

ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) PERÚ-BOLIVIA UNA EXPERIENCIA A CONSIDERAR

Nilo Meza M.*

Resumen

Este trabajo constituye un aporte en el estudio de las Zonas de Integración Fronteriza entre Perú y Bolivia. En la primera parte del trabajo el autor describe el ámbito espacial de la propuesta de crear una ZIF entre ambos países. En una segunda parte, se analiza el aspecto financiero del proyecto de integración fronteriza. En la tercera parte, se estudia la cuestión institucional de la ZIF. El ensayo concluye con algunas reflexiones sobre una ZIF trilateral de la que sería parte Chile.


Palabras clave: integración, fronteriza, Perú, Bolivia.

The Peru – Bolivia Border Integration Regime: An experience to be considered

Abstract: *This paper is a contribution to the study of the Integration Border Regimes between Peru and Bolivia. The first section of the paper is devoted to describe the spatial framework of the proposal. In the second section, the author analyses the financial aspect of the Border Integration Regime. In the third section, the institutional issue is considered. The paper ends with some reflections about a possible trilateral Border Regime, in which Chile would be included.*

Key words: borders, integration, Peru, Bolivia.

CONTEXTO

 a preocupación por las fronteras, estuvo presente desde que se firmó el tratado constitutivo del Grupo Regional Andino (GRAN) en 1969. Pero, es a partir de 1987, con el estudio peruano-boliviano de la Cuenca del Lago Titicaca, y en 1989, con la formación de la primera Comisión Binacional de Asuntos Fronterizos entre Colombia y Venezuela, que comienza una sistemática atención a los asuntos fronterizos a nivel bilateral.

Recogiendo la experiencia y las demandas integracionistas de la década del noventa, la Comunidad Andina da luz verde en junio de 2001 a la Decisión 501 (D-501), que define y regula la implementación de las ZIF entre dos países miembros y donde fuera posible, invitando a un tercero.

Según esta norma, las ZIF, son ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros de la Comunidad Andina, en los cuales habitan poblaciones con tradiciones y costumbres similares, separados política y administrativamente por decisiones generalmente ajenas a sus intereses. En dichos ámbitos “*se adoptarán políticas y*

ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”, hasta convertirlos en áreas dinamizadoras de desarrollo compartido capaces de lograr una competitiva inserción en la economía internacional.

En ese orden de ideas, una ZIF deberá contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países miembros y con terceros, sobre la base de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos fronterizos de mayor fluidez comercial e interconexión con el resto de las economías andinas y con el resto del mundo.

La construcción de ese escenario, será la mayor contribución a los procesos de descentralización de los países involucrados, formalizando y desarrollando procesos económicos y sociales, culturales y étnicos, históricamente existentes en esas zonas.

Una ZIF con esas características, se convierte en un espacio regional fronterizo ideal para comprometer la participación de los actores de la sociedad civil fronteriza, promoviendo iniciativas empresariales bi, tri o multinacionales en el marco de normas y regímenes fronterizos que no solo faciliten los flujos de carga y pasajeros sino que generen oportunidades de bienestar.

En aquel contexto, los cancilleres de Bolivia y el Perú acordaron establecer la Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia (ZIF-PB), integrada por los departamentos Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno y Tacna por el Perú y, La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando por Bolivia.

Dicha ZIF tiene una extensión

de 905.226 km² y una población de 8'164.300 de personas estimados a 2004. ¡Casi otro país!, pues es más grande que Paraguay y Uruguay juntos, igual al 70% del territorio peruano y al 82% del boliviano. La población de la ZIF equivale al 29% de la que tiene el Perú y al 99% de la de Bolivia. Realmente es un espacio regional fronterizo muy grande como para pretender planificar sobre él sin cambiar estructuras políticas y normativas de ambos países.

Advirtiendo tamaña dificultad, las autoridades de ambos países decidieron implementar la ZIF por etapas: en una primera se atendería los departamentos de Puno, Tacna y La Paz (región altiplánica); y, Madre de Dios y Pando (región amazónica). En una segunda etapa se atendería el resto de la ZIF.

La ZIF “achicada” aún constituye un reto para la planificación del desarrollo fronterizo binacional, donde los conceptos de “límites y fronteras” tendrán la ocasión de probar su consistencia y coherencia frente a espacios regionales fronterizos con “vida propia”.

En ese complejo contexto real y conceptual, el Perú y Bolivia decidieron caminar juntos en busca del desarrollo para su ZIF. Para ello, encargaron al Grupo de Trabajo Binacional (GTB-ZIF) la elaboración de un plan de desarrollo, aprovechando la organización territorial de ambos países. El proceso de elaboración de dicho plan incluye dos fases.

La primera, está reservada para el trabajo del plan a nivel nacional. Es decir, en un marco de amplia participación de los principales actores públicos y privados de sus fronteras, ambos países construirán visión, formularan objetivos e identificarán y priorizarán programas y proyectos con enfoque de desarrollo e integración fronteriza bajo los siguientes criterios generales:

- compromiso y participación activa de los principales actores

de la dinámica fronteriza, públicos y privados;

- existencia de una estrategia regional de desarrollo e integración fronteriza;
- existencia de una evaluación del impacto de los proyectos cuando estos fueran de dimensiones mayores;
- contribución a la cooperación transfronteriza;
- existencia de una estrategia o esquema de financiamiento.

En una segunda fase, se procesará la compatibilización e integración de las propuestas de ambos países. En esta etapa, se construirá la visión consensuada del desarrollo de la ZIF y se acordarán los programas y proyectos que correspondan a los objetivos que, por consenso, se adopten.

El grado de avance en cada lado fronterizo es diferente. El Perú ha logrado completar su proceso de planeamiento en cuatro seminarios-taller, involucrando activamente a gobiernos regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y las universidades de la zona. En dichos talleres se han identificado 106 proyectos con enfoque de desarrollo e integración fronteriza, de los cuales 11 son de infraestructura vial y comunicaciones, 8 de gestión de recursos hídricos, 24 de producción y competitividad, 13 de desarrollo urbano y organización del territorio, 22 de servicios básicos, 23 de medio ambiente y recursos naturales y 5 de desarrollo institucional. En Bolivia no se habría tenido el mismo avance tal como se informó en el marco de la XII reunión del grupo de alto nivel para el desarrollo e integración fronteriza, realizado en mayo de 2005.

Queda por señalar que pese a sus resultados nada desdeñables, el GTB-ZIF, presidido por las Cancillerías e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área, ha mostrado severas dificultades en su funcionamiento

no obstante su condición de mecanismo bilateral más importante en el universo de la institucionalidad fronteriza peruano-boliviana, lo que amerita un proceso de revisión y desarrollo de sus normas y procedimientos, de tal forma que garantice continuidad y sostenibilidad de los esfuerzos que se vienen realizando y dependa casi exclusivamente de la voluntad y disponibilidad de tiempo de las partes para hacer funcionar el GTB. De allí, que en sus casi cuatro años de vigencia solo pudo reunirse dos veces.

A julio de 2005, este grupo tiene la responsabilidad de ejecutar dos tareas de la mayor trascendencia fronteriza: la primera, formular el plan de desarrollo de la ZIF, encargo que fue reiterado por los más altos niveles de gobierno de ambos países; y la segunda, darle curso y generar las condiciones para la ejecución del "Programa de acción integrado Perú-Bolivia" (PAIPB) que comprende la región amazónica de la ZIF. La primera, como ya se dijo, está en curso. La segunda, está pendiente de ejecución y se iniciaría en la próxima reunión del GTB-ZIF.

Para atender el tema del financiamiento, el GTB decidió crear un espacio de concertación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPS) de ambos países para que estudien y propongan procedimientos y normas armonizadas que permitan el acceso al financiamiento público y no público, en sus más diversas modalidades, de proyectos de desarrollo e integración fronteriza, en particular de los que se perfilan en la ZIF. Lamentablemente, pese a instrucciones recibidas de los más altos niveles de sus respectivos gobiernos, las entidades responsables de esta materia, han mostrado poco interés en atender este tema.

FINANCIAMIENTO DE LA ZIF

Si hay algo frágil en la D-501, es la cuestión de financiamiento del

desarrollo en las ZIF. La experiencia de Perú y Bolivia, sin duda, está mostrando en toda su dimensión esta debilidad cuando, luego de haber hecho el trabajo de identificación y priorización de proyectos, no se tiene la más mínima idea de dónde se recibirá o gestionará los fondos necesarios para ejecutarlos.

En relación a este tema, los pronunciamientos públicos son múltiples y del más alto nivel. En mayo de 1999, los Presidentes de la Comunidad Andina instruyen al Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF) la organización y promoción del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF). En efecto, en el artículo 10 de la D-501 se establece dicho banco cuyos objetivos incluyen la facilitación del acceso a fuentes de financiamiento para los proyectos de desarrollo identificados en las ZIF. Es más, el artículo 11 de la D-501 y el artículo 17 de la D-502, establecen expresamente procedimientos y condiciones para el establecimiento de fondos destinados a financiar el desarrollo de programas y proyectos en ámbitos de las ZIF.

Con el ánimo de desarrollar dicha norma, en marzo de 2000, la delegación peruana ante la III reunión del GANIDF, presenta la propuesta de un "Fondo Comunitario de Integración Fronteriza" para el financiamiento de proyectos de integración y desarrollo fronterizo. Era la primera vez que se tocaba con nombre propio esta problemática que en los siguientes años irá mostrando señales de un futuro complicado en el ámbito político-social del quehacer fronterizo si no se satisface financieramente las inevitables expectativas que se viene generando con la implementación de la ZIF.

A pesar de la trascendencia del tema, la iniciativa peruana no tuvo eco favorable en el ámbito del GANIDF, pues, luego de dos años

de silencio, prevaleció la opinión del representante de la CAF en ese entonces, en el sentido de que la propuesta debería ser "evaluada detenidamente por los países miembros de la Comunidad Andina". A la fecha ni se ha evaluado, ni sabemos el curso que se le haya dado a dicha iniciativa.

En junio 2000, los Presidentes Andinos vuelven a la carga y son más precisos al referirse al tema. Plantean la creación de un "Fondo multilateral para operaciones descentralizadas a favor de iniciativas de cooperación y programas de desarrollo integral regional o local, medidas y/o proyectos de integración fronteriza" y reciben el respaldo del BID, que sentenciaba señalando que "los proyectos bilaterales en frontera no tendrán mayor desarrollo" si es que no se tiene el financiamiento debido.

El GANIDF, tratando de ponerse a la altura de las circunstancias, en su plan de trabajo-2003, señala que es necesario establecer y ejecutar una estrategia común para la canalización de recursos de cooperación internacional, triangulación y cooperación horizontal para el desarrollo de planes, programas y proyectos en el espacio de las fronteras andinas.

Esta orientación, luego de otro prolongado silencio, logra una precisión en la XII reunión de la GANIDF, mayo 2005, cuando, nuevamente a propuesta de la delegación peruana, se encarga a la SG que, en el marco de una acción coordinada con el BPIF, la CAF y el BID, diseñen una estrategia de financiamiento de los proyectos y programas identificados en las ZIF. Esperemos que esta vez se supere el tradicional "saludo a la bandera" en este terreno complejo pero altamente sensible en el futuro inmediato.

En este sentido, y coincidiendo con el BID, se puede afirmar enfáticamente que no habrá desarrollo fronterizo y menos integración, si es que el Estado no está dispuesto a invertir en fronteras

lejos de procesos rígidos y muchas veces absurdos, de evaluación de proyectos de inversión en zonas de frontera. Este tipo de proyectos, grandes y pequeños, requieren una evaluación que está mucho más allá de cálculos mecánicos, donde la ganancia y la rentabilidad es el único criterio de elegibilidad. En su lugar, se requiere métodos mucho más imaginativos de evaluación que conviertan la contribución a superar los problemas estructurales de marginación y pobreza en que se desenvuelven los espacios regionales fronterizos como el principal criterio de elegibilidad de proyectos en zonas de frontera.

De allí, que resulta muy difícil esperar que se produzca inversión privada en dichos espacios mientras no tengan condiciones que garanticen el retorno seguro de sus inversiones. Y esas condiciones son, entre otras, las que tienen que generar la inversión pública en una primera etapa de intervención.

En consecuencia, un fondo de financiamiento que no cuente con aportes públicos, donaciones, fondos multilaterales retornables y no retornables, etc., destinados exclusivamente al desarrollo de la ZIF en forma análoga a la concepción y procedimientos de los fondos estructurales en la Unión Europea, no podrá financiar proyectos y programas de las características y alcances que suponen el reto de superar la marginación y la pobreza en zonas de frontera.

Dichos fondos estarían orientados básicamente a procesos productivos generadores de empleo; de infraestructura vial, comunicacional y de servicios sociales; y de las iniciativas de desarrollo local basadas en actividades de la pequeña y mediana empresa. El acceso a dichos fondos estará debidamente establecido con normas y procedimientos que aseguren equidad y equilibrio, tanto en lo sectorial como en lo territorial.

Un fondo de esta naturaleza no supone una nueva institución

financiera, sino un mecanismo de uso y acceso a él, cuya administración podría seguir en manos del BID o de la CAF, o puede ser encargado a terceros bajo distintas modalidades que van desde el fideicomiso hasta créditos en condiciones específicas. No se trata entonces, de sustituir el papel del BID y la CAF, como se quiso interpretar la propuesta, y mucho menos el del Banco de Proyectos de Integración Fronteriza, sino de establecer vías de acceso mucho más claras y versátiles para demandas de inversión generados en los planes de desarrollo e integración fronteriza.

INSTITUCIONALIDAD FRONTERIZA

Más para bien que para mal, la ZIF-PB puede mostrar una particular frondosidad de mecanismos e instancias de coordinación bilateral que tienen que ver con el tema fronterizo. Este hecho evidencia que el interés por el desarrollo y la integración va de la mano con la voluntad política de los gobiernos por construir una institucionalidad compatible y de cara a los nuevos tiempos.

Existen tres niveles de coordinación bilateral y comunitaria que se ocupan del tema fronterizo.

Un primer nivel corresponde a una escala comunitaria, en la que actúan la Secretaría General (SG) de la Comunidad Andina y el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). En este nivel, la SG toca el tema fronterizo como uno más de su abultada agenda, mientras que en el GANIDF tienen el encargo de tratar con exclusividad y extensamente el tema fronterizo y sus posibilidades. Ambas instancias actúan en calidad de soporte técnico y asesoramiento a los países miembros.

Un segundo nivel de coordinación se produce a una escala binacional en el que operan los “Encuentros Presidenciales”, “Reunión de Cancilleres”,

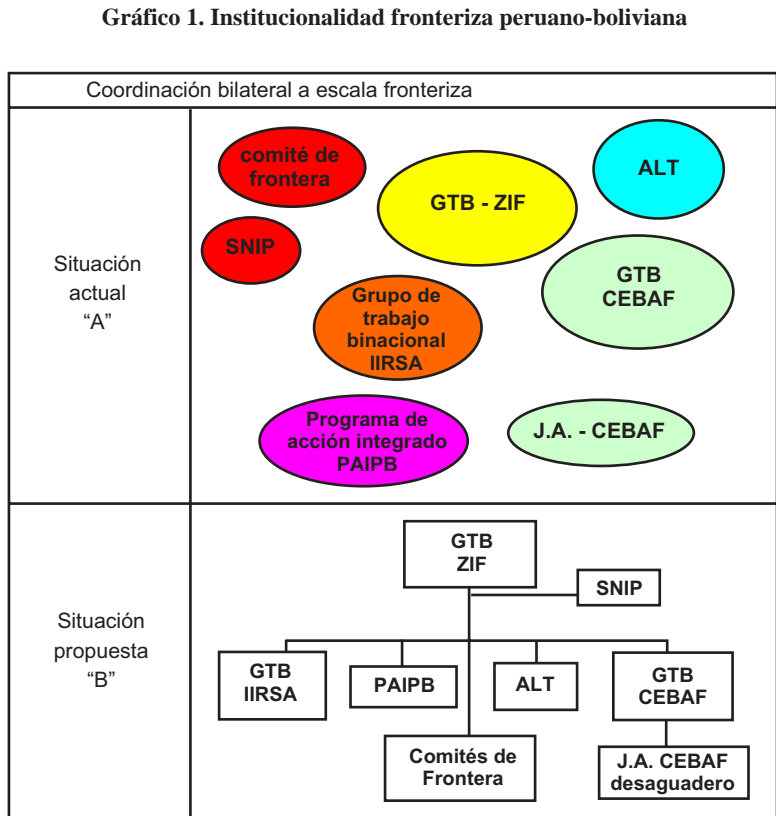
“Gabinetes Binacionales”, la “Comisión Binacional de Coordinación Política, Cooperación e Integración” y la “Comisión Ministerial” y el “Comité Ejecutivo” recientemente creados por el tratado general de integración y cooperación económica y social entre ambos países. Todos ellos opinan, recomiendan, coinciden, respaldan, declaran y, generalmente, otorgan importancia y prioridad a temas de orden fronterizo incluidos en su habitualmente vasta agenda. Sus acuerdos y recomendaciones, sus coincidencias y sus saludos, sus invocaciones y esperanzas expresados en diversos documentos de dominio público, constituyen referentes de particular fuerza motivadora y política para quienes les toca actuar en el terreno mismo de los hechos.

Y el tercer nivel de coordinación, corresponde a la institucionalidad que se viene construyendo a escala fronteriza, en cuyo afán los gobiernos del Perú y Bolivia han sido pródigos como los muestra el gráfico 1. En este nivel, están en vigencia los siguientes mecanismos: el comité de frontera, el GTB – ZIF, la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), el GTB para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en Desaguadero, el GTB para apoyar el desenvolvimiento de IIRSA en los ejes de integración y desarrollo que atraviesan el territorio de la ZIF, la Junta de Administradores del CEBAF-Desaguadero, el programa de acción integrado Perú-Bolivia (PAIPB) y el espacio de coordinación de los Sistemas de Inversión Pública.

En ese conjunto, sin duda alguna, destaca el GTB-ZIF, cuyos alcances conceptuales y metodológicos incluyen al resto y dan cuenta de sus acciones a las cancillerías de ambos países. En la misma situación está la ALT, aunque con mayor formalidad y autonomía, creada en 1992, con el objetivo general de promover y conducir las

acciones, programas y proyectos orientados al manejo, control y protección en la gestión del agua en la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca. El CEBAF-Desaguadero, por su parte, viene a ser un tercer componente importante de la institucionalidad fronteriza con tendencias a consolidarse en breve, con instalaciones físicas y funciones permanentes, destinada a facilitar el comercio y turismo internacional por ese paso de frontera. Un primer impacto positivo del CEBAF será en materia de desarrollo de centros logísticos para manipulación de carga y diversos servicios complementarios que demandarán los flujos internacionales por dicho paso. Además de ello, la implementación del CEBAF, ya con normativa concordada y publicada en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina, permitió la elaboración del “Plan regulador de la ciudad binacional desaguadero”, adoptada por los gobiernos municipales de ambos lados como instrumento de gestión. El GTB-IIRSA responde al hecho de que los ejes de integración y desarrollo 3 y 9, interoceánicos, atraviesan gran parte del territorio de la ZIF, por lo tanto era necesario tener una instancia bilateral de coordinación y monitoreo. Finalmente, en el ámbito público bajo responsabilidad de los organismos centrales de gobierno, se tiene a un comité de frontera con precario funcionamiento y con confusas definiciones que debieran ser sujetos de una revisión que recoja la naturaleza local de dicho mecanismo.

A nivel de gobiernos locales, se viene estructurando una organización binacional denominada “Mancomunidades del área circunlacustre”, que incluye a más de 35 municipalidades mayoritariamente distritales y de centros poblados y una docena de organizaciones campesinas y comunidades que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca. Si bien por ahora su rol



es subsidiaria a las acciones promovidas por los centros nacionales, en el futuro las instancias municipales de carácter binacional asumirán roles mucho más protagónicos como viene ocurriendo en Desaguadero.

Finalmente, en el sector privado han surgido ONG y organizaciones de mujeres que reclaman ser representantes de importantes sectores y territorios de la ZIF Perú-Bolivia, por lo que su presencia es destacable en tanto iniciativas de la sociedad civil que sin duda, constituyen ingredientes importantes de la sostenibilidad en la implementación de la ZIF.

Este conjunto de instancias, no obstante objetivos y metas comunes dentro de un mismo territorio, opera en forma paralela, cual compartimentos estancos, con acciones sin orden ni jerarquía, con muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. En este tipo de escenario es natural entonces el

voluntarismo y activismo que alcanza su más alto nivel en el momento de las reuniones que logran realizarse. Esa dinámica donde prima el paralelismo y la poca coordinación en la institucionalidad fronteriza, probablemente esté generando costos y gastos desproporcionados frente a objetivos y metas logradas.

Si hiciéramos un esfuerzo de imaginar una forma ordenada y jerarquizada de esta institucionalidad, se vería como aparece en el campo B del gráfico 1. Es decir, tendría que determinarse cuál es el mecanismo bilateral más apropiado para ejercer liderazgo en la institucionalidad fronteriza que, tal como se dijo más arriba, debería ser el GTB-ZIF, cuya base conceptual y metodológica la califica como la mejor dotada en el conjunto actualmente existente.

Los GTB, actuales y futuros, así como la ALT, el PAIPB, los comités de frontera como instancias locales

por excelencia y cualquier otra instancia pública que se establezca por acuerdo de ambos países, debería formar parte de esta institucionalidad jerarquizada y ordenada. Con excepción del espacio reservado para el SNIP (asesoramiento), el resto asumirían roles ejecutores y de coordinación en dimensiones sectoriales y territoriales más específicos, dando cuenta de sus actos al GTB-ZIF, cuya representatividad debería someterse a una recomposición acorde con el nuevo rol que supone el liderazgo en la gestión del desarrollo y la integración fronteriza de ambos países.

EL EFECTO ZIF

La dinámica y sobre todo, la creciente expectativa que viene generando la implementación de la ZIF Perú-Bolivia, no solo le inyecta una nueva dimensión a las relaciones bilaterales sino que afecta directamente las estrategias de desarrollo en las regiones que colindan con otro país.

En estas regiones, las políticas de desarrollo tendrán que trascender lo sectorial colocándose en el marco de una perspectiva global que contempla procesos mucho más amplios como la internacionalización de las economías, la conformación de bloques y sobre todo, la indispensable adaptación de la normativa y la propia institucionalidad que debiera operar en estos espacios.

La capacidad de las entidades centrales y territoriales tendrá que adecuarse o someterse a procesos de reingeniería institucional que sean funcionales a los nuevos retos y exigencias de una administración regional con perspectiva binacional, en un marco de indispensable descentralización económica y administrativa de los países involucrados.

Dicha descentralización en el Perú tuvo su punto más alto en el reconocimiento de gobiernos regionales vía elecciones

universales, convirtiéndose en la principal entidad territorial en fronteras, tanto como la Prefectura en el caso de Bolivia, cumpliendo funciones de planificación y de concertación de la inversión pública nacional en cada región. En un plano más restringido pero con autonomías más precisas, y más amplias en el caso de Bolivia, está el nivel municipal en distritos y provincias, cuyo rol protagónico está aún por revelarse.

Por su parte, el sector privado, fundamentalmente el empresariado organizado en gremios y asociaciones, las universidades y otras entidades de desarrollo no gubernamental, tendrán que ir asumiendo en forma gradual el nuevo rol que les corresponde como principales operadores del proceso de integración fronteriza, sobre la base de acciones públicas generadoras de condiciones favorables a tal efecto.

El conjunto de procesos simultáneos que van configurando el escenario "zifiano" trae consigo oportunidades de trabajo compartido, intensos procesos de interacción y la consiguiente invención de nuevas estructuras comunes en el terreno institucional, administrativo y político.

En ese nuevo abanico de posibilidades y oportunidades, es posible establecer un conjunto de ejes de acción compartido que van desde el desarrollo de sistemas y redes de comunicaciones, transportes y energéticos, hasta una nueva organización del territorio de la ZIF. O, desde los más amplios e imaginativos sistemas de cooperación e integración fronteriza en el terreno productivo y cultural hasta elementales procesos de facilitación de flujos en los pasos de frontera.

Todo ello en la perspectiva de ir construyendo esa indispensable asociatividad y organización en todo orden de cosas, pero fundamentalmente en el plano de la oferta y la demanda de bienes y servicios desde y hasta la ZIF. Ese

es el reto y no otro si se quiere lograr las mejores condiciones de inserción en la economía internacional tal como, esperanzadoramente, se establece en la D-501. No hacerlo significará optar por el actual estado de cosas como el ideal, donde la dispersión y la desorganización resultan funcionales a la inequidad y marginación de la que se pretende salir con la ZIF.

ZIF TRILATERAL

El artículo 2 de la D-501 dice, "*los países miembros de la CA podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, ZIF entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países*".

Reforzando dicha norma, recientemente, el XIV Consejo Presidencial Andino acuerda encomendar a sus ministros de Relaciones Exteriores que promuevan el establecimiento de ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina.

Hoy día las autoridades del Perú y Bolivia tienen ante sí dos iniciativas de carácter trilateral que, por el norte de la ZIF-PB, incluye territorios de Brasil y, por el sur, a los de Chile. Estas iniciativas promovidas desde los gobiernos municipales y la sociedad civil encajarían perfectamente en los postulados de la D-501, tan solo con incorporarlos en agenda integracionista de sus respectivos gobiernos.

Los "Aymaras sin fronteras"

Alrededor de un olvidado lugar llamado "Tripartito", confluencia de territorios bolivianos, chilenos y peruanos, al sur de la ZIF-PB, se está dando un proceso inédito de integración fronteriza trinacional promovido por actores locales que sin conocer la D-501, caminaban en una dirección perfectamente compatible con ella.

El antecedente más lejano de este enfoque lo encontramos en el seminario internacional "Bolivia, Chile y Perú: hacia un modelo

cooperativo trinacional”, realizado a mediados de 1977, en La Paz, con apoyo de la Corporación Andina de Fomento. Uno más reciente es la publicación del libro *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú (2001)*, también auspiciado por la CAF.

Mientras esa mirada trinacional se desarrollaba en el campo académico y, cautelosamente, en las instancias oficiales, alrededor del “Tripartito” convertido en centro neurálgico y emblemático de antiguos territorios aymaras, se intentaba llevar a la práctica, aunque en dimensiones mucho más pequeñas aquel enfoque trinacional. En este territorio, no solo se cumple la condición de “conveniencia” establecida por la norma andina respecto al tercer país, sino que la historia, las características sociales y culturales comunes de quienes lo habitan desde tiempos ancestrales, la definen como una verdadera ZIF trinacional.

Son Aymaras, los que ocuparon estos territorios antes de la guerra del pacífico al finalizar la década del setenta en el siglo pasado. Hoy día, a más de 120 años después de esa guerra, son más de 170 mil personas, principalmente del grupo étnico Aymara, las que siguen ocupando 125 mil km² de territorios divididos por límites político-administrativos que no han quebrado su identidad a tal punto de proclamar al “Tripartito” a casi 5000 msnm, como la capital de la “trinacional Aymara”. Pero no solo es discurso y reivindicación en la acción de estos ciudadanos, pues a la fecha han logrado diferentes metas y objetivos que ya quisiera tener la ZIF-PB:

- Una organización denominada Alianza Estratégica Trinacional “Aymaras sin Fronteras”.
- Avances importantes en el diseño de un plan de desarrollo integral para el ámbito trinacional fronterizo.
- Avances sustantivos en el diseño de instrumentos y normas que de

ser respaldados por sus respectivos gobiernos, darían curso a una institucionalidad trinacional.

- Un equipo de profesionales de origen regional y con altas calificaciones profesionales como soporte técnico de sus propuestas.
- Gestiones de financiamiento para los programas y proyectos identificados con apoyo del BM en la fase de diseño.

El proyecto Madre de Dios, Acre y Pando (MAP)

El MAP, es una iniciativa de cooperación trinacional que comienza a gestarse en 1995 con eventos técnicos y académicos que involucraron a instituciones públicas y privadas, así como a universidades de los tres países.

A partir del año 2000, comienza, un proceso orgánico de articulación y organización de actores y operadores de esta trinacional que sin contar con apoyo oficial, ha venido creciendo en dimensiones e importancia en el quehacer de dicho espacio fronterizo.

En diciembre del año 2000, bajo la denominación MAP I, 25 delegados de los tres países reunidos en Acre se instalan como organización trinacional; en abril de 2001, en Puerto Maldonado, se realiza el MAP II y desarrolla el tema “Evaluación ambiental estratégica, intercambio de información” con la participación de 70 personas. En su MAP III, en Pando, desarrollan el tema “Fronteras de separación a fronteras de cooperación” con la participación de 150 delegados. El MAP IV y el MAP V se realizaron en Puerto Maldonado y convoca a 600 y 250 participantes, respectivamente, de los tres países. Las masivas concurrencias, en las que eventualmente se invitaba a las cancillerías, no dejaban lugar a dudas de que había un gran interés en el proyecto.

Esta región trinacional, al norte de la ZIF-PB, formada por el departamento de Madre de Dios

(Perú), Estado de Acre (Brasil) y departamento de Pando (Bolivia), tiene una extensión de 300 mil km² y una población estimada de 700,000 habitantes (2003), cuyas instituciones locales y regionales decidieron manejar en forma conjunta los problemas y oportunidades que ofrece su dimensión trilateral.

Esta capacidad propositiva de actores fronterizos al sur y norte de la ZIF-PB, si bien pone en tensión el concepto de soberanía y el principio de no intervención, potencia de otro lado el principio de cooperación e integración, en lugar de arrasarla como lo hace la peor parte del proceso de globalización.

Estas iniciativas, en una perspectiva más amplia, se suman a la creciente aparición de asociaciones territoriales en el plano internacional y en el nacional. Lo regional-regional y lo regional-transfronterizo, son variantes de ese proceso. Son tiempos de alianzas y uniones.



Bibliografía

- Comunidad Andina (2005), *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), en línea*, <http://www.comunidadandina.org/fronterizo/zif.htm>
- Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Bolivia y de la República del Perú, 27 de agosto de 2003.
- Declaración Presidencial de Titicaca, enero 2002.
- Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común entre la República del Perú y la República de Bolivia (2004), en línea, <http://www.iadb.org/intal/tratados/comunidadandina14.htm>

Nilo Meza M.

Economista, Magíster en Planificación del Desarrollo. Asesor de la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Email:
nmeza@rree.gob.pe

Fecha de recepción:
18/01/05

Fecha de aceptación definitiva:
15/03/05