelo de ocupación, impuesto en la década de 1970, que fomentaba la ganadería extensiva, la minería y las grandes concesiones forestales, lo cual provocaba el éxodo de las poblaciones tradicionales hacia las ciudades y la devastación de los ecosistemas (Plan de manejo de la RESEX Chico Mendes 2004). Además de estos dos grupos, también se encuentran los territorios indígenas “Cabeceira do Rio Acre” con 78 513 hectáreas, y “Mamoadate” con 326 000 hectáreas aproximadamente, divididas entre los municipios de Assis Brasil y Sena Madureira (MDA, 2010).

Si bien estas iniciativas para conservar el ecosistema amazónico del Acre han sido un gran avance hacia un desarrollo más sostenible del territorio, también existen numerosas amenazas y conflictos dentro de estas mismas unidades de conservación. Entre ellos se encuentra el ingreso de pobladores ajenos a las unidades de conservación (como la RESEX Chico Mendes), la extracción de madera y caza ilegal, así como la expansión de la actividad agrícola y ganadera que provoca degradación del ecosistema amazónico. Sin embargo, el impacto en la mayor parte del territorio es mínimo, siendo mayor en los alrededores de Assis Brasil y creciente en la RESEX Chico Mendes.

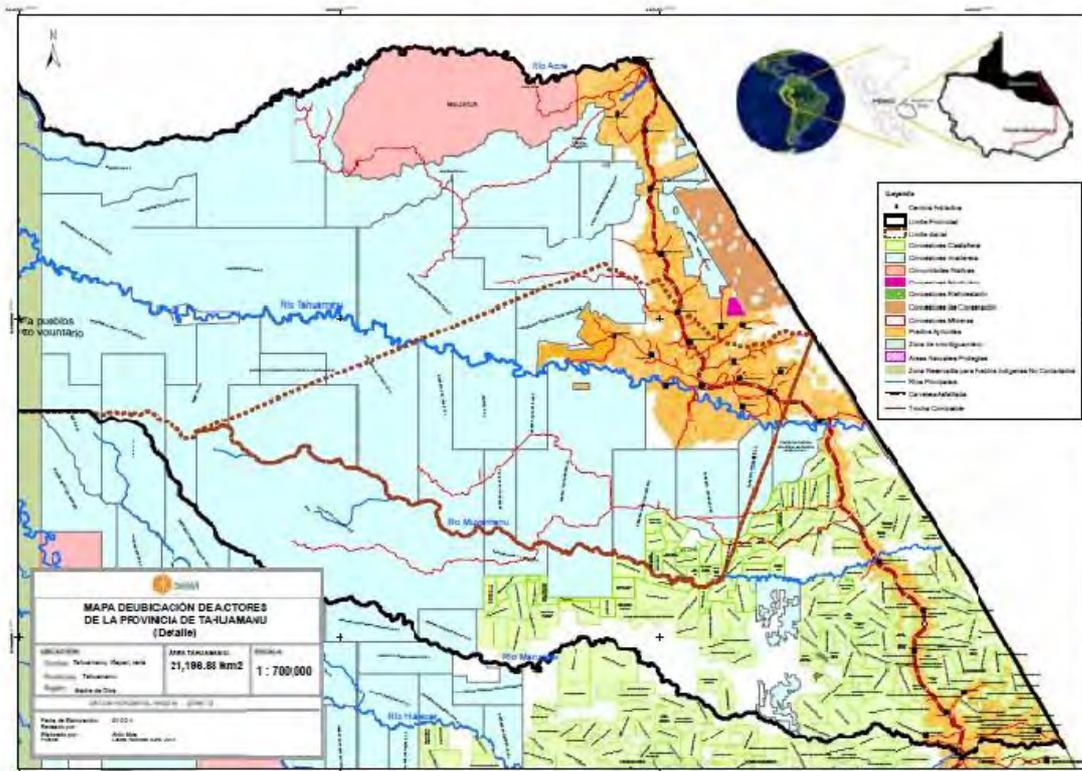
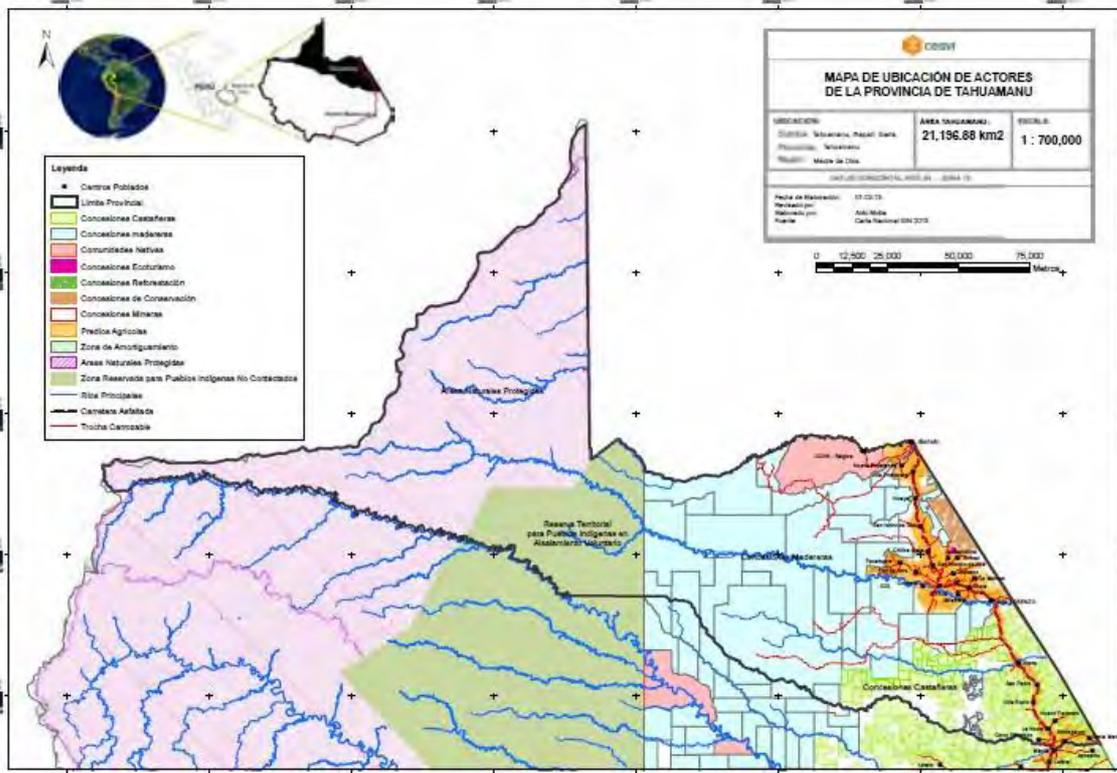
El Estado de Acre muestra claramente cómo el fomento de un tipo de actividad económica puede traer cambios profundos en el territorio y en el uso predominante del suelo. Hoy en día, un enfoque que fomenta la transformación total del bosque amazónico en pastos para ganadería y algunos monocultivos ha cedido el paso a uno con un criterio basado en la sostenibilidad de los ecosistemas, lo que evita que se siga expandiendo el modelo anterior en la región. Asimismo, la preocupación a nivel mundial por problemas globales como el cambio climático y la pérdida de ecosistemas no fue ajena a Brasil, país que ha tenido importantes iniciativas en el tema. No obstante, si bien existe una fuerte preocupación por el manejo sostenible de los bosques amazónicos a nivel gubernamental y no gubernamental, esto no evita que, en un contexto de pobreza, falta de oportunidades y un mercado mundial demandante de ciertos recursos naturales, se sigan llevando a cabo actividades sumamente nocivas para los ecosistemas amazónicos, por lo que mientras no

se solucionen los problemas sociales de fondo, será imposible pensar en un manejo sostenible en la región.

Por su parte, el caso peruano contrasta con su par brasileño debido a la ocupación más lenta que se hizo en el territorio. A diferencia de Brasil, Perú no contó con una política efectiva de ocupación del territorio por medio del incentivo de alguna actividad económica a gran escala (como fue la ganadería al otro lado de la frontera). Esta falta de incentivos por parte del Estado, sumada a la limitada articulación con el resto del país, solo permitió el desarrollo de una agricultura de subsistencia, así como la crianza de algunos animales y la extracción artesanal de recursos forestales (como la castaña y la siringa). Actualmente, la principal actividad económica en el distrito de Iñapari es la forestal. Antes de la construcción de la Carretera Interoceánica, la dificultad de sacar la madera a posibles mercados externos impidió el desarrollo de esta actividad en Tahuamanu, a diferencia de otras partes del Perú, como la selva central, donde sí tuvo mayor desarrollo. La construcción del eje IIRSA llegó en un momento en el que la legislación forestal peruana había tenido cambios significativos (más estricta y favoreciendo concesiones más grandes), lo que permitió grandes concesiones forestales en toda la provincia.

Como se puede apreciar en el Mapa 4, el 48% del territorio de la provincia fronteriza de Tahuamanu corresponde a áreas protegidas, divididas entre el Parque Nacional Alto Purús y la Reserva territorial para indígenas en aislamiento voluntario. El 52% restante (sin contar el 0.5% de áreas urbanas y otros usos) son zonas aptas para algún tipo de actividad productiva, de las cuales más del 30% corresponden a concesiones forestales para extracción de madera; mientras que el otro 20% del territorio corresponde a concesiones para extracción de castaña, tierras agrícolas y ganaderas, concesiones de conservación y la comunidad nativa Bélgica (Tahuamanu 2014).

Mapa 4: Territorio de la provincia Tahuamanu, Madre de Dios

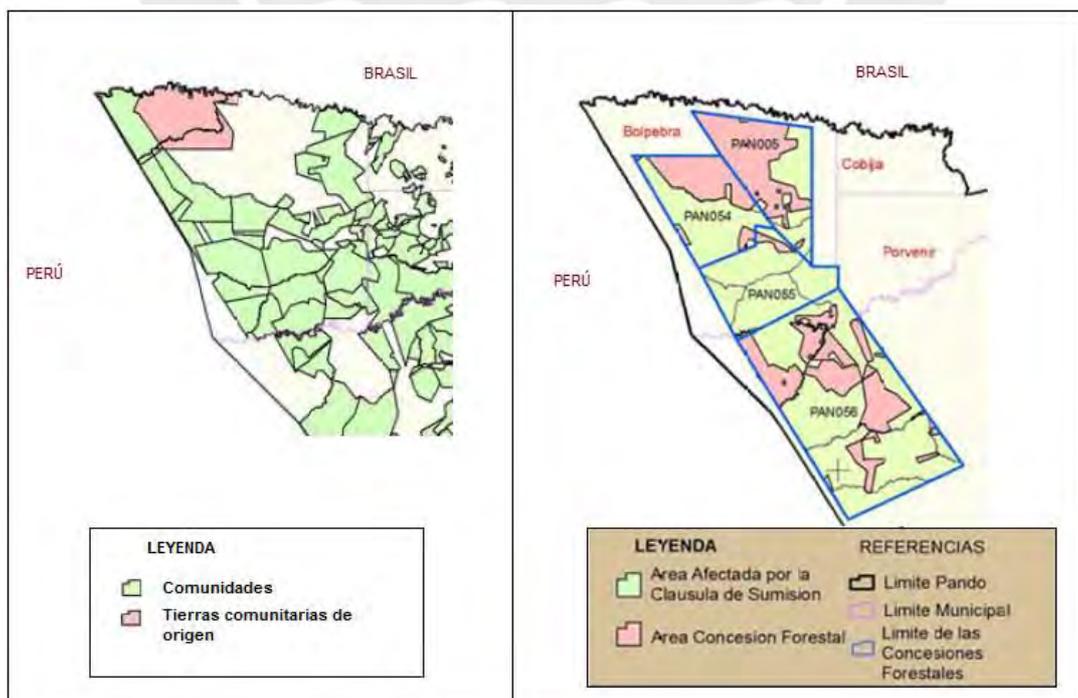


Fuente: Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Tahuamanu al 2021, 2014

Ahora bien, en el lado boliviano hay que tener en cuenta que, a diferencia de Brasil y Perú, no existe ningún núcleo urbano importante en la segunda sección Bolpebra: la Comunidad tri-fronteriza de San Pedro de Bolpebra es un caserío que apenas supera las treinta familias. Además de esta comunidad, existen dentro del municipio otras 15 comunidades (campesinas y nativas) repartidas a lo largo y ancho de todo el territorio, por lo que prácticamente la totalidad de la población del municipio es rural (INE 2012).

Uno de los factores con mayor impacto en la repartición actual de las tierras dentro del municipio de Bolpebra, así como en el resto del departamento de Pando, es el proceso de Reforma Agraria en Bolivia, el cual ha tomado un nuevo impulso durante los últimos años, llevando al saneamiento de 6.3 millones de hectáreas en el periodo 1996-2008 (INRA, 2008). Esto ocasionó un cambio en los principales actores en el municipio, ya que ahora las comunidades son las que aprovechan la mayor parte de las tierras a diferencia de hace algunos años, cuando casi todo el territorio del municipio formaba parte de alguna concesión forestal, las cuales han sido recortadas en su mayor parte como se observa en el Mapa 5. Asimismo, no existen áreas naturales protegidas en el municipio.

Mapa 5: Comunidades y concesiones forestales en Bolpebra



Fuente: Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad Unión Amazónica Filadelfia – Bolpebra, 2006

Se puede observar, por medio del análisis multitemporal de imágenes satelitales, que la deforestación en el municipio ha sido considerable en los últimos años. Cabe resaltar que, al tratarse de inmigrantes campesinos de otras regiones de Bolivia, las principales actividades económicas realizadas son la agricultura de subsistencia, la pequeña ganadería y la extracción de recursos forestales. Por su parte, la expansión de la frontera agrícola en esta región es la mayor amenaza a los bosques del municipio de Bolpebra (que están clasificados en la ZEE de Pando como de uso forestal restringido), los que se ven afectados por la práctica del “chaqueo” o quema de bosques para la agricultura.

Otro factor que se debe tener en cuenta es la explosión demográfica en el departamento de Pando, que se refleja en un incremento poblacional de 108% entre los años 2001 y 2012. Este fenómeno no es ajeno al municipio de Bolpebra, que también duplicó su población en el mismo periodo, al pasar de 1194 habitantes en el 2001 a 2173 habitantes en el 2012. Actualmente, existe intención del gobierno de fomentar el desarrollo fronterizo y la inmigración de más campesinos provenientes del resto de Bolivia, lo que supondrá cambios significativos en el uso y ocupación del territorio fronterizo de Pando en los próximos años.

En síntesis, se puede afirmar que el modelo de ocupación actual del territorio tri-fronterizo está caracterizado por un uso del suelo extensivo con fines ganaderos y agrícolas en el lado brasileño, dada su ocupación más antigua, promovida sin ningún tipo de preocupación por preservar los ecosistemas amazónicos. Dicho modelo también fue reproducido en mucha menor medida en el lado peruano, a lo largo de las pocas vías que conectan el territorio. Por otra parte, la ocupación del lado boliviano de la frontera ha sido mínima y ha estado ligada a pequeñas colonizaciones por parte de campesinos de otras partes de Bolivia, así como algunas comunidades indígenas. No obstante lo anterior, la mayor parte del territorio aún presenta pocos rastros de intervención humana, al formar parte de áreas naturales protegidas o ser de uso netamente forestal.

3.3 El rol de las políticas públicas en la ocupación y uso del territorio

En el proceso histórico de ocupación de la tri-frontera entre Perú, Brasil y Bolivia a destaca el papel fundamental de cada Estado en la ocupación del territorio, ya sea por consolidar o aumentar lo que, en muchos casos, ya se había dado por iniciativa privada. Si bien existieron diversos factores socio-económicos, como la búsqueda de productos forestales (por ejemplo, el caucho) debido a la demanda internacional, o migraciones producidas por la problemática rural de esos países, el Estado jugó un papel fundamental en la promoción de la ocupación de este espacio fronterizo. Este rol fue mucho más marcado en el caso brasileño, donde existió una fuerte política de fomento a la migración a través del impulso de actividades como la ganadería, lo que tuvo un gran impacto en el territorio, al convertir millones de hectáreas de bosques en pastos para ganados. Asimismo, este rol del Estado fomentó el crecimiento de las ciudades, generalmente de forma desordenada, lo que trajo consigo tanto desarrollo como pobreza urbana en toda la región. Por su parte, el papel del Estado en Perú y Bolivia ha sido más débil y con menor presencia en la zona, por lo cual no ocurrió una migración masiva de población a las fronteras amazónicas, ni se fomentó alguna actividad económica que genere mayor impacto en el medio (salvo las de subsistencia).

No obstante, durante los últimos años, se han promovido grandes obras de infraestructura vial, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), creada tras la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos en el 2000, en el marco de la UNASUR. Esta Iniciativa buscaba impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano y, en dicho marco, se promovió la construcción de la Carretera Interoceánica Sur. Estas obras han tenido un gran impacto en el territorio y fomentaron fenómenos como el crecimiento poblacional o la expansión de ciertas actividades económicas, lo que nos lleva a concluir que el Estado juega un papel fundamental en la generación de cambios en la región, ya sean positivos o negativos. Por ello, es necesario lograr una coordinación entre los gobiernos de Perú, Brasil y Bolivia con el fin de aunar esfuerzos en torno al desarrollo de este sector de la Amazonía.

Actualmente, existe una fuerte relación entre los diferentes actores (sociales, económicos y estatales) en los tres lados de la frontera; sin embargo, en muchos casos no se ven esfuerzos más significativos por potenciar la integración fronteriza. Si bien la relación entre Assis Brasil e Iñapari se ha dinamizado durante los últimos años, el lado boliviano sigue relegado en el proceso, debido a la falta de infraestructura que permita una mejor comunicación con Perú y Brasil: la conexión con Brasil es cruzando el río y con Perú por medio de trochas en mal estado. Asimismo, a pesar del fluido intercambio de personas y bienes por la frontera entre Bolivia y Perú, los servicios estatales de control fronterizo, aduanas, etc., aún son muy precarios.

3.4 Escenario tendencial

Con base en las tendencias actuales de las dinámicas en el territorio, se pueden mencionar algunos fenómenos que marcarán el escenario más probable a futuro, tales como: i) el acelerado crecimiento demográfico en la región; ii) la carencia de servicios básicos; iii) la falta de educación superior y oportunidades de empleo cualificado para una parte importante de la población; iv) los bajos ingresos y la creciente demanda de alimentos, madera y energía en los mercados mundiales. Asimismo, existen otros elementos que generan incertidumbre, pero son fundamentales para elaborar cualquier escenario a futuro: por una parte, el rol de las políticas públicas en función al aprovechamiento sostenible del territorio, y por otra, las tendencias del mercado en torno a la demanda de productos con criterio de sostenibilidad.

En línea con la tendencia actual, el escenario más probable es el de una región todavía desintegrada entre sus partes (Perú, Brasil y Bolivia), y periférica en relación al resto de los centros dinámicos de cada país. Asimismo, los niveles de desarrollo en cada uno de los territorios seguirán siendo bajos y el incremento acelerado de la población contrastará con la falta de oportunidades en la región (que ofrece empleos poco remunerados en diferentes sectores). Este escenario muestra probabilidades de conflicto en el futuro, ya que con el incremento de la población urbana pobre en torno a Assis e Iñapari, también podrían incrementarse las actividades ilícitas y la violencia en la región.

Por otro lado, las demandas del mercado internacional podrían fomentar la expansión de actividades ambientalmente insostenibles en este territorio amazónico, como la minería aurífera en Madre de Dios, la expansión de la ganadería y monocultivos en Acre o la deforestación para aumentar la frontera agrícola y ganadera en Pando. Actualmente, si bien existen numerosas unidades de conservación tanto en el lado brasileño como en el peruano (al que se suma la zonificación del territorio y las grandes concesiones forestales), el incremento acelerado de la población en la región puede generar invasiones de tierras en las zonas protegidas y territorios indígenas.

Actualmente, no existe una planificación conjunta del territorio tri-fronterizo. Las relaciones entre los diferentes actores sociales y económicos a cada lado de la frontera se dan con mayor fluidez que el acercamiento a nivel de los gobiernos centrales, lo que es un gran impedimento para emprender proyectos conjuntos. Un ejemplo de esto es la integración física con el lado boliviano, que es requerida por los pobladores de Bolpebra, pero no ha recibido mayor atención por parte del gobierno. Pese a que se han hecho importantes inversiones en la región para la integración física y la provisión de servicios básicos para la población fronteriza, estos esfuerzos aún son insuficientes (sobre todo en Perú y Bolivia), lo que indica que, de mantenerse la tendencia, se agravarán los problemas con el aumento poblacional en los próximos años.

En este posible escenario también existen aspectos positivos que resaltar. Por un lado, el interés de los diferentes gobiernos por un desarrollo sostenible de sus fronteras amazónicas, lo que se ha materializado en diversos acuerdos para la integración, tales como los firmados entre Perú y Brasil durante los últimos años. Asimismo, diversos planes de desarrollo para los territorios en cada país y la promoción de inversiones públicas para el apoyo a diferentes actividades económicas y a la población en general. En adición a ello, la construcción de la Carretera Interoceánica trajo consigo una serie de oportunidades de integración económica a esta región tri-fronteriza.

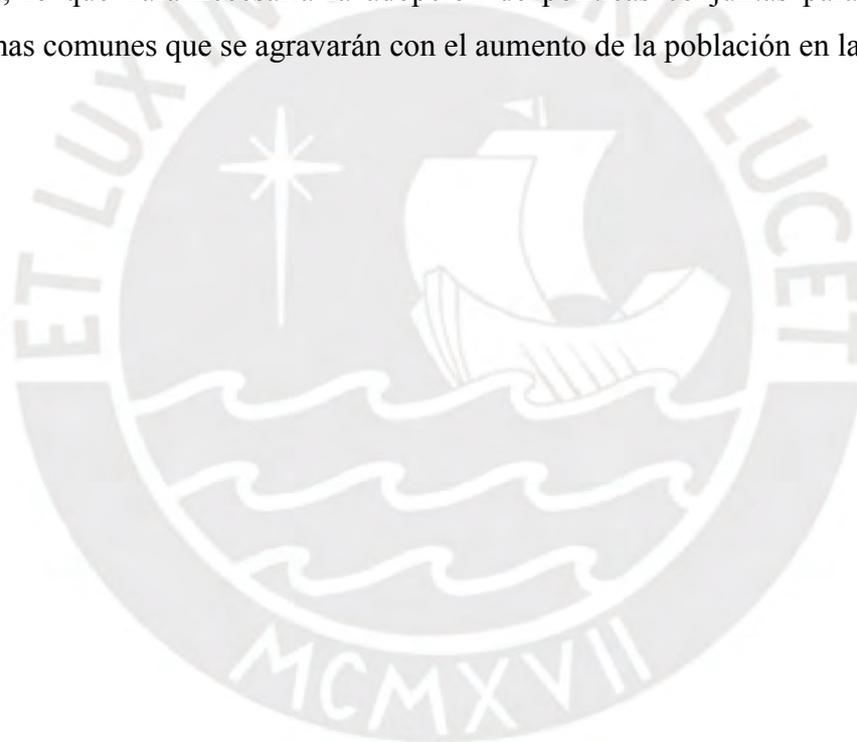
Sin embargo, en el lado de brasileño existe la disyuntiva entre el modelo de ocupación del territorio más extensivo – e insostenible, dedicado principalmente a la actividad ganadera y a la agricultura de subsistencia – y una mayor cantidad de proyectos para

promover el desarrollo ambiental, social y económico, en comparación con sus dos países vecinos. Más del 60% del territorio del municipio de Assis Brasil es parte de algún área de protección o manejo sostenible. En este sentido, se podría temer que el modelo brasileño de ocupación termine siendo extrapolado a Perú tras la construcción de la Carretera Interoceánica (Machado, Parente y do Rego 2014); sin embargo, la probabilidad de ocurrencia de dicha afirmación es baja, pues la actividad forestal se encuentra en manos de grandes empresas, cuyos intereses frenarían el ingreso de pequeños productores agropecuarios en el bosque aledaño.

Por su parte, la actividad maderera en el lado peruano ha cobrado protagonismo en los últimos años, pues se ha convertido en la principal actividad económica del distrito de Iñapari, y ha ocupado en los aserraderos tanto a la población local como inmigrante. Sin embargo, esta situación limita el cambio de uso de suelo previsto, (Dourojeanni 2006: 40) ya que la concentración de tierras por parte de los concesionarios evita la desaparición de los bosques por actividades más nocivas con los ecosistemas amazónicos. A diferencia de otras provincias de Madre de Dios, todavía no hay minería aurífera en la provincia fronteriza de Tahuamanu; sin embargo, dada la demanda internacional y el precio del oro, no debería descartarse la posibilidad de que esta actividad se practique en el futuro.

Para el caso de Bolpebra, si bien ha habido interés por parte del gobierno para dotar de servicios básicos e infraestructura al municipio, esta localidad todavía se mantiene como un caserío carente del equipamiento necesario que le corresponde como centro poblado principal y estratégico en el lado boliviano (categoría atribuible según el plan de OT de la Mancomunidad Filadelfia-Bolpebra). Hasta el momento, no cuenta con servicios de aduanas, migraciones o SENASAG, ni con equipamiento que promueva el turismo en la zona. La sede municipal, que debería ubicarse dentro de la localidad, se encuentra en la ciudad capital de Cobija, a más de 100 km de distancia.

La integración entre las tres localidades fronterizas ha tenido algunos avances en los últimos años, sobre todo entre Perú y Brasil, con la suscripción de diversos acuerdos, la integración está aún lejos de ser efectiva, puesto que dichos acuerdos no han sido ratificados por parte de Brasil y no se ha generado la institucionalidad necesaria para promover un desarrollo conjunto de la región. Asimismo, Bolpebra ha quedado completamente excluida de la integración entre las otras dos zonas, debido a la carencia de medios que la conecten físicamente con las localidades vecinas. En los próximos años se espera un mayor flujo de personas entre Perú y Brasil debido a la presencia de la Carretera Interoceánica, así como un crecimiento del área urbana en ambos lados de la frontera, lo que hará necesaria la adopción de políticas conjuntas para enfrentar los problemas comunes que se agravarán con el aumento de la población en la zona.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evolución de la ocupación y uso del suelo en la Amazonía ha estado íntimamente ligada a las diferentes políticas de los gobiernos en relación al territorio amazónico. Dichos gobiernos han tenido diversos intereses geopolíticos y económicos en la región, por lo cual se han generado diferentes modelos de ocupación y uso del suelo en los tres Estados de la tri-frontera. Sin embargo, el territorio del Acre, en Brasil, ha contado con las políticas de Estado más inclinadas hacia el cambio del uso de la tierra a favor de los latifundios, fundamentalmente ganaderos, que llevaron a la zona a un nivel de deforestación mucho mayor en comparación con los países vecinos, quienes fueron incapaces de replicar la ocupación que realizó Brasil en su propio espacio amazónico.

La demanda de los mercados nacionales e internacionales de productos forestales (tales como siringa, castaña, madera) y no forestales (como monocultivos, carnes, hidrocarburos y minerales) ha sido fundamental para esbozar el modelo territorial actual en esta zona. Si bien este proceso continuará en el futuro, la preocupación a nivel mundial por el medio ambiente, producto del cambio climático, la pérdida acelerada de biodiversidad y los niveles alarmantes de contaminación, ha contribuido a que se implementen iniciativas que fomenten el desarrollo sostenible y/o la preservación de las áreas naturales más vulnerables. Asimismo, es conveniente añadir el impacto que ha tenido sobre la zona la construcción de la Carretera Interoceánica, la cual ha generado una aceleración en la ocupación y uso del territorio.

Por otra parte, existen dinámicas transfronterizas propias de la región, las cuales se manifiestan en una fuerte relación entre las poblaciones de cada lado de la frontera. Si bien convenios y acuerdos recientes han buscado facilitar el flujo de personas y bienes, principalmente entre Iñapari y Assis Brasil, los logros hasta la fecha han sido escasos. Más aún, existen problemas comunes en las tres zonas, tales como la degradación de los ecosistemas; la carencia de servicios básicos; la falta de oportunidades de empleo de calidad; entre otros. En contraste, estos tres territorios cuentan con una serie de fortalezas

y oportunidades que pueden ser la clave para un modelo de desarrollo sostenible de la zona para los próximos años.

Como respuesta ante los escenarios tendenciales que se expusieron en el presente estudio, se han elaborado propuestas de lineamientos que puedan socavar los efectos negativos a futuro. En líneas generales, es necesario ordenar el territorio de las tres jurisdicciones fronterizas de manera conjunta, como una sola región integrada en el marco de un proceso de descentralización de los tres países. Para lograr el desarrollo ordenado del territorio tri-fronterizo es necesario lograr coordinar las políticas públicas de los tres Estados involucrados en torno a un proceso de ordenamiento y planificación conjunta, que permita establecer objetivos claros para todo el territorio y la forma en la que se llevará a cabo este proceso. Particularmente:

- i) Fortalecer la descentralización en cada Estado involucrado y establecer un régimen especial para la región tri-fronteriza, que permita superar las trabas burocráticas que son producto de la presencia de un límite internacional. Como parte de este ordenamiento integrado, es fundamental un plan de ordenamiento territorial conjunto, una gestión integrada de la cuenca del río Acre y una planificación coordinada de los tres centros urbanos colindantes que pueden converger en una sola aglomeración en las próximas décadas.
- ii) Coordinar políticas públicas para brindar infraestructura y servicios en la tri-frontera de forma complementaria entre los tres países, con el fin de asegurar el acceso a bienes y servicios básicos para la población. De esta manera, se puede disminuir los costos de acondicionamiento del territorio para proveerlo de servicios básicos, así como de infraestructura de apoyo a la producción en beneficio de las tres localidades involucradas para generar mayor competitividad de la región como una unidad territorial en un contexto más amplio.
- iii) Generar un fondo de financiamiento para el desarrollo de la tri-frontera, a partir de contribuciones directas de cada Estado o de la cooperación internacional, e implementar un marco normativo especial que permita fomentar la inversión privada en la zona.

BIBLIOGRAFÍA

- AZPUR, Javier (2011). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima. Grupo Propuesta Ciudadana.
- BECKER, Bertha (2005). “Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial”. En *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003*. Brasilia. Ministerio da Integração Nacional – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.
- BECKER, Bertha (2001). “Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?”. En *Parceiras Estratégicas*, N° 12
- BOISIER, Sergio (2003). “Globalización, Geografía política y Fronteras”. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid, pp. 21-39.
- BOISIER, Sergio (2001). *La Odisea del Desarrollo Territorial en América Latina: La búsqueda del desarrollo territorial y la descentralización*. Red Perú Participa.
- BOISIER, Sergio (1996). “Modernidad y Territorio”. *Cuadernos del ILPES # 42* ILPES / CEPAL / ONU. Santiago de Chile.
- BUSTAMANTE, D’ALESSIO, O’BRIEN, SEGURA & WETZELL (2012). *Plan Estratégico de la Región Madre de Dios*.
- BUSTOS, Nelso. (1998). *El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión*. Santiago, Revista de Geografía Norte Grande, 25: 49-53.
- CHÁVEZ, Wendy (2008). *Políticas públicas para un desarrollo endógeno sustentable en países en desarrollo*. En *Revista OI DLES - Vol 2, N° 3* (marzo 2008).
- CHIARELLA, Roberto (2010). “Planificación del desarrollo territorial: Algunas precisiones”. En *Espacio y Desarrollo* N°22 pp. 77 – 102.
- CHIARELLA, Roberto (2005). “¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio Iñapari, Assis Brasil, Bolpebra”. En *Espacio y desarrollo*. Lima, N° 17, pp. 69–88.

- CHIRIFF, Alberto (2004). “Época del caucho y barbarie”. En *El Proceso del Putumayo*, del juez Carlos Valcárcel. Monumenta Amazónica, CETA - IWGIA, Iquitos 2004.
- CONSEJO DE EUROPA (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos, 20 de mayo de 1983.
- DE ZELA, Hugo (2012). Las Relaciones entre Perú y Brasil: La Profundización de la Alianza Estratégica. En *Veinte años de Política Exterior Peruana (1991-2011)* (págs. 15-42). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DOUROJEANNI, Alexis (1994). “La evolución de la gestión de cuencas en América Latina y el Caribe”. En *Debate Agrario: Análisis y alternativas*. N°18. Lima, abril 1994. Centro de Estudios Sociales (CEPES).
- DOUROJEANNI, Marc (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*.
- FERNÁNDEZ, Lourdes (2010). *Desarrollo Territorial en Madre de Dios: Los impactos socio ambientales de la carretera Interoceánica Sur*. Lima, Wildlife Conservation Society (WCS).
- FORNILLO, Bruno (2012). “¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo?”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. Num. 42, Quito, enero 2012, pp. 153-166. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.
- GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS (2013). *Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Madre de Dios*. Puerto Maldonado.
- GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS (2011). *Diagnóstico Situacional en el Corredor Fronterizo*. Puerto Maldonado, Oficina de Presupuesto y Planificación.
- GOBIERNO REGIONAL MADRE DE DIOS & PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2010). *Estudio de Diagnóstico y Zonificación para el Tratamiento de la Demarcación Territorial de la Provincia de Tahuamanu*. Puerto Maldonado.
- GÓMEZ O, Domingo (2001). *Ordenación Territorial*. Madrid, ediciones Mundi-Prensa.

- GREGORY, Dereck, JOHNSON, Ron, PRATT, Geraldin,, WATTS, Michael, & WHATMORE, Sarah (2009). *The Dictionary of Human Geography*. USA. Wiley-Blackwell 5th ed.
- GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRACAO FRONTERIZA (2010). *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Brasília.
- GRUPO FRONTERA (2009). *Historia y memoria de las tres fronteras: Brasil, Perú y Bolivia*. Cusco. Grupo Frontera.
- HANSEN, Lawrence (2007). “El concepto histórico de la frontera”. En *Antropología de las fronteras: Alteridad, historia e identidad más allá de la línea*. México. El Colegio de la Frontera Norte. pp 231-261.
- HERRERA, Laura (2011). *Implicaciones de la Amazonía en la Política Exterior de Brasil*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Tesis de Maestría en RRII.
- HIRSCHMAN, Albert (1970). *The Strategy of Economic Development*. USA. Yale University Press.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADISTICA (IBGE) (2010). *XII Censo Demográfico 2010*.
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI) & PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2007). *Mapa de Peligros de la Ciudad de Iberia*. Proyecto INDECI – PNUD PER 02/051 Ciudades Sostenibles. Madre de Dios.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2012) *Censo de Población y Vivienda 2012*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2005). *Pando. Indicadores sociodemográficos por provincia y secciones de provincia 1992 – 2001*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2009). *Perfil Sociodemográfico del Departamento de Madre de Dios*. Lima, INEI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2017) *XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas 2017*.

- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) (2008). *Pando: Tierra Saneada con la Reconducción Comunitaria*. Cobija. Instituto Nacional de Reforma Agraria. Editorial Presencia.
- LAPRADELLE, Paul (1928). *La Frontiere: Etude de Droit International*. Paris. Les editions internacionales.
- LARA, Juan, BARRETO, Patricia & GUTIÉRREZ, Oscar (2013). Origen y establecimiento de un polo de crecimiento en Colombia, relato de la industria siderúrgica integrada. *Rev. Esc. Adm. Neg.* Jul 2013, no.75, p.122-139.
- LLANQUE, Víctor (2004). “Extracción forestal, procesos migratorios y deforestación”. En *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Yakarta, Indonesia. Centro Internacional para la Investigación Forestal, pp. 137–152.
- MACHADO, Lia Osorio, RIBEIRO, Leticia Parente & MONTEIRO, Licio Caetano do Rego (2014). “Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 23 (2): 15-30.
- MACHADO, Lia Osorio (1998). “Límites, fronteras, redes”. En T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.
- MANCOMUNIDAD UNIÓN AMAZÓNICA FILADELFIA – BOLPEBRA (2006) *Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Mancomunidad Unión Amazónica Filadelfia – Bolpebra*. Santa Cruz. Imprenta Landivar SRL.
- MÁRQUEZ, M. A. (1997). “El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos elementos para la formulación de una Política de Estado”. En *Rev. Norte Grande* N° 24.
- MARTÍNEZ, Mario (2000). “Fronteras, espacios por la innovación y el cambio social: Apreciaciones a partir de la experiencia Venezolana”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 69 (52), 1 de agosto de 2000.
- MASSIRIS, Ángel (2012). “Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos”. En *Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, pp. 13-30.

- MASSIRIS, Ángel (2002). “Ordenación del territorio en América Latina”. *En Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.
- MEZA, Nilo (2011). *Espacios Regionales Fronterizos: Integración más allá del discurso político*. Indiana: Palibrio.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO (MINAGRI) (2017), *Cursos de agua internacional y cuencas transfronterizas en la legislación peruana*. Lima. Autoridad Nacional del Agua.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) (2000). *Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana*. Lima, capítulo 2: Materiales y Métodos.
- MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO (2010). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*.
- MOTTA, Pedro (1992). *Fronteiras na Amazônia: Um espaço integrado*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI.
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TAHUAMANU (2014). *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Tahuamanu al 2021*. Puerto Maldonado.
- NOVOA, Zaniel (2015). “Gestión de Fronteras: Espacios, procesos, políticas y enfoques”. *En Gestión Integrada de Fronteras en América Latina: Memorias de la Jornada Geográfica*. Lima, Sociedad Geográfica de Lima.
- NOVOA, Zaniel (2013). *Ecogestión de las fronteras (Diapositivas)*. Curso de la Especialidad de Geografía y Medio Ambiente, Facultad de Letras y Ciencias Humanas, PUCP. Lima.
- NOVOA, Zaniel (2012). *El Ordenamiento del Territorio: Fundamentos para la Política y Planificación Territorial*. Lima, Sociedad Geográfica de Lima.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1992). *Diagnóstico Regional Integrado*. Programa de Desarrollo Integrado de las Comunidades Fronterizas Peruano-Brasileña. Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Peruano Brasileña. Secretaría General de los Estados Americanos. Washington DC.
- OLIVEROS, Luis (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración Andina*. CAN.

- PAREDES, Oscar (1992). *Carretera interoceánica: Integración o marginación de la Región Inka* Cusco. CBC Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas.
- PERRIER, Laetitia (2007). “The Front and the Line: The Paradox of South American Frontiers Applied to the Bolivian Case”. En *Geopolitics*, 12: 57–77. Paris. Taylor & Francis Group.
- PERROUX, François (1964). *La economía del siglo XX*. España, Ariel, 2a. ed.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2009). *GEO Amazonía: Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía*. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, El Tratado de Cooperación Amazónica y El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- PUJADAS, Roma & FONT, Jaume (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, editorial Síntesis S.A.
- RAMÍREZ, Socorro (2001). “Fronteras e Integración: Aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso Colombo-Venezolano”. En *Espacio y Territorio: Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá, Capítulo 3, pp. 429-452.
- RIOJA, Ballivián (2007). “La Construcción de la Region Trinacional MAP” En *MAPIENSE*. Acre. Año 1, N°1, pp. 7-11.
- SANTOS, Fernando & BARCLAY, Frederica (2002). *La Frontera Domesticada*. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA (1992). *Programa de Desarrollo Integrado de las Comunidades Fronterizas Peruano-Brasileñas: Diagnóstico Regional Integrado*. Washington DC.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA) (2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. Secretaría General del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Caracas, octubre de 2012. SP/Di N° 21-12/Rev.1.

- SILVA, Luis Paulo (2010). “Formação e povoamento da fronteira Brasil-Bolívia”. En *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*, Ano 5, Nº20, Rio, 2010 [ISSN 1981-3384].
- SILVEIRO, Amauri (2008). “Ordenamento Territorial do Alto Acre”. En *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural SOBER*. Rio Branco, Acre. Julio 2008.

