

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E INTEGRAÇÃO: OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO PERU

José Luis Rhi-Sausi*

Nahuel Oddone**

Este trabalho está centrado nos programas bilaterais de integração e cooperação transfronteiriça do Peru. Desenvolve-se o enfoque de cooperação transfronteiriça que foi elaborado pelo Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), baseado em quatro componentes: a realização de obra de infraestrutura física, um acordo político de alto nível, um espaço institucional que regulamente as relações das autoridades locais e outro espaço dedicado à participação cidadã da sociedade civil de fronteira. Por último, são analisados os avanços normativos em matéria de integração fronteiriça no Peru.

Palavras-chave: Peru, cooperação transfronteiriça, integração regional, infraestrutura física.

CROSS BORDER COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION: OPPORTUNITIES TO PERUⁱ

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.

Keywords: Peru, cross border cooperation, regional integration, infrastructure project.

JEL: F50

Rev. Tempo do Mundo, 4 (1): 155-180 [2012]

1 INTRODUÇÃO

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

* Diretor do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), em Roma, e do Projeto Fronteiras Abertas.

** Pesquisador do Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), em Roma e Buenos Aires, e coordenador do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN) do Projeto Fronteiras Abertas.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstract of this series have not been edited by Ipea's editorial departament.*

Cada cenário fronteiriço é único por sua natureza, como únicas são as fronteiras que o compõem. Independentemente do exposto anteriormente, costuma ser possível identificar uma série de características que dão lugar à construção de tipologia de atuação para o espaço ou o território fronteiriço (Rhi-Sausi e Oddone, 2009a, p. 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 possui a maior extensão de limite internacional (aproximadamente 70%). Neste âmbito, a articulação entre as populações é realizada principalmente por via fluvial e o deslocamento de um povoado a outro pode levar semanas (Peru, 2010, p. 2).

Alguns dados territoriais preliminares sobre as fronteiras do Peru oferecem o seguinte quadro: o país está constituído por nove regiões fronteiriças com superfície de 757.766 km² que representa 59% do território nacional, 28 províncias, 81 distritos e população de 1.290.000 habitantes (aproximadamente 5% do total da população nacional).

Todas as fronteiras são diversas entre si, passando de historicamente estáveis a fronteiras até muito poucos anos atrás consideradas conflituosas. Nada disto invalida os componentes da metodologia de atuação identificados pelo Projeto Fronteiras Abertas.¹ O enfoque destaca que a cooperação transfronteiriça se vê favorecida quando existem três condições fundamentais: que os territórios compreendidos participem de processo de conectividade física, que se conte com vontade e acordo político de alto nível entre os países envolvidos que permita se materializar em algum marco institucional de ordenação de suas relações e, por último, que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços – na qualidade de articuladores dos atores locais –, como instância institucional fundamental para uma positiva governabilidade transfronteiriça.²

A cooperação transfronteiriça oferece às regiões e aos municípios colimitados a alternativa de

aproximar cada setor territorial dos povos segmentados geopoliticamente; possibilita a estes povos, em parte, atenuar os efeitos da divisão artificial que sofreram e também a intensificação de laços em diversos planos entre os diferentes setores territoriais, assim como potencializa as redes de diversas índoles (Majón, 2005, p. 70).

1. Sobre o tema, ver Rhi-Sausi e Conato (2009).

2. A partir dessa perspectiva, faz-se mister reconhecer os fenômenos que contribuíram para o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça na América Latina, entre os quais se destacam a renovada importância das propostas de integração física regional a partir do desenho de eixos e corredores bioceânicos, os processos de descentralização que geraram uma maior autonomia dos governos subestatais em seu acionamento internacional tanto individual quanto grupal e o processo de territorialização – ou *reterritorialização* para alguns autores – da economia que está definindo o surgimento de uma nova geografia econômica.

A cooperação transfronteiriça torna possível conciliar operacionalmente 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, o critério geopolítico que guiou os processos de integração e acordos políticos regionais. Certamente, não se trata de dois critérios incompatíveis. Pelo contrário, seu grau de interação e interdependência é notável. No entanto, sua compatibilidade não se traduz automaticamente em grande instrumentação para promover a integração e a cooperação transfronteiriça. Basta pensar que, quando a construção ou a ampliação de uma infraestrutura de conectividade permite potencializar a mobilidade de bens e pessoas em uma passagem fronteiriça, a mobilidade real dependerá também de outros fatores que – sob a existência de acordos institucionais regionais estruturados – facilitarão efetiva e legítima solução para a plena vigência das “liberdades da integração”.

Nesse sentido, o compromisso da Comunidade Andina de Nações (CAN) – materializado na Decisão CAN nº 501/2001 (CAN, 2001a), sobre a criação das zonas de integração fronteiriça (ZIFs), e na Decisão CAN nº 502/2001 (CAN, 2001b), que contém as normas gerais para o estabelecimento, o funcionamento e a aplicação de controles integrados em centros binacionais de atendimento em fronteira (CEBAFs) – oferece condição fundamental para realizar acordos que tornem efetiva a mobilidade potencializada pela integração física (Rhi-Sausi e Oddone, 2009b, p. 55 e ss). De modo alternativo, até mesmo quando existam mecanismos efetivos de acordos regionais, os acordos binacionais – como o bom exemplo que mostra a comissão binacional entre o Equador e o Peru – constituem a via mais frequente, embora muitas vezes careçam de vínculos estruturais, caracterizando-se por sua alta volatilidade.

Como mostram outras experiências latino-americanas, não deixa de ser comum que, até mesmo nos processos de integração regional, “sejam bilateralizados” os acordos em matéria de cooperação transfronteiriça. O Chile é um Estado associado do Mercado Comum do Sul (Mercosul) desde 1996; porém, foi fundamental o acordo político bilateral com a Argentina,³ em que o papel dos comitês de integração e fronteiras tem desempenhado um rol central no fortalecimento dos vínculos transfronteiriços ou o acordo político que deu estabilidade à fronteira Equador-Peru promovido sob a modalidade de reuniões presidenciais e dos gabinetes ministeriais. Um exemplo muito interessante pode ser observado entre os países-membros do Mercosul, nos quais o marco institucional de integração regional se reforça mediante acordos bilaterais entre países que estão em condições de avançar mais neste campo – pode ser considerado o recente acordo em

3. Materializado no Tratado de Maipú de Integração e Cooperação entre a República Argentina e a do Chile, em 30 de outubro de 2009.

nível presidencial sobre cooperação transfronteiriça entre o Brasil e a Argentina. Resumindo-se, os acordos regionais estão cedendo lugar a *cooperações bilaterais reforçadas* nas áreas fronteiriças. Este também parece ser o princípio inspirador no caso do Peru: um Estado associado ao Mercosul⁴ que, mediante acordo político bilateral com o Brasil, poderia fazer parte da lista de acordos binacionais “fortes” para um trabalho compartilhado nas fronteiras.

BOX 1

Condições fundamentais para o estímulo da cooperação transfronteiriça

A cooperação transfronteiriça é favorecida quando existem três condições fundamentais:

- que os territórios compreendidos participem de processo de conectividade física;
- que se conte com acordo político de alto nível entre os países envolvidos que se materialize em algum marco institucional que ordene suas relações; e
- que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços, na qualidade de articuladores dos atores locais e como instância institucional necessária para uma positiva governabilidade.

Isto acarreta a construção de uma tipologia de atuação para o espaço ou território fronteiriço.

Elaboração dos autores.

Este trabalho aplica o enfoque do Fronteiras Abertas a duas das regiões fronteiriças do Peru muito diferentes entre si: as fronteiras Equador-Peru e Brasil-Peru. Deve-se destacar também que, em uma destas regiões, este projeto realizou intervenções diretas.

Os elementos mencionados no box 1 serão aplicados a seguir, com o intuito de demonstrar a funcionalidade e a pertinência do enfoque.

2 INTEGRAÇÃO FÍSICA DO PERU A PARTIR DO SISTEMA IIRSA

“A integração econômica requer um nível mínimo de integração física para os países envolvidos” (Kahhat, 2007, p. 255). Nesta perspectiva, identifica-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), um dos principais sócios da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

A aproximação da CAF, bem como da IIRSA, poderia ser resumida no entendimento de que

um forte apoio ao desenvolvimento da infraestrutura física [é] indispensável para atender as necessidades básicas (...) e respaldar o processo de integração e de competitividade internacional da região (...). Que a infraestrutura é a intervenção primária do ser humano

4. No dia 25 de agosto de 2003, foi assinado o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Mercosul-Peru, concebido com os respectivos acordos firmados pela Bolívia e pelo Chile como um passo fundamental nas negociações para a criação de uma zona de livre-comércio entre a CAN e o Mercosul.

sobre o território para ter acesso a ele e deixar fluir o seu potencial de desenvolvimento. Usualmente se começa pela provisão dos serviços básicos para sobreviver (...), porém rapidamente se expande para incluir vias de acesso que permitam ampliar a área de influência da atividade humana e tecnologias mais avançadas para gerar energia e permitir a comunicação a 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 (Terrazas Salinas, 2009, p.13)⁵


Todos os países que possuem fronteiras com o Peru manifestaram seu pleno apoio à iniciativa para a IIRSA,⁶ a qual apresenta claramente manifestação de interesse pelas zonas de fronteira, pela integração territorial “desde baixo” e pela realização de *parcerias* público-privadas.

O sistema IIRSA é um programa de infraestrutura com 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 de transportes, energia e comunicações. O Peru participa dos seguintes eixos da IIRSA: Andino, do Amazonas, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia.

No quadro 1, destacam-se as principais características de cada eixo da IIRSA.

QUADRO 1

Eixos da IIRSA com a participação de Peru



<p>Eixo Andino</p> 	<p>A área de influência do Eixo Andino foi definida considerando-se a localização geográfica dos projetos que se incluem nos diferentes grupos nos quais foi dividido o Eixo de Integração de Desenvolvimento (EID), bem como a vinculação física dos principais nodos de articulação da Bolívia, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela. A área de influência destacada incorpora os dois grandes corredores rodoviários norte-sul que vinculam as principais cidades dos países que a compõem. A Rodovia Pan-americana, ao longo da Cordilheira Andina, na Venezuela, na Colômbia, no Equador e ao longo do litoral do Peru – vinculando-se por meio dela mais ao sul, com o Chile; e a Rodovia Marginal da Selva, beirando a Cordilheira Andina no nível das Planícies na Venezuela e da Selva Amazônica na Colômbia, no Equador e no Peru, alcançando a Bolívia por intermédio da passagem de fronteira Desaguadero, pela Rodovia Longitudinal da Serra Sul peruana e, a partir dali, até o limite com a República Argentina, por meio da rodovia nº 1 boliviana (Villazón e La Quiaca). Estes corredores longitudinais são cruzados nos seus percursos por diversos corredores transversais (rodoviários e fluviais) que os vinculam com os EIDs do Escudo Guianês, do Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia e Interoceânico Central. A área de influência delimitada para o Eixo Andino alcança superfície de 2.556.393 km², equivalente a 54,41% da soma da superfície total dos países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, população total aproximada de 103.467.313 habitantes para a área de influência definida para o Eixo Andino, o que representa 82,76% da soma da população total dos países que integram o EID. A área de influência deste eixo alcançou também densidade habitacional média de 33,08 habitantes/km².</p>
--	---

(Continua)

5. Para ampliar essa concepção, ver o *site* disponível em: <<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>>.

6. Essa 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.

(Continuação)

<p>Eixo do Amazonas</p> 	<p>O Eixo do Amazonas foi definido por meio da delimitação de uma região ao longo do sistema multimodal de transportes que vincula determinados portos do Pacífico – como o Buenaventura, na Colômbia, o Esmeraldas, no Equador, e o 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 diferentes grupos nos quais está dividido o EID. A área de influência destacada incorpora uma grande região do norte da América do Sul entre os oceanos Pacífico e Atlântico, cortada pelo grande rio Amazonas e seus afluentes. Caracteriza-se pela sua grande extensão, diversidade topográfica (litoral, zona andina e selva) e baixa densidade populacional. A área de influência delimitada para o Eixo do Amazonas alcança superfície de 5.657.679 km², equivalente a 50,52% da soma da superfície total dos países que fazem parte do EID. Este eixo conta com população aproximada de 61.506.049 habitantes, de acordo com os dados das projeções de população para 2008, elaborados pelos institutos estatísticos de cada país do EID, o que atinge 22,23% da soma da população total dos países que possuem parte de seu território neste eixo. Também se calculou para a área de influência do EID densidade populacional média de 10,87 habitantes/km², nível médio-baixo geral caracterizado por forte dispersão geográfica. Este indicador varia no EID de máximo de 103,96 habitantes/km², para a região do litoral do Peru, para mínimo de 2,13 habitantes/km², correspondente ao território do estado do Amazonas, do Brasil. Na selva amazônica, somente se desenvolveram umas poucas populações grandes, como Manaus, Santarém e Iquitos.</p>
<p>Eixo Interoceânico Central</p>	<p>O Eixo Interoceânico Central está formado por área de influência que atravessa transversalmente a América do Sul, aproximadamente entre os graus 12 e 22 de latitude sul, e incorpora a vinculação dos principais portos sobre o Pacífico e o Atlântico deste território e os nodos de articulação correspondentes entre o Peru, o Chile, a Bolívia, o Paraguai e o Brasil nesta região. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está vinculada também à localização física dos projetos que se incorporam aos diferentes grupos nos quais o EID foi dividido. O território delimitado abrange os departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno e Tacna, do Peru; as regiões XV, I (Arica e Parinacota e Tarapacá, respectivamente) e a província de Loa, da segunda região de Antofagasta do Chile; os departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca e Santa Cruz, da Bolívia; e a República do Paraguai e os estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. A área de influência definida para o Eixo Interoceânico Central atinge superfície de 3.461.461 km², equivalente a 28,70% da soma da superfície total dos cinco países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, 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 soma da população total dos cinco países que integram o EID. A área deste eixo também alcançou densidade habitacional média de 26,75 habitantes/km². Este indicador varia de máximo de 363,25 habitantes/km², para o estado do Rio de Janeiro, para 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 por intermédio da delimitação de área de influência que incorpora a vinculação dos principais nodos de articulação localizados perto da zona da triplíce fronteira entre o Peru, o Brasil e a Bolívia. Esta área de influência é relativamente dinâmica, já que está relacionada também com a localização física dos projetos que se incorporam aos diferentes grupos nos quais o EID se dividiu. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia atinge superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da soma da superfície total dos três países que fazem parte do EID. A área de influência destacada abrange 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 de Rondônia, do Brasil. A área de influência definida para o Eixo Peru-Brasil-Bolívia atinge superfície de 1.146.871 km², incorporando 10,52% da soma da superfície total dos três países que fazem parte do EID. Calculou-se, para 2008, 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. A área deste eixo também alcançou densidade habitacional média de 8,94 habitantes/km². Este indicador varia de máximo de 20,58 habitantes/km², para a área de influência do departamento de La Paz, da Bolívia, para mínimo de 1,18 habitantes/km², correspondente ao território do departamento de Pando, também da Bolívia. O território do EID possui a menor densidade populacional dos nove EIDs da iniciativa para a IIRSA.</p>

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

É de destacar o Programa de Passagens de Fronteira Peru da IIRSA, um conjunto de projetos que está sendo executado pela Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço (DDF), do Ministério das Relações Exteriores peruano,

com o objetivo de facilitar o comércio e o turismo binacionais e regionais mediante a melhoria da infraestrutura do controle fronteiriço, a simplificação dos passos administrativos e a captura e o processamento de informação gerada nas passagens de fronteira.

Encontram-se em execução três projetos no programa: o Projeto Passagem de Fronteira Desaguadero, entre o Peru e a Bolívia, o Projeto Passagem de Fronteira Iñapari, entre o Peru e o Brasil, e o Projeto Passagem de Fronteira Santa Rosa, entre o Peru e o Chile. Todos eles compreendem a constituição de novas instalações de controle fronteiriço com equipamento de informática de última geração e alta capacidade operacional, com processos e sistemas integrados no registro e processamento de dados. Os projetos também compreendem estratégia de gestão de relações comunitárias, levando-se em consideração o crescimento da população local em ambos os lados da fronteira e o aumento do intercâmbio comercial. Para servir de exemplo, na passagem de Desaguadero, de 1993 a 2007, a população quase triplicou e o comércio exterior na passagem aumentou mais de 143%; o fluxo migratório também se elevou em 38% no período 2004-2008; na passagem de Iñapari, a população quase duplicou para esse período, bem como o comércio exterior aumentou em 130%; o fluxo migratório elevou-se em 58% para o período mencionado anteriormente; por último, na Passagem Santa Rosa, registra-se aumento da população de 27% no período 1993-2007, e o comércio exterior na passagem elevou-se em 234%, no período 2004-2008. O fluxo migratório aumentou em 197%, no período 2005-2008.⁷

3 A ANCORAGEM POLÍTICA DAS TEMÁTICAS FRONTEIRIÇAS

A cooperação nas áreas fronteiriças propõe-se como um extraordinário laboratório para a construção de uma agenda que aprofunde a integração sul-americana. Sua relevância não apenas deriva unicamente do interesse crescente que os governos subnacionais manifestam nesta temática, mas também de uma série de características intrínsecas da cooperação transfronteiriça que oferece importante valor adicionado 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 em nível político. Um processo de integração regional institucionalizado, como o Mercosul ou a CAN, costuma aumentar as possibilidades para promover tal cooperação. A ausência de estrutura institucional de integração regional pode ser compensada mediante acordos binacionais fortes, como no caso da fronteira Argentina-Chile e da fronteira Equador-Peru, promovidos pelas reuniões presidenciais e pelos gabinetes ministeriais,

7. Ver o Programa Passagens de Fronteira do Peru, da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Disponível em: <www.pasosdefronteira.com.pe>.

ou do acordo político bilateral Brasil-Peru, assinado pelos então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan Garcia Perez.

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

3.1 Política fronteiriça da CAN

A Política Comunitária de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço da Comunidade Andina foi aprovada em maio de 1999, por meio da Decisão CAN nº 459, como 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 molduram esta política comunitária.

Por seu turno, essa 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 Exteriores⁸ os programas e os planos de ação que a execução da política fronteiriça exigir. Por sua vez, 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*,⁹ assim como do Grupo Consultivo Regional Andino, coordenado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela CAF.

Nesse sentido, os países andinos deram, em 2001, um importante passo no campo fronteiriço ao adotarem, no Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, a Decisão CAN nº 501 (CAN, 2001a), que estabelece o marco comunitário para a criação das ZIFs¹⁰ e a Decisão CAN nº 502 (CAN, 2001b), que contém as normas gerais para o estabelecimento, o funcionamento e a aplicação de controles integrados em CEBAFs.¹¹

8. Criado em 12 de novembro de 1979, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores é o órgão de direção política, integrado pelos chanceleres dos países-membros, encarregado de assegurar a consecução dos objetivos do processo da integração sub-regional e de formular e executar a política exterior da CAN.

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

10. Por ZIFs, entendem-se aqueles "âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes de países-membros para os quais serão adotadas políticas e executados planos, programas e projetos para impulsionar o desenvolvimento sustentável e a integração transfronteiriça de maneira conjunta, compartilhada, coordenada e orientada a obter benefícios mútuos" (CAN, 2001a).

11. Por CEBAFs, identifica-se "o conjunto de instalações que se localizam numa porção do território de um país-membro ou de dois colimitados, limítrofes a uma passagem de fronteira, que inclui as rodovias de acesso, os recintos, equipamentos e mobiliários necessários para aplicar o controle integrado de pessoas, malas, mercadorias e veículos" (CAN, 2001b). Entende-se por *controle integrado* a verificação e a supervisão das condições legais de entrada e saída de pessoas, malas, mercadorias e veículos que realizam, de forma conjunta nos CEBAFs, os funcionários nacionais competentes designados pelo país de saída e pelo de entrada.

De forma geral, para a instalação das ZIFs são articulados grupos de trabalho binacionais (GTBs) que elaboram um plano de desenvolvimento sujeito a duas fases. Na primeira fase, é formulado um plano nas seções nacionais a partir da criação de espaços que permitam ampla participação dos atores públicos e privados das fronteiras, em que são formulados os objetivos e se identificam possíveis projetos e programas de investimento. Na segunda fase, são compatibilizadas as diferentes propostas e prioridades nacionais. As duas fases identificadas para a constituição de uma ZIF reúnem os elementos-chave que fazem parte de processo de cooperação transfronteiriça: a informação, etapa na qual as instituições dos dois territórios se conhecem e se “avaliam” mutuamente; a consulta recíproca, antes de implementar políticas ou medidas em nível local que possam, direta ou indiretamente, afetar o outro lado da fronteira; a harmonização de leis e regulamentos; e a integração dos territórios como espaço único de desenvolvimento em última instância.¹²

Em relação aos CEBAFs, eles também se constituem a partir da formação de GTBs e da elaboração de planos mestres que procuram incentivar e facilitar o comércio e o turismo internacional pela passagem de fronteira. De igual modo, costumam formular um plano regulamentador que é adotado pelos governos municipais de ambos os lados da fronteira como instrumento de gestão.

Por seu turno, os países que fazem parte da área andina contam com o objetivo de articular a integração regional com a cooperação transfronteiriça a partir da constituição do Banco de Projetos de Integração e Desenvolvimento Fronteiriço (BPIDF), estabelecido com o apoio do Programa Regional Andino de Cooperação, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Por sua vez, a própria Decisão CAN nº 501, de criação de ZIFs, mencionava no seu Artigo 10 que

fica estabelecido 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 Corporação Andina de Fomento (CAF) (CAN, 2001a, Artigo 10).

Os objetivos do BPIDF são identificar, avaliar e realizar o acompanhamento de projetos de integração e desenvolvimento nas fronteiras comuns dos países da sub-região andina, que contribuam para melhorar as condições sociais e econômicas das populações fronteiriças, fortalecer o desenvolvimento dos setores da produção e dos serviços, melhorar o fluxo do comércio local e internacional que transita pelas fronteiras terrestres e corrigir as limitações de infraestrutura que afetam atualmente as zonas de fronteira.

12. Para servir de exemplo, o Peru e a Bolívia constituíram um GTB para a implementação da ZIF que perseguiu a elaboração de um plano de desenvolvimento considerando a organização territorial de ambos os países. A ZIF proposta esteve integrada pelos Departamentos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua e Tacna, pelo Peru; e de La Paz, Oruro, Potosí, Beni e Pando, pela Bolívia. Para aprofundar sobre esta proposta, ver Monge (2008, p. 45 e seguintes).

Os avanços da CAN em matéria transfronteiriça são realmente relevantes em relação às definições e às normatizações.¹³ No entanto, este ponto, em matéria operacional, ainda carece de alguns mecanismos e instrumentos para sua colocação em pleno funcionamento, e são apresentadas diferentes experiências com resultados muito diferentes entre si que, de forma geral, ficam pendentes da fortaleza dos acordos bilaterais das partes tanto em nível nacional quanto subnacional. Esta situação deixa em evidência, especialmente, a dependência das vontades nacionais para poder tornar operacionais os instrumentos desenvolvidos para as áreas de fronteira.

A Comunidade Andina, nesta data, coordena e administra uma diversidade de projetos claramente integradores de processos econômicos e sociais nas zonas de fronteira que, territorialmente falando, constituem Espaços Regionais Fronteiriços nos quais existem condições similares e aspirações comuns; ali os Estados poderiam intervir de forma compartilhada e atingir objetivos em benefício das suas populações até agora marginalizadas de qualquer desenvolvimento. Torna-se prioritário completar o ciclo do desenvolvimento e integração fronteiriça definindo procedimentos para a gestão de projetos com enfoque de integração fronteiriça, cuja natureza e alcances supranacionais na dimensão fronteiriça os transformam em chaves-mestras de positivas e produtivas relações bilaterais (Peru, 2010, p. 12).

Por último, é importante também destacar que a cooperação transfronteiriça na CAN faz 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 de regiões e localidades de fronteira, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial.

3.2 Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços do Peru

A política de desenvolvimento e integração fronteiriça é parte constitutiva da política exterior peruana. Em fevereiro de 1999, o Ministério das Relações Exteriores criou a Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço e Limites, dependente do vice-ministro e secretário-geral das Relações Exteriores, com o objetivo de que tal direção se desempenhe também como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça (CNUF), com autonomias técnica e orçamentária. Em 2005, a denominação foi

13. Sobre o tema, consulte os trabalhos de Jiménez (2003; 2005) para a Secretaria-Geral da CAN. Entre as conclusões deste último estudo, destaca-se a interpretação de "regiões ativas em alto grau", que são aquelas regiões, províncias ou estados em um país-membro que geram parte substancial do comércio intracomunitário; por sua vez, também se observou que a maior parte das regiões fronteiriças se caracteriza por sua marginalidade nos intercâmbios comerciais intracomunitários. De igual modo, foi construída tipologia de regiões consistente em regiões ativas, regiões *commodities*, regiões agroindustriais e regiões fronteiriças.

alterada para Direção Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço, que atualmente depende da Subsecretaria da América. A DDF, depois de doze anos de existência, continua trabalhando com a finalidade de dotar o Peru de política orgânica de desenvolvimento e integração fronteiriça que permita reverter a situação de marginalidade das fronteiras e dos seus habitantes com o qual concentrou seus esforços na formulação e na coordenação de diversos projetos de intervenção com incidência sobre os 81 distritos de fronteira do país.

Não há dúvida de que o conceito de fronteira, definido em termos de sua 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 em ambos os lados do limite internacional. Sob este enfoque inclusivo, no qual se reconhece o valor da complementaridade – e até da interdependência –, orientado a 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, geraram uma nova tendência na agenda sub-regional (...). Neste balanço, reconhecemos que ainda temos desafios relevantes, como o de reverter as tendências de pobreza e marginalização, promovendo a inclusão dos espaços de fronteira, numa dinâmica de integração fronteiriça com o país vizinho e desenvolvimento local e regional (De Negri, 2010, p.1).

O CNDF foi criado por Decreto Supremo (DS) nº 057/2001-PCM, de 22 de maio de 2001. Ele é presidido pelo Ministério das Relações Exteriores e integrado por um vice-ministro de cada setor do Poder Executivo, assim como pelos presidentes dos governos regionais de fronteira (Peru, 2010, p. 3). Esse conselho 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.

O CNDF aprovou, em fevereiro de 2006, as Bases da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços 2007-2021, como modelo metodológico de intervenção destinado a iniciar processos fronteiriços que permitam atenuar as situações de pobreza dos habitantes das fronteiras e favorecer articulação em relação às dinâmicas local, regional e nacional.

A estratégia permitiu a conceitualização que se apresenta a seguir.

QUADRO 2

Conceitualização da temática fronteiriça na CAN

Área de fronteira: adjacente ao limite fronteiriço e à passagem de fronteira. Vivencia-se cotidianamente o fenômeno da fronteira em escala local. Podem considerar-se os distritos fronteiriços.
<i>Zona de fronteira</i> : unidade geoeconômica com estrutura de assentamentos e eixos de articulação, onde podem ser conduzidas ações de desenvolvimento de forma mais orgânica. Suporte das áreas de fronteira e nexos 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 do desenvolvimento.
<i>Regiões complementares de desenvolvimento fronteiriço</i> : aquelas circunscrições do território nacional que, sem serem fronteiriças, cumprem papéis de apoio ao desenvolvimento fronteiriço.
<i>Regiões fronteiriças binacionais</i> : espaços formados por âmbitos fronteiriços do Peru e pelos países limítrofes nos quais existem graus de articulação atual e potencial.

Fonte: DDF, do Ministério das Relações Exteriores do Peru.

Em outubro de 2007, o Poder Executivo remeteu ao Congresso peruano o projeto de Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça que dispõe que é “dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração – em particular, a latino-americana –, bem como o desenvolvimento e a coesão das zonas de fronteiras, em concordância com a política externa”. O objeto desta lei define os espaços de fronteira, determina os mecanismos de formulação, coordenação, execução e acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça e, como marco institucional para gerenciar tal propósito, dispõe acerca da criação de um sistema nacional de desenvolvimento e integração fronteiriços que seja funcional.

A lei apresenta combinação de elementos que poderiam ser identificados tanto com uma aproximação “tradicional” quanto com uma 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 o bem-estar da população assentada nos espaços de fronteira, garantindo o acesso aos serviços básicos; promover esforços intersetoriais num marco de crescente eficiência e complementação para a execução de políticas públicas nos espaços de fronteira; promover o respeito à diversidade étnica e cultural, bem como 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 das Relações Exteriores iniciou o estabelecimento de unidades desconcentradas que contribuem para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento e Inte-

gração Fronteiriça e o processo de descentralização. Estas unidades tendem a promover a inserção das capacidades locais na economia regional, dos investimentos, do turismo e da 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 ser mencionadas outras três instâncias-chave que concernem aos afazeres fronteiriços: a Comissão Multissetorial do Plano Purus (DS nº 038/2008-RE), destinada à província que tiver as maiores dificuldades de acessibilidade; a Comissão Multissetorial de Passagens de Fronteira (Resolução Suprema (RS) nº 079-2009-RE), encarregada de analisar e avaliar a situação das passagens fluviais e terrestres, formular o Plano Estratégico de Desenvolvimento e Modernização das Passagens de Fronteira e propor normas para sua implementação; e o Sistema de Informação Geográfica para o Desenvolvimento Fronteiriço no marco da DDF, do Ministério das Relações Exteriores peruano.

3.3 Lei Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços

Na data de 26 de julho de 2011, foi aprovada a Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (Lei Nacional nº 29.776), que define os espaços de fronteira; estabelece os mecanismos de formulação, coordenação, execução e acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça a qual faz parte da Política Externa e da Política Nacional de Desenvolvimento do Peru; e regulamenta o Sistema Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras.

A lei torna expressa a menção de que a Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça será realizada em coordenação com os governos regionais e locais envolvidos na matéria e que será formulada e aprovada pelo presidente da República do Peru.

Também ficou criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça como a máxima instância multissetorial encarregada de formular, conduzir e avaliar a política fronteiriça, bem como promover, coordenar e avaliar seu 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 a sua segurança; e promover o bem-estar geral que se fundamenta na justiça e no desenvolvimento integral e equilibrado da Nação. Também é dever do Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, particularmente latino-americana, bem como o desenvolvimento e a coesão das zonas fronteiriças, em concordância com a política externa (Peru, Artigo 44).

O conselho, anteriormente mencionado, terá como funções propor alinhamentos da Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, bem como promover, coordenar e avaliar seu cumprimento; aprovar as estratégias de desenvolvimento e integração; 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 ficam criadas pela Lei Marco para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça.

4 FRONTEIRAS E ACORDOS POLÍTICOS BILATERAIS DO PERU

4.1 Peru-Ecuador: da guerra à cooperação transfronteiriça

Quando se aborda o tema das relações entre o Equador e o Peru, não deixa de assombrar como há tão pouco tempo de uma grave disputa de fronteiras, que levou inclusive a escaramuças armadas nos últimos anos do século XX, as relações entre ambos os países tenham melhorado de maneira tão acelerada. Depois do acontecimento do último marco fronteiriço em 1999, as relações de confiança entre o Equador e o Peru têm-se solidificado graças a uma série de programas que abordam temas comuns e estratégicos para as populações fronteiriças dessa zona e para ambos os países em geral (Coletti *et al.*, 2009, p. 141).

O Peru e o Equador compartilham fronteira de 1.528 km de longitude ao longo de uma região formada por uma diversidade de zonas que abrangem o litoral – o qual alterna zonas semidesérticas com manguezais e plantações de bananas –, a zona andina (agreste e montanhosa) e a selva úmida tropical amazônica. Nela, estão localizadas nove áreas naturais protegidas nas quais são desenvolvidos programas de conservação e proteção da biodiversidade e dos ecossistemas; em particular, a partir do cuidado com os recursos hídricos.

Com o objetivo de resolver as recorrentes disputas fronteiriças,¹⁴ os governos de ambos os países puseram em prática estratégia de colaboração que ficou modelada

14. Depois da independência espanhola, os governos do Equador e do Peru valeram-se do princípio de *uti possidetis jure* como método principal para estabelecer os limites dos novos Estados "independentes". A fórmula latina ("como [possuías] de acordo com o direito, possuirás") é princípio em virtude do qual os beligerantes conservam provisoriamente o território possuído ao final de um conflito, interinamente, até que se disponha outra resolução por um tratado entre as partes. No caso do Peru e do Equador, destas disputas derivaram vários conflitos armados e – depois de muitas décadas de desencontros –, em 1941, ambos os países enfrentaram-se em uma breve guerra que finalizou em 1942, com a assinatura do Protocolo do Rio de Janeiro, pelo qual se dividia o território em disputa aproximadamente pela metade. Decidiu-se por esta linha porque, já em 1936, o Equador e o Peru haviam determinado que este fosse o território que efetivamente ocupavam e porque esta linha cruza todos os pontos nos quais os rios se tornam navegáveis. No entanto, no Protocolo do Rio de Janeiro, a demarcação da linha fronteiriça não ficou suficientemente estabelecida na região da Cordilheira do Condor e do rio Cenepa, o que deu lugar ao surgimento de novas diferenças. Dessa maneira, em janeiro de 1995, as tropas equatorianas entraram neste território e enfrentaram soldados peruanos em conflito que durou cinco semanas. A Guerra do Cenepa terminou em 17 de fevereiro de 1995, com a Declaração de Paz do Itamaraty, no Brasil. Em 26 de outubro de 1998, chegou-se ao Acordo de Brasília – que definiu completamente a fronteira entre o Peru e o Equador –, e, recentemente, em 13 de maio de 1999, ficou estabelecido o último marco na fronteira peruano-equatoriana, selando-se a paz definitivamente na região.

no Plano Binacional Peru-Ecuador, em 1998. Meses mais tarde, em 4 de fevereiro de 1998, e com validade de dez anos, os mandatários de ambos os países selaram formalmente o convênio na sede do BID, em Washington. Neste documento, estava incluído o Plano de Desenvolvimento Binacional para a região Fronteiriça de Peru e Ecuador e, também, o mecanismo administrativo que serviria de base para o financiamento dos projetos que se esperava que fossem promovidos, como o Fundo Binacional para a Paz e o Desenvolvimento. No entanto, como a execução de processos de cooperação transfronteiriça requer múltiplos atores e intervenções em diferentes níveis de governo – e, portanto, ela se torna lenta e complexa –, em setembro de 2008, ficou acordado adiamento do convênio intergovernamental de colaboração por outros cinco anos – ou seja, até 2014. A necessidade de conciliar e chegar a consensos para a coordenação de legislações e mecanismos é, então, um caminho já iniciado pelo Peru e pelo Ecuador faz alguns anos. Isto tem permitido que ambos os países verifiquem a viabilidade de trabalharem unidos para a integração de dois povos que possuem história similar e cultura comum.

Além das disputas, as regiões do sul do Ecuador e do norte do Peru são historicamente territórios fortemente integrados entre si, caracterizados, especialmente, por forte homogeneidade cultural. Neste sentido, a zona fronteiriça Ecuador-Peru constitui uma verdadeira *região transfronteiriça* sobre a qual é factível edificar grande variedade de projetos de cooperação baseados sobre este componente de *cidadania cultural transfronteiriça*. O Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Ecuador-Peru é mecanismo desenvolvido por ambos os países com o objetivo de elevar o nível de vida das populações por meio de projetos que atendem às integrações econômica e social.

As atividades desenvolvidas nesse plano veem-se nutridas por uma série de comissões técnicas – quais sejam: a Comissão de Vizinhança Peruano-Ecuadoriana, os comitês técnicos binacionais, os comitês de fronteira, a Comissão Binacional Permanente do Canal de Zarumilla e a Comissão Binacional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Rio Zarumilla.

Merecem destaque: a Comissão de Vizinhança Peruano-Ecuadoriana, que foi criada pelos Acordos de Brasília e é o eixo do processo de integração. É a instância de nível político e caráter representativo encarregada de impulsionar, apoiar e coordenar a cooperação existente entre os dois países. Os comitês técnicos binacionais representam o espaço de debate e participação dos diferentes atores interessados pela fronteira. Os comitês de fronteira são os mecanismos de coordenação binacional que impulsionam e supervisionam o cumprimento dos acordos que constituem o regime fronteiriço todas as vezes que propõem procedimentos para o trânsito de pessoas, bens e serviços de transporte pelas passagens fronteiriças, ou também para estimular a cooperação entre as partes. Atualmente, existem dois comitês de fronteira: Tumbes-El Oro e Piura-Loja, sendo ambos

liderados pelas autoridades regionais e espaço de expressão fundamental para as unidades subnacionais da área. A Comissão Binacional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Rio Zarumilla – que ficou estabelecida mediante o convênio assinado na ocasião do encontro presidencial e da reunião de gabinetes binacionais de outubro de 2009 – tem como objetivo promover a gestão integrada do uso da água por intermédio de mecanismos de articulação, coordenação e participação, que conduzam ao desenvolvimento, à conservação e à gestão da água em tal bacia fronteiriça.

BOX 2

Fronteiras abertas na fronteira Equador-Peru

A primeira viagem à zona Equador-Peru por parte da equipe do Projeto Fronteiras Abertas aconteceu em março de 2007. Naquela ocasião, foram visitados os territórios de Loja, no Equador, e de Piura e Chiclayo, no Peru. Desde esta primeira missão, foi identificado o tema do turismo sustentável como eixo prioritário para o desenvolvimento na zona, demanda que ficou expressa pelas autoridades locais e que emergiu também como resultado da análise das potencialidades do território. A área do sul do Equador e do norte do Peru é, sem dúvida, uma zona muito interessante do ponto de vista turístico sustentável, que contém um elevado e variado patrimônio natural e cultural. O litoral possui infraestruturas adequadas para o turismo balneário e aquático. Existem também numerosos sítios e museus para o segmento turístico interessado nos aspectos culturais.

Paralelamente, a região de Piamonte mostrou enorme interesse pela fronteira Equador-Peru. Os motivos deste interesse são explicados, em primeiro lugar, pela presença de comunidades imigrantes em seu território: em Turim, capital regional de Piamonte, a população peruana é a terceira comunidade de imigrantes mais importantes, depois da romena e da marroquina. Portanto, a criação de uma rede de colaboração entre a região de Piamonte e algumas regiões andinas poderia favorecer espaços de colaboração e codesenvolvimento. Tal região já estava presente em zona contígua à do Fronteiras Abertas: havia proporcionado assistência técnica, em particular, ao governo local da região do Amazonas (Peru), por meio de seu ente *in house* Instituto Piante Legno Ambiente (Ipla), na elaboração de projetos ligados ao meio ambiente.

Em outubro de 2007, foi colocada em prática outra missão na zona. Nesta missão, além da equipe do Fronteiras Abertas, também participou a Região Permanente. A missão foi determinante para envolver os territórios do litoral de Tumbes (Peru) e El Oro (Equador). Os territórios alto-andino e pré-amazônico (do lado peruano e equatoriano) já tinham sido envolvidos plenamente graças à missão anterior, enquanto ainda se fazia necessário abrir canais para ativar relações com o eixo litorâneo. Em 5 de outubro de 2007, foi assinado em Loja, Equador, a Ata de Compromisso para a Implementação do Projeto Transfronteiriço Fronteiras Abertas, entre o Equador e o Peru, ao qual aderiram os representantes das províncias equatorianas de Loja e El Oro; dos governos regionais peruanos de Lambayeque, Piura e Tumbes; da região italiana de Piamonte; do Instituto Italo-Latino-Americano (ILLA); do Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI); e da Associação de Migrantes Andinos na Itália – Juntos pelos Andes. A ata marca o início formal das atividades do Fronteiras Abertas no território. Os governos intermediários do Equador e do Peru identificaram o turismo sustentável como eixo articulador da coesão territorial.

Durante 2008, também se envolveram no Projeto Fronteiras Abertas a província equatoriana de Zamora Chinchipe e o governo regional peruano de Cajamarca. A primeira atividade formal do projeto foi a organização de período de formação e visitas de estudo por parte de alguns funcionários dos governos intermediários fronteiriços do Peru e do Equador em relação à Itália. Representantes técnicos em turismo e meio ambiente dos governos das províncias de El Oro e Loja (Equador) e dos governos regionais de Lambayeque, Cajamarca, Piura e Tumbes (Peru) realizaram um percurso formativo sobre cooperação transfronteiriça e turismo. Na segunda metade do ano, identificou-se a primeira ação direta que seria financiada pelo Fronteiras Abertas na zona. Decidiu-se apoiar um centro médico situado na faixa entre a região peruana de Cajamarca e a província equatoriana de Zamora-Chinchipe: uma das zonas mais pobres da fronteira Equador-Peru.

Em março de 2009, aconteceu um importante evento em Chiclayo, no Peru. A reunião teve como resultado concreto o desejo conjunto de criar uma marca turística comum para valorizar o território afetado, bem como promover rotas turísticas que estão sendo promovidas pelo ministério do turismo de ambos os países, em sinergia com o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Além disso, debateu-se sobre as possibilidades, uma vez consolidados os nexos entre os membros subnacionais da rede, de abrir o espaço de participação – durante a segunda metade de 2009 – a sujeitos da sociedade civil, universidades, municípios e associações de municípios, que poderiam contribuir, assim, para a sustentabilidade do processo integrador descentralizado iniciado pelo Fronteiras Abertas.

Por sua vez, em nível privado, puseram-se em relação com redes de associações de imigrantes peruanos e equatorianos na Itália, com seus pares de familiares de imigrantes no Equador e no Peru. O Fronteiras Abertas considera estratégica a consolidação desta rede na medida em que as imigrações internacionais em ambos os países desempenham papel econômico fundamental por intermédio do envio de remessas.

(Continua)

(Continuação)

Pelo papel ativo da região de Piamonte no âmbito do Projeto Fronteiras Abertas, ficou escolhida a capital, Turim, como sede da conferência nacional Cooperação Transfronteiriça na América Latina: Contribuição da Cooperação Descentralizada Italiana, que aconteceu em 8 de julho de 2009. Dali, reemergiu a proposta de apoiar o turismo sustentável de maneira sinérgica e complementar ao Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Entre as atividades deste plano no âmbito do turismo, existe o projeto da Rota Turística Spondylus,¹⁵ orientado ao desenvolvimento turístico da zona do litoral entre o Equador e o Peru, desde Lambayeque até Guayaquil. Na província de El Oro e na região de Tumbes, a despeito do seu potencial para o turismo natural e cultural, observa-se fraco aproveitamento encadeamento das ofertas de serviços e empreendimentos e pouca promoção da capacidade de desenvolvimento turístico, fatores que ocasionaram a perda de oportunidades de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida, especialmente de populações e famílias de zonas rurais dependentes de migrantes externos, com altos índices de pobreza. A isto se incorpora a dispersão institucional e setorial, carente de matriz de associatividade organizacional e territorial de oferta e recepção turística. Como consequência, emerge a proposta de apoiar o desenvolvimento de segmento desta rota turística, ao qual foi posto o nome de “Pequeno Spondylus”, que cobre, precisamente, as zonas litorâneas de fronteira nas quais o projeto trabalha. O projeto “Pequeno Spondylus” pretende contribuir para o desenvolvimento turístico sustentável binacional da província de El Oro (Equador) e Tumbes (Peru), por meio do fortalecimento e da promoção de empreendimentos e ofertas de serviços turísticos para pequenas empresas e familiares de imigrantes na Europa ao longo da Rota Spondylus – promovida pelo Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Pretende-se promover a ampliação da oferta de serviços turísticos das pequenas empresas, bem como suas capacidades de gestão, contribuindo-se para o fortalecimento dos empreendimentos turísticos locais (marco do corredor turístico territorial), com a participação dos governos locais e do setor privado.

Cabe destacar que, no marco da proposta “Pequeno Spondylus”, um novo nível institucional ficou envolvido: o municipal. O rol da Prefeitura de Huaquillas (província de El Oro) é central na rota Spondylus. A Prefeitura de Tumbes gerencia, no âmbito do Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador, a Associação de Prefeituras Peruanas e Equatorianas de Fronteira, sócia-chave para as atividades de intercâmbio no território. Além das atividades do Pequeno Spondylus, o Fronteiras Abertas apoiou o governo regional de Tumbes (Peru), com a organização do I Concurso Fotográfico Transfronteiriço “Terras do Eterno Verão”, no qual serão premiadas as melhores fotografias que refletem a qualidade dos recursos turísticos transfronteiriços. A iniciativa conta com o apoio da Direção Regional de Comércio Exterior e Turismo (Dircetur) e do Governo Provincial Autônomo de El Oro (Equador), por intermédio da sua secretaria de gestão ambiental e turismo. Esta iniciativa de baixo custo aspira a ter alto impacto na promoção e na difusão dos recursos e do potencial turístico de Tumbes e El Oro.

Um fator de grande importância para otimizar o impacto das ações do Projeto Fronteiras Abertas na área é a consolidada presença da Cooperação Italiana por meio de dois projetos estratégicos, realizados com o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador. Trata-se de dois projetos muito relevantes do ponto de vista dos seus efeitos e de sua dimensão transfronteiriça. O primeiro, executado diretamente pela Direção-Geral para a Cooperação para o Desenvolvimento, é o projeto binacional de fortalecimento do sistema de saúde no território transfronteiriço entre a província equatoriana de Loja e a região peruana de Piura. O projeto obteve grande sucesso e foi considerado, tanto pela cooperação italiana quanto pelos sócios latino-americanos, um programa de excelência que representa modelo de integração transfronteiriça por intermédio de serviços básicos para a população. A segunda iniciativa é o projeto de desenvolvimento rural no marco do Programa Binacional de Luta contra a Pobreza. Este é executado pelo IILA e tem como objetivo melhorar as condições de vida da população camponesa a partir do aumento da quantidade e dos volumes da sua produção, a reabilitação de infraestruturas hídricas e sistemas de irrigação, bem como o reflorestamento da província de Loja e da região de Piura.

Durante a execução do projeto, as atividades do Fronteiras Abertas levaram também a uma tomada de consciência participativa e envolvimento gradativo dos municípios de fronteira. Os municípios fronteiriços estão representados no seio do Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteiriça Peru-Ecuador por meio de associação coordenada atualmente pelo município de Tumbes (Peru). No entanto, ainda não existem mecanismos formais de intercâmbio institucional entre os diversos níveis (municipal, governos intermunicipais e nacional).

Nota: ¹ Em termos históricos, é importante destacar que: “as relações diplomáticas entre ambos os países têm início em 1826, e se abocam no essencial para a solução das questões limítrofes, mas também ao tema da navegação amazônica. Em 1851, ambos os países assinam o Tratado Herrera - Da Ponte Ribeiro, mediante o qual concordam com a livre navegação pelo rio Amazonas. No entanto, a questão limítrofe não se resolveria de forma definitiva até a assinatura, em 1909, do Tratado de Limites, Comércio e Navegação, também conhecido como Tratado Rio Branco-Velarde. A base fundamental das negociações fronteiriças foi o Tratado de São Idelfonso, de 1777, que normalizou as relações entre Espanha e Portugal no que dizia respeito aos seus domínios na América do Sul, ao mesmo tempo em que regulamentou a navegação nos rios que cortavam esses territórios” (Kahhat, 2007, p. 250).

4.2 Peru-Brasil: uma fronteira estável

O Brasil e o Peru compartilham fronteira territorial de 2.822 km 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 porção altamente significativa em termos ambientais, econômicos e de identidade.

No caso do Peru, o seu território amazônico possui uma área de 785.000 quilômetros quadrados (21% do total da Amazônia), o que representa aproximadamente 62% do território nacional. No caso do Brasil, a região amazônica possui uma área de aproximadamente 5.200.000 quilômetros quadrados, o que representa 61% do seu território (Kahhat, 2007, p. 250).

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

O Brasil e o Peru não travam disputas fronteiriças desde a adoção do Tratado do Rio Branco-Velarde, em 1909.¹⁵ Por sua vez, o Brasil desempenhou papel fundamental na solução das disputas fronteiriças entre o Peru e o Equador. Inicialmente, como um dos países garantes do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, de 1942; posteriormente, na negociação e na assinatura dos acordos de paz depois da Guerra de Cenepa (1995) – em particular, com a Declaração de Paz do Itamaraty (17 de fevereiro de 1995) e a Ata de Brasília (26 de outubro de 1998).

A diplomacia presidencial, a política de cúpulas – em especial, as da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – e a bilateralidade na integração regional permitiram a reconstrução de vários centros-raios que fortalecessem a inserção individual e em conjunto tanto em nível intrarregional quanto global. É por isto que um fortalecimento das relações Brasil-Peru tende a avigorar as próprias relações Peru-Mercosul. Neste sentido, os então presidentes Lula e Garcia manifestaram seu compromisso com o processo de fortalecimento e diversificação do relacionamento econômico-comercial no marco do Acordo de Complementação Econômica (ACE) Peru-Mercosul nº 58.

A estabilidade das relações fronteiriças Brasil-Peru permitiu que, sob a base da diplomacia presidencial e dos encontros bilaterais, os então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Alan Garcia Perez emitissem uma série de comunicados conjuntos na matéria, procedessem à instalação da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteira (CVIF) – cuja primeira reunião foi realizada em Brasília, no dia 11 de junho de 2010 – e dessem instrução para que fossem realizados os

15. Em termos históricos, é importante destacar que: “as relações diplomáticas entre ambos os países têm início em 1826, e se abocam no essencial para a solução das questões limítrofes, mas também ao tema da navegação amazônica. Em 1851, ambos os países assinam o Tratado Herrera - Da Ponte Ribeiro, mediante o qual concordam com a livre navegação pelo rio Amazonas. No entanto, a questão limítrofe não se resolveria de forma definitiva até a assinatura, em 1909, do Tratado de Limites, Comércio e Navegação, também conhecido como Tratado Rio Branco-Velarde. A base fundamental das negociações fronteiriças foi o Tratado de São Idelfonso, de 1777, que normalizou as relações entre Espanha e Portugal no que dizia respeito aos seus domínios na América do Sul, ao mesmo tempo em que regulamentou a navegação nos rios que cortavam esses territórios” (Kahhat, 2007, p. 250).

planos operacionais da constituição de ZIFs, em uma espécie de extensão da metodologia da CAN para as relações bilaterais.¹⁶

Por sua vez, no marco da aliança estratégica, em dezembro de 2009, ambos os países haviam acordado a formação da CVIF, a qual possui a função de aprovar os planos operacionais de ZIFs, como coordenar, orientar e supervisionar os afazeres dos GTBs. A CVIF está presidida por vice-ministros de Relações Exteriores de ambos os países e está integrada, entre outros, por representantes dos governos regionais e estaduais das zonas de fronteira, representando, dessa maneira, os governos subnacionais intermediários.

A CVIF conta com quatro GTBs: um dedicado ao desenvolvimento e à integração fronteiriça propriamente dita, outro cuja missão é o comércio e a facilitação do trânsito fronteiriço, um sobre cooperação técnica fronteiriça – que tem a seu cargo a gestão do financiamento e o desenvolvimento dos planos operacionais de ZIFs – e, por último, o Grupo de Cooperação Ambiental Fronteiriça (GCAF).

Entre os principais temas que constituem a agenda de trabalho conjunta, destacam-se a instauração de voos transfronteiriços¹⁷ e a cooperação na navegabilidade fluvial, a formação de novos comitês de fronteira e controles integrados,¹⁸ o fomento do comércio transfronteiriço a partir do estabelecimento de regime especial¹⁹ e serviço de *roaming* internacional fronteiriço, o estímulo à realização de cadeias produtivas na fronteira²⁰ e a realização de obras para a interconexão elétrica fronteiriça.²¹

A DDF, em seu trabalho com os governos regionais, tem destinado particular atenção à região de Madre de Dios, assessorando permanentemente o desenvolvimento do corredor fronteiriço Puerto Maldonado-Iñapari, a partir da identificação de núcleos urbanos aos quais são designados papéis e funções no âmbito da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Fronteiriço.

16. Nessa ordem de ideias, destacam-se os acordos firmados pelos então presidentes do Brasil e do Peru Lula da Silva e Alan Garcia em junho de 2011: o Acordo Complementar para a Execução do Projeto sobre Fortalecimento do Ordenamento Territorial para a Integração Fronteiriça Brasil-Peru e o Acordo Complementar para a Execução do Projeto sobre Fortalecimento Institucional para a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos.

17. A possibilidade de instaurar voos transfronteiriços (ponte aérea Cusco – Rio Branco e voos de carga Pucallpa – Cruzeiro do Sul) no marco da Declaração para o Estabelecimento de Voos Regionais Transfronteiriços entre o Peru e o Brasil (11 de dezembro de 2009), com a intenção de concluir a negociação do Acordo sobre Transporte Aéreo Transfronteiriço entre o Peru e o Brasil.

18. 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 (Brasil) e a criação dos subgrupos de trabalho sobre saúde fronteiriça e da Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça (CVIF).

19. Avançar nas negociações orientadas para o estabelecimento de regime especial para o comércio fronteiriço em conformidade com o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em dezembro de 2009.

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

21. Sobre a base do Acordo para o Fornecimento de Eletricidade para a República do Peru e Exportação de Excedentes para a República Federativa do Brasil (2010).

4.3 Amazônia e os bens ambientais transfronteiriços

Os três elementos essenciais identificados para a cooperação transfronteiriça (infraestrutura, acordo político e municípios fronteiriços capazes) são também considerados fundamentais para a proteção da região da Amazônia. Embora sejam oito os países – dos doze sul-americanos – que compartilham a Amazônia, todos eles se encontram vinculados ao Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978; o Brasil e o Peru são os que possuem a maior extensão. O passo lógico foi, portanto, a incorporação do Peru, em 2003, ao Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), criado pelo Brasil.

Uma proteção e uma vigilância geral da Amazônia precisam de acordo político do mais alto nível, que possa construir mecanismos institucionais de governabilidade e normas respeitadas por todos os países sul-americanos e pela comunidade internacional em seu conjunto. Necessitam, também, do desenvolvimento de infraestruturas compatíveis com o meio ambiente, e não invasivas, e de municípios que exerçam papel efetivo como agentes de controle. Não existe temática mais importante na qual seja necessário formar governabilidade em vários níveis para a região.

A cooperação transfronteiriça estimula a construção de bens públicos regionais, produtos da necessidade de dar uma resposta a situações que não encontraram solução individual ou que não oferecem incentivos suficientes para que um país somente assumira os custos. A cooperação transfronteiriça estimula a proteção de bens ambientais ao mesmo tempo em que ambos promovem a integração regional.

5 OS GOVERNOS LOCAIS DE FRONTEIRA: É 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-chave, apesar das suas capacidades fracas, frágeis ou limitadas. Trata-se do nível da administração pública mais próximo ao cidadão e com amplo poder de convocatória em termos de atores individuais ou institucionais, homens e mulheres, empresas ou universidades, entre outros.

Suas capacidades em termos de gestão podem ser limitadas; porém, sua fortaleza em termos de *responsiveness* (consegue-se materializar políticas públicas de acordo com as preferências expressas pela sua cidadania) costuma ser fundamental. Uma obra de infraestrutura de fronteira dificilmente consegue ser executada se os municípios limítrofes não compartilharem a proposta e não tenham se apropriado dela.

Observa-se, ainda, urgente necessidade de fortalecer as capacidades de elaborar projetos dos atores locais sul-americanos. O desenvolvimento de cursos de capacitação

e estratégias de *learning by doing* costuma funcionar em um mundo no qual as autoridades locais se veem cada vez mais expostas a trabalharem de forma agregada (em rede) na arena internacional para a capacitação de novos fundos ou recursos e para a realização de projetos de cooperação.

A articulação universidade-município também costuma ser muito importante; porém, as universidades devem transformar-se em centros de reflexão efetivos que permitam a criação de novos conceitos e instrumentos operacionais que apresentem propensão à integração fronteiriça. Neste sentido, seria muito interessante para a região transfronteiriça peruano-brasileira a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Universidade Nacional de Piura e a Universidade Federal do Amazonas, que é mencionado no comunicado conjunto dos então presidentes da República do Peru, Alan Garcia Perez, e da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em Manaus, no dia 16 de junho de 2010.

5.1 Rede Andina de Cidades

No dia 8 de setembro de 2003, na cidade de São Francisco de Quito (Equador), foi criada a Rede Andina de Cidades como resultado da iniciativa dos prefeitos dos Estados partes da CAN. Conforme consta da primeira consideração da Declaração de Quito sobre a Criação da Rede Andina de Cidades (2003), a rede se constitui

como instrumento válido para contar com o necessário apoio mútuo e trabalho mancomunado que permita aos Municípios administrar eficientemente as urbes, melhorar as condições de vida de sua população, lutar contra a pobreza e construir sociedades locais competitivas no mundo globalizado do século XXI.

Em termos organizacionais, na primeira etapa, no período 2003-2005, foram assinalados temas e agendas de trabalho e prefeituras responsáveis. A cidade de Bogotá ocupou-se da promoção de relações comerciais e acordos de negócios, principalmente com as pequenas e médias empresas; a cidade de Lima dedicou-se à conectividade entre cidades e regiões; por sua vez, a cidade de La Paz desempenhou a função de intercâmbio de experiências, boas práticas e iniciativas de gestão municipal; a cidade de Quito centrou-se na cooperação cultural e artística; e, finalmente, a cidade de Caracas enfocou o intercâmbio acadêmico e profissional. Destacou-se, dessa maneira, a participação de todas as então cidades capitais da CAN.

O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, considerando a importância das cidades e o papel dos municípios no fortalecimento da democracia e no desenvolvimento, aprovou, em maio de 2004 – por meio da Decisão CAN nº 585 –, a criação do Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais (CCAAM). Dessa maneira, as autoridades municipais iniciam sua participação por intermédio de opiniões e recomendações no Sistema Andino de Integração.

Os presidentes da CAN tomaram rapidamente em consideração o CCAAM, destacando o papel que este deverá desempenhar no fortalecimento do processo de integração. Na XV Reunião do Conselho Presidencial Andino é reconhecida a importância de apoiar o micro para se atingir a integração em nível macro. É reconhecida, também, a importância do apoio *bottom up* dado pelas cidades ao processo de integração regional.

Por sua vez, 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 reflexão conjunta sobre o modelo de desenvolvimento andino, incluindo-se o reconhecimento do impulso de estratégia de desenvolvimento territorial por meio do conceito de *núcleos de desenvolvimento* como espaços propícios para a construção da governabilidade e da coesão social.

5.2 A Agenda Andina de Desenvolvimento Territorial

O objetivo geral da proposta é contar com uma visão compartilhada sobre o desenvolvimento territorial no marco da integração andina que propicie o desenvolvimento equilibrado das regiões, a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial em seu conjunto.

Entre os objetivos específicos, encontram-se: priorizar as regiões ou cidades de menor desenvolvimento relativo – inclusive, as fronteiriças; promover os benefícios da integração andina em nível subnacional; realizar a inserção internacional de regiões e cidades da CAN; assegurar a cooperação horizontal, o intercâmbio de experiências e a assistência técnica entre as regiões e as cidades andinas; promover, em nível regional e local, a gestão adequada e sustentável dos recursos naturais do território andino; incorporar os atores regionais e locais no debate e execução das políticas comunitárias vinculadas aos âmbitos das suas competências.

Também foram consignadas como áreas de trabalho: o fortalecimento institucional para a formação de redes de atores públicos e privados em nível local e regional e para a promoção de programas conjuntos de capacitação; a competitividade e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas na produção de bens e serviços; a inovação tecnológica e o desenvolvimento territorial; o estabelecimento de plataforma regional para o desenvolvimento da infraestrutura física e da conectividade; a proteção do meio e a aposta no desenvolvimento sustentável com a finalidade de fomentar a participação de atores regionais e locais nas ações empreendidas no marco da Estratégia Regional de Biodiversidade e da Agenda Ambiental Andina; e o fornecimento de bens públicos que permitam fortalecer uma relação funcional entre o território e a qualidade de vida do cidadão em termos de habitação.

5.3 Breves experiências de associatividade em fronteiras

Se “a governabilidade consiste em gerenciar redes” (Rhodes, 1997, p. 52), os governos locais devem constituir-se nos nodos destas redes com o objetivo de fortalecer a densidade de relações das zonas fronteiriças todas as vezes em que são geradas as condições que minimizam os riscos da sua interação, explora-se a criação de cenários de cooperação – e, portanto, de soma positiva – e são desenvolvidos os mecanismos e os 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 lógica de soma positiva que busca criar novas capacidades e novos capitais transfronteiriços que se concretizem em ações diretas que beneficiem as populações locais do espaço regional transfronteiriço.

A seguir, são destacadas três formas de trabalho em rede constituídas pelas unidades subnacionais do Peru e da sub-região.

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

A Associação de Municípios Rurais Andinos de Tacna (AMRAT) foi criada em 2002 e reúne autoridades dos distritos das províncias de Tarata e Candarave e do distrito de Palca, da província de Tacna. Tal rede teve papel protagonista na gestão de projetos binacionais a despeito dos problemas institucionais endógenos com os quais se deparou.

Por sua vez, esse agrupamento de municípios fronteiriços do sul de Puno encontra clara inspiração nos agrupamentos de municípios centro-americanos. O objetivo central radica na necessidade de atrair investimentos para o sul de Puno, e a iniciativa foi desenvolvida inicialmente pelos prefeitos de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo e Capazo. Até o momento, este agrupamento de municípios trabalhou em matéria de eletrificação rural, caminhos vicinais e atendimento nos recursos básicos.

6 CONCLUSÕES

É importante ter presente que a dimensão territorial do desenvolvimento e a integração regional fazem parte da agenda política dos países sul-americanos já faz vários anos. Todos os governos do subcontinente colocaram entre suas prioridades a definição de programas e instrumentos de fomento para o desenvolvimento local

e as coordenações interinstitucional e transnacional com o objetivo de integrar diferentes áreas que vão além das fronteiras dos Estados nacionais.

A integração regional é considerada instrumento político-chave para o desenvolvimento econômico e social, a governabilidade democrática e a inserção econômica internacional. A necessidade de articular a integração regional sul-americana com o desenvolvimento local deixa em evidência a urgência de serem criadas áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento tanto no plano institucional quanto no propriamente econômico. O processo transfronteiriço pode ser constituído no eixo ordenador das áreas de convergência econômico-institucionais em que os diferentes projetos desenvolvidos se transformem nas variáveis funcionais e dependentes de cada realidade regional em particular.

O Peru, por meio da integração fronteiriça, pode conciliar uma série de critérios geoeconômicos e geopolíticos para cada uma das suas fronteiras. A experiência de trabalho bilateral com o Equador é prova da capacidade de conciliar os interesses políticos e atuar em benefício das populações locais de fronteira. As relações fronteiriças com o Brasil, historicamente estáveis, podem sedimentar espaço binacional de colaboração chave para dois dos países que contam com o maior índice de dinamismo e crescimento da América do Sul.

A cooperação e a integração transfronteiriça oferecem ao Peru um novo cenário para o desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam o equilíbrio territorial e que tenham propensão a melhorar a qualidade de vida dos habitantes das zonas que sofrem maiores problemas de pobreza, marginalização e desconexão estrutural.

Os acordos políticos, o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura e o fortalecimento das capacidades de elaboração de projetos dos atores locais e da sua autonomia para trabalhar em escala internacional – todos considerados elementos fundamentais do enfoque do Fronteiras Abertas – constituem os alicerces do processo transfronteiriço sobre o qual devem ser desenvolvidos os projetos funcionais que, com criatividade, permitam “governar” as regiões fronteiriças.

REFERÊNCIAS

- CAN – COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Decisão nº 501**. Lima, 2001a.
_____. **Decisão nº 502**. Lima, 2001b.
- COLETTI, R. *et al.* A integração fronteiriça na CAN: a fronteira Equador – Peru. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina**. Roma: CeSPI; IILA, 2009.
- DE NEGRI, B. F. **Apresentação**. Desenvolvimento e integração fronteiriços. Brasília: MRE, 2010.

JIMÉNEZ, E. M. **Geografia econômica da Comunidade Andina: regiões – novos atores da integração.** Lima: CAN, 2003.

_____. **Elementos para uma estratégia de desenvolvimento territorial no marco da integração andina.** Lima: CAN, 2005.

KAHHAT, F. Brasil: a visão dos seus vizinhos e mais à frente. O caso da relação entre o Brasil e o Peru. *In*: HOFMEISTER, W.; ARAVENA, F.; SOLÍS, L. G. **A percepção do Brasil no contexto internacional: perspectivas e desafios.** Rio de Janeiro: FLACSO; Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

MAJÓN, D. F. O papel das regiões nas dinâmicas fronteiriças na Europa. **Revista CIDOB d' Afers Internacionals**, Barcelona, n. 69, 2005.

MONGE, N. M. **Espaços regionais fronteiriços.** Teoria, política e prática do desenvolvimento e a integração fronteiriça. Málaga: Editora da Universidade de Málaga, 2008. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros/2008b/400/>>.

PERU. Ministério das Relações Exteriores. **Desenvolvimento e integração fronteiriços.** Lima, 2010.

RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina.** Roma: CeSPI; IILA, 2009.

RHI-SAUSI, J. L.; ODDONE, N. Fronteiras e cooperação transfronteiriça na América Latina: introdução ao Projeto Fronteiras Abertas. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; CONATO, D. **Cooperação transfronteiriça e integração na América Latina.** Roma: CeSPI; IILA, 2009a.

_____. Cooperação Transfronteiriça na América Latina e o Mercosul. *In*: _____. **Integração e cooperação fronteiriça no Mercosul.** Montevideu: MAEC, 2009b.

RHODES, R. **Understanding governance.** London: Open University Press, 1997.

TERRAZAS SALINAS, D. Los programas de CAF en Apoyo al Proceso de Integración de la Infraestructura Sudamericana. *In*: RHI-SAUSI, J. L.; OZORIO DE ALMEIDA, A. **La nueva geografía económica de América del Sur.** Roma: CeSPI, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GRANATO, L.; ODDONE, N. Rede andina de cidades: rumo à construção de uma agenda de desenvolvimento territorial. *In*: LÓPEZ, M. Á. ODDONE, N. **As cidades e os poderes locais nas relações internacionais contemporâneas.** Granada: União Ibero-americana de Prefeituras, 2010.

MAIRA, L. **A política internacional subnacional na América Latina**. Buenos Aires: Editorial do Zorzal, 2010.

LÓPEZ, M. Á.; ODDONE, N. **As cidades e os poderes locais nas relações internacionais contemporâneas**. Granada: União Ibero-americana de Prefeituras, 2010.

NÚÑEZ, A. *et al.* **Dilemas & diálogos platinos: fronteiras**. Dourados: UFGD, 2010.