

Cooperação Transfronteiriça e Integração Regional do Peru: Oportunidades para seu relacionamento estratégico com o Brasil

*José Luis Rhi-Sausi¹ e Nahuel Oddone².
Tradução: Thauan Santos³.*

Resumo:

O presente trabalho se concentra nos programas bilaterais de integração e cooperação transfronteiriça do Peru. Desenvolve-se o enfoque a cooperação transfronteiriça que tem sido elaborado pelo CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) baseado em quatro componentes: a realização de uma obra de infraestrutura física, um acordo político de alto nível, um espaço institucional que regule as relações das autoridades locais e outro espaço dedicado à participação cidadã da sociedade civil de fronteira. Por fim, analisam-se os avanços normativos em matéria e interação fronteiriça no Peru.

Palavras chaves: Peru, Cooperação Transfronteiriça, Integração Regional, Infraestrutura física.

Abstract: This document explores Peru's bilateral integration and cross-border cooperation programs. It develops the cross-border cooperation approach proposed by the CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) based in four components: the development of an infrastructure project, a high-level political agreement, the institutional framework regulating relations among local authorities, and another institutional arrangement focused on the participation of civil society in the border areas. Finally, this research analyzes the enhancement of Peru's legal framework regarding cross-border integration.

Key words: Peru – Cross Border Cooperation – Regional Integration - Infrastructure project

Introdução

O desenvolvimento e a difusão da cooperação transfronteiriça, entendida como a aliança estratégica dos atores e territórios contíguos para reforçar os processos de integração regional, converteu-se na América Latina em um desafio de grande relevância. O Peru necessita encontrar na cooperação transfronteiriça uma oportunidade para conciliar uma série de critérios geoeconômicos e geopolíticos distintos para cada uma de suas fronteiras.

¹ Diretor do *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI-Roma) e do Projeto de Fronteiras Abertas. E-mail: jose.rhisausi@cespi.it

² Pesquisador do *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI-Roma-Buenos Aires) e Coordenador Mercosul e Comunidade Andina de Nações do Projeto Fronteiras Abertas. E-mail: nahuel.oddone@cespi.it

³ Pesquisador do *BRICS Policy Center* (BPC), Brasil, Mestrando de Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio e Revisor da Revista *Wolfius* (IE/UFRJ). E-mail: santos.thauan@gmail.com

Cada cenário fronteiriço é único por sua natureza, como também são únicas as fronteiras que o forma. No entanto, e sem prejuízo, deve ser possível identificar uma série de características que dão lugar à construção de uma tipologia de atuação para o espaço ou território fronteiriço (RHI SAUSI e ODDONE, 2009a: 13). As fronteiras do Peru não escapam destas condições.

O Peru compartilha fronteiras com cinco dos doze países sul-americanos: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e Equador. “O espaço fronteiriço mais crítico corresponde às regiões orientais do país, que possuem a maior extensão de limite internacional (aproximadamente 70%). Neste âmbito, a articulação entre populações se realiza, principalmente, por via fluvial e o traslado de um centro povoado a outro pode tomar semanas” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, PERU, 2010: 2).

Alguns dados territoriais preliminares sobre as fronteiras do Peru nos oferecem o seguinte quadro: o país está constituído por novas regiões fronteiriças com uma superfície de 757.766 km², que representam 59% do território nacional; 28 províncias; 81 distritos e uma população de 1 milhão e 290 mil habitantes (aproximadamente 5% do total da população nacional).

Todas as fronteiras diferentes entre si, passando de fronteiras historicamente estáveis a fronteiras – até quase muito poucos anos – consideradas conflituosas, mas nada disso invalida os componentes da metodologia de atuação identificados pelo Projeto “Fronteiras Abertas”⁴. O enfoque destaca que a cooperação fronteiriça se vê favorecida quando existem três condições fundamentais: que os territórios compreendidos participem de um processo de conectividade física; que conte com uma vontade e um acordo político de alto nível entre os países envolvidos que permita a materialização em algum marco institucional e ordenação de suas relações e, por último, que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços, como articuladores dos atores locais, como instância institucional fundamental para uma positiva governança transfronteiriça.

A cooperação transfronteiriça permite conciliar operativamente os dois critérios fundamentais que impulsionaram a integração latino-americana nas últimas décadas. Por um lado, o critério geoeconômico que serviu de guia para a integração física do subcontinente e, por outro, seu grau de interação e interdependência é notável. No entanto, sua compatibilidade não ocorre automaticamente em uma instrumentação que promova a integração e a cooperação transfronteiriça. Basta pensar que, quando a construção ou ampliação de infraestrutura de conectividade permite aumentar a mobilidade de bens e pessoas em uma fronteira, a mobilidade real também dependerá de outros fatores que sob a existência de acordos institucionais regionais estruturados facilitarão uma solução eficaz e legítima para plena vigência das “liberdades da integração”.

Neste sentido, o compromisso da Comunidade Andina materializado na Decisão nº 501/2001 sobre a criação das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF) e na Decisão nº 502/2001, que contêm as normas gerais para o estabelecimento, funcionamento e aplicação de controles integrados em Centros Binacionais de Atenção em Fronteira (CEBAF) oferece uma condição fundamental para realizar acordos que tornem efetiva a

⁴ Ver Rhi Sausi, J. L. e Conato, D. (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale-Istituto Italo-Latino Americano.

mobilidade potencial pela integração física (RHI SAUSI e ODONE, 2009b: 55). Alternativamente, mesmo quando existem mecanismos efetivos de consulta, os acordos binacionais (como o bom exemplo que mostra a Comissão Binacional entre Equador e Peru) constituem a via comum, ainda que frequentemente careçam de vínculos estruturais e se caracterizem por sua alta volatilidade.

Como mostram outras experiências latino-americanas, não deixa também de ser comum que, ainda dentro dos processos de integração regional, “bilaterizem-se” os acordos em matéria de cooperação transfronteiriça. O Chile é um Estado associado do MERCOSUL desde 1996, mas tem sido fundamental o acordo político bilateral com Argentina, onde o papel dos Comitês de Integração e Fronteiras tem desempenhado um papel central no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços; ou o acordo político que tem dado estabilidade à fronteira Equador-Peru, promovido sob a modalidade de reuniões presidenciais e dos gabinetes ministeriais. Um exemplo muito interessante se observa entre os países membro do MERCOSUL, onde o marco institucional de integração regional se reforça mediante acordos bilaterais entre países que estão em condições de avançar mais neste campo (pode se considerar o recente acordo a nível presidencial sobre cooperação transfronteiriça entre Brasil e Argentina). Ou seja, os acordos regionais estão dando lugar a *cooperações bilaterais reforçadas* nas matérias fronteiriças. Esse também parece ser o princípio inspirador no caso do Peru: um Estado associado ao MERCOSUL⁵ que, diante de um acordo político bilateral com Brasil, poderia formar parte da lista de acordos binacionais “fortes” para um trabalho compartilhado nas fronteiras.

O presente trabalho aplica o enfoque das Fronteiras Abertas às fronteiras do Peru com o Brasil.

Integração física o Peru a partir do sistema IIRSA

“A integração econômica requer um mínimo de integração física para os países envolvidos” (KAHHAT 2007: 255). Diante dessa perspectiva, identifica-se a CAF (Corporación Andina de Fomento), um dos principais sócios o projeto IIRSA.

A aproximação da CAF, mas também do IIRSA, poderia se resumir no entendimento que: “um forte apoio ao desenvolvimento da infraestrutura física [é] indispensável para atender às necessidades básicas (...) e apoiar o processo e integração e de competitividade internacional da região (...). Que a infraestrutura é a intervenção primária do ser humano sobre o território, para acessá-lo e deixar fluir seu potencial de desenvolvimento. Usualmente, começa pela provisão dos serviços básicos para sobreviver (...) mas rapidamente se expande para incluir vias de acesso que permitam ampliar a área e influência da atividade humana e tecnologias mais avançadas para gerar



⁵ Em 25 de agosto de 2003 foi assinado o “Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica MERCOSUL-Peru”, concebido junto com os respectivos acordos firmados pela Bolívia e Chile como um passo fundamental nas negociações para a criação de uma zona de livre comércio entre a CAN e o MERCOSUL.

energia e permitir a comunicação à longa distância. (...), o nível da infraestrutura de um território está intimamente vinculado ao nível de desenvolvimento da sociedade que o habita, e constitui uma restrição severa sobre as possibilidades de grandes saltos no bem-estar material da sociedade”.



Todos os países que o Peru faz fronteira têm manifestado seu apoio à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁶; a qual apresenta claramente um manifesto interesse pelas zonas de fronteira, a integração territorial “de baixo” e a realização de *parcerias* público-privadas.

O sistema IIRSA é um programa infraestrutural com um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos doze países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura e transporte, energia e comunicações. O Peru participa dos seguintes eixos o IIRSA: Andino, do Amazonas, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia.

A seguir, destacam-se as características principais de cada eixo/IIRSA:

<p>Eixo Andino</p> 	<p>A área de influência o Eixo Andino foi definida considerando-se a localização geográfica dos projetos que se incluem nos distintos Grupos em que se dividiu o Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID), como assim também, a vinculação física dos principais nós de articulação da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. A área de influencia destacada incorpora os dois grandes corredores norte-sul que vinculam as principais cidades dos países que a formam. A Rodovia Pan-americana, ao longo da Cordilheira Andina na Venezuela, Colômbia e Equador e ao longo da costa no Peru (vinculando-se através dela mais ao sul com Chile), e a Estrada Marginal da Selva, bordeando a Cordilheira Andina em nível dos Llanos na Venezuela e da Selva Amazônica na Colômbia, Equador e Peru, alcançando a Bolívia através da Fronteira Desaguadeiro pela Estrada Longitudinal da Serra Sul peruana e desde aí até o limite com a República Argentina através da rota Nº 1 boliviana (Villazón - La Quiaca). Estes corredores longitudinais são interceptados em seus caminhos por diversos corredores transversais (rodoviários e fluviais), que os vinculam cm os EIDs do Escudo Guayanés, do Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central. A área de influência delimitada para o Eixo Andino alcança uma superfície de 2.556.393 km², equivalente a 54,41% da superfície total dos países que conformam o EID. Calculou-se, para o ano de 2008, uma população total aproximada de 103.467.313 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Andino, o que representa 82,76% da população total dos países que integram o EID, além disso, a área de influência do EID alcançou uma densidade habitacional média de 33,08 habitantes/km².</p>
<p>Eixo do Amazonas</p> 	<p>O Eixo do Amazonas foi definido através da delimitação de uma região ao longo do sistema multimodal de transportes que vincula determinados portos do Pacífico, por exemplo, Buenaventura na Colômbia, Esmeraldas no Equador e Paita no Peru, com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está relacionada também com a localização física dos projetos que se incorporam aos distintos grupos em que se dividiu o EID. A área de influência destacada incorpora uma grande região do norte da América do Sul entre os Oceanos Pacífico e Atlântico, cruzado pelo grande rio Amazonas e seus afluentes, caracteriza-se por sua grande extensão, diversidade topográfica (costa, zona andina, selva) e baixa densidade populacional. A área de influência delimitada para o Eixo do Amazonas alcança uma superfície de 5.657.679 km², equivalente a 50,52% da superfície total dos países que conformam o EID. O EID conta com uma população aproximada de 61.506.049 habitantes de acordo com os</p>

⁶ Esta iniciativa é um programa que inclui os doze países da América do Sul e que se originou na I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em 2000.

	<p>dados das projeções de população para o ano de 2008, elaborados pelos institutos estatísticos de cada país do EID, o que alcança 22,23% da população total dos países que aportam território a EID. Além disso, calculou-se para a área de influência do EID uma densidade populacional média de 10,87 habitantes/km², nível médio-baixo geral, caracterizado por uma forte dispersão geográfica. Este indicador varia no EID, de um máximo de 103,96 habitantes/km² até a Região Costa de Peru, a um mínimo de 2,13 habitantes/km², correspondente ao território do Estado do Amazonas do Brasil. Na selva amazônica só se desenvolveram umas poucas populações grandes como Manaus, Santarém e Iquitos.</p>
<p>Eixo Interoceânico Central</p> 	<p>O Eixo de Interoceânico Central encontra-se formado por uma área de influência que atravessa transversalmente a América do Sul entre aproximadamente os 12 e os 22 graus de latitude sul e incorpora a vinculação dos principais portos sobre o Pacífico e o Atlântico desse território e os nós de articulação correspondentes entre Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil nessa região. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está vinculada também à localização física dos projetos que se incorporam aos distintos grupos em que se dividiu o EID. O território delimitado incorpora os departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno e Tacna, do Peru, as Regiões XV, I (Arica e Parinacota e Tarapacá, respectivamente) e a Província Loa da II Região Antofagasta do Chile, os departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca e Santa Cruz, da Bolívia, a República do Paraguai e os Estados brasileiros do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. A área de influência definida para o Eixo Interoceânico Central alcança uma superfície de 3.461.461 km², equivalente a 28,70% da superfície total dos cinco países que formam o EID. Calculou-se, para o ano de 2008, uma população total aproximada de 92.594.587 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Interoceânico Central, o que representa 36,83% da população total dos cinco países que integram o EID, além disso, a área do EID alcançou uma densidade habitacional média de 26,75 habitantes/km². Este indicador varia de um máximo de 363,25 habitantes/km², para o Estado do Rio de Janeiro, a um mínimo de 2,01 habitantes/km², correspondente ao departamento de Beni, na Bolívia.</p>
<p>Eixo Peru – Brasil – Bolívia</p> 	<p>O Eixo Peru-Brasil-Bolívia foi definido através da delimitação de uma área de influência que incorpora a vinculação dos principais nós de articulação localizados cerca da zona da tripla fronteira entre Peru, Brasil e Bolívia. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está relacionada também com a localização física dos projetos que se incorporam aos distintos grupos em que se dividiu o EID. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia alcança uma superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da superfície total dos três países que formam o EID. A área de influência destacada abarca os departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios e Puno, do Peru, os departamentos de Pando, Beni e La Paz, da Bolívia, e os Estados do Acre e Rondônia, do Brasil. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia alcança uma superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da superfície total dos três países que formam o EID. Calculou-se, para o ano de 2008, uma população total aproximada de 10.249.938 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, o que representa 4,49% da soma da população total dos três países que integram o EID. Além disso, a área do EID alcançou uma densidade populacional média de 8,94 habitantes/km². Este indicador varia de um máximo de 20,58 habitantes/km², para a área de influência do departamento de La Paz, da Bolívia, a um mínimo de 1,18 habitantes/km², correspondente ao território do departamento de Pando, também da Bolívia. O território do EID tem a menor densidade populacional dos novos EID da Iniciativa IIRSA.</p>

Fonte: <http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP>

Cabe destacar o Programa de Passos de Fronteira Peru-IIRSA, um conjunto de projetos que está sendo executado pela Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço (DF) do Ministério de Relações Exteriores de Peru com o objetivo de facilitar o comércio e o turismo binacional e

regional mediante a melhora da infraestrutura de controle fronteiriço e a simplificação dos etapas administrativas, captura e processamento de informação gerada nas fronteiras.

Encontra-se em execução três projetos dentro o Programa: Projeto Passo de Fronteira Desaguadero entre Peru e Bolívia, Projeto Passo de Fronteira Iñapari entre Peru e Brasil e Projeto Passo de Fronteira Santa Rosa entre Peru e Chile. Todos compreendem a construção de novas instalações de controle fronteiriço com equipamento de informática de última geração e alta capacidade operativa com processos e sistemas integrados no registro e processamento de dados. Os projetos também compreendem uma estratégia de gestão de relações comunitárias, visto o crescimento da população local em ambos os lados da fronteira e o aumento das trocas comerciais. A título de exemplo, no Passo do Desaguadero, de 1993 a 2007 a população quase que triplicou e o comércio exterior, por conseguinte aumentou em mais de 143%, tal como o fluxo migratório, que aumentou 38% no período compreendido entre 2004-2008; no Passo Iñapari, a população quase duplicou para o mesmo período, assim como o comércio exterior aumentou 130% e o fluxo migratório em 58% para o período antes mencionado e, por último, no Passo Santa Rosa registra-se um aumento da população de 27% (1993-2007) e o comércio exterior, conseqüentemente, aumentou em 234% (2004-2008) e o fluxo migratório em 197% (2005-2008)⁷.

O alcance político das temáticas fronteiriças

A cooperação das áreas fronteiriças que se propõe a ser um extraordinário laboratório para a construção de uma agenda que aprofunde a integração sul-americana. Sua relevância não deriva unicamente do interesse crescente que manifestam os governos subnacionais nesta temática, mas também porque uma série de características intrínsecas da cooperação transfronteiriça oferece um importante valor agregado ao desenvolvimento harmônico e equilibrado da América Latina.

Uma significativa lição aprendida no marco do “Fronteiras Abertas” é a importância de ancorar a cooperação transfronteiriça em processos reais de integração a nível político. Um processo de integração regional institucionalizado, como o MERCOSUL ou a CAN, deve aumentar as possibilidades de promover tal cooperação. A ausência de uma estrutura institucional de integração regional pode ser compensada mediante acordos binacionais fortes, como no caso da fronteira Argentina-Chile, da fronteira Equador-Peru, promovido pelas relações presidenciais e pelos gabinetes ministeriais, ou do acordo político liberal Brasil-Peru, assinado pelos presidentes Lula da Silva e Alán García.

A seguir, destacam-se a política de integração fronteiriça da CAN, da política de desenvolvimento e integração fronteiriça do Peru, dois acordos bilaterais em sobre o desenvolvimento fronteiriço e o papel das unidades subnacionais quando for definida.

Política Fronteiriça da Comunidade Andina

⁷ Cfr. Programa Pasos de Frontera Perú-IIRSA. www.pasosdefrontera.com.pe

A Política Comunitária de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço da Comunidade Andina foi aprovada em maio de 1999, por meio da Decisão nº 459, como um componente essencial para o fortalecimento e a consolidação do processo de integração regional. Tal norma estabelece os princípios, os objetivos, a institucionalidade e os instrumentos que marcam enquadram esta política comunitária.

Por outro lado, a mesma decisão criou o Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço (GANIDF). O artigo 5º do Capítulo IV estabelece que o GANIDF seja o responsável por coordenar e propor ao Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores os programas e planos de ação que exijam a execução da política fronteiriça. Adicionalmente, a Secretaria Geral da CAN cumprirá o papel de Secretaria Técnica no funcionamento do GANIDF e *contará com o apoio dos mecanismos binacionais existentes nos Países Membros*⁸, assim como do Grupo Consultivo Regional Andino, coordenado pelo BID e a CAF.

Neste sentido, os países andinos deram, em 2001, um importante passo no campo fronteiriço ao adotar o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores da Decisão nº 501, que estabelece o marco comunitário para a criação das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF)⁹ e a Decisão nº 502, que contém as normas gerais para o estabelecimento, funcionamento e aplicação de controles integrados em Centros Binacionais de Atenção em Fronteira (CEBAF)¹⁰.

Geralmente, para a instalação das ZIFs articulam-se grupos de trabalho binacionais que elaboram um plano de desenvolvimento sujeito a duas fases. Na primeira, elaboram-se um plano nas seções nacionais a partir da criação de espaços que permitam uma ampla participação dos atores públicos e privados das fronteiras, em que se formulam os objetivos e se identificam possíveis projetos e programas de investimento. Na segunda fase, compatibilizam-se as diferentes propostas e prioridades nacionais. Ambas as fases identificadas para a constituição de uma ZIF reúnem os elementos-chaves que formam parte de um processo de cooperação transfronteiriça: a informação, etapa em que as instituições dos dois territórios se conhecem e “avaliam” mutuamente, direta ou indiretamente, afetar o outro lado da fronteira; a harmonização de leis e regulamentos; e a integração dos territórios como um único espaço de desenvolvimento em última análise.

Com relação aos CEBAF, os mesmos também se constituem a partir da formação de grupos de trabalho binacionais e da elaboração de planos mestres que buscam incentivar e facilitar o

⁸ O próprio sistema de integração andino respeita e fortalece a bilateralização das temáticas correspondentes à integração e cooperação fronteiriças.

⁹ Por ZIF entendem-se aqueles “âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes dos Países membros para os que se adotarão políticas e executarão planos, programas e projetos para impulsar o desenvolvimento sustentável e a integração transfronteiriça de maneira conjunta, compartilhada, coordenada e orientada a obter benefícios mútuos” (Dec. nº 501, 2001).

¹⁰ Por CEBAF, identifica-se “o conjunto de instalações que se localizam em uma porção do território de um país membro ou de dois contíguos, adjacente a uma fronteira, que inclui as rotas de acesso, os recintos, equipes e mobiliários necessários para aplicar o controle integrado de pessoas, bagagens, mercadorias e veículos”. (Dec. nº 502, 2001). Entende-se por “controle integrado” a verificação e supervisão das condições legais de entrada e saída de pessoas, bagagens, mercadorias e veículos que realizam, de forma conjunta nos CEBAF, os funcionários nacionais competentes designados pelo país de saída e o de entrada.

comércio e o turismo internacionais pela passagem da fronteira. Também devem elaborar um plano regulador que é adotado pelos governos municipais de ambos os lados da fronteira como instrumento de gestão.

Por outro lado, os países que formam parte da área andina contam com o objetivo de articular a integração regional com a cooperação transfronteiriça a partir da constituição de um Banco de Projetos de Integração Andino de Cooperação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento.

Já o próprio Dec. nº 501 de criação da ZIF menciona em seu artigo 10 que: “se estabelece na Secretaria Geral da Comunidade Andina o Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço, o qual contará, entre outros, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Cooperação Andina de Fomento (CAF)”.

Os objetivos do BPDIF são identificar, avaliar e fazer o surgimento de projetos de integração e desenvolvimento nas fronteiras comuns dos países da Sub-região Andina, que contribuam para a melhora das condições sociais e econômicas das populações fronteiriças, fortalecer o desenvolvimento dos setores da produção e os serviços, melhorar o fluxo de comércio local e internacional que transita pelas fronteiras terrestres, e superar as limitações da infraestrutura que afetam atualmente nas zonas de fronteira.

Os avanços da CAN em matéria transfronteiriça são realmente relevantes em termos de definições e regras, não obstante, em matéria de operação, ainda carece de alguns mecanismos e instrumentos para seu pleno funcionamento e se apresentam distintas experiências com resultados muito distintos entre si que, geralmente, ficam pendentes das “fronteiras” dos acordos bilaterais das partes, tanto em nível nacional, como subnacional. Esta situação evidencia, sobretudo, a dependência das vontades nacionais para poder fazer operarem os instrumentos desenhados para áreas de fronteiras.

“A Comunidade Andina, atualmente, coordena e gerencia uma variedade de projetos claramente integradores de processos econômicos e sociais nas zonas de fronteira que, territorialmente falando, constituem Espaços Regionais Fronteiriços onde há condições semelhantes e aspirações comuns; ali os Estados poderiam intervir de forma compartilhada e alcançar objetivos em benefício de suas populações até agora marginalizados de todo o desenvolvimento. Permanece como prioridade completar o ciclo de desenvolvimento e integração fronteiriço definindo procedimentos para a gestão de projetos com foco na integração fronteiriça, cuja natureza e alcances supranacionais na fronteira os convertem em chaves mestras de positivas e produtivas relações bilaterais” (MINISTÉRIO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS/PERU, 2010: 12).

Por último, é importante destacar que a cooperação transfronteiriça na CAN forma parte da elaboração de uma agenda andina para o desenvolvimento territorial, cujo objetivo é contar com uma visão compartilhada sobre o desenvolvimento territorial no marco da integração andina, que propicie o desenvolvimento equilibrado das regiões e localidades da fronteira, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial.

A política de desenvolvimento e integração fronteiriça é parte constitutiva da política exterior peruana. Em fevereiro de 1999, o Ministério de Relações Exteriores criou a Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço e Limites, dependente do Vice-Ministro e Secretário Geral de Relações Exteriores, com o objetivo que dita Direção se desempenhe também como uma Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras com autonomia técnica e orçamentária. Em 2005, mudou-se a denominação para Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço (DDF), que hoje depende da Subsecretaria da América. A DDF, após 12 anos de existência, continua trabalhando a fim de dar ao Peru uma política orgânica de desenvolvimento e integração fronteiriça que permita reverter a situação de marginalidade das fronteiras e de seus habitantes com o qual concentrou seus esforços na formulação e coordenação de diversos projetos de intervenção com incidência sobre os 81 distritos de fronteira do país.

“Não resta dúvida que o conceito de fronteira, definido em termos de suas dimensão demarcatória e linha de defesa, foi superado por uma noção mais ampla de espaços onde predominam as dimensões do desenvolvimento e a integração social, econômica e cultural das populações assentadas a um e outro lado do limite internacional. Sob esse enfoque de inclusão, no que se reconhece o valor da complementaridade – e até da independência -, orientado para conseguir melhores níveis de vida; os mecanismos de desenvolvimento e integração fronteiriços, estabelecidos e impulsionados na última década desde a Comunidade Andina, com a aprovação da Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço, têm gerado uma nova tendência na agenda sub-regional (...). Neste balanço, reconhecemos que ainda temos desafios relevantes, como reverter as tendências da pobreza e marginalidade, promovendo a inclusão dos espaços de fronteira, em um dinâmica de integração fronteiriça com o país vizinho e o desenvolvimento local e regional” (DENEGRÍ BOZA, 2010:1).

O Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras (CNDF) foi criado por D. S. N° 057-2001-PCM, de 22 de maio de 2001. Está presidido pelo Ministério de Relações Exteriores e integrado por um Vice-ministro de cada setor do Poder Executivo, assim como os Presidentes dos Governos Regionais de fronteira¹¹. O CNDF é o encarregado de formular de forma concertada uma política de estado sobre o desenvolvimento fronteiriço e de harmonizar as ações do Estado em fronteiras com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável, fomentar a ocupação racional e estimular os acordos internacionais para obter cooperação técnica e financeira internacional.

A Estratégia permitiu a conceituação que se apresenta abaixo:

<i>Área de fronteira:</i> Adjacente ao limite fronteiriço e à região de fronteira. Vivencia-se cotidianamente o fenômeno fronteiriço em escala local. Podem se considerar os distritos fronteiriços.
<i>Zona de fronteira:</i> Unidade geoeconômica com uma estrutura de assentamentos e eixos de articulação, onde se podem conduzir ações de desenvolvimento em forma mais orgânica. Suporte das áreas de fronteira e articulador com a região administrativa.
<i>Região fronteiriça:</i> Âmbito subnacional de programação e gestão do desenvolvimento.
<i>Corredores de desenvolvimento fronteiriço:</i> Espaços de integração geoeconômica, a partir de eixos rodoviários de articulação física. Base territorial da estratégia de desenvolvimento.
<i>Regiões complementares de desenvolvimento fronteiriço:</i> Aquelas proximidades do território nacional que, sem ser fronteiriças, cumprem papéis de apoio ao desenvolvimento fronteiriço.
<i>Regiões fronteiriças binacionais:</i> Espaços formados por âmbitos fronteiriços do Peru e pelos países

¹¹ Cfr. Ministério de Relações Exteriores. *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010. p. 3.

vizinhos onde existem graus de articulação atual e potencial.

Em outubro de 2007, o Poder executivo remeteu ao Congresso o projeto de Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriço que dispõe ser: “dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente latino-americana, assim como o desenvolvimento e a coesão das zonas fronteiriças, em concordância com a política exterior”. O objeto da Lei Marco define os espaços de fronteira, estabelece os mecanismos de formulação, coordenação, execução e seguimento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços e como marco institucional para gerir tal propósito dispõe a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços que seja funcional.

A Lei apresenta uma combinação de elementos que poderiam se identificar tanto com uma aproximação “tradicional” quanto moderna da integração fronteiriça, a saber: “fortalecer o caráter unitário da Nação e afirmar a identidade nacional; reforçar a soberania, segurança e defesa nacional nos espaços de fronteira; gerar condições para o desenvolvimento sustentável e de bem-estar da população nos espaços de fronteira, garantindo o acesso aos serviços básicos; promover esforços intersetoriais em um marco de crescente eficiência e complementação para a execução de políticas públicas nos espaços e fronteira; promover o respeito à diversidade étnica e cultural, assim com a proteção do meio ambiente, a diversidade biológica e os recursos naturais; orientar os processos de integração fronteiriça no marco da Política Exterior”.

Outra instância importante em matéria fronteiriça foi a criação de Escritórios Descentralizados e Consulados Fronteiriços. Em 2002, o Ministério de Relações Exteriores iniciou o estabelecimento de unidades desconcentradas que contribuem à execução da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços e o processo de descentralização. Estas unidades tendem a promover a inserção das capacidades locais na economia regional, os investimentos, o turismo e a difusão da oferta exportável local. Em coordenação com a DDF, os escritórios descentralizados contribuem diretamente na gestão de iniciativas e projetos de desenvolvimento fronteiriço.

Devem-se mencionar outras três instâncias chaves que se relacionem às tarefas fronteiriças: a Comissão Multi-setorial do Plano Plurús (D. S. nº 038-2008-RE) destinado à província que têm maiores dificuldades de acessibilidade; a Comissão Multi-setorial de Cruzamentos de Fronteiras (R. S. nº 079-2009-RE) é encarregada de analisar e avaliar a situação dos cruzamentos fluviais e terrestres, de formular o Plano Estratégico de Desenvolvimento e Modernização dos Cruzamentos de Fronteira e propor normas para sua implementação; e, o já começado Sistema de Informação Geográfica para o Desenvolvimento Fronteiriço no marco da DDF-MRE.

Lei Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço

Com data de 26 de julho de 2011, aprovou-se a Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (Lei Nacional nº29776), que define os espaços de fronteira, estabelece os mecanismos de formulação, coordenação, execução e seguimento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços, a qual forma parte da Política Exterior e a Política Nacional de Desenvolvimento do Peru e regula o Sistema Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras.

A Lei faz expressa menção ao fato de que Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça desenvolver-se-á em coordenação com os governos regionais e locais envolvidos na matéria e que será formulada e aprovada pelo Presidente da República.

Além disso, cria-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça como máxima instância multi-setorial encarregada de formular, conduzir e avaliar a política fronteiriça, assim como promover, coordenar e avaliar o cumprimento em concordância com o estabelecido no artigo 44 da Constituição Política do Peru: “São deveres primordiais do Estado: defender a soberania nacional; garantir a plena vigência dos direitos humanos; proteger a população das ameaças contra sua segurança; e promover o bem-estar geral que se fundamenta na justiça e no desenvolvimento integral e equilibrado da Nação. Além disso, é dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente latino-americana, assim como o desenvolvimento e a coesão das zonas fronteiras, em concordância com a política exterior”.

O conselho, anteriormente mencionado, terá como funções propor diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, assim como promover, coordenar e harmonizar os planos nacionais, regionais e locais de desenvolvimento e integração fronteiriços com os compromissos internacionais do país.

O Poder Executivo deverá dispor as ações necessárias para a determinação de fontes de financiamento do Fundo para o Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça que se cria pela presente Lei Marco.

Peru – Brasil: Uma fronteira estável

Brasil e Peru compartilham uma fronteira territorial de 2.822km de extensão ao longo da região amazônica. Trata-se da fronteira territorial mais extensa de todo o Peru, e para ambos os países a Amazônia representa uma porção altamente significativa em termos ambientais, econômicos e identitários. “No caso do Peru, seu território amazônico consta de 758.000km² (21% do total da Amazônia), o qual representa aproximadamente 62% o território nacional. No caso do Brasil, a região amazônica consta de cerca de 5.200.000km², o que representa 61% de seu território” (KAHHAT, 2007: 250).

Para além do diferencial de quilômetros quadrados (a superfície amazônica o Brasil é quase sete vezes a do Peru), o território amazônico representa para ambos os países pouco mais de 60% do total e seu território nacional. Em tal porção, a Amazônia, concentram-se 30% da biodiversidade do mundo e a maior reserva de biosfera de todo o planeta.

Brasil e Peru não tiveram disputas fronteiriças desde a adoção do Tratado de Rio Branco-Velarde em 1909¹². Por outro lado, o Brasil desempenhou um papel fundamental na

¹² Em termos históricos, é importante notar que “as relações diplomáticas entre os dois países começaram em 1826 e são concentradas na solução das questões fronteiriças, mas também no tema da navegação amazônica. Em 1851, ambos os países assinaram o Tratado de Herrera-Da Ponte Ribeiro, pelo qual se comprometeram à livre navegação pelo rio Amazonas. Porém, a questão de fronteira não é resolvida definitivamente até a assinatura, em 1909, de um Tratado de Limites, Comércio e Navegação, também conhecido como Tratado Rio Branco-Velarde. A base fundamental das negociações de fronteira foi o Tratado de San Ildefonso, de 1777, que normalizou as relações entre Espanha e Portugal, que corresponderam a seus domínios na América do Sul, uma vez que regulamentou a navegação nos rios que atravessam os territórios”. (KAHHAT, 2007: 250).

solução das disputas fronteiriças entre Peru e Equador. Inicialmente, como um dos países subscritores o Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro de 1942 e, posteriormente, na negociação e assinatura dos acordos de päs após a Guerra de Cenepa (1995); particularmente com a declaração de Paz do Itamaraty (17.02.1995) e a Ata de Brasília (26.10.1998).

A diplomacia presidencial, a política das cúpulas (sobretudo as da UNASUL) e a bilateralidade da integração regional permitiram a reconstrução de vários centros-raios que fortaleçam a inserção individual e em conjunto, tanto a nível inter-regional como global. É por isso que um reforço das relações Brasil-Peru tende a vigorar nas próprias relações entre Peru-MERCOSUL. Neste sentido, os presidentes Lula da Silva e García manifestaram seus compromissos com o processo de fortalecimento e diversificação do relacionamento econômico-comercial no marco do ACE-58 Peru-MERCOSUL.

A estabilidade das relações fronteiriças Brasil-Peru permitiu que, sobre a base da diplomacia presidencial e os encontros bilaterais, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan García Pérez emitissem uma série de comunicados conjuntos sobre a questão e se procedesse à instalação de uma Comissão Vice Ministerial de Integração Fronteira (CVIF), cuja primeira reunião se realizou em Brasília, em 11 de junho 2010, e a instrução para que se realizem os planos de operação da constituição de uma Zona de Integração Fronteira (ZIF), em uma sorte de extensão da metodologia CAN às relações bilaterais¹³.

Já no marco da Aliança Estratégica, em dezembro de 2009, os dois países tinham acordado a formação da CVIF, a qual tem a função de aprovar os planos operativos da ZIF, como a de coordenar, orientar e supervisionar o trabalho dos Grupos de Trabalho Binacionais (GTB). A CVIF está presidida pelos Vice-ministros de Relações Exteriores de ambos os países e está integrada, entre outros, pelos representantes dos governos regionais e estaduais as zonas de fronteira, dando assim representação aos governos subnacionais intermediários.

A CVIF conta com quatro GTB: um dedicado ao Desenvolvimento e a Integração Fronteira propriamente dita, outro cuja missão é o Comércio e a Facilitação do Trânsito Fronteiro, um sobre Cooperação Técnica Fronteira (que tem a seu cargo a gestão do financiamento e o desenvolvimento dos planos de operação da ZIF) e, por último, o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteira (GCAF).

Entre outros temas principais que constituem a agenda de trabalho conjunta, destacam-se a instauração de voos transfronteiriços¹⁴ e a cooperação na navegação fluvial, a

¹³ Nesta ordem de ideias, destacam-se os acordos assinados pelos presidentes Lula da Silva e Alan García, em junho do ano passado: “Acordo Complementar para a execução do Projeto sobre Fortalecimento do Ordenamento Territorial para a Integração Fronteira Brasil-Peru” e “Acordo Complementar para a execução do Projeto sobre Fortalecimento Institucional para Gestão Integrada dos Recursos Hídricos”.

¹⁴ A possibilidade de instaurar voos transfronteiriços (rotas aéreas Cusco-Rio Brando e voos de carga Pucallpa-Cruzeiro do Sul) no marco da declaração para o Estabelecimento de Voos Regionais Transfronteiriços entre Peru e Brasil (11.12.2009) e com a intenção de concluir a negociação do Acordo sobre Transporte Aéreo Transfronteiro entre Peru e Brasil.

formação de novos comitês de fronteira e controles integrados¹⁵, a de um serviço de *roaming* internacional fronteiriço, o estímulo à realização de cadeias produtivas fronteiriças¹⁶ e a realização de obras para a interconexão elétrica fronteiriça.

A DDF, em seu trabalho com governos regionais, pôs particular atenção à Região de Madre de Dios, assessorando permanentemente o desenvolvimento do corredor fronteiriço Porto Maldonado-Iñapari, a partir da identificação de núcleos urbanos aos que se atribuem papéis e funções dentro da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço.

Amazônia e os bens ambientais transfronteiriços

Os três elementos essenciais identificados para a cooperação transfronteiriça (infraestrutura, acordos políticos e municípios fronteiriços capazes) são também considerados fundamentais para a proteção da região da Amazônia. Dentre os oito países (dos doze sul-americanos) que compartilham a Amazônia e todos eles se encontram vinculados ao Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, Brasil e Peru são os que possuem a maior extensão. Um lógico avanço foi, portanto, a incorporação do Peru em 2003 ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), criado pelo Brasil.

Uma proteção e vigilância gerais da Amazônia necessitam de um acordo político do mais alto nível que possa construir mecanismos institucionais de governança e normas respeitadas para todos os países sul-americanos e a comunidade internacional em seu conjunto. Necessita-se também do desenvolvimento de infraestruturas amigas com o meio ambiente, não invasiva, e de municípios que exerçam um efetivo papel como agentes de controle. Não existe temática mais importante que formar uma governança multi-nível para a região.

A cooperação transfronteiriça estimula a construção de bens públicos regionais, produtos da necessidade de dar respostas às situações que não tenham encontrado solução individual, o que não ofereçam incentivos suficientes para que um país só assumira os custos. A cooperação transfronteiriça estimula a proteção de bens ambientais, uma vez que ambos promovem a região regional.

Os governos locais de fronteira: melhor contar com eles...

A cooperação transfronteiriça é entendida como a aliança estratégica dos atores e dos territórios subnacionais contíguos para reforçar os processos de integração regional. Os municípios são atores chaves, apesar de suas capacidades fracas, frágeis ou limitadas. Trata-se do nível da administração pública mais próxima do cidadão e com um amplo poder de convocatória em termos de atores individuais ou institucionais, homens e mulheres, empresas ou universidades, entre outros.

¹⁵ A formação do Comitê de Fronteira Islândia-Benjamin Constant, a instalação do Comitê de Coordenação Bilateral da Área de Controle Integrado de Fronteira Iñapari-Assis e a criação dos Subgrupos de Trabalho sobre Saúde Fronteiriça e Cooperação Fluvial Fronteiriça (CVIF).

¹⁶ Acordos de cooperação em matéria de promoção de cadeias produtivas entre as localidades fronteiriças de Islândia-Benjamin Constant e negociação de um acordo para as localidades Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus.

Suas capacidades em termos de gestão podem ser limitadas, mas sua força em termos de *responsiveness* (permite materializar políticas públicas de acordo com as preferências expressas por sua cidadania) deve ser fundamental. Uma obra de infraestrutura e fronteira dificilmente consegue ser executada se os municípios limítrofes não compartilham a proposta e não tenham se apropriado dela.

Observa-se, ainda, uma urgente necessidade de fortalecer as capacidades projetais dos atores locais sul-americanos. A elaboração de cursos de capacitação e de estratégias de *learning by doing* deve funcionar em um mundo onde as autoridades locais se veem cada vez mais expostas a trabalhar de forma integrada (em rede) em uma arena internacional para a captação de novos fundos ou recursos e para a realização de projetos de cooperação.

A articulação Universidade-Município também pode ser muito importante; mas as Universidades devem se converter em centros de reflexão efetivos que permitam a criação de novos conceitos e instrumentos operativos que levem à integração fronteiriça. Nesse sentido, é muito importante para a região transfronteiriça peruana-brasileira a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Universidade Nacional de Piurra e a Universidade Federal do Amazonas que se menciona no Comunicado Conjunto dos Presidentes, da época, da República do Peru, Alan García Pérez, e da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Manaus, 16 de junho de 2010.

Rede Andina de Cidades

Em 8 de setembro de 2003, na cidade de São Francisco de Quito, foi criada a Rede Andina de Cidades como resultado da iniciativa dos Prefeitos dos Estados partes da Comunidade Andina. Segundo consta na Declaração de Quito, a Rede se constituiu “como instrumento válido para contar com o necessário apoio mútuo e trabalho conjunto que permita aos Municípios administrar efetivamente as cidades, melhorar as condições de vida de sua população, lutar contra a pobreza, e construir sociedades locais competitivas no mundo globalizado do século XXI”.

O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, considerando a importância das cidades e o papel dos municípios no fortalecimento da democracia e o desenvolvimento aprovou, em maio de 2004, por meio da Decisão nº 585 da criação do *Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais* (CCAAM).

Desta maneira as Autoridades Municipais iniciam sua participação através de opções e recomendações no Sistema Andino de Integração. Os presidentes da Comunidade Andina de Nações tomaram rapidamente em consideração à CCAAM, destacando o papel que o mesmo deverá jogar no fortalecimento do processo de integração. Na XV Reunião do Conselho Presidencial Andino se reconhece a importância de apoiar o *micro* para alcançar a integração em nível *macro*. Reconhece-se, além disso, a importância do apoio *bottom up* dado pelas cidades ao processo de integração regional.

Por sua parte, o Conselho Presidencial Andino, no marco do Diálogo Presidencial sobre o Futuro do Processo Andino de Integração e sua Projeção na América do Sul (Quito, 12 de julho de 2004) destacou também a necessidade de promover uma reflexão conjunta sobre o modelo de desenvolvimento andino, incluindo o reconhecimento do impulso de uma estratégia de

desenvolvimento territorial através do conceito e “*núcleos de desenvolvimento*” como espaços propícios à construção da governança e coesão social.

A Agenda Andina e Desenvolvimento Territorial

O objetivo é contar com uma visão compartilhada sobre o desenvolvimento no marco da integração andina, que propicie o desenvolvimento equilibrado das regiões, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial em seu conjunto. Entre outros objetivos específicos se apresentam: priorizar as regiões ou cidades de menor desenvolvimento relativo (incluindo as fronteiriças); promover os benefícios da integração andina no nível subnacional; inserção internacional das regiões e cidades da CAN; cooperação horizontal, troca de experiências e assistência técnica entre as regiões e cidades andinas; promover, a nível regional e local, o manejo adequado e sustentável dos recursos naturais do território andino; incorporar os atores regionais e locais no debate e execução das políticas comunitárias vinculadas aos âmbitos de suas competências.

Além disso, foram registrados como áreas de trabalho: o fortalecimento institucional para a formação de redes de atores públicos e privados no nível local e regional, e para a promoção de programas conjuntos de capacitação; a competitividade e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas na produção de bens e serviços, a inovação tecnológica e o desenvolvimento territorial; o estabelecimento de uma plataforma regional para o desenvolvimento da infraestrutura física e a conectividade; a proteção do meio ambiente e a aposta no desenvolvimento sustentável a fim de fomentar a participação de atores regionais e locais nas ações empreendidas no marco da “Estratégia Regional de Biodiversidade e a Agenda Ambiental Andina”; e, a provisão de bens públicos que permitam fortalecer uma relação funcional entre o território e a qualidade de vida da cidadania.

Breves experiências de associatividades em fronteiras

Se “a governança consiste em gerir redes” (RHODES, 1997: 52); os governos locais devem constituir os nós destas redes, com o objetivo de fortalecer a densidade relacional as zonas fronteiriças, toda vez que se geram as condições e minimizam os riscos de sua própria interação, explora-se a criação de cenários de cooperação (e, portanto, de soma positiva), e desenham os mecanismos e instrumentos de regulação que diminuem a incerteza e o conflito, e acrescentam a confiança mútua. Ativar uma rede de colaboração transfronteiriça requer reconhecer as interdependências mútuas como o fortalecimento das capacidades individuais e de cada uma das posições “nodais”, sob uma lógica de soma positiva, que busca criar novas capacidades e novos capitais transfronteiriços que se concentrem em ações diretas que beneficiem às populações locais do espaço regional transfronteiriço.

A seguir, destacam-se três formas de trabalho em rede, constituídas pelas unidades subnacionais do Peru e a sub-região.

A Associação Binacional de Municipalidade do Sul do Equador e o Norte o Peru foi criada com o propósito de desenhar e executar, em nível dos governos locais, programas e projetos de desenvolvimento em apoio aos esforços nacionais de integração fronteiriça; reúne 204 municípios e envolve quase 5 milhões de habitantes fronteiriços de ambos os países.

A Associação de Municípios Rurais Andinos de Tacna foi criada em 2002 e reúne autoridades dos distritos das províncias de Tarata e Candarave e o Distrito de Palca, da província de Tacna. Tal rede teve um papel protagonista na gestão de projetos binacionais, apesar dos problemas institucionais endógenos com que contou.

Por outro lado, a Comunidade fronteiriça do Sul de Puno encontra uma clara inspiração nas comunidades e a iniciativa foi desenvolvida inicialmente pelos Prefeitos de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo e Capazo. Até o momento, esta Comunidade trabalhou em matéria de eletrificação rural, estradas e atenção nos recursos básicos.

Conclusões

É importante ter presente que a dimensão territorial do desenvolvimento e a integração regional formam parte da agenda política dos países sul-americanos há muitos anos. Todos os governos do subcontinente colocaram entre suas prioridades a definição de programas e instrumentos de fomento para o desenvolvimento local e para a coordenação interinstitucional e transnacional com o objetivo de integrar diferentes áreas que vão para além das fronteiras os Estados Nacionais.

A integração regional é considerada um instrumento político chave para o desenvolvimento econômico e social, a governança democrática e a inserção econômica internacional. A necessidade de articular a integração regional sul-americana com o desenvolvimento local ressalta a urgência de se criarem áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento, tanto no plano institucional, como propriamente econômico. O processo transfronteiriço pode se constituir no eixo ordenador das áreas de convergência econômico-institucionais no qual os diferentes projetos desenhados se convertam nas variáveis funcionais e dependentes de cada realidade em particular.

No Peru, por meio da integração fronteiriça, pode-se conciliar uma série de critérios geoeconômicos e geopolíticos para cada uma de suas fronteiras. A experiência de trabalho bilateral com o Equador é prova da capacidade de conciliar os interesses políticos e de atuar em benefício das populações locais de fronteira. As relações fronteiriças com Brasil, historicamente estáveis, podem sedimentar um espaço binacional de colaboração chave para os dois países, que contam com os maiores índices de dinamismo e crescimento da América do Sul.

A cooperação e a integração transfronteiriça oferecem ao Peru um novo cenário para o desenho de políticas públicas que favoreçam o equilíbrio territorial e propiciem à melhora da qualidade de vida dos habitantes da zona que sofrem maiores problemas de pobreza, marginalidade e desconexão estrutural.

Os acordos políticos, o desenho de novos projetos de infraestrutura e o fortalecimento das capacidades projetivas dos atores locais e de sua autonomia para trabalhar a escala internacional (todos os elementos fundamentais do enfoque das Fronteiras Abertas) constituem as bases dos processos transfronteiriços sobre o qual desenvolver projetos funcionais que, com criatividade, permitam “governar” as regiões fronteiriças.

Bibliografía:

- DENEGRI BOZA, F.. Presentación. *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.
- COLETTI, R. *et al.* La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú. Em: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano, 2009.
- FERNÁNDEZ MAJÓN, D.. El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* N° 69. Barcelona: CIDOB, 2005.
- GRANATO, L. y ODDONE, N.. Red Andina de Ciudades: Hacia la construcción de una agenda de desarrollo territorial. Em: Martín López, M. Á. y Oddone, N. -comp- *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- KAHHAT, F.. Brasil: la visión de sus vecinos y más allá. El caso de la relación entre Brasil y el Perú. Em: Hofmeister, W, Rojas Aravena, F y Solís, L. G. -comp-. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Rio de Janeiro: FLACSO Secretaría General y Konrad Adenauer Stiftung, 2007.
- MAIRA, L. (org.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Editorial del Zorzal, 2010.
- MARTÍN LÓPEZ, M. Á., ODDONE, N. (org.). *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- MEZA MONGE, N. *Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Disponible em: www.eumed.net/libros/2008b/400/
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Desarrollo e Integración Fronterizos*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.
- RHI SAUSI, J. L., CONATO, D. (org.). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano, 2009.
- RHI SAUSI, J. L., ODDONE, N.. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. Em: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano, 2009a.
- RHI SAUSI, J. L., ODDONE, N.. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR. Em: *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009b.
- RHODES, R. *Understanding governance*. London: Open University Press, 1997.