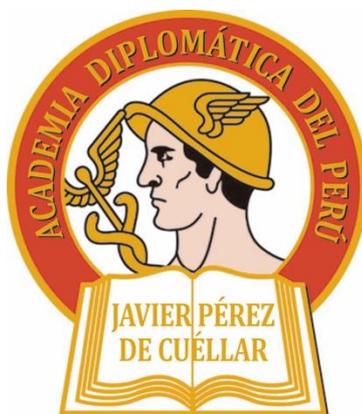


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE TESIS:

Análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos
dentro de los procesos de integración con Ecuador

PRESENTADO POR:

Sebastián Higuera García

ASESORES:

Asesor académico: Magíster Pablo Andrés Moscoso de la Cuba

Asesora metodológica: Dra. Ofelia Carmen Santos Jiménez

Lima, noviembre de 2022



ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE TESIS EN EL REPOSITORIO DIGITAL DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

1. DATOS DEL AUTOR DE LA TESIS

Apellidos y nombres: **Sebastián Higuera García**

DNI N°: 47983910

2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Título de la tesis: **Análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de los procesos de integración con Ecuador**

Asesor Académico: Magíster Pablo Moscoso de la Cuba

Asesor Metodológico: Doctora Ofelia Carmen Santos Jiménez

Año: 2022

3. GRADO O TÍTULO

Bachiller (a) () Licenciado (a) () Maestro (a) ()

4. LICENCIA Y AUTORIZACIÓN

A través del presente documento declaro que la tesis indicada en el numeral 2 es una creación de mi autoría y de mi exclusiva titularidad y que no infringe derechos de autor o de terceros, sobre la base de lo cual otorgo a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, licencia para reproducirla en cualquier tipo de soporte y en más de un ejemplar, sin modificar su contenido, con el único objeto de su preservación.

Asimismo,

- () Autorizo el depósito inmediato de mi tesis en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- (X) Autorizo que se deposite mi tesis a partir del 19/12/2022 en el Repositorio Digital de la Academia Diplomática, donde será de libre acceso y consulta.
- () No autorizo que mi tesis se deposite en el repositorio digital de la Academia Diplomática (especificar el motivo)

Firma del tesista

Lima, 14 de noviembre de 2022

Persuadidos de que dicha cooperación facilitará el desarrollo económico y social, así como la integración de ambos pueblos, contribuyendo a mejorar su calidad de vida y las posibilidades de progreso de las generaciones futuras.

*Cuarto Párrafo de los Considerandos del Acuerdo
Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración
Fronteriza, Desarrollo y Vecindad*

Agradecimientos

Quisiera agradecer en primer lugar a Ena, Ignacio y Rodrigo, por su apoyo, y a Patricia y Tito, por su ejemplo.

Quisiera también dar las gracias al doctor Pablo Moscoso de la Cuba, por su rigor académico y dedicación a esta investigación, y a la doctora Ofelia Santos Jiménez, por enseñarme a ser persistente. Doy las gracias también al ministro SDR Luis Felipe Isasi Ruiz-Eldredge, que me ayudó a dar forma a la propuesta de investigación; y al profesor José Luis Wong Villanueva, que me permitió entender el enfoque de gobernanza transfronteriza, central para este estudio.

Agradezco asimismo a Javier, Jairo y Blanca por la motivación, a Joseline por ayudarme a entender un poco mejor la vasta relación entre el Perú y Ecuador, a Dael por introducirme a los asuntos fronterizos y a Valeria por las sesiones de trabajo por Zoom.

Finalmente, quisiera agradecer también a la planta orgánica de la Academia Diplomática del Perú, por el acompañamiento a lo largo de estos dos años de estudios; y a las distinguidas entrevistadas y entrevistados, por su tiempo y disposición, cuyos aportes me permitieron dotar esta tesis de mayor precisión. Un especial saludo a las funcionarias, funcionarios, especialistas y personal administrativo de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, cuya ayuda fue crucial en la elaboración de esta tesis.

Resumen

La presente investigación elabora un análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, desde su creación hasta 2019. A través de la aplicación del enfoque de gobernanza transfronteriza y estableciendo amplias similitudes entre la normativa peruana y ecuatoriana respecto a la integración y al desarrollo fronterizo, se realiza una revisión minuciosa de las actas de dichos Comités para determinar su aporte a los procesos de integración entre el Perú y Ecuador. Las actas analizadas corresponden a reuniones de los Comités de Frontera Tumbes-El Oro, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe entre 2008 y 2019, que son complementadas por las actas de todas las reuniones de la Comisión de Vecindad y una selección de las reuniones del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional y del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas. Este análisis, a su vez, es complementado por una serie de entrevistas a expertos. El balance final determina que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos han tenido un buen desempeño pero con una serie de aspectos por mejorar; que mantienen hoy su potencial de crecimiento principalmente por sus posibilidades de vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional; y que sus reformas deberán considerar, a la luz de los hallazgos, la ampliación tanto de temas como de actores.

Palabras clave: integración fronteriza; gobernanza transfronteriza; Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos; Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad

Abstract

This study analyzes the performance of the Peru-Ecuador Border Committees, from their creation until 2019. By applying a transboundary governance approach and establishing vast similarities between Peruvian and Ecuadorian law

regarding border integration and development, a detailed revision of the minutes of a selection of Peru-Ecuador Border Committee meetings is undertaken, in order to determine their contribution to the processes of integration between the two countries. The analyzed minutes correspond to meetings of the Tumbes-EI Oro, Piura-Loja and Cajamarca-Zamora Chinchipe Border Committees between 2008 and 2019, which are complemented by the minutes of all meetings of the Commission of Vicinity and a selection of meetings of the Presidential Meetings and Binational Cabinets and the Binational Technical Committee for Border Regime and Rights of the People. This analysis is in turn complemented by a series of expert interviews. The outcome determines that the performance of the Peru-Ecuador Border Committees has been significant but leaves room for improvement; that their potential for growth is due mainly to their possibilities of linkage with the Presidential Meetings and Binational Cabinets; and that any reform of the Committees must consider, in light of the findings, the expansion both of agenda items and stakeholders.

Keywords: border integration; transboundary governance; Peru-Ecuador Border Committees; Peru-Ecuador Broad Agreement on Border Integration, Development and Vicinity

Siglas y acrónimos

ACUERDO AMPLIO	Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad
ANA	Autoridad Nacional del Agua de Perú
APAVIT	Asociación Peruana de Agencias de Viaje y Turismo
ARCSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria de Ecuador
CAE	Corporación Aduanera de Ecuador
CAN	Comunidad Andina
CENAF	Centro Nacional de Frontera/Centro Nacional de Atención en Frontera
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CIDF	Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile
COMINDEF	Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras de Ecuador
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador
CONVENIO DE TRÁNSITO	Convenio sobre el Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves (anexo 2 del ACUERDO AMPLIO)
CTB	Comités Técnicos Binacionales Perú-Ecuador
CTB FRONTERIZO	Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas Perú-Ecuador
DDF	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

	del Perú
DRV	Dirección de Relaciones Vecinales del MREMH
EPGB	Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador
ESTATUTO ORGÁNICO	Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH, Acuerdo Ministerial No. 0000077
ESTATUTO MIGRATORIO	Estatuto Migratorio Permanente Perú-Ecuador
GT	Grupos de Trabajo de los Comités de Frontera
IFTH	Instituto de Fomento del Talento Humano de Ecuador
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
LEY FRONTERIZA	Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú, Ley No. 29778
LEY FRONTERIZA ECUADOR	Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo de Ecuador, Registro Oficial 243 del 17 de mayo 2018
LOF	Ley de Organización y Funciones del MRE, Ley No. 29357
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Perú, Ley No. 29158
LOSE	Ley Orgánica del Servicio Exterior de Ecuador, Registro Oficial 262 del 3 de mayo 2006
MAGAP	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Ecuador
MIGRACIONES	Superintendencia Nacional de Migraciones
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

	de Ecuador
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú
ODE	Oficinas Desconcentradas del MRE
ONAGI	Oficina Nacional de Gobierno Interior del Perú
PAC	Plan Anual Comprometido 2022 del MREMH
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
PEI	Plan Estratégico Institucional del MRE 2020-2022
PEI ECUADOR	Plan Estratégico Institucional del MREMH 2021-2025
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2021-2025 del MRE
PNP	Policía Nacional del Perú
POA	Plan Operativo Anual Consolidado 2022 del MREMH
POI	Plan Operativo Institucional Consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura 2022 del MRE
POLÍTICA FRONTERIZA	Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronterizas
POMD	Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo-Chira
PRODUCE	Ministerio de la Producción del Perú
REGLAMENTO DE LOS COMITÉS	Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (anexo 3 del ACUERDO AMPLIO)
ROF	Reglamento de Organización y Funciones del MRE
SENAE	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua de Ecuador
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú

SINADIF	Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
TAM	Tarjeta Andina de Migraciones
ZIF	Zona de Integración Fronteriza (con base en definición del artículo 1 de la Decisión 501 de la CAN)
CITADO DE ACTAS	
(ACTA CV II, 1999)	Ejemplo de citado para el Acta final de la II Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana
(ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016)	Ejemplo de citado para el Acta final de la X Reunión del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas
(ACTA CF T-EO III, 2008)	Ejemplo de citado para el Acta final de la III Reunión del Comité de Frontera Tumbes-EI Oro
(ACTA CF P-L VI, 2011)	Ejemplo de citado para el Acta final de la VI Reunión del Comité de Frontera Piura-Loja
(ACTA CF C-ZC II, 2011)	Ejemplo de citado para el Acta final de la II Reunión del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe

Índice

Agradecimientos	3
Resumen	4
Abstract	4
Siglas y acrónimos.....	6
Índice.....	10
Índice de tablas y figuras	18
Introducción	20
Capítulo I: Estado de la Cuestión, Marco Teórico de la Integración Fronteriza y Normativa Comparada del Perú y Ecuador.....	23
Estado de la Cuestión	23
Integración Fronteriza en América Latina y el Mundo	23
Comités de Frontera	24
Marco Teórico	26
Paradiplomacia.....	26
Definiciones Clave para el Desarrollo y la Integración Fronteriza	27
Área de Frontera.....	28
Zona de Frontera.....	28
Región de Frontera.....	29
Zona de Integración Fronteriza (ZIF).....	30
Desarrollo Fronterizo.....	30
Integración Fronteriza.....	31
Cooperación Fronteriza.....	31

Comités de Frontera.....	32
Enfoques Diversos de la Integración Fronteriza.....	33
Integración, Cooperación y Gobernanza Transfronteriza	39
Aplicación a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos	46
Normativa Comparada del Perú y Ecuador	48
Normativa Internacional.....	49
Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (1998).	49
Decisiones de la Comunidad Andina.....	51
Normativa e Instrumentos del Perú.....	53
Constitución Política del Perú (1993).	53
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley No. 29158 (2007).	54
Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley No. 29357 (2009) y su Reglamento, Aprobado Mediante el Decreto Supremo 135-2010-RE (2010).	55
Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley No. 29778 (2011) y su Reglamento, Aprobado Mediante Decreto Supremo 017-2013- RE (2013).....	57
Acuerdo Nacional (2002).....	63
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2011), Aprobado Mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM.	64
Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (2018), Aprobada Mediante Decreto Supremo 019-2018-RE.....	66
Instrumentos de Gestión Sectoriales del Ministerio de Relaciones	

Exteriores del Perú.....	68
Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Relaciones Exteriores 2015-2025, Aprobado Mediante Resolución Ministerial 0657-2021/RE.	68
Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2022, Aprobado Mediante Resolución Ministerial 0536-2019/RE.	69
Plan Operativo Institucional (POI) Consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Aprobado Mediante Resolución Secretaría General 0865-2021/RE.	71
Institucionalidad del Perú.	71
Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza.	71
Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores.	73
Misiones Diplomáticas y Consulares del Perú en el Exterior.....	75
Balance de la Normativa e Institucionalidad Peruanas.	76
Normativa e Instrumentos de Ecuador.....	77
Constitución de la República del Ecuador (2008).	77
Ley Orgánica del Servicio Exterior (2006).	79
Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo (2018) y su Reglamento (2019). .	79
Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (2021), Aprobado Mediante la Resolución N° 002-2021-CNP.....	84
Instrumentos de Gestión Sectoriales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.	85
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH	

(2017).....	85
Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021-2025 (2021).....	86
Plan Anual Comprometido 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2022) y Plan Operativo Anual Consolidado 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2022). ..	87
Institucionalidad de Ecuador.	88
Dirección de Relaciones Vecinales.....	88
Direcciones Zonales.....	91
Misiones Diplomáticas y Consulares de Ecuador en el Exterior.....	92
Balance de la Normativa e Institucionalidad Ecuatorianas.	92
Balance de la Normativa e Institucionalidad Comparadas.....	96
Capítulo II: Metodología.....	98
Problema de Investigación.....	98
Problemas de Investigación Específicos.....	98
Hipótesis General.....	98
Hipótesis Específicas.....	98
Tipo y Diseño de la Investigación.....	100
Sujetos de Estudio.....	100
Herramientas de Recojo de Información.....	103
Capítulo III: Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos: Contexto, Análisis y Perspectivas.....	105
Situación de la Frontera Perú-Ecuador en Tumbes, Piura y Cajamarca.....	105
Flujos y Construcción Institucionales.....	109

Flujos Económicos y Cohesión Socioeconómica	110
Flujos Migratorios	112
Flujos Ambientales	114
Estructura de los Mecanismos de Integración Fronteriza entre el Perú y Ecuador.....	114
Mecanismos de Integración del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad	115
La Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana.	116
Los Comités Técnicos Binacionales (CTB).....	118
El Comité Técnico Binacional (CTB) de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas.	120
Los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (Tumbes-El Oro, Piura-Loja, Cajamarca-Zamora Chinchipe).....	122
Ámbito de Aplicación, Objeto y Atribuciones.....	122
Composición.....	125
Funcionamiento.	127
Evolución.....	128
Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador.....	133
Balance de la Estructura de Mecanismos de Integración entre el Perú y Ecuador	134
Desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos	137
Análisis Panorámico: los Comités de Frontera Desde la Comisión de Vecindad (1999-2015) y el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas (2014-2016)	137

Etapa 1: Inicios y Reforma del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo (1999-2006).....	138
Etapa 2: Posreforma del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Pos-Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional Perú-Ecuador (2008-2013).	144
Etapa 3: Voluntad de Reforma de los Comités de Frontera (2014-2016) y Discontinuidad (2015/2016/2019-2022).....	146
Balance.....	149
Análisis Específico del Comité de Frontera Tumbes-El Oro (2008-2019)..	151
Compromiso conjunto y visión común.	151
Fijación y planificación de metas.....	152
Actores clave y recursos.	158
Rendición de cuentas.....	159
Modelo multinivel y estructura organizacional estable.	160
Análisis Específico del Comité de Frontera Piura-Loja (2011-2019).....	161
Compromiso conjunto y visión común.	161
Fijación y planificación de metas.....	162
Actores clave y recursos.	163
Rendición de cuentas.....	164
Modelo multinivel y estructura organizacional estable.	165
Análisis Específico del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe (2009-2019).....	167
Compromiso conjunto y visión común.	167
Fijación y planificación de metas.....	168

Actores clave y recursos.	170
Rendición de cuentas.	172
Modelo multinivel y estructura organizacional estable.	174
Balance Global del Desempeño de los Comités de Frontera	175
Compromiso conjunto y visión común.	175
Fijación y planificación de metas.	176
Actores clave y recursos.	177
Rendición de cuentas.	178
Estructura organizacional estable.	180
Modelo multinivel.	181
Discusión.	182
Recomendaciones	187
Consideraciones para una Modificación del Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos	187
Consideraciones para la Elaboración de un Manual de Procedimientos para los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos	190
Hoja de Ruta 2023 para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	192
Limitaciones.	195
Conclusiones	197
Bibliografía.	200
Bibliografía académica	200
Acuerdos internacionales y normativas nacionales	204
Internacional	204

Perú.....	205
Ecuador	206
Políticas y documentos de gestión institucionales	206
Perú.....	206
Ecuador	207
Actas de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana.....	207
Actas del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas.....	208
Actas de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos	208
Comité de Frontera Tumbes-El Oro.....	208
Comité de Frontera Piura-Loja.....	209
Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe.....	209
Anexos	211
Anexo 1: Modelo básico de guía de entrevistas	211
Anexo 2: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Tumbes-El Oro (2008-2019)	212
Anexo 3: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Piura-Loja (2011-2019)	229
Anexo 4: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe (2009-2019)	243

Índice de tablas y figuras

Tabla 1: componentes de las categorías de integración transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020).....	42
Tabla 2: componentes de las categorías de cooperación transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020).....	44
Tabla 3: criterios para la evaluación de la gobernanza transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020).....	45
Tabla 4: recapitulativo de los criterios y componentes para la evaluación de la gobernanza transfronteriza	47
Tabla 5: normativa comparada en materia de desarrollo e integración fronteriza del Perú y Ecuador.....	94
Tabla 6: documentos analizados (actas)	102
Tabla 7: entrevistadas y entrevistados.....	102
Tabla 8: población en los departamentos del Perú que conforman las circunscripciones de los Comités de Frontera, por sexo y grupos de edad, 2020.....	107
Tabla 9: población en las provincias de Ecuador que conforman las circunscripciones de los Comités de Frontera, por sexo y grupos de edad, 2020.....	108
Tabla 10: situación de los CEBAF a construirse en cada Eje Vial entre el Perú y Ecuador.....	110
Tabla 11: características de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.....	131
Figura 1: modelo de gobernanza transfronteriza de Wong Villanueva et al (2020).....	41
Figura 2: Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Perú.....	106

Figura 3: evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Tumbes, Piura y Cajamarca entre 2003 y 2017	112
Figura 4: entradas y salidas totales por Huaquillas entre 1997 y 2019.....	113
Figura 5: entradas y salidas totales por Macará entre 1997 y 2019.....	113
Figura 6: funcionamiento de los Comités de Frontera.....	132
Figura 7: funcionamiento de los mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador a noviembre 2022.....	136

Introducción

En la presente investigación se busca estudiar los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, lo cual parte de un interés del investigador en los asuntos de desarrollo e integración fronterizos. En esta temática, la política exterior se vincula con el nivel local y regional, y contribuye así a generar un impacto positivo directo para el bienestar de las poblaciones de ambos lados de la frontera. La relación, sin embargo, entre integración fronteriza y política exterior no es unidireccional: en los asuntos fronterizos el nivel local también tiene un impacto sobre la política exterior, al significar una mayor participación de autoridades locales y regionales en la toma de decisiones de alcance internacional y, por lo tanto, una política exterior más inclusiva. El impacto positivo en el bienestar de las personas y la mayor participación e inclusión son características de la integración fronteriza que la hacen uno de los ámbitos más directamente vinculados con el desarrollo nacional de la política exterior peruana, y existe por lo tanto un interés en contribuir con dicho ámbito a través de esta investigación.

Sobre los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en específico, el interés es doble: por un lado, institucional, y, por otro lado, metodológico. El interés institucional radica en querer determinar cómo se ha desarrollado la estructura de los tres Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, tanto en sí como respecto a la estructura mayor de mecanismos de integración fronteriza que el Perú comparte con Ecuador, y cómo ciertos aspectos de estos Comités pueden ser repensados para lograr una mayor eficacia. Por su lado, el interés metodológico consiste en extraer los insumos para dicho análisis a través de un trabajo de archivo, principalmente a través de un análisis de las actas de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, para cumplir con los objetivos de esta investigación sobre la base de un estudio documental sólido.

Finalmente, la importancia de abordar dicho mecanismo de integración

fronteriza del Perú en específico radica en que la relación bilateral con Ecuador es una de las más importantes para el Perú, no solo por la cercanía geográfica entre ambos países, sino sobre todo por una historia por periodos marcada por una dinámica conflictiva, que se ha revertido desde 1998 para constituir un ejemplo de cooperación e integración a nivel regional e internacional. En ese sentido, proponer un balance de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, creados en el marco de la paz de 1998 a través del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (ACUERDO AMPLIO), se justifica en tanto permitirá entender cómo el ámbito más primario y más práctico de implementación de los Acuerdos de Paz de 1998 se ha desarrollado a lo largo de los últimos 24 años, tal como se adelantó en el párrafo anterior. Esto permitirá también realizar una propuesta de maneras en las que pueda darse un grado más alto de imbricación y fluidez dentro de la totalidad de la estructura contemplada en el ACUERDO AMPLIO y los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales.

Este estudio se ha estructurado con base en tres capítulos. En el primer capítulo, se desarrolla un estado del arte sobre la integración fronteriza y la figura de Comités de Frontera de manera general, seguido por un marco teórico sobre la integración fronteriza y su gobernanza, y un análisis comparativo de las normativas y de la institucionalidad peruanas y ecuatorianas en el ámbito del desarrollo y de la integración fronterizas. En el segundo capítulo, se presentan las preguntas de investigación y las hipótesis del estudio, junto con las unidades de observación, las unidades de análisis y las estrategias metodológicas empleadas en la ejecución de la investigación. Finalmente, en el tercer capítulo, se esboza un panorama de la situación actual de la frontera entre el Perú y Ecuador y de la estructura bilateral en materia de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador, para luego entrar al análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos propiamente dicho, desde una perspectiva panorámica y

luego específica. Una vez culminada la parte final del proceso de investigación y discutidas las hipótesis, se presenta una serie de recomendaciones y conclusiones, acompañadas por un listado de las referencias bibliográficas que constituyeron la base de la información utilizada en el estudio; y por una serie de anexos que incluyen la plantilla de la guía de entrevistas y las matrices de sistematización de las actas de los Comités de Frontera Tumbes-El Oro, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe.

Capítulo I: Estado de la Cuestión, Marco Teórico de la Integración

Fronteriza y Normativa Comparada del Perú y Ecuador

Estado de la Cuestión

Integración Fronteriza en América Latina y el Mundo

La integración fronteriza como objeto de estudio cuenta con una trayectoria significativa de desarrollo académico, dentro de la cual se pueden encontrar desde propuestas de teoría fundamentada¹ (Decoville et al., 2013; Sohn, 2014; Wong Villanueva et al. 2020, 2021) hasta discusiones sobre la relación de la integración fronteriza con la paradiplomacia (Oddone y Rodríguez, 2015; Zeraoui, 2016). Estos estudios son relativamente recientes, y abarcan una variedad de ámbitos geográficos: Wong Villanueva et al., por ejemplo, emplean el caso de la triple frontera entre el Perú, Bolivia y Brasil para inducir su teoría, mientras que Oddone y Rodríguez se enfocan más bien en Centroamérica y Sohn se basa en ejemplos europeos.

Cabe mencionar también un conjunto de estudios sobre la integración fronteriza en América Latina en perspectiva amplia (Dilla, Cabezas y Figueroa, 2020; Dilla y Contreras, 2021; Dilla y Hansen, 2021; Rhi-Sausi y Oddone, 2013). Los aportes teóricos relevantes de estos estudios serán abordados en el Marco Teórico, aunque en términos del Estado de la Cuestión cabe señalar que este conjunto de investigaciones indica que existen pocos estudios comparativos con poca interdisciplinariedad sobre la integración fronteriza latinoamericana y, por lo tanto, pocos intentos de análisis generalizados. Además, dichos estudios presentan normalmente perspectivas eurocéntricas, cuando la experiencia fronteriza en América Latina es considerablemente distinta a la europea, por la falta de voluntad política integracionista, la prevalencia de ideologías racistas y

¹ Según Hernández et al., la teoría fundamentada es una “explicación general o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes” (Hernández et al., 2014, p. 472).

xenofóbicas² y, sobre todo, la preponderancia de las relaciones y prácticas sociales informales en los marcos institucionales (Dilla, Cabezas y Figueroa, 2022, p. 13; Dilla y Contreras, 2021, p. 17; Dilla y Hansen, 2021, pp. 80–81).

También se pueden señalar los estudios de Moscoso sobre la integración fronteriza entre el Perú y Colombia desde una perspectiva histórica (2021), de Wong Gálvez sobre los pasos de frontera y los Centros de Atención en Frontera (CENAF) (2021) y de Zárate, Aponte y Victorino sobre la integración tripartita entre el Perú, Colombia y Brasil (2017). Existe también una serie de estudios que versan sobre un mecanismo para la integración fronteriza en particular, a saber, los Comités de Frontera, materia de la presente investigación, que serán abordados en la sección siguiente.

Cabe señalar también un estudio de Serna (2018) que aborda la integración y el desarrollo fronterizos en el marco de la Comunidad Andina (CAN) y otro de Hocquenghem y Durt (2002) que profundiza en el aspecto discursivo de la integración y desarrollo de la región fronteriza entre el Perú y Ecuador, a cuatro años de firmada la paz. En general, no existe mucha producción académica sobre la integración fronteriza entre el Perú y Ecuador, aunque en la sección a continuación se abordarán al respecto algunos trabajos elaborados por académicos y diplomáticos tanto peruanos como ecuatorianos, en tanto se refieren específicamente a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.

Comités de Frontera

Dentro de la región, existe un estudio que trata sobre los Comités de Frontera de Argentina (Calleja y Safarov, 2007). Respecto a los Comités de Frontera del Perú con sus países vecinos, se ubicaron una serie de estudios realizados sobre el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) entre el

² Según los autores, sería el caso, por ejemplo, de la frontera entre la República Dominicana y Haití.

Perú y Chile (Álvarez, 2019; Bardales, 2021; Montaña, 2020; Pajuelo, 2009; Riquelme, 2019) que, a pesar de las diferencias de la frontera del Perú con Chile respecto a la frontera del Perú con Ecuador, podría brindar algunas pautas para el análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos. Álvarez (2019), por ejemplo, evalúa positivamente al CIDF, al señalar que ha logrado resolver problemas técnicos en la gestión de la frontera así como generar confianza entre los actores fronterizos, además de servir como una plataforma de coordinación para un conjunto de otras temáticas, mientras que Montaña identifica un movimiento cíclico (es decir, movimientos tanto ascendentes como descendentes) de una serie de temas entre el CIDF y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile, basados en la convergencia de Perú y Chile en torno al desarrollo y a la integración fronterizas, la institucionalidad del CIDF y el rol articulador de las respectivas Cancillerías (Montaña, 2020, p. 228). Por otro lado, el estudio ya mencionado de Wong Villanueva et al. aborda también el Comité de Frontera Altiplánico y el Comité de Frontera Amazónico entre el Perú y Bolivia.

Efectivamente, como ya se adelantó, dentro de la literatura sobre integración fronteriza en América Latina, no existen a la fecha estudios que hayan abordado específicamente los Comités de Frontera entre el Perú y Ecuador, creados en 1998 con los Acuerdos de Paz de Brasilia. Sin embargo, se hace mención de los mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador dentro de los trabajos académicos que de manera general han abordado la firma de la paz y su importancia para la relación bilateral del Perú con Ecuador. Pereyra, por ejemplo, menciona específicamente a la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana y al Plan Binacional, mecanismos creados por el ACUERDO AMPLIO (2020, pp. 53–54), sobre el cual Bákula afirma que es “sin duda el más importante [de los Acuerdos de Paz]; y que su trascendencia no radica, precisamente, en la novedad, sino en la renovación de la voluntad

política y de las capacidades” (2002, p. 1356), con el fin de “dar un nuevo aliento al imperativo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas, como único sustento real de una política de paz” (2002, p. 1355).

Por su lado, Novak y Namihás especifican que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos buscan encontrar soluciones a un grupo acotado de problemáticas, entre ellas los problemas de tránsito de personas, vehículos y mercancías por los pasos de frontera (2010, pp. 25–26). Paz Soldán profundiza aun más, al señalar no solo las áreas específicas que cada Comité ha abordado (principalmente asuntos migratorios, asuntos ambientales y asuntos institucionales, para los tres Comités de Frontera de Tumbes-El Oro, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe), sino elaborando además una mirada general de los aspectos positivos del desarrollo de los Comités Peruano-Ecuatorianos en las últimas dos décadas (2020, pp. 161–163). Al respecto, Paz Soldán menciona que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos han permitido que las autoridades regionales de ambos lados de la frontera se familiaricen las unas con las otras, trabajando en conjunto y fijando objetivos y metas mutuos (2020, p. 162).

Marco Teórico

Paradiplomacia

El término paradiplomacia se refiere a la participación internacional de autoridades locales y otras entidades subnacionales (Oddone y Rodríguez, 2015, p. 113). La paradiplomacia puede ser entendida como una especie de democratización de la política exterior, ya que busca incorporar en su formulación las necesidades y los intereses de las unidades subnacionales de los Estados (Oddone y Rodríguez, 2015, pp. 113–114), “que buscan desde escalas inferiores y desde una perspectiva de tipo *bottom up* aportar a un debate transnacional e intra-latinoamericano sobre la conceptualización de la cooperación transfronteriza” (Rhi-Sausi y Oddone, 2013, p. 280). Dentro de los

ámbitos en los que se suelen identificar instancias de paradiplomacia, uno de los más importantes es la integración regional (Oddone y Rodríguez, 2015, p. 114), dentro de la cual se encuentra la integración transfronteriza. Como señalan Oddone y Rodríguez, la paradiplomacia adopta diferentes formas según dos variables: la naturaleza del proceso de integración (en el caso de esta investigación, la frontera) y el rol de las entidades subnacionales dentro de las estructuras de poder del sistema internacional (2015, p. 114).

Zeraoui, por ejemplo, plantea que la paradiplomacia puede ser convergente o divergente. Cuando existe convergencia o complementariedad de intereses entre el Estado central y los gobiernos subnacionales, “se trata de actividades de apoyo mutuo en donde el Estado central se ve relevado de ciertas tareas puntuales que se delegan a las entidades sub-nacionales; [...] no hay confrontación entre los intereses de las partes” (2016, p. 20). Cuando más bien lo que existe es una divergencia, es decir, oposición de intereses, “la visión del interés nacional puede chocar con las problemáticas regionales” (Zeraoui, 2016, p. 20). Sin embargo, Zeraoui apunta que “estas divergencias son temporales y no reflejan una oposición permanente entre los intereses de las dos partes” (2016, p. 20). Dichas categorías podrán ser útiles a la hora de analizar las reuniones de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, al presentar estas reuniones roles y configuraciones variados que unen tanto a las entidades subnacionales como a autoridades del Estado central.

Definiciones Clave para el Desarrollo y la Integración Fronteriza

Las principales definiciones para el desarrollo y la integración fronteriza se encuentran dentro de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley No. 29778, del Perú (LEY FRONTERIZA). En general, reflejan el mismo espíritu de las definiciones que la Secretaría General de la CAN propone en 2002 en un documento de trabajo sobre integración fronteriza andina, con lo cual se puede deducir que las definiciones que serán presentadas a

continuación son manejadas no solo por el Perú sino también aceptadas por Ecuador. Estas definiciones son las que recogen los documentos oficiales mencionados, por lo que esta sección se limitará únicamente a presentarlas tal cual figuran dentro de estos documentos (además de lo planteado por Dilla y Contreras respecto a los Comités de Frontera), como punto de partida para el desarrollo conceptual posterior, que profundizará en dichos conceptos a partir de aportes de la literatura académica.

Área de Frontera. La LEY FRONTERIZA plantea que constituye área de frontera la franja de un territorio nacional adyacente al límite internacional. El área de frontera, por extensión, puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con el gobierno regional y el gobierno local que correspondan (artículo 7 de la LEY FRONTERIZA).

Según Oliveros, autor del informe de la CAN, el área de frontera “es una Franja de territorio generalmente pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados)” en la que “la manifestación tangible del fenómeno fronterizo ocurre a una escala local y se patentiza con el funcionamiento de los pasos de frontera [...] y la existencia de infraestructura y servicios vinculados a su utilización” (2002, p. 8).

Zona de Frontera. La LEY FRONTERIZA define que constituye una zona de frontera el territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva (artículo 8 de la LEY FRONTERIZA).

Oliveros, por su lado, describe a la zona de frontera como un ámbito

territoriamente mayor que el anterior (el área de frontera), en donde pueden conducirse acciones de desarrollo de manera orgánica en la medida en que existen ciudades dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos (2002, p. 8).

Este espacio tiene, además, “una cierta dotación de infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, además de la presencia organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil” (Oliveros, 2002, p. 8). Dadas estas condiciones, la zona de frontera se constituye como un nexo entre el área de frontera y la región de frontera.

Región de Frontera. Finalmente, la LEY FRONTERIZA define a las regiones de frontera como “el territorio de dos o más departamentos fronterizos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del territorio” (artículo 10). También define el concepto de macrorregión de frontera, “constituida por el territorio de dos o más regiones de frontera contiguas e integradas por corredores económicos y ejes de integración y desarrollo fronterizo” (artículo 10). Los aportes de Oliveros vienen a complementar dicha definición:

La región de frontera o región fronteriza, en su componente nacional, sería la estructura espacial mayor de articulación de la estrategia de desarrollo fronterizo de cada país con la respectiva estrategia de desarrollo nacional; binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado [...] de la relación bilateral [...] en la cual podrían experimentarse derroteros de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trasciendan el terreno exclusivamente económico (2002, p. 10).

Así lo plantea, por ejemplo, el ACUERDO AMPLIO, cuyos mecanismos han abarcado temáticas más allá de lo económico.

Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Cabe señalar que el concepto de Zona de Integración Fronteriza (ZIF) es distinto al de Zona de Frontera desarrollado anteriormente. A diferencia de la Zona de Frontera, la ZIF queda definida en el artículo 11 de la LEY FRONTERIZA como el “ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o multilaterales”³. Tal como se evidenciará en las definiciones siguientes, la zona de frontera es un concepto del desarrollo fronterizo, mientras que la ZIF es más bien un concepto de la integración fronteriza.

Desarrollo Fronterizo. La LEY FRONTERIZA define el desarrollo fronterizo como el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional (artículo 3 de la LEY FRONTERIZA).

En anticipación a la siguiente definición, cabe resaltar que Oliveros señala que “lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito” (2002, p. 6).

³ Esta definición es acorde a la que plantea la Decisión 501 de 2001 de la CAN, que define la ZIF como “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos” (artículo 1).

Integración Fronteriza. También definida en el artículo 3 de la LEY FRONTERIZA es la integración fronteriza, que “contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de los espacios de frontera y es un proceso orgánico convenido por dos o más Estados en sus espacios fronterizos colindantes”. Oliveros amplía esta definición planteando que la integración fronteriza tiene por objeto propiciar su desarrollo [de dos Estados] sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto (2002, p. 6).

El primer paso de la integración es el establecimiento de un régimen fronterizo, o la creación de uno o varios acuerdos sobre desregulación de desplazamientos o la utilización conjunta de servicios públicos sociales (Oliveros, 2002, p. 6). Cabe destacar el énfasis de Oliveros respecto a la integración fronteriza como componente central de la relación bilateral, pues ello se verá reflejado posteriormente en las normativas del Perú y Ecuador respecto al desarrollo y a la integración fronterizos.

Cooperación Fronteriza. Oliveros propone un concepto de cooperación fronteriza, dentro del cual se podrá colocar como ejemplo a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, unidad de observación de la presente investigación:

Podemos entender a esta última como el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de

seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros (2002, p. 7).

Comités de Frontera. Por último, cabe señalar también el artículo de Dilla y Contreras mencionado en el Estado de la Cuestión, que aborda los Comités de Frontera como instancias de cooperación transfronteriza surgidas de acuerdos binacionales de gobernanza fronteriza (Dilla y Contreras, 2021, p. 15). Sobre los Comités de Frontera, Dilla y Contreras señalan que fueron inicialmente creados en la década de 1980 a lo largo de la frontera entre Brasil y Paraguay, y recogen para los Comités la siguiente definición:

[...] originalmente, los comités de frontera fueron mecanismos internacionales [...] cuya principal función es resolver o canalizar decisiones a otros niveles de toma de decisión, ya sean nacionales, provinciales o departamentales, respecto a materias diversas relacionadas con la relación fronteriza en todas sus manifestaciones” (Valenciano, 1990, p. 42, citado por Dilla y Contreras, 2021, p. 15).

Cabe señalar que para Valenciano, un Comité de Frontera puede tener tanto un rol ejecutor de decisiones como canalizador.

Asimismo, los autores también señalan que si bien se ha determinado que los Comités son mecanismos importantes para introducir asuntos locales en las agendas binacionales, no existen evaluaciones sustanciales de estas instituciones (2021, p. 15), aunque a grandes rasgos se asume que los Comités de Frontera se desarrollan de forma distinta con base en dos variables, a saber, (i) la fortaleza de la relación binacional existente y (ii) la naturaleza de las relaciones y flujos transfronterizos. Esto explicaría, al menos para el caso chileno, por qué el Comité de Frontera Bolivia-Chile cuenta con poca actividad, mientras que los múltiples Comités de Frontera Argentina-Chile han sido activos, en el marco de relaciones binacionales fluidas, áreas escasamente pobladas y relaciones marcadas por prácticas reiteradas, y también el CIDF entre el Perú y

Chile, en el contexto del complejo urbano transfronterizo entre Tacna y Arica (Dilla y Contreras, 2021, p. 15).

Rhi-Sausi y Oddone, por su lado, señalan que la complejidad del funcionamiento de los esquemas de cooperación transfronteriza radica en que “la multidimensionalidad de la temática fronteriza hace que las competencias en la materia se encuentren desagregadas en diferentes niveles e instituciones, por lo cual la voz de las unidades subnacionales debe ser “consensuada” y homogénea (2013, p. 280). Cabe destacar que, en el caso de lo que los autores denominan América Latina del Norte, ellos afirman que los escenarios de frontera “están siendo objeto de una serie de procesos transnacionales ligados a la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas que hace que la dimensión securitaria cobre primacía en la agenda fronteriza” (2013, p. 281).

Enfoques Diversos de la Integración Fronteriza

Dentro del conjunto de teorías que buscan explicar la integración fronteriza, cabe señalar en primer lugar el aporte de Christophe Sohn, que se propone suplir lo que él identifica como una escasez de fundamentos teóricos que capten la importancia de los procesos de integración transfronteriza y que logren explicar la diversidad de configuraciones de integración existentes proporcionando él mismo un marco basado en la construcción de dos modelos encontrados de integración transfronteriza (2014, p. 587).

Efectivamente, Sohn (2014) señala que los estudios sobre las regiones de frontera, a pesar de haberse vuelto más comunes a partir de la década de 1980, en general han consistido en estudios de caso que si bien han contribuido a una mayor comprensión empírica de la integración fronteriza, no han llevado a un desarrollo adecuado del concepto de integración fronteriza (p. 588), que permita ir más allá de la comprensión y del análisis de casos o grupos de casos particulares.

Es así que Sohn comienza por avanzar una definición propia de

integración transfronteriza, que él define como un proceso multifacético y contextual que se puede dar a través de una intensificación de transacciones económicas entre regiones adyacentes, el desarrollo de cooperación institucional o a través de la emergencia de nuevos discursos e imaginarios escalares (2014, p. 588). De esta manera, la integración fronteriza solo puede ser entendida si se conceptualiza a la frontera como un recurso vivo (Sohn, 2014, p. 587), que brinda oportunidades que pueden ser aprovechadas por actores locales y regionales de ambos lados de la frontera (Sohn, 2014, p. 593). A partir de esta conceptualización, Sohn plantea que la integración transfronteriza no surge orgánicamente de la simple apertura de fronteras, sino que la integración se construye sobre la base del comportamiento estratégico de actores que activamente buscan movilizar las fronteras, en tanto recursos (2014, p. 587), lo cual a su vez podría eventualmente redundar en una mayor apertura de las fronteras. Estos recursos pueden ser de naturaleza económica, política o simbólica (Sohn, 2014, p. 605). Tomando estos apuntes iniciales como punto de partida, Sohn distingue entre los dos tipos ideales o modelos de integración fronteriza a los que se hizo mención en el párrafo anterior, que constituyen cada uno una forma distinta (de hecho, opuesta) de movilizar la frontera como recurso. En tanto tipos ideales, estos modelos son constructos analíticos cuyos elementos constitutivos recogen las características principales de las realidades que representan, pero que en sí no son directamente observables: los casos específicos suelen presentar aspectos de ambos modelos (Sohn, 2014, p. 600).

El primer modelo es el geo-económico, en el que la integración fronteriza apunta a generar beneficios a partir de interacciones transfronterizas asimétricas. Este tipo de régimen transfronterizo suele surgir en espacios donde existe una división social y funcional marcada (en contraste a otros espacios fronterizos caracterizados por dinámicas de convergencia territorial), y su objetivo es captar valor a través de la explotación de los beneficios diferenciales

de las fronteras, ya sea en el mercado laboral, en redes de producción transfronterizas, comercio transfronterizo o en los mercados de bienes raíces (Sohn, 2014, p. 597). Básicamente, en este modelo la frontera es vista como una fuente de ingresos, y las importantes interacciones económicas que implica el modelo no solo surgen de las desigualdades que existen de un lado y otro de la frontera, sino que contribuyen también a sostener un proceso de desarrollo desigual que termina por beneficiar a un lado de la frontera más que a otro (Sohn, 2014, p. 597).

Según Sohn, esta profundización de desigualdades no impide que se den ciertos procesos de convergencia territorial o socioeconómica, aunque no pasan de ser limitados a ciertas categorías de personas (2014, p. 597) y no dejan de ser funcionales a esas mismas desigualdades, lo cual impide que se den procesos de integración política más amplios (Sohn, 2014, pp. 597–598). Efectivamente, cualquier cooperación que pueda surgir dentro de un modelo de integración fronteriza geo-económica está orientada a objetivos que Sohn llama instrumentales, tales como el incremento de esta utilidad económica de la frontera, la reducción de las incertidumbres inherentes a las transacciones transfronterizas y la regulación de externalidades negativas (2014, pp. 598–599).

Un ejemplo de este tipo de modelo es el mercado laboral transfronterizo entre las fronteras de Luxemburgo con Francia, Bélgica y Alemania, de donde proviene un porcentaje importante de las posiciones asalariadas en Luxemburgo, constituyendo un caso de desigualdades transfronterizas que son explotadas en tanto recurso económico para estimular el desarrollo luxemburgués y su competitividad en redes de producción globales (Sohn, 2014, pp. 600–601). Esta dinámica consolida las desigualdades socioeconómicas y no estimula ningún tipo de cohesión territorial transfronteriza (Sohn, 2014, p. 601). Adicionalmente, según Dilla, Cabezas y Figueroa, el elemento común a todas las regiones transfronterizas de América Latina es que no van más allá de lo que estos

autores denominan “el nivel primario” del modelo geo-económico de Sohn, pues están caracterizadas por oposiciones y conflictos expresados tanto a nivel formal como en las prácticas sociales y vida diaria de las regiones en cuestión (2020, p. 12), así como por pocas experiencias de desarrollo económico local inclusivo, entendido como oportunidades de movilidad social sostenidas y no como meras “modalidades de supervivencia” (2020, p. 13).

El segundo modelo que detalla Sohn es el de proyecto territorial que, lejos de ser instrumental y basado en un enfoque casi exclusivamente económico que a la vez surge de y sostiene las desigualdades transfronterizas, se refiere más bien a un proceso de territorialización, o de *place-making*. Esto significa que la frontera ya no es entendida como recurso en tanto puede generar beneficios económicos, sino que es entendida como recurso en tanto objeto de reconocimiento territorial y simbólico, cuyo aprovechamiento se da a través de procesos de hibridación transfronteriza (Sohn, 2014, pp. 599–600), ahí donde en el modelo geo-económico el aprovechamiento se efectúa a través de transacciones asimétricas. Dicho de otro manera, el modelo geo-económico se caracteriza por la divergencia mientras que el de proyecto territorial se caracteriza por la convergencia, lo cual hace de este modelo de proyecto territorial un modelo considerablemente más expansivo, que puede abarcar varios rubros y sectores de actividad más allá del estrictamente económico (aunque no lo excluye), según los contextos particulares de cada instancia de integración fronteriza (Sohn, 2014, p. 599). Ejemplos de tales aspectos de la cooperación bajo un modelo de proyecto territorial son la planificación espacial, el desarrollo urbano o desarrollo de actividades intensivas en conocimiento o de alta tecnología (Sohn, 2014, p. 599).

Particularmente de interés para el caso de la integración fronteriza entre el Perú y Ecuador es el hecho de que en el modelo de proyecto territorial son cruciales una serie de factores no tangibles, como el afecto mutuo, la confianza

entre los actores locales y el sentimiento compartido de pertenecer a un lugar común (Sohn, 2014, p. 599), todos ellos elementos que los mecanismos de integración transfronteriza con Ecuador buscan recoger o, en todo caso, promover, lo cual entraría en discusión con la afirmación de Dilla, Cabezas y Figueroa de que las regiones transfronterizas de América Latina corresponden únicamente al modelo geo-económico (2020, p. 12). Sohn explica que bajo la perspectiva territorialista, la integración transfronteriza se da desde el conocimiento y desde vínculos ideacionales, lo cual lleva a que la convergencia entre ambos lados de la frontera sea eminentemente un asunto de percepciones, actitudes y creencias (Sohn, 2014, p. 599). La integración fronteriza es, en primera instancia, una idea. Esto a su vez vuelve esencial la formación de alianzas y la disposición a cooperar de las autoridades públicas locales, pues en última instancia la cooperación transfronteriza está orientada hacia la realización de actividades simbólicas. Es así que Sohn nos indica que, “motivada por objetivos de forjamiento de identidad, la cooperación transfronteriza busca construir una visión compartida y una identidad territorial que trasciende la frontera” (2014, p. 600), aunque no deja de acotar que en contextos donde existen desigualdades territoriales o socioeconómicas marcadas, estas pueden frenar el desarrollo del proyecto de territorialización, y por lo tanto deben ser abordadas en la agenda política de la cooperación transfronteriza (2014, p. 599).

Para este modelo de proyecto territorial, con su enfoque en la identidad compartida, la institucionalidad para el logro de metas comunes y una participación activa de los actores involucrados en la integración fronteriza (Sohn, 2014, p. 587), Sohn ofrece el ejemplo del Euro-distrito Estrasburgo-Ortenau, donde se creó una estructura de cooperación transfronteriza territorializada entre Estrasburgo y su contraparte alemana a través de una declaración conjunta del presidente Chirac y del canciller Schröder en 2003, en

el cuadragésimo aniversario del Tratado del Eliseo de amistad entre Francia y Alemania (Sohn, 2014, p. 601). Dicha estructura ha llevado a actividades de cooperación en los ámbitos de la salud, del multilingüismo, de la cultura y de la movilidad, y hasta a la construcción de un puente peatonal encima del río Rin, aunque Sohn señala, recordando que dichos modelos son tipos ideales y que por lo tanto difícilmente se ubicarán en un estado puro en la realidad, que la escasez de interacciones económicas entre Estrasburgo y Ortenau no ha permitido que exista por parte de las autoridades políticas locales un compromiso más sólido a favor de la cooperación transfronteriza. Otro ejemplo pertinente de este tipo de modelo lo ofrece García Bedoya en 1981, específicamente para el caso del desarrollo y de la integración transfronteriza entre el Perú y Ecuador:

Hay un área territorial importante en la cual tenemos proyectos de cooperación para el establecimiento de todo un sistema de aprovechamiento de aguas. Este ejemplo indica, pues, cómo en determinados momentos el territorio de dos países puede ser trabajado en común para obtener beneficios compartidos (1981, p. 97).

De manera general, la utilidad de los dos modelos esbozados por Sohn radica en cómo deconstruyen el concepto de integración transfronteriza en tanto proceso multifacético y polivalente para, a partir de ello, poder comprender y analizar la multitud de configuraciones que este tipo de integración puede tomar (2014, p. 603). También es importante el énfasis que Sohn pone en su definición de integración transfronteriza al hecho de que se trata de un proceso contextual, en oposición a la concepción de la integración transfronteriza como proceso teleológico de los enfoques evolucionistas, en los que siempre se tiende a mayor integración (2014, p. 605). Efectivamente, según Sohn las trayectorias y niveles de integración revisten una naturaleza altamente política y “siempre son contingentes al contexto dentro del cual ocurren”, con lo cual la evolución o

hasta la permanencia de la integración no está siempre garantizada, a no ser que existe una voluntad política que la respalde. En lo que concierne a la presente investigación, aplicar esta propuesta dicotómica a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en tanto esquemas de cooperación permitirá identificar algunas de sus características básicas, como punto de partida para el análisis posterior, cuyo enfoque será una profundización en el desarrollo y desempeño de estos Comités a lo largo de sus años de actividad desde una perspectiva de gobernanza.

Integración, Cooperación y Gobernanza Transfronteriza

Las bases echadas por el modelo doble de Sohn permiten entender por qué y cómo surgen ciertas configuraciones de integración transfronteriza, pero no llega a profundizar en las formas en las que los esquemas de cooperación bajo los que se desarrolla la integración transfronteriza perduran en el tiempo, más allá de plantear que la funcionalidad de dichos esquemas de cooperación depende del contexto en el que se insertan y de la voluntad política que sostiene su continuidad. Así, ante la necesidad teórica de entender qué variables determinan el buen funcionamiento de los esquemas de cooperación transfronteriza, como los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, Wong Villanueva et al. complementan la propuesta de Sohn al plantear un modelo de gobernanza, que busca identificar qué elementos determinan la efectividad de un esquema de cooperación transfronteriza para lograr la integración transfronteriza (2020, pp. 1–2). Contar con estos elementos permitirá no solo suplir esta necesidad teórica, sino, sobre todo, realizar en el capítulo III una evaluación del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos bajo los criterios propuestos por los autores, cumpliendo de esa manera con el objetivo principal del presente trabajo de investigación. No se trata de un simple análisis institucional convencional, pues dichos criterios buscan también abarcar aspectos de implementación y capacidades de *enforcement* de los esquemas de

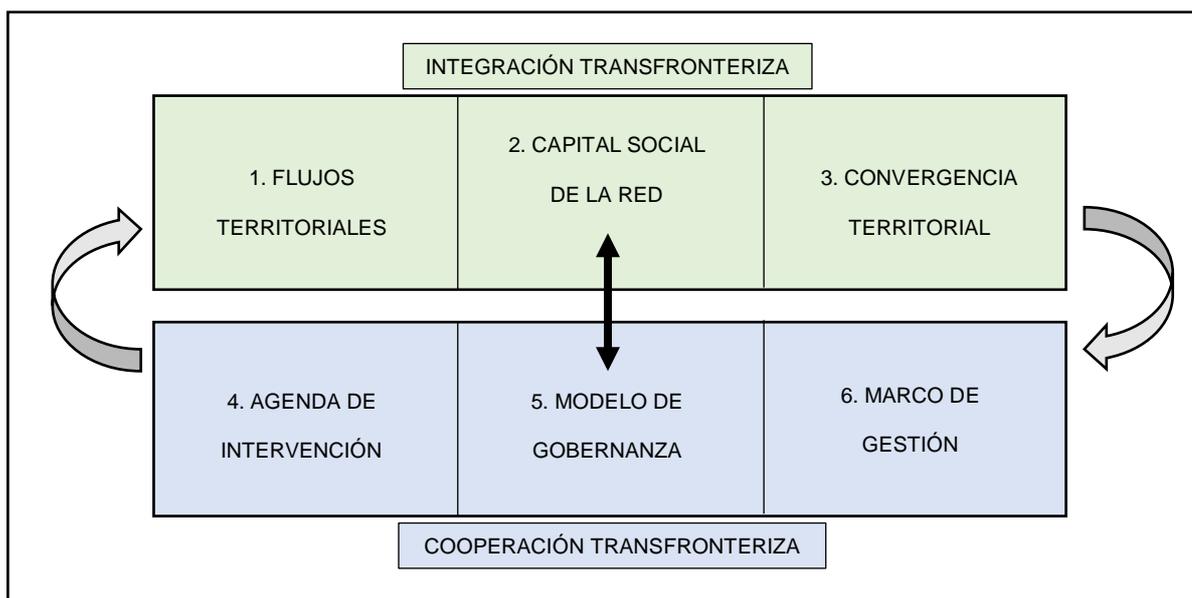
cooperación (Wong Villanueva et al., 2020, p. 2). Cabe recordar, tal como se vio en el estado de la cuestión, que este modelo es empleado para analizar la zona de integración fronteriza entre el Perú, Brasil y Bolivia, lo cual significa que se trata de un modelo particularmente adecuado para estudiar esquemas de integración fronteriza de la región, y del Perú en particular.

Este modelo de gobernanza sigue un enfoque de sistemas, cuyo objetivo es entender la complejidad y la incertidumbre de la realidad, al dotarla de un lenguaje y marco común para compartir conocimiento especializado, generar mejores predicciones y sustentar la toma de decisiones (Arnold y Wade, citado por Wong Villanueva et al., 2020, p. 2). Todo sistema cuenta con un propósito, elementos e interconexiones entre dichos elementos. En el caso de la propuesta de Wong Villanueva et al., la gobernanza es tanto la denominación del sistema de forma general como un componente de uno de sus dos elementos constitutivos, la cooperación transfronteriza (ver figura 1).

Dentro de este sistema, la integración transfronteriza es definida como un proceso complejo que fomenta un impacto positivo en las regiones transfronterizas (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Los autores identifican dos formas de entender la integración: (i) como una serie de flujos a través de territorios fronterizos, o (ii) como un proceso de convergencia de características territoriales para el incremento de homogeneidad y la reducción de brechas transfronterizas (este último punto en contraste directo con el modelo geoeconómico de Sohn) (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Los autores también identifican otras dimensiones empleadas para operacionalizar la integración transfronteriza, como la dimensión institucional, la dimensión motivacional y la dimensión ideacional, que a grandes rasgos se refieren a procesos de construcción social, política e identitaria que los autores recogen bajo la categoría de capital social de la red (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Esta categoría está recogida en el concepto de integración fronteriza (categoría 2),

junto con la de flujos territoriales (categoría 1) y la de convergencia territorial (categoría 3), y las tres son a su vez declinadas en una serie de componentes, tal como se describe en la tabla 1.

Figura 1: modelo de gobernanza propuesto por Wong Villanueva et al.



Fuente: adaptación de Wong Villanueva et al., 2020, p. 6

(2020)

Si bien el objetivo de esta investigación consiste en analizar el desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en tanto esquemas de cooperación transfronteriza mas no específicamente la calidad de la integración fronteriza entre el Perú y Ecuador en sí, los componentes de (ii) flujos institucionales y urbanos y (ix) construcción institucional aun así permitirán esbozar una primera aproximación al lugar que ocupan los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en el universo más amplio de la integración entre ambos países. Por lo demás, todos estos componentes de la integración transfronteriza permitirán dotar de mayor estructura teórica a la sección que se desarrollará en capítulo III sobre el estado situacional de la zona fronteriza del Perú con

Ecuador.

Tabla 1: componentes de las categorías de integración transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020)

Categoría	Componente	Descripción
1. Flujos territoriales	i. Flujos culturales y sociales	Vinculado a la comprensión cultural, lingüística, etc.
	ii. Flujos institucionales y urbanos	Legislación transfronteriza, estructuras multinivel, etc.
	iii. Flujos económicos y tecnológicos	Trabajo, mercados transfronterizos, etc.
	iv. Flujos ambientales y patrimoniales	Colaboración en explotación de recursos naturales, protección del patrimonio, etc.
	v. Barreras de acceso	Acceso físico y comunicacional
2. Capital social de la red	vi. Relaciones	Vínculos entre actores transfronterizos
	vii. Construcciones sociales	Normas sociales, valores, imaginarios establecidos
	viii. Interacciones sociales	Reproducción de construcciones y procesos sociales
3. Convergencia territorial	ix. Construcción institucional	Generación de nuevas instituciones o mecanismos para la articulación entre actores
	x. Cohesión socioeconómica	Incremento de bienestar a través de las fronteras
	xi. Articulación territorial	Interconexión de la región transfronteriza
	xii. Sostenibilidad ambiental	Administración conjunta de recursos comunes, etc.

Fuente: adaptación de Wong Villanueva et al., 2020, p. 4

El segundo elemento del sistema de gobernanza es la cooperación transfronteriza, que es definida por los autores como una estrategia fundamental o un procedimiento político que promueve la integración territorial explotando las oportunidades dentro de las regiones fronterizas (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). La cooperación transfronteriza sería, en otras palabras, el medio a través del cual se puede desarrollar la integración fronteriza, en línea con la definición

de Oliveros recogida anteriormente⁴. En ese sentido, es un concepto clave para esta investigación, pues los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos no son exactamente mecanismos de integración transfronteriza, sino más bien mecanismos de cooperación transfronteriza que facilitan y llevan a dicha integración.

Los componentes de la cooperación transfronteriza reflejan el hecho de que la cooperación transfronteriza es un proceso de largo plazo que puede ser más o menos formal, y que requiere cierto grado de estabilidad brindado por las estructuras de gobernanza que dependen de la naturaleza y la forma en la que se llevan a cabo las interacciones entre los actores (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Es así que dentro de la categoría 4 relativa a la existencia de una agenda de intervención transfronteriza se encuentra el componente de (i) un compromiso conjunto entre las partes; que en la categoría 5 sobre el modelo de gobernanza transfronteriza se encuentra los componentes de (iv) estructura relacional y (v) marco relacional; y que en la categoría 6 relativa al marco de gestión transfronteriza esté el componente de (ix) funciones de gestión (Wong Villanueva et al., 2020, p. 5). El contenido de estas tres categorías de la cooperación viene a ser completado por una serie de componentes adicionales que, juntos, proporcionan una guía inicial para el análisis de mecanismos como los Comités de Frontera (ver tabla 2).

Cabe resaltar que entre el capital social de la red (categoría 2 de la integración transfronteriza) y el modelo de gobernanza (categoría 5 de la cooperación transfronteriza) existe una relación particular, tal como se puede apreciar en la figura 1. En efecto, el capital social, entendido como relaciones que están integradas dentro de las estructuras sociales transfronterizas, permite que surja una acción colectiva que dé forma a la cooperación transfronteriza, a la

⁴ Definiciones Clave para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, pp. 31-32

vez que la cooperación transfronteriza es un medio para generar diferentes tipos de capital social (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3).

Tabla 2: componentes de las categorías de cooperación transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020)

Categoría	Componente	Descripción
4. Agenda de intervención transfronteriza	i. Compromiso conjunto	Motivación para cooperar (voluntad) y percepción de los actores respecto a la cooperación
	ii. Visión y camino comunes	Claridad de la voluntad de los actores, propósitos, planes, etc.
	iii. Puntos en común	Identidad cooperativa basada en elementos comunes (imaginario social, recursos)
5. Modelo de gobernanza transfronteriza	iv. Estructura relacional	Organización de los actores que participan en la cooperación
	v. Marco relacional	Implementación de herramientas de autogobierno (principios, reglas, procedimientos, etc.)
	vi. Procesos relacionales	Procesos y mecanismos establecidos para asegurar la ejecución de acciones
6. Marco de gestión transfronteriza	vii. Enfoque de intervención	Escala espacial, escala temporal, enfoque territorial y sector de políticas
	viii. Herramientas de intervención	Conjunto de proyectos, planes, actividades y políticas para ejecutar acciones
	ix. Funciones de gestión	Funciones y capacidades administrativas (planeamiento, monitoreo, etc.)

Fuente: adaptación de Wong Villanueva et al., 2020, p. 5

Finalmente, Wong Villanueva et al. proponen una serie de criterios para evaluar la gobernanza transfronteriza, entendida como un proceso político de toma de decisiones en que los actores se organizan a través de estructuras relacionales, para generar una serie de principios y reglas que permitan la

implementación de procesos (de deliberación, de negociación, etc.) que aseguren resultados de calidad (Wong Villanueva et al., 2020, p. 3). Estos criterios, que van desde la presencia de una (ii) estructura organizacional estable hasta las capacidades para la (ix) fijación y planificación de metas y para la (x) rendición de cuentas, están acompañados de una serie de indicadores (ver tabla 3) que permitirán evaluar la calidad de la gobernanza transfronteriza de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.

Tabla 3: criterios para la evaluación de la gobernanza transfronteriza según Wong Villanueva et al. (2020)

Criterio	Indicadores
i. Agenda común y soberanía nacional	Claridad en una agenda de integración transfronteriza común (propósito, objetivos, metas y prioridades)
	Todos los actores involucrados entienden su colaboración individual
	Respeto del principio de soberanía nacional
	Incorporación de una agenda común en cada agenda institucional
ii. Estructura organizacional estable	Consistencia con el marco institucional y legal de cada país
	Establecimiento de estructuras inter- e intrasectoriales
	Toma en consideración los panoramas local, regional e internacional
iii. Modelo multinivel	Estructuras estables dinámicas (evolucionan en el tiempo para asegurar la funcionalidad)
	Establecimiento de nivel de gobernanza acordado y reconocimiento de actores clave
	Claridad de roles y responsabilidades de cada <i>stakeholder</i>
	Fijar un marco de relacionamiento claro (reglas, procedimientos, comportamientos, etc.)
iv. Variedad institucional y articulaciones	Vínculos fuertes entre los niveles de gobierno
	Fortalecimiento de la variedad institucional
v. Vínculos	Articulación de <i>stakeholders</i> y mecanismos formales e informales
	Fortalecimiento de vínculos de red de manera formal
	Fortalecimiento de vínculos (confianza, apertura, entendimiento mutuo, etc.)
vi. Comunicación interna y externa	Construcción y reforzamiento de un imaginario/una identidad transfronteriza común
	Canales efectivos para la comunicación interna
	Canales efectivos para la visibilidad externa
	Implementación de mecanismos para la recolección de información actualizada

	Establecimiento de mecanismos para facilitar la generación de nuevas asociaciones y cooperación externa
vii. Potencial de crecimiento	Identificación de potenciales de crecimiento (<i>development levers</i>)
	Comprensión de la interacción del potencial de crecimiento con el proceso territorial
	Suficientes recursos y capacidades para la ejecución de planes
viii. Actores clave, recursos y metas	Identificación de actores clave en asuntos prioritarios
	Identificación de recursos escasos en asuntos prioritarios
	Distribución adecuada de los esfuerzos de los actores clave en asuntos prioritarios
	Distribución adecuada y uso de recursos
ix. Fijación y planificación de metas	Hoja de ruta clara con planificación de corto, mediano y largo plazo
	Adopción de estrategias de fijación de metas y gestión efectiva de operaciones y procesos
	Mecanismos de adaptación rápidos y fáciles para la gestión de riesgos
x. Rendición de cuentas	Transparencia y acceso a la información con los ciudadanos y con <i>stakeholders</i>
	Establecimiento de mecanismos de participación adecuados para la negociación, la toma de decisiones consensuada, la resolución de conflictos y la aplicación de sanciones
	Implementación de un mecanismo para monitorear metas y el impacto sobre todo el sistema
	Implementación de mecanismos de rendición de cuentas imparciales (regulación y control, retroalimentación, etc.)

Fuente: adaptación de Wong Villanueva et al., 2020, p. 7

Aplicación a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

El análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos con base en los criterios elaborados por Wong Villanueva et al. permitirá entender las principales claves de su desempeño, para así determinar algunas pautas para su fortalecimiento. Oddone y Rodríguez, por ejemplo, quienes desarrollaron el concepto de paradiplomacia esbozado al inicio del marco teórico, proponen una serie de recomendaciones para la implementación de una agenda transnacional para la integración transfronteriza, que reflejan un número importante de los criterios de Wong Villanueva et al. Entre ellas están (i) una mayor identificación y clarificación de objetivos y metas; (ii) el diseño de estructuras organizacionales

apropiadas consistentes con los procesos institucionales de cada país, que incluya las reformas necesarias en las legislaciones locales; (iii) el aprovechamiento de asociaciones existentes y la creación de nuevas asociaciones; (iv) el diseño de mecanismos de evaluación y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales; (v) la creación de un espacio para la participación del sector privado dentro del marco de los procesos de integración fronteriza; y (vi) el diseño de canales de comunicación y estrategias de visibilidad eficaces (Oddone y Rodríguez, 2015, pp. 118–119).

Con todo, recogiendo los puntos principales de Wong Villanueva et al., Oddone y Rodríguez y algunas acotaciones de Dilla y Contreras sobre los Comités de Frontera de la sección de Definiciones Clave para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, para los fines de esta investigación se condensarán los componentes y los criterios esbozados para la evaluación de esquemas de gobernanza transfronteriza en el cuadro simplificado a continuación, la Tabla 4, que marcará las principales líneas de análisis en el capítulo III. Los elementos de la sección INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA permitirán realizar un esbozo de la situación actual en la frontera, mientras que los de las secciones de COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA y GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA servirán para el análisis de los Comités de Frontera.

Tabla 4: recapitulativo de los criterios y componentes para la evaluación de la gobernanza transfronteriza

INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA		
Categoría	Componente	Descripción
Flujos territoriales	Flujos institucionales y urbanos	Legislación transfronteriza, estructuras multinivel, etc.
	Flujos económicos y tecnológicos	Trabajo, mercados transfronterizos, etc.
	Flujos ambientales y patrimoniales	Colaboración en explotación de recursos naturales, protección del patrimonio, etc.
Convergencia territorial	Construcción institucional	Generación de nuevas instituciones o mecanismos

		para la articulación entre actores
	Cohesión socioeconómica	Incremento de bienestar a través de las fronteras
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA		
Categoría	Componente	Descripción
Agenda de intervención transfronteriza	Compromiso conjunto	Motivación para cooperar (voluntad) y percepción de los actores respecto a la cooperación
	Visión y camino comunes	Claridad de la voluntad de los actores, propósitos, planes, etc.
	Puntos en común	Identidad cooperativa basada en elementos comunes (imaginario social, recursos)
GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA		
Criterio	Indicadores principales	
Fijación y planificación de metas	Hoja de ruta clara con planificación de corto, mediano y largo plazo	
	Adopción de estrategias de fijación de metas y gestión efectiva de operaciones y procesos	
Actores clave y recursos	Identificación de actores clave en asuntos prioritarios	
	Distribución adecuada de los esfuerzos de los actores clave en asuntos prioritarios	
	Distribución adecuada y uso de recursos	
Rendición de cuentas	Implementación de un mecanismo para monitorear metas y el impacto sobre todo el sistema	
	Transparencia y acceso a la información con los ciudadanos y con <i>stakeholders</i>	
Estructura organizacional estable	Estructuras estables dinámicas (evolucionan en el tiempo para asegurar la funcionalidad)	
	Establecimiento de estructuras inter- e intrasectoriales	
Modelo multinivel	Vínculos fuertes entre los niveles de gobierno	
	Claridad de roles y responsabilidades de cada stakeholder	
	Fijar un marco de relacionamiento claro (reglas, procedimientos, comportamientos, etc.)	

Fuente: Wong Villanueva et al. (2020)

Normativa Comparada del Perú y Ecuador

En la sección anterior se desarrolló un marco teórico que a grandes rasgos vincula el concepto de paradiplomacia con el de gobernanza

transfronteriza, y se determinó que es en el encuentro de esas categorías conceptuales donde se hallarán los criterios para analizar los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos. Antes de proceder en el siguiente capítulo a dicho análisis, sin embargo, cabe identificar también los puntos de encuentro entre las normativas y otros instrumentos de gestión pertinentes peruanos y ecuatorianos en torno al desarrollo y a la integración fronterizos. Efectivamente, es a través de la identificación de dichas coincidencias que se podrá determinar que existe una prioridad común de ambos países, y, con base en ello, terminar de dotar al presente análisis no solo de sustento teórico, sino también de relevancia para el Perú y su política exterior. Adicionalmente, se realizará un esbozo general de las principales instituciones encargadas del desarrollo y de la integración fronterizos en ambos países.

Así, en primer lugar, se abordará la normativa internacional relevante, para luego pasar a la normativa e institucionalidad peruanas, seguida por la normativa e institucionalidad ecuatorianas y, finalmente, un balance general de los elementos abordados.

Normativa Internacional

Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad

(1998). El principal acuerdo en materia de desarrollo e integración fronteriza que rige entre el Perú y Ecuador es el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (ACUERDO AMPLIO). El artículo 1 del ACUERDO AMPLIO señala que el Perú y el Ecuador otorgan la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas, en el marco de las relaciones de buena vecindad que han decidido construir los dos Estados (artículo 1 del ACUERDO AMPLIO).

Con base en esta prioridad compartida entre ambos países, el artículo 4

plantea que el ACUERDO AMPLIO se estructura según los siguientes componentes básicos:

- a) La Comisión de Vecindad;
- b) El Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral;
- c) El Régimen Fronterizo; y
- d) El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (artículo 4 del ACUERDO AMPLIO).

La estructura de los mecanismos de integración con Ecuador será desarrollada en mayor detalle en la segunda sección del capítulo III⁵, aunque cabe señalar que el ACUERDO AMPLIO crea la ya mencionada Comisión de Vecindad, que deberá establecer “las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza” (artículo 5 del ACUERDO AMPLIO⁶). La Comisión de Vecindad está compuesta por Comités Técnicos Binacionales (CTB), encargados de “impulsar acciones de beneficio recíproco y preparar programas y proyectos de interés común para ambos países en los temas de su competencia”, entre los cuales se encuentra el CTB de Régimen Fronterizo (artículo 8 del ACUERDO AMPLIO⁷). Finalmente, “se

⁵ Estructura de los Mecanismos de Integración Fronteriza entre el Perú y Ecuador, pp. 114-136.

⁶ Artículo 5 del ACUERDO AMPLIO: “Se establece la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana como instancia y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses entre el Perú y el Ecuador. La Comisión de Vecindad establecerá las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza”.

⁷ Artículo 8 del ACUERDO AMPLIO: “La Comisión de Vecindad establecerá Comités Técnicos Binacionales encargados de impulsar acciones de beneficio recíproco y preparar programas y proyectos de interés común para ambos países en los temas de su competencia. Los Comités estarán compuestos de secciones nacionales de uno y otro país, integradas por especialistas que podrán provenir de los sectores público y privado. Sin perjuicio de las atribuciones que permiten a la Comisión de Vecindad establecer los Comités Técnicos Binacionales que considere necesarios, así como dar por terminados los trabajos de aquellos que hubieren cumplido con sus objetivos, se establecen inicialmente los siguientes Comités Técnicos Binacionales:

establece los Comités de Frontera como mecanismos de coordinación binacional, subsidiarios del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo, encargados de supervisar y colaborar en la aplicación de los acuerdos en materia de régimen fronterizo” (artículo 13 del ACUERDO AMPLIO⁸).

El Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (REGLAMENTO DE LOS COMITÉS) del anexo 3 del ACUERDO AMPLIO señala que los Comités de Frontera constituyen mecanismos de coordinación binacional que tienen por objeto impulsar y supervisar la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo peruano-ecuatoriano, así como proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas de tránsito de personas, bienes y medios orientados a promover la cooperación, integración y el desarrollo de la región fronteriza (artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Por otro lado, el artículo 3 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS señala que el presente reglamento se aplicará a los Comités de Frontera correspondientes a los siguientes pares de circunscripciones: El Oro-Tumbes, Loja-Piura y Zamora Chinchipe-Cajamarca. Se aplicará asimismo, a los futuros Comités de Frontera que los Gobiernos del Perú y Ecuador constituyan mediante canje de notas de sus respectivas Cancillerías (artículo 3 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Decisiones de la Comunidad Andina. Para completar el panorama de normativa internacional que rige para el desarrollo y la integración fronteriza

-
- de Régimen Fronterizo,
 - de Facilitación del Comercio;
 - de Educación;
 - de Salud; y
 - de Pesquería

En el ejercicio de sus atribuciones, las secciones nacionales de los Comités Técnicos Binacionales coordinarán y efectuarán las consultas que estimen necesarias con las autoridades y las entidades locales, regionales y nacionales de sus respectivos países”.

⁸ El artículo 13 del ACUERDO AMPLIO señala también que “En el Anexo 3 del presente Acuerdo se incorpora el Reglamento de los Comités de Frontera”.

entre el Perú y Ecuador, cabe señalar también las Decisiones 459, 501, 502 y 601 de la Comunidad Andina (CAN). La Decisión 459 de 1999 establece la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, entre cuyos fines está “contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza” (artículo 1 de la Decisión 459 de la CAN). Así, la Decisión 501 de 2001 desarrolla el concepto de Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en su artículo 1:

A los efectos de esta Decisión, se entiende por “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos (artículo 1 de la Decisión 501).

Para su creación, los “Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países” (artículo 2 de la Decisión 501 de la CAN). Para efectos de esta investigación, cabe señalar que la ZIF Ecuador-Perú fue creada mediante la Nota Verbal 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la Nota Verbal 21136-DGAF del entonces Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), ambas publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 888 del 21 de enero 2003. La situación actual de la ZIF Ecuador-Perú en los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca será abordada en la primera sección del capítulo III.

Finalmente, la Decisión 502 de 2001 versa sobre los Centros

Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de la CAN, y la Decisión 601 de 2004 establece un Plan Integrado de Desarrollo Social, que contiene una sección sobre Desarrollo Social en Zonas Fronterizas.

Normativa e Instrumentos del Perú

Constitución Política del Perú (1993). El principal artículo de la Constitución que se refiere al desarrollo y a la integración fronterizas es el artículo 44⁹. En efecto, al enumerar los deberes primordiales del Estado el artículo 44 coloca al mismo nivel que la defensa de la soberanía y la protección de la población de amenazas de seguridad al establecimiento y la ejecución de la política de fronteras, la promoción de la integración y el desarrollo y cohesión de las zonas fronterizas. Al respecto, León señala que el diseño y la ejecución de la política de fronteras debe referirse tanto al ámbito externo como al interno (León, 2006, p. 949). Efectivamente, para la implementación de dicha política, León indica que hacia el exterior "el Estado debe realizar un adecuado establecimiento de las relaciones con otros Estados, sobre las bases del principio de solidaridad, del principio de reciprocidad y del mutuo respeto y seguridad", mientras que hacia el interior "el Estado debe intervenir a fin de superar estos factores que limitan las posibilidades de desarrollo de los pueblos fronterizos" (2006, p. 949), refiriéndose a problemas tales como la poca estructura urbana en las zonas de frontera y sus dificultades para articularse territorialmente. Esta dualidad que describe León refleja el doble rol que, como se verá más adelante, asume el MRE en materia tanto de desarrollo como de integración fronteriza.

⁹ Artículo 44 de la Constitución Política del Perú: "Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior".

El artículo 44 también señala que estos deberes en específico deben guardar concordancia con la política exterior, por lo que cabe vincular este artículo con el inciso 11 del artículo 118¹⁰, que indica entre las atribuciones del Presidente de la República la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales. Así, no solo queda estipulado el deber del Estado peruano en materia de desarrollo e integración fronterizas, sino también su ubicación como componente fundamental de la política exterior peruana y la designación del Presidente de la República como máximo responsable de su conducción (Montaño, 2020, p. 39).

Adicionalmente a estos dos artículos, la Constitución también hace mención a las fronteras en el artículo 166¹¹, que señala que la Policía Nacional del Perú vigila y controla las fronteras, y también en el artículo 198¹², que estipula que las municipalidades de frontera cuentan con un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley No. 29158 (2007). La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), con base en lo estipulado en la Constitución en el artículo 44 y el inciso 11 del artículo 118, señala en su artículo 4 que el Poder Ejecutivo debe ejercer las funciones y atribuciones inherentes a la conducción de las relaciones exteriores, según el inciso a del numeral 2, y a la gestión de las fronteras, según el inciso d (que también incluye el aseguramiento

¹⁰ Inciso 11 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú: “Corresponde al Presidente de la República: [...] 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados”.

¹¹ Artículo 166 de la Constitución Política del Perú: “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

¹² Artículo 198 de la Constitución Política del Perú: “La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima. Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades”

del orden interno y la conducción de la Policía Nacional del Perú)¹³. Cabe señalar que esta formulación de funciones y atribuciones difiere de la formulación de deberes que se plantea en la Constitución, que describe al desarrollo y a la integración fronterizas como deberes que forman parte de la política exterior, mientras que, tal como se ha señalado en la LOPE, la conducción de las relaciones exteriores y la gestión de las fronteras no figuran como directamente vinculadas, aunque sí en un mismo nivel de importancia.

Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley No. 29357 (2009) y su Reglamento, Aprobado Mediante el Decreto Supremo 135-2010-RE (2010). Dentro de la Ley de Organización y Funciones del MRE (LOF), se estipulan dos funciones específicamente vinculadas al desarrollo y a la integración fronterizas: (i) “Ser ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras (SINADIF)” (artículo 6, numeral 14) y (ii) “Formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronterizas (POLÍTICA FRONTERIZA) con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes” (artículo 6, numeral 15). Estas dos funciones específicas son señaladas nuevamente en el Reglamento de Organización y Funciones del MRE (ROF) en el artículo 3 (incisos f y g). Cabe resaltar que la LOF también señala que el MRE debe coordinar con los niveles de gobierno subnacionales para la implementación de políticas nacionales y sectoriales, e indica particularmente a la POLÍTICA FRONTERIZA, en concordancia con la política exterior (artículo

¹³ Artículo 4 de la LOPE: “El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas: [...] 2. Ejercer, pudiendo desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones inherentes a:
a. Relaciones Exteriores;
[...] d. Orden Interno, Policía Nacional del Perú y de Fronteras [...]”.

16¹⁴). Este último artículo es importante pues, además de señalar al MRE como ente rector en materia de integración fronteriza, la LOF enfatiza nuevamente la necesidad de coordinación del MRE con los gobiernos subnacionales, aspecto que será recogido posteriormente en la normativa e instrumentos relevantes al desarrollo y a la integración fronterizos.

Dentro del MRE, la Dirección General de América es “responsable de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes” y de “participar en el desarrollo de las regiones fronterizas en el ámbito de su competencia” (artículo 63¹⁵). Según el artículo 64, es función específica de la Dirección General de América asegurar tanto la integración como el desarrollo fronterizo:

h) Proponer a la Alta Dirección, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones de política exterior en favor de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como coordinar con los sectores nacionales vinculados a [sic] las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas (artículo 64 del ROF).

Concretamente, el ROF también estipula que la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF) es “el ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza” (artículo 69). Sus funciones específicas y su rol dentro del SINADIF serán desarrollados en la sección sobre institucionalidad del Perú en materia de integración fronteriza, junto con las funciones de las Oficinas Desconcentradas del MRE (ODE) y las de las misiones en el exterior en el

¹⁴ Artículo 16 de la LOF: “El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina con los otros niveles de gobierno subnacionales conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y la respectiva evaluación de su cumplimiento, en particular de la política nacional de fronteras e integración fronteriza, en concordancia con la política exterior”.

¹⁵ Artículo 63 del ROF: “La Dirección General de América es el órgano de línea que depende del Despacho Viceministerial. Es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú en el ámbito político-diplomático de las relaciones bilaterales con los países del continente americano, así como en el marco de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Asimismo, es responsable de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes y de [sic] participar en el desarrollo de las regiones fronterizas en el ámbito de su competencia”.

ámbito fronterizo.

Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley No. 29778 (2011) y su Reglamento, Aprobado Mediante Decreto Supremo 017-2013-RE

(2013). La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (LEY

FRONTERIZA) y su Reglamento tienen la finalidad de definir los espacios de frontera (cuyas definiciones principales han sido recogidas en una sección anterior); establecer los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la POLÍTICA FRONTERIZA, establecida como parte constitutiva de la política exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regular el SINADIF (artículo 1 de la LEY FRONTERIZA¹⁶ y artículo 1 del Reglamento¹⁷). Entre sus disposiciones más importantes están el artículo 2 de la LEY FRONTERIZA¹⁸ y el artículo 1 del Reglamento, que plantean que la promoción del desarrollo (sostenible, agrega el Reglamento) de fronteras e integración fronteriza son políticas de Estado. El artículo 2 de la LEY FRONTERIZA agrega que esta política de Estado incluye la participación de los niveles de gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local, y que es de cumplimiento obligatorio para estos tres niveles y para toda entidad pública.

¹⁶ Artículo 1 de la LEY FRONTERIZA: “La presente Ley define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza”.

¹⁷ Artículo 1 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA: “El presente Reglamento norma la aplicación de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, regula la finalidad, organización y funciones del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza; y, a su vez, establece los mecanismos para la promoción del desarrollo sostenible de fronteras e integración fronteriza como política de Estado. La ejecución de esta política se realiza en estrecha coordinación y respetando las competencias, en lo que corresponda, con los demás sectores nacionales e instancias de gobierno regional y local de frontera”.

¹⁸ Artículo 2 de la LEY FRONTERIZA: “La presente Ley Marco establece el desarrollo de fronteras e integración fronteriza como política de Estado con participación de los niveles de Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público”.

El Título III de la LEY FRONTERIZA y el Título II de su Reglamento desarrollan los componentes del SINADIF, cuyo órgano rector es el MRE (artículo 14 de la LEY FRONTERIZA¹⁹ y artículo 12 del Reglamento²⁰), tal como se vio en la sección sobre la LOF. La LEY FRONTERIZA define al SINADIF como:

[...] el conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado [mediante los niveles de gobierno], así como de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los espacios de frontera del país, promoviendo, orientando y coordinando adecuadamente el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza, dentro del marco de los lineamientos de las políticas sectoriales y de los compromisos asumidos en el ámbito internacional (artículo 12).

Concretamente, las funciones del SINADIF consisten en:

- “promover el desarrollo sostenible de los espacios de frontera [...]” (artículo 15, inciso a de la LEY FRONTERIZA y artículo 14, inciso a del Reglamento, misma formulación);
- “fomentar la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, así como la presencia efectiva del Estado en los espacios de frontera [...]” (artículo 15, inciso b de la LEY FRONTERIZA y artículo 14, inciso b del Reglamento, misma formulación);

¹⁹ Artículo 14 de la LEY FRONTERIZA: “El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza encargado de determinar las normas y procedimientos relacionados con la finalidad del sistema”.

²⁰ Artículo 12 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA: “El MRE es el órgano rector del SINADIF, y se constituye en su autoridad técnico-normativa en el nivel nacional, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con la Política de Fronteras, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”.

- “propiciar la armonización de las actividades de las entidades públicas” de los distintos niveles de gobierno, “con los acuerdos bilaterales y multilaterales de desarrollo e integración fronterizos” (artículo 15, inciso c de la LEY FRONTERIZA y artículo 14, inciso c del Reglamento, misma formulación), lo cual indica la naturaleza del desarrollo y la integración fronterizos como componentes de la política exterior;
- “promover la búsqueda y obtención de fuentes de cooperación técnica y financiera internacional no reembolsable que coadyuven a la ejecución de la POLÍTICA FRONTERIZA, en forma adicional y coordinada con los mecanismos establecidos para este fin en los espacios de frontera [...]” (artículo 15, inciso d de la LEY FRONTERIZA y artículo 14, inciso d del Reglamento, misma formulación).

Asimismo, los componentes del SINADIF son el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF), junto con los comités de desarrollo e integración fronteriza regionales, provinciales y distritales (artículo 13 de la LEY FRONTERIZA²¹ y del Reglamento²²). Cabe señalar que

²¹ Artículo 13 de la LEY FRONTERIZA: “El Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza está conformado por las siguientes instancias:

- a. Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.
- b. Comités regionales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza.
- c. Comités provinciales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza.
- d. Comités distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, solo donde se requiera su participación.

Los componentes que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza se relacionan entre sí bajo la dirección del órgano rector a través de la cooperación mutua y respetando las autonomías constitucionales de los tres niveles de gobierno del Estado”.

²² Artículo 13 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA: “El SINADIF está conformado por las siguientes instancias:

- a. CONADIF.
- b. Comités Regionales de Fronteras.
- c. Comités Provinciales de Fronteras.
- d. Comités Distritales de Fronteras, solo donde se requiera su participación.

Los integrantes del SINADIF se relacionan entre sí bajo la coordinación del órgano rector

estos comités, que están encargados de “[...] formular los planes [...] vinculados al desarrollo e integración fronterizos dentro de sus jurisdicciones, de conformidad con la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos y con las disposiciones del ente rector” (artículo 27 de la LEY FRONTERIZA), son distintos a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, que, tal cómo se abordó brevemente en la sección sobre normativa internacional, son mecanismos de coordinación binacional cuyo fin principal de promover la cooperación, integración y desarrollo de la frontera común existe exclusivamente dentro del marco del ACUERDO AMPLIO.

Dicho eso, dado que de acuerdo con la tercera función del SINADIF se entiende que los comités del SINADIF deben “propiciar la armonización de las actividades de las entidades públicas del Gobierno Nacional, gobiernos regionales o gobiernos locales, con los acuerdos bilaterales y multilaterales de desarrollo e integración fronteriza” (artículo 15, inciso c de la LEY FRONTERIZA y artículo 14, inciso c del Reglamento, misma formulación), se puede concluir que los comités regionales, provinciales y distritales de los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca podrían coordinar sus actividades con las de los Comités de Frontera Tumbes-El Oro, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe, respectivamente. Los comités del SINADIF y los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos son, por lo tanto, entes distintos, pero que de acuerdo a la LEY FRONTERIZA podrían, de alguna manera, coordinar entre sí.

Dentro de estos componentes, la LEY FRONTERIZA designa al CONADIF como “la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza [...]” y de promover su cumplimiento (artículo 16 de la LEY FRONTERIZA y artículo 15 del Reglamento, formulación similar). En línea con ello, el mismo artículo 16 de la LEY FRONTERIZA (aunque no así el artículo correspondiente del Reglamento) que plantea esta definición evoca también el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, que coloca la promoción de la integración fronteriza como un deber de Estado, en concordancia con su política exterior, consagrando así al CONADIF como instancia importante de la política exterior del Perú. El CONADIF “depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores” (artículo 17 de la LEY FRONTERIZA y artículo 15 del Reglamento, misma formulación); está compuesto por los Ministros de Defensa, del Interior y demás ministros de Estado de acuerdo a los temas de agenda; los presidentes de los gobiernos regionales de frontera, representantes de las municipalidades provinciales y distritales de frontera; y el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (artículo 18 de la LEY FRONTERIZA y artículo 16 del Reglamento, formulación similar); y su Secretaría Ejecutiva está a cargo de la DDF (artículo 23 de la LEY FRONTERIZA y artículo 21 del Reglamento, formulación similar). Además de proponer los lineamientos de la POLÍTICA FRONTERIZA y aprobar las estrategias para el desarrollo y para la integración fronterizas (artículo 21, incisos a y b de la LEY FRONTERIZA y artículo 17, incisos a y b del Reglamento, misma formulación), la función principal del CONADIF consiste en generar mecanismos de coordinación entre sus integrantes para una ejecución eficaz de la POLÍTICA FRONTERIZA (artículo 19

de la LEY FRONTERIZA²³ y artículo 20 del Reglamento²⁴). El corolario de esta función es que las entidades que son parte del SINADIF (los comités regionales, provinciales y distritales) deben mantener al CONADIF constantemente informado de “aquellas actividades, inversiones e intervenciones públicas que se proponga desarrollar en las zonas de frontera que tengan implicancias en los procesos de integración fronteriza” (artículo 19 de la LEY FRONTERIZA y artículo 32, inciso h del Reglamento, formulación similar).

Sobre el CONADIF, cabe señalar que este fue creado en 1999 (tan solo un año después de la creación de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en el ACUERDO AMPLIO) y que en 2006 aprobó las Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021 (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, p. 4). Tanto el CONADIF como las Bases de 2006 están recogidos en la LEY FRONTERIZA de 2011 y su Reglamento de 2013, las

²³ Artículo 19 de la LEY FRONTERIZA: “Los integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza establecen mecanismos de coordinación que garantizan su eficiente participación en la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas.

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza mantienen permanentemente informado al Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza de aquellas actividades, inversiones e intervenciones públicas que se proponga desarrollar en las zonas de frontera que tengan implicancias en los procesos de integración fronteriza o en temas de seguridad y soberanía nacional.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, cada una de las entidades integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza debe asegurar, en su estructura orgánica, el órgano de coordinación técnica respectivo”.

²⁴ Artículo 20 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA: “Cada una de las entidades integrantes del CONADIF debe identificar y designar, en su estructura orgánica, la dependencia que funcionará como órgano de coordinación técnica, a fin de garantizar la coordinación al interior de su institución con las demás entidades integrantes del CONADIF, a través de sus respectivos órganos de coordinación técnica, así como con la Secretaría Ejecutiva para asegurar su eficiente participación en la ejecución de la Política de Fronteras. La designación de esta unidad orgánica no significa la creación de una nueva dependencia en la entidad. La máxima autoridad de cada miembro del CONADIF designa oficialmente a su órgano de coordinación técnica y a sus representantes (titular y alterno).

El CONADIF, a través de su Secretaría Ejecutiva, convocará a los representantes titulares o alternos de los órganos de coordinación técnica a fin de realizar acciones específicas relacionadas con la Política de Fronteras, para lo cual se formará un grupo de coordinación técnica, que estará conformado por el conjunto de los órganos de coordinación técnica de los integrantes del CONADIF”.

Bases de 2006 figurando como insumo para la elaboración de la POLÍTICA FRONTERIZA (artículo 51 del Reglamento²⁵), que será eventualmente aprobada en 2019.

Efectivamente, en el artículo 5 de la LEY FRONTERIZA y en el artículo 39 del Reglamento también se especifica los lineamientos que debe tener la POLÍTICA FRONTERIZA, entre ellos el fortalecimiento de la unidad nacional, de la identidad nacional y de la ocupación racional del territorio (inciso a tanto de la LEY FRONTERIZA como del Reglamento en los artículos correspondientes); la generación de desarrollo sostenible en los espacios fronterizos (inciso d); y el afianzamiento de la presencia institucional del Estado en las zonas de frontera, de la mano con el fortalecimiento de las capacidades públicas en esas zonas (inciso i).

Acuerdo Nacional (2002). En la Sexta Política de su Primer Objetivo, el Acuerdo Nacional²⁶ plantea, por un lado, que el Estado participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de

²⁵ Artículo 51: “El contenido del documento denominado “Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas”, forma parte de la Política de Fronteras, como instrumento básico metodológico y de orientación para la ejecución de las acciones de esta política. Este documento se irá adecuando a las necesidades de la Política de Fronteras en forma concertada con todos los agentes involucrados en la formulación y ejecución de dicha política”.

²⁶ En el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, el numeral 1 del artículo 6 plantea que las “políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional”. El numeral 2 plantea que dichas Políticas de Estado “están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, que será desarrollado a continuación. Por otro lado, el Decreto Supremo N° 105-2002-PCM estipula en el artículo 2: “Institucionalízase el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros”.

iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización (inciso c) (Acuerdo Nacional, 2002, p. 3).

Por otro lado, el Estado también “impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos” (inciso d) (Acuerdo Nacional, 2002, p. 3). Cabe señalar que según el Reglamento de la LEY FRONTERIZA, el Foro del Acuerdo Nacional es uno de los niveles de concertación del SINADIF, y serviría para “someter a consulta asuntos de la Política de Fronteras que por su trascendencia y naturaleza merece el más alto nivel de consenso” (artículo 68, inciso a).

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2011), Aprobado Mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional de 2011, también conocido como el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, fue derogado por el Decreto Supremo N°095-2022-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Sin embargo, dada la falta de desarrollo de estrategias para la integración fronteriza del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, en contraste con el que sí realiza el Plan Bicentenario, se ha optado por abordar este último que, a pesar de haber sido derogado en 2022, aún puede contribuir a describir la prioridad del Estado peruano en lo relativo a la integración fronteriza.

Efectivamente, el Plan Bicentenario evocó la integración fronteriza en dos oportunidades. En el Eje Estratégico 3, de Estado y gobernabilidad, por ejemplo, se plantea en el tercer punto sobre Relaciones Exteriores que tanto el territorio como su historia están en la base de las relaciones de asociación preferencial y estratégica del Perú, por un lado, y de integración fronteriza con los países vecinos, por el otro (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, p. 119). Cabe señalar, asimismo, que el Plan Bicentenario define a la política exterior del Perú como “orientada a contribuir al cumplimiento del logro de los objetivos de

desarrollo económico nacional así como la erradicación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, pp. 118–119), lo cual contribuye a entender por qué el desarrollo y la integración fronterizos, teniendo como objetivo la satisfacción de necesidades básicas y la sostenibilidad del desarrollo según cómo quedan definidos en el artículo 3 de la LEY FRONTERIZA²⁷, tienen un rol central en la política exterior peruana. Asimismo, al abordar el Plan Bicentenario el estado de las relaciones con los países vecinos del Perú al 2021, al referirse a Ecuador menciona a la integración y al desarrollo fronterizos como el primer ámbito en el que la relación bilateral ha logrado avances sustantivos, reflejo del excelente nivel que han alcanzado las relaciones entre el Perú y Ecuador (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, p. 119).

La segunda mención a la materia es en la formulación de objetivos. Específicamente para el campo de las relaciones exteriores, el Plan Bicentenario establece lo siguiente: en primer lugar, un lineamiento de política que busca “diseñar y ejecutar en forma concertada una política de desarrollo e integración fronteriza y de interconexión física sudamericana” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, pp. 122–123); en segundo lugar, una meta que apunta a asegurar estudios de zonificación y ordenamiento territorial para todas las regiones de frontera (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, p. 127); y, en tercer lugar, en concordancia directa con el lineamiento de política, dos acciones estratégicas que plantean, por un lado, continuar con el impulso de las relaciones con los países vecinos; y, por otro lado, diseñar y ejecutar en forma concertada una Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011, pp. 128), que

²⁷ Definiciones Clave para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, pp. 30-31

corresponde a la POLÍTICA FRONTERIZA de 2019, que será desarrollada a continuación.

Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (2018), Aprobada Mediante Decreto Supremo 019-2018-RE. La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (POLÍTICA FRONTERIZA) de 2018 es a la vez una actualización de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas de 2006 y el punto de aterrizaje en políticas públicas concretas del desarrollo normativo en materia de desarrollo e integración fronterizas que se ha trazado en el Perú desde finales de los 2000 hasta finales de los 2010. La POLÍTICA FRONTERIZA se basa en los tres ejes temáticos que se establecen en el artículo 47 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA²⁸, que son (i) la unidad del proceso de desarrollo e integración fronterizas; (ii) el desarrollo sostenible en la frontera, que a su vez incluye una serie de ejes secundarios como el desarrollo económico-productivo y la sostenibilidad político-institucional, este último eje de particular interés para el estudio de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, pues se refiere a la estabilidad y legitimidad de las instituciones en las regiones de fronteras; y (iii) la contribución a la soberanía, integridad territorial y a la identidad nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 74). Estos tres ejes quedan recogidos en el objetivo general de la POLÍTICA FRONTERIZA:

²⁸ Artículo 47 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA: “La Política de Fronteras se estructura en base a los siguientes tres ejes temáticos:

a. Eje 1. Unidad del proceso de desarrollo e integración fronterizas

Los procesos de desarrollo e integración fronterizas son simultáneos e interdependientes.

b. Eje 2. Desarrollo sostenible en la frontera

La promoción del desarrollo sostenible en frontera se orienta a conseguir el equilibrio dinámico entre todos los componentes de la sostenibilidad: en lo económico, sociocultural, ambiental, de convivencia con el país limítrofe y, en especial, el componente de la sostenibilidad político institucional o de gobernabilidad [...]

c. Eje 3. Contribución a la soberanía, integridad territorial e identidad nacional

Orientado a garantizar la presencia institucional del Estado en la frontera, su ocupación sostenible, el reforzamiento del sentimiento de pertenencia de la población de frontera a la Nación Peruana y la integración del desarrollo con la defensa y soberanía nacional”

Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 75).

Este objetivo general, a su vez, se declina en cuatro objetivos específicos y 29 lineamientos de política (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 76). De esos cuatro objetivos específicos, en el marco de esta investigación sobre los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, cabe señalar el objetivo específico 3, de integración competitiva en los espacios de frontera, que plantea “promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes, en el marco de los compromisos internacionales y como parte de un proceso interdependiente y simultáneo con la dinámica del desarrollo nacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 79). Efectivamente, los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos buscan, entre otros, elaborar políticas en torno al tránsito transfronterizo, cuya promoción a través de regímenes especiales es parte del lineamiento 2 que sirve de guía al objetivo específico 3 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 79). Asimismo, es necesario hacer referencia al lineamiento 6 de dicho objetivo, que orienta al fortalecimiento de las capacidades de autoridades e instituciones tanto públicas como privadas, así como la articulación de estas en redes que coadyuven al desarrollo de las zonas de frontera de los países respectivos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 79), ambos aspectos que servirán para el análisis posterior de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.

Por último, al señalar las entidades responsables de ejecutar el cumplimiento del objetivo específico 3, junto al MRE también figuran la

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 81). Es importante señalarlo por dos motivos. En primer lugar, enfatiza la naturaleza intergubernamental e intersectorial de las políticas de desarrollo e integración fronteriza, para las cual el MRE es el ente rector pero no el único ente responsable del cumplimiento de los objetivos de política, principio que está presente en el ámbito del desarrollo y la integración fronteriza desde la LOF del MRE en 2009 y que queda aun más de relieve al considerar las entidades responsables de los otros tres objetivos específicos de la POLÍTICA FRONTERIZA, que incluyen multitud de otros actores. En segundo lugar, estos cinco actores podrán figurar en el análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en el capítulo III, por lo que cabe señalar desde ya su inclusión en los instrumentos que dirigen la política de desarrollo e integración fronterizos del Perú.

Instrumentos de Gestión Sectoriales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Según el Decreto Supremo 019-2018-RE que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, el MRE debió adecuar sus planes estratégicos y operativas a lo dispuesto en la POLÍTICA FRONTERIZA (Segunda Disposición Complementaria Final). Esto se ve reflejado en los tres planes que se abordarán a continuación.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Relaciones Exteriores 2015-2025, Aprobado Mediante Resolución Ministerial 0657-2021/RE. En 2021 se aprobó la Ampliación del Horizonte Temporal del PESEM 2015-2021 al 2025. Dicho plan estratégico constituye el planeamiento de más largo plazo del MRE, e incluye la formulación de objetivos, metas y acciones estratégicas en materia de integración y desarrollo fronterizos.

El desarrollo y la integración fronterizos aparecen como acción estratégica en el objetivo estratégico 1, que busca el posicionamiento del Perú tanto a nivel regional como global, en tanto potencia regional emergente en los ámbitos bi- y multilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, p. 31). En efecto, la cuarta acción estratégica de dicho objetivo es “coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera a través de su participación equitativa en los procesos de integración con los países fronterizos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, p. 32), lo cual recoge el principio de sostenibilidad esbozado en la POLÍTICA FRONTERIZA (y luego en el desarrollo del contenido de la acción, también el principio de articulación intersectorial e intergubernamental). Es importante señalar que esta acción estratégica aparece en cuarto lugar después de una primera acción sobre la defensa de la democracia y los derechos humanos, una segunda sobre el fortalecimiento de las alianzas y asociaciones estratégicas del Perú y una tercera sobre el fortalecimiento del relacionamiento del Perú con Europa, lo cual indica la importancia del desarrollo y de la integración fronterizos en la política exterior del Perú. Las acciones estratégicas quinta y sexta también están relacionadas con la materia, al versar sobre la realización de Gabinetes Ministeriales con los países fronterizos y sobre los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (CENAF y CEBAF), respectivamente (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, pp. 32–33).

Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2022, Aprobado Mediante Resolución Ministerial 0536-2019/RE. El PEI del MRE plantea como segundo lineamiento principal de siete la ampliación de la cooperación con los países vecinos y el impulso del desarrollo y la integración fronterizos, con base en el diálogo político (en el marco del cual se podrían considerar, por ejemplo, los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos) y la realización de Gabinetes Binacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores,

2019, p. 5). Esto denota una priorización aun más alta de la temática fronteriza que la que se evidencia en el PESEM.

Por otro lado, también en línea con lo desarrollado en el PESEM, el PEI propone un primer Objetivo Estratégico relativo al fortalecimiento y a la ampliación de las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas, bajo el cual se ubica la acción estratégica 2 que apunta a “promover el desarrollo humano de la población fronteriza y la integración competitiva con los países limítrofes, a través de la articulación multisectorial e intergubernamental en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 8). Se propone, adicionalmente, un indicador para medir el avance en dicha acción estratégica, a saber, el porcentaje de mecanismos de integración fronteriza (e.g. los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos) activos en el periodo de reporte (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 8). Al 2022, dicho indicador debería alcanzar un cumplimiento del 94 %, lo cual correspondería a un aumento de 44 puntos porcentuales respecto a su valor en 2016 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 21).

Dicho indicador contrasta con el indicador propuesto en el PESEM para medir la variable de desarrollo e integración fronterizas de manera general, que consiste en el “ratio entre el índice de desarrollo humano de los distritos fronterizos del Perú respecto al IDH de los espacios equivalentes de los países limítrofes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021, p. 15). En realidad, siendo el indicador del PEI de orden institucional y el indicador del PESEM de orden social, se complementan mutuamente a la hora de elaborar una explicación lo más completa posible de la situación del desarrollo y la integración fronterizas del Perú, lo cual entra en línea con lo desarrollado en el marco teórico sobre la gobernanza de la integración transfronteriza englobando tanto elementos de

cooperación como de integración propiamente dicha, es decir, elementos tanto institucionales como sociales.

Plan Operativo Institucional (POI) Consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2022 del Ministerio de Relaciones

Exteriores, Aprobado Mediante Resolución Secretaría General 0865-

2021/RE. El POI asigna presupuesto a las acciones estratégicas del PEI para el año de ejecución correspondiente. Así, para 2022, el presupuesto total asignado a la acción estratégica 2²⁹ del Objetivo Específico 1 del PEI (AEI.01.02) fue de S/. 18 959 690, con S/. 12 013 181 correspondientes a la actividad operativa de “garantizar la promoción del desarrollo e integración fronteriza” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022a, p. 3) y S/. 6 946 509 a la actividad operativa de gestión de las ODE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022a, p. 11). Un desagregado de este presupuesto proyectado para 2023, 2024 y 2025 se puede encontrar en el Plan Operativo Institucional Multianual 2023-2025 del MRE.

Institucionalidad del Perú. Las instituciones del Perú directamente involucradas en el desarrollo y la integración fronterizos son la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), que pertenece funcionalmente a la Dirección General de América; las Oficinas Desconcentradas del MRE (ODE) en regiones fronterizas, que son nueve de las doce ODE que existen de manera global a 2022; y las misiones en el exterior en los países vecinos del Perú.

Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. La inclusión de la política de desarrollo e integración fronteriza como eje de la política exterior peruana resultó en el establecimiento de la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites en febrero 1999, a cuyo cargo estuvo la Secretaría Ejecutiva del CONADIF (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de

²⁹ AEI.01.02: “Promover el desarrollo humano de la población fronteriza y la integración competitiva con los países limítrofes, a través de la articulación multisectorial e intergubernamental en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p. 8).

Relaciones Exteriores, 2012, p. 2). En junio 2005 esta dirección se vuelve a constituir como la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo, antes de pasar a ser en 2011 la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), dependiente de la Subsecretaría de América, hoy la Dirección General de América (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, p. 2).

Efectivamente, dentro de la Dirección General de América, el artículo 69 del ROF del MRE señala que la DDF es “el ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza y participa en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras, en coordinación con los sectores que lo integran”. Entre algunas de las funciones señaladas en el ROF, se pueden destacar las siguientes:

[...] c) Formular, coordinar y ejecutar las acciones de política exterior en favor de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como coordinar en el ámbito de sus competencias las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas.

[...] e) Coordinar el diseño y las estrategias, planes y programas relativos a la Política Nacional de Fronteras e Integración Fronteriza, de conformidad con los lineamientos de la política exterior.

[...] g) Coadyuvar a la ocupación sostenible de los ámbitos de frontera, a la presencia efectiva del Estado y a la afirmación de la identidad nacional, en coordinación con las instituciones públicas y privadas.

h) Coordinar el diseño y las estrategias, planes y programas en materia de desarrollo fronterizo con las autoridades nacionales y gobiernos subnacionales competentes, así como brindar el apoyo técnico correspondiente.

i) Coordinar con los Órganos, las Oficinas Desconcentradas del Ministerio y los organismos públicos del sector, los lineamientos de política pertinentes a la participación de la sociedad civil, de las entidades

internacionales y de la cooperación técnica internacional relativos al desarrollo de las regiones de frontera, en el ámbito de su competencia. [...] o) Coordinar con las instancias del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador la ejecución de los programas y proyectos a favor de la integración fronteriza entre ambos países y el desarrollo de sus regiones de frontera (artículo 69 del ROF).

Cabe señalar que el MRE, a través de la DDF, es la única Cancillería de la región, junto con la colombiana, a la que le son asignadas tanto las funciones de integración como las de desarrollo (Ovando y Riquelme, 2020, p. 130), siendo lo usual que estas se encarguen al menos de la integración, dado el carácter bilateral o hasta multilateral de la integración en algunos casos latinoamericanos. Esto se evidencia en la selección de funciones de la DDF señaladas en el párrafo anterior, que incluyen funciones relativas tanto a la integración como al desarrollo fronterizos, así como en la división interna de la DDF, que cuenta con una Subdirección de Desarrollo Fronterizo y una Subdirección de Integración Fronteriza (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, p. 7).

Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2002 el MRE inició el proceso de creación de las ODE, como parte de los procesos de descentralización del Perú, con el fin de que participen en la ejecución de la POLÍTICA FRONTERIZA y que contribuyan de manera directa en “la gestión de iniciativas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza” (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, p. 5).

Según el ROF del MRE, las ODE dependen orgánicamente del

Despacho Viceministerial y, funcionalmente, de la DDF (artículo 135³⁰).

Efectivamente, en el artículo 69 relativo a las funciones específicas de la DDF, se señala la siguiente función: “n) Dirigir y supervisar a las Oficinas Desconcentradas del Ministerio en los ámbitos de su competencia y, promover las relaciones de dichas oficinas con los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil”. Según el artículo 135, las ODE cumplen tres funciones principales, la primera de las cuales es el impulso de la ejecución del desarrollo fronterizo del país (seguido por “la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial”, por un lado, y “el aprovechamiento donde concierna de los acuerdos de integración y cooperación del Perú”, por el otro). Esto incluye, por ejemplo, coordinaciones con autoridades subnacionales para el desarrollo de Comités de Frontera (Davila, 2018, p. 140). Adicionalmente, también cumplen labores de apoyo consular asistencia y promoción cultural.

En la actualidad, el MRE cuenta con 12 ODE, 9 en capitales de departamentos fronterizos (Cajamarca, Chachapoyas, Iquitos, Piura, Pucallpa, Puno, Puerto Maldonado, Tacna, Tumbes) además de 3 en las ciudades de Arequipa, Cusco y Trujillo. Para fines de esta investigación, cabe señalar en específico a las ODE de Tumbes, Piura, Cajamarca, Chachapoyas e Iquitos, que son las ODE con jurisdicción en los departamentos que conforman la frontera con Ecuador; y, en particular, a las ODE de Tumbes, Piura y Cajamarca, que

³⁰ Artículo 135 del ROF: “Las Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en diferentes puntos del país son órganos desconcentrados que dependen del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. Son responsables de impulsar la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente, en las zonas concernidas, de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación en los que participa el Perú, apoyando el proceso de descentralización del país. En coordinación con las áreas responsables de la sede central del Ministerio, las Oficinas Desconcentradas apoyan la labor consular, de asistencia humanitaria y de promoción comercial, así como la legalización de documentos extendidos en el exterior y en el Perú para que surtan efectos dentro y fuera del país, según corresponda. Las Oficinas Desconcentradas estarán ubicadas en la ciudad capital de cada departamento y tendrán como circunscripción el territorio del mismo. Una Oficina Desconcentrada puede abarcar más de un departamento en forma concurrente”

ocupan un rol central en el desarrollo de los tres Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, a pesar de haber sido creadas después de la firma del ACUERDO AMPLIO en 1998. En efecto, la ODE Piura fue creada en 2002, la ODE Tumbes en 2003 y la ODE Cajamarca en 2013.

Misiones Diplomáticas y Consulares del Perú en el Exterior. Según el artículo 136 del ROF del MRE:

Las embajadas son órganos del servicio en el exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de los órganos de línea en función a las materias que sean de su competencia. Son responsables de ejecutar la política exterior y de promover y defender los intereses del Estado y de las personas naturales y jurídicas nacionales en el extranjero, mediante su gestión en los ámbitos político, diplomático, económico, financiero, comercial, cultural, social y humanitario (artículo 136 del ROF).

Por su lado, el artículo 138 del ROF señala lo siguiente para las Oficinas Consulares:

Las Oficinas Consulares son órganos del servicio exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y coordinan con los órganos de línea aquellas materias que sean de su competencia. Son responsables de proteger los intereses del Estado y sus nacionales en sus respectivas jurisdicciones, así como de realizar las actuaciones consulares de conformidad con lo establecido en el Reglamento Consular (artículo 138 del ROF).

Así, dada la responsabilidad de tanto embajadas como oficinas consulares de proteger los intereses del Estado peruano, se puede colegir que las que se encuentren en países vecinos podrán contribuir con los procesos de desarrollo e integración fronteriza (Montaño, 2020, p. 52). Para fines de este

estudio, cabe señalar que este sería el caso de la Embajada del Perú en Quito y del Consulado General del Perú en Loja. En el caso particular del Consulado General del Perú en Loja, cabe aplicar el siguiente aporte de Montaña:

De manera especial, aquellos consulados peruanos ubicados cerca de las fronteras tienen un papel importante, por cuanto, al conocer la situación fronteriza y tener vínculos con las autoridades de los otros países, pueden colaborar con el desarrollo de mecanismos binacionales para el desarrollo e integración fronteriza (2020, p. 52).

Esto último se encuentra en línea con el Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (REGLAMENTO DE LOS COMITÉS), que indica que las Secciones Nacionales de cada Comité contarán con representantes de los Consulados cuya circunscripción abarca la circunscripción del Comité en cuestión³¹.

Balance de la Normativa e Institucionalidad Peruanas. Se puede apreciar en la normativa peruana sobre desarrollo e integración fronterizas un eje transversal que corre desde la Constitución Política de 1993 hasta el PEI, pasando por la LEY FRONTERIZA, de la que surge el SINADIF bajo la rectoría del CONADIF, encargadas de formular y ejecutar la POLÍTICA FRONTERIZA. Esta variada normativa y las estructuras que genera evidencian así la prioridad asignada por el Estado peruano al desarrollo y a la integración fronterizas, que termina por aterrizar en la misma estructura de la DDF, encargada tanto del desarrollo como de la integración. Sin embargo, cabe señalar que, aparte de una mención al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador en las funciones específicas de la DDF (inciso o del artículo 69 del ROF), no existe dentro de la normativa peruana referencias directas a los mecanismos binacionales creados por el ACUERDO AMPLIO, en particular, a los Comités de

³¹ Composición de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, p. 126-127.

Frontera Peruano-Ecuatorianos.

Normativa e Instrumentos de Ecuador

Constitución de la República del Ecuador (2008). Las principales menciones al asunto fronterizo dentro de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se encuentran en el artículo 423, único artículo del Capítulo Tercero sobre Integración Latinoamericana, a su vez parte del Título VIII sobre Relaciones Internacionales. La existencia de un capítulo entero dedicado a la participación de Ecuador dentro de los procesos de integración de la región, ubicado después del Capítulo Primero sobre Principios de las Relaciones Internacionales y del Capítulo Segundo sobre Tratados e Instrumentos Internacionales, indica su importancia dentro de la política exterior ecuatoriana. Efectivamente, dentro de dichos principios contenidos en el artículo 416 del Capítulo Primero, se señala en el numeral 11 que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: [...] 11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica (artículo 416 de la Constitución de la República del Ecuador).

Según el artículo 261 de la Constitución de Ecuador, el “Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 2. Las relaciones internacionales”. Así, los numerales 3 y 5 del mencionado artículo 423 recogen, dentro de una serie de otras temáticas, a los asuntos fronterizos:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

[...] 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.

[...] 5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (artículo 423 de la Constitución de la República del Ecuador).

El enfoque que la Constitución ecuatoriana otorga al asunto fronterizo se puede entender, por lo tanto, como doble: de cooperación con los países limítrofes, con base en una interpretación según la cual la armonización de las legislaciones nacionales respecto a los derechos y régimen fronterizo implica una estrecha colaboración con los países vecinos; y de protección de los derechos humanos de las poblaciones fronterizas. Este último punto constituye una modificación respecto al enfoque que la temática fronteriza ostenta en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en donde la problemática de las zonas de frontera es descrita como un asunto de desarrollo³². Esta visión de desarrollo, sin embargo, no está del todo ausente de la Constitución de Ecuador de 2008, pues en el artículo 249 del Título V sobre Organización Territorial del Estado se señala:

Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo

³² En la cuadragésima cuarta disposición transitoria de la Constitución ecuatoriana de 1998, por ejemplo, se señala que el “Estado impulsará, con los países limítrofes, convenios tendientes a promover el desarrollo de las zonas de frontera y a resolver problemas de identificación, cedulaación y tránsito de sus habitantes”.

socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos (artículo 249 de la Constitución de la República del Ecuador).

Ley Orgánica del Servicio Exterior (2006). A diferencia del MRE, que cuenta con una LOF y su Reglamento correspondiente, en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador (MREMH) se pueden ubicar ciertos elementos de la asignación de funciones que le corresponden dentro de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de Ecuador (LOSE), que son desarrollados en mayor detalle en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH (ESTATUTO ORGÁNICO), que será abordado en una sección posterior. Concretamente, la LOSE indica en el artículo 14³³ que el Departamento de Soberanía Territorial (hoy la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales) está a cargo de lo relativo a los límites y a las fronteras de Ecuador con sus países vecinos.

Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo (2018) y su Reglamento (2019). La Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo de Ecuador (LEY FRONTERIZA ECUADOR) plantea como objeto el establecimiento de mecanismos y la creación de instrumentos para “instituir un orden jurídico temporal para afianzar una cultura de paz y promover el desarrollo socioeconómico en los cantones fronterizos de la República del Ecuador”, entre otros a través de políticas integrales que fortalezcan la buena vecindad (artículo

³³ Artículo 14 de la LOSE: “Corresponden al Departamento de Soberanía Territorial los asuntos relativos a los límites y fronteras del Ecuador con los países vecinos, así como las cuestiones de soberanía territorial. Le competen, asimismo, la vigilancia y defensa de la integridad territorial y la dirección y supervigilancia de los trabajos de demarcación fronteriza, cuando los hubiere.

El Departamento de Soberanía Territorial conserva la mapoteca del Ministerio de Relaciones Exteriores y dirige la organización de ésta”.

1)³⁴. La formulación del objeto de la LEY FRONTERIZA ECUADOR constituye una evolución respecto a lo estipulado en el numeral 5 del artículo 423 de la Constitución de Ecuador de 2008, al incluir junto al afianzamiento de una cultura de paz y la garantía de los derechos humanos de las poblaciones fronterizas a la promoción del desarrollo socioeconómico de los cantones fronterizos. En el artículo 1 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR se profundiza más³⁵ tanto en el concepto de cultura de paz, al vincularlo con la erradicación de la violencia, como en el de desarrollo:

El presente Reglamento tiene por objeto el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, para lo cual establece los lineamientos para la planificación fronteriza, regulaciones para la conformación y el funcionamiento de los órganos multisectoriales en materia de desarrollo de fronteras, y organizar la actividad estatal en el ámbito de la cultura de paz, erradicación de la violencia en todas sus formas; y, el desarrollo productivo, comercial y socioeconómico en los cantones fronterizos de la República del Ecuador y sus respectivas parroquias rurales, dentro de la franja fronteriza establecida en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley (artículo 1 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR).

Respecto a los fines y objetivos de la LEY FRONTERIZA ECUADOR, es de particular interés para la presente investigación resaltar el numeral 2 del artículo 3, que indica como uno de los diez fines de la ley: “2. El fortalecimiento

³⁴ Artículo 1 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “Esta Ley tiene por objeto establecer los mecanismos, crear instrumentos e instituir un orden jurídico temporal para afianzar una cultura de paz y promover el desarrollo socioeconómico de los cantones fronterizos de la República del Ecuador y sus respectivas parroquias rurales, mediante la aplicación de políticas integrales que precautelen la soberanía, los recursos naturales, la biodiversidad, fortalezcan la interculturalidad y buena vecindad y garanticen el ejercicio de los derechos de las personas y colectivos de estos territorios”.

³⁵ Definiciones aún más profundas de cultura de paz y desarrollo socioeconómico en el contexto del desarrollo fronterizo se pueden hallar en el artículo 21 y en el artículo 29 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR, respectivamente.

de los vínculos de cooperación y buena vecindad con los demás cantones fronterizos de la franja y con las zonas de frontera de los países vecinos”. El numeral 5 del artículo 3 indica qué temáticas serían abordadas por dicha cooperación, al señalar que es fin de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “5. El desarrollo de los medios necesarios para la extensión y optimización de servicios para el desarrollo de las actividades económicas, agua potable, saneamiento, educación y salud, entre otros”. Sobre los objetivos, cabe señalar en específico los siguientes cuatro, que estipulan una prioridad para la integración binacional, el desarrollo de proyectos binacionales, la armonización de legislaciones en una serie de ámbitos (en línea con lo que indica el numeral 3 del artículo 423 de la Constitución de Ecuador de 2008) y el desarrollo del intercambio entre sectores de producción transfronterizos:

Son objetivos de esta Ley:

[...] 5. El mantenimiento de la paz y el impulso de la integración binacional, generando mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos;

[...] 11. La concreción de los proyectos de desarrollo binacionales, en particular aquellos relativos a la gestión y aprovechamiento de las cuencas hídricas y otras obras de infraestructura conjunta, y, la promoción del hermanamiento entre los gobiernos autónomos descentralizados transfronterizos a través de convenios relativos a sus competencias;

12. La armonización y equivalencia de la legislación con los países vecinos para equiparar los derechos de las personas, de modo que sus habitantes puedan gozar en el territorio de los Estados limítrofes de regímenes integrados de seguridad social, educación, salud, etc.;

13. El desarrollo del intercambio comercial entre los sectores productivos

transfronterizos bajo los principios de complementariedad y equidad, a través de medios tales como la homologación y simplificación aduaneras y de control en armonía con los demás países (artículo 3 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR).

Así, la LEY FRONTERIZA ECUADOR que, a diferencia de su equivalente en el Perú, no contiene el término “integración” en su denominación, no deja de contemplar el desarrollo fronterizo como estrechamente vinculado a la integración fronteriza y a la cooperación con sus países vecinos. La ejecución de este proyecto integracionista fronterizo corresponde a todas las instancias del gobierno, según lo dispone el artículo 2 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR:

Las disposiciones del presente Reglamento, serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del gobierno central, las instituciones del sistema financiero público y privado; y, los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentren en la franja de frontera establecida en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley (artículo 2 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR).

Asimismo, según el artículo 8 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR, su aplicación deberá observar lo estipulado en materia fronteriza en los acuerdos de paz y tratados fronterizos de Ecuador³⁶.

Finalmente, el artículo 16³⁷ de la LEY FRONTERIZA ECUADOR

³⁶ Artículo 8 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “Para la aplicación de la presente ley, se observarán de manera obligatoria, las normas de los acuerdos de Paz y otros tratados fronterizos, que hayan sido suscritos por el estado ecuatoriano con los países vecinos y que impliquen un tratamiento preferencial de las zonas de frontera. Conforme a los tratados y convenios internacionales, se permite el intercambio de productos destinados al uso o consumo doméstico entre las poblaciones fronterizas, libre de formalidades y del pago de tributos al comercio exterior, dentro de los límites definidos por la autoridad aduanera”.

³⁷ Artículo 16 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “La entidad encargada de la planificación nacional velará por el estricto cumplimiento de la aplicación de las normas de preferencia y estímulo contemplados en la presente ley a nivel de los diferentes sectores estatales involucrados, y conformará el Comité Intersectorial Nacional de

contempla la creación del Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras (COMINDEF), conformado por (i) representantes de los ministerios involucrados en el desarrollo fronterizo, (ii) representantes de todos los niveles de los Gobiernos Descentralizados fronterizos y (iii) representantes de la ciudadanía de las zonas fronterizas; y presidido por el representante del principal órgano encargado de la planificación nacional (a saber, la Secretaría Nacional de Planificación).

La función del COMINDEF es la articulación y evaluación de los programas fronterizos y la conducción de la política del Estado ecuatoriano en el ámbito fronterizo, la cual, de acuerdo al artículo 11³⁸ de la LEY FRONTERIZA ECUADOR, deberá constar dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuyos lineamientos en materia fronteriza serán brevemente desarrollados en la sección siguiente. Junto con el COMINDEF, la LEY FRONTERIZA ECUADOR también dispone en el artículo 17³⁹ la creación de Comités Intersectoriales Territoriales,

Desarrollo de Fronteras integrado con las autoridades de los ministerios respectivos o sus delegados, un representante por cada nivel de los Gobiernos Descentralizados fronterizos y dos representantes de la ciudadanía de las zonas fronterizas, electos a través de concurso de oposición y méritos, realizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El Comité Intersectorial del Desarrollo Fronterizo tendrá la función de articular y evaluar los programas, estrategias y proyectos fronterizos a ser aprobados y ejecutados por cada ministerio sectorial y será la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras.

El Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras estará presidido por el representante del órgano de Planificación Nacional y su funcionamiento estará regulado de acuerdo con su reglamento”.

³⁸ Artículo 11 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “En el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales, se establecerán políticas específicas para el buen vivir de la población fronteriza, que incluirán estrategias definidas para los cantones y parroquias [...]”

³⁹ Artículo 17 de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: La autoridad de la instancia desconcentrada que tiene a su cargo la planificación de cada región del país, conformará y presidirá Comités Intersectoriales Fronterizos, integrados con las autoridades territoriales de los ministerios involucrados en el desarrollo socioeconómico y la construcción de la cultura de paz o sus delegados, con los representantes de los gobiernos locales involucrados y, con representantes de las asambleas ciudadanas territoriales, los mismos que definirán las estrategias territoriales de desarrollo productivo local y propondrán para su aprobación, los programas, estrategias y proyectos que serán ejecutados por cada institución, considerando las particularidades de cada territorio fronterizo. Las estrategias territoriales de desarrollo productivo serán coordinadas y

afines a los comités de desarrollo e integración fronteriza regionales, provinciales y distritales del Perú, cuya función es definir estrategias territoriales de desarrollo que tomen en consideración las particularidades de cada territorio fronterizo. El Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR desarrolla en mayor detalle la estructura de ambos mecanismos, en la Sección Segunda sobre Régimen Institucional.

Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (2021), Aprobado

Mediante la Resolución N° 002-2021-CNP. Tal como se adelantó en la sección anterior, las políticas específicas en materia fronteriza deberán ser recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador⁴⁰, cuya versión vigente es el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Efectivamente, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 afirma que el mismo Plan debe articularse con una serie de instrumentos de planificación territorial diferenciada, entre ellos, los relativos a la Planificación Fronteriza⁴¹ (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 24). En la sección sobre Política Exterior, el Plan señala que el gobierno ecuatoriano tiene como prioridad fortalecer las relaciones con los países vecinos, manteniendo y profundizando los Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Binacionales con el Perú y Colombia, “promoviendo la adopción de agendas en materia de seguridad, comercio, cultura, turismo, movilidad humana, entre otros” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 94). Esta prioridad es señalada nuevamente en la descripción del Objetivo 16 del Plan (Promover la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos

gestionadas de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con sus competencias.

La integración y funcionamiento de los Comités Intersectoriales Territoriales se determinará en el reglamento general de esta Ley”

⁴⁰ Artículo 4 del Reglamento de la LEY FRONTERIZA ECUADOR: “En el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda de Política Exterior vigentes, se definirán políticas específicas, para viabilizar el desarrollo y la garantía de derechos de los territorios de la zona fronteriza”.

⁴¹ El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 no especifica exactamente qué instrumentos conformarían la Planificación Fronteriza.

de las personas en situación de movilidad humana) aunque, además de la prioridad otorgada al fortalecimiento de los vínculos de Ecuador con sus países vecinos, también se señala que “[...] las relaciones binacionales garantizarán la plena vigencia de los derechos y leyes del Ecuador y de los países vecinos; en el marco de la corresponsabilidad mutua generando espacios pacíficos y no conflictivos” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 99).

Instrumentos de Gestión Sectoriales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH (2017). Dentro de los procesos institucionales que señala el ESTATUTO ORGÁNICO para el MREMH, el proceso sustantivo⁴² relativo al desarrollo y a la integración fronterizos se ubica dentro del proceso de Gestión de Soberanía y Relaciones Vecinales, a cargo de la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales. La Gestión de Relaciones Vecinales y Soberanía se enmarca dentro del proceso de Gestión de Relaciones Exteriores. Concretamente, el ESTATUTO ORGÁNICO señala la siguiente misión para la Gestión de Soberanía y Relaciones Vecinales:

Definir, planificar y coordinar la gestión diplomática y política exterior en los temas relacionados a soberanía territorial, marítima, antártica, aérea y espacial, y en las relaciones bilaterales con los países fronterizos, de manera conjunta con las instituciones nacionales competentes, con la finalidad de fortalecer las relaciones vecinales y salvaguardar los intereses de soberanía nacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 13).

Las asignaciones y responsabilidades específicas del proceso de Gestión

⁴² Artículo 6 del ESTATUTO ORGÁNICO: “Son aquellos procesos [sustantivos] que realizan las actividades esenciales para proveer de los servicios y productos que se ofrece a sus clientes y/o usuarios, los mismos que se enfocan a cumplir la misión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana” (2017, p. 4).

de Relaciones Vecinales, ubicadas dentro del proceso mayor de Soberanía y Relaciones Vecinales, serán desarrolladas en la sección sobre institucionalidad de Ecuador en materia fronteriza, junto con las asignaciones y responsabilidades de las Coordinaciones Zonales y de las misiones de Ecuador en el exterior en materia fronteriza.

Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones

Exteriores y Movilidad Humana 2021-2025 (2021). El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021-2025 (PEI ECUADOR) señala como atribución del MREMH el “proponer las políticas de integración fronteriza, Andina, Suramericana, Latinoamericana y El Caribe, e impulsar su consenso y aplicación” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 6). De esa manera, dentro del Objetivo 2 del PEI ECUADOR, “Más Ecuador en el mundo, más mundo en el Ecuador”⁴³, está la Política 2, “Fortalecer las relaciones bilaterales y diversificarlas en función de los intereses del país”, que contiene la Estrategia 5, “Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a una mejor cooperación en asuntos marítimos y pesqueros, así como el desarrollo fronterizo y transfronterizo” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 33). La Política 2 viene acompañada, así como en el caso del PEI del MRE, de un indicador para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación, a saber, el “porcentaje de avance en la implementación de los compromisos binacionales con los países vecinos”, que se busca alcanzar en un 74 % para 2025 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 33). Cabe señalar también que el PEI ECUADOR identifica dentro de su análisis FODA las

⁴³ Este objetivo consiste en “Fortalecer las relaciones bilaterales, la participación en los organismos internacionales y en los mecanismos de integración, e incrementar la cooperación internacional no reembolsable en función de los intereses nacionales, preservando la soberanía, la paz, los derechos humanos y de la naturaleza” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022b, p. 32)

siguientes dos amenazas para la política exterior ecuatoriana, pertinentes tanto para la integración fronteriza como para el análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos en específico: en primer lugar, a la seguridad transfronteriza; y, en segundo lugar, a la “vulnerabilidad en la implementación de las agendas bilaterales por ausencia de mecanismos que definan y permitan el cumplimiento de acuerdos y negociaciones puntuales” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 28).

Plan Anual Comprometido 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2022) y Plan Operativo Anual Consolidado 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2022).

Según el PEI ECUADOR, el Plan Anual Comprometido (PAC) detalla “los objetivos, indicadores, metas y proyectos que serán gestionados durante el año” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 7), en cumplimiento con lo dispuesto por la Secretaría Nacional de Planificación; mientras que el Plan Operativo Anual (POA) consta de un consolidado de “la programación anual de objetivos, indicadores, metas, proyectos, actividades y presupuesto de cada unidad en el ejercicio fiscal” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022a, p. 7), información que queda registrada en los sistemas SIPLANIFICA y Gobierno por Resultados-GPR.

En cuanto a la integración fronteriza, el PAC señala para la Dirección de Relaciones Vecinales del MREMH (DRV) el siguiente objetivo:

Objetivo 2. Incrementar las relaciones bilaterales fronterizas MEDIANTE la emisión de lineamientos de la política exterior en el relacionamiento vecinal y la coordinación con las instituciones nacionales competentes para el cumplimiento de los compromisos binacionales en beneficio de los intereses nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022c, p. 182).

Este objetivo va acompañado del siguiente indicador, que figura también

en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 abordado anteriormente, bajo el Objetivo 16 sobre promoción de integración regional, evidencia del vínculo que existe entre la versión más reciente del Plan de Desarrollo Nacional de Ecuador y sus documentos de gestión institucionales: “E5.O16.P16.1.I3 Porcentaje de avance en la implementación de los compromisos binacionales con los países vecinos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022c, p. 182). Bajo este objetivo, el PAC también indica que actualmente está en ejecución el diseño y la implementación de un plan para el cumplimiento de los compromisos en los temas relativos a las relaciones vecinales, cuya fecha límite está prevista para el 31 de diciembre 2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022c, p. 182).

Finalmente, el POA recoge el mismo objetivo contemplado en el PAC, y detalla alguna de las actividades que realiza en ese sentido la DRV, por ejemplo, la participación en el Encuentro Presidencial y XIV Gabinete Binacional Perú-Ecuador que tuvo lugar en abril 2022, o la realización de eventos para el seguimiento de los mecanismos binacionales con Colombia y Perú.

Institucionalidad de Ecuador. Las instituciones ecuatorianas que cuentan con asignaciones y responsabilidades en materia de desarrollo e integración fronteriza son la Dirección de Relaciones Vecinales (DRV), que forma parte de la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales del MREMH; las Direcciones Zonales en regiones fronterizas, y, en particular, la Coordinación Zonal 7; y las misiones en el exterior de Ecuador en el Perú y en Colombia.

Dirección de Relaciones Vecinales. Dentro del proceso de Gestión de Soberanía y Relaciones Vecinales que se detalló en la sección sobre el ESTATUTO ORGÁNICO se encuentra, a su vez, el proceso específico de Gestión de Relaciones Vecinales que está a cargo de la DRV. Según el ESTATUTO ORGÁNICO, su misión consiste en:

Dirigir y gestionar los lineamientos de la política exterior en el relacionamiento vecinal, de manera conjunta con las instituciones nacionales competentes, a fin de fortalecer las relaciones bilaterales “fronterizas” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 15).

Esta misión se traduce en una serie de atribuciones y responsabilidades directamente vinculadas con la integración fronteriza:

- “[...] d) Coordinar y participar en negociaciones bilaterales, gabinetes bilaterales, comisiones de vecindad y demás mecanismos de la relación con Perú y Colombia;
- e) Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados de los compromisos definidos con Perú y Colombia;
- f) Efectuar el seguimiento y evaluar los resultados del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, Capítulo Ecuador;
- g) Elaborar estudios de diagnóstico y recomendar propuestas de solución a temas emergentes relativos a la relación bilateral con los países fronterizos;
- [...] i) Gestionar ante la comunidad internacional el financiamiento, ejecución y evaluación de ofertas de cooperación e implementación de proyectos y programas específicos de desminado humanitario, desarrollo e integración fronteriza y seguridad, entre otros;
- j) Contribuir en el ámbito diplomático para fortalecer la presencia del Estado en la zona fronteriza, en coordinación con las entidades nacionales competentes;
- k) Impulsar la formulación de programas y proyectos binacionales de desarrollo para las zonas de integración fronteriza [...] (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, pp. 15–16).

Dentro de estas responsabilidades que componen el proceso de la

Gestión de Relaciones Vecinales, cabe señalar que si bien varias de ellas están abocadas a la promoción del desarrollo fronterizo (por ejemplo, los incisos i y j), este proceso no es propiamente dicho el ente rector del desarrollo fronterizo, al no ser el MREMH quien preside el COMINDEF. Su enfoque está en el ámbito de la integración fronteriza, lo cual contrasta con el caso de la DDF del MRE que, como se vio es una de dos Cancillerías, junto con la colombiana, que asume un rol rector tanto en la integración como en el desarrollo fronterizo (Ovando y Riquelme, 2020, p. 130).

Cabe resaltar también las similitudes entre las funciones de la DDF y las asignaciones y responsabilidades de la DRV. Ambas están encargadas de formular y ejecutar acciones de política exterior en materia de integración fronteriza con los países vecinos, y ambas hacen mención directa dentro de sus funciones al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador.

Dicho ello, resulta necesario señalar también las diferencias entre los roles que cumplen la DDF en el MRE y la DRV en el MREMH. Además de la ya señalada diferencia respecto a que la DDF asume responsabilidades tanto en desarrollo e integración fronteriza mientras que la DRV únicamente asume responsabilidades relativas a la integración, otra diferencia importante radica en el lugar que ocupan la DDF y la DRV dentro de la Dirección General de América y la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales, respectivamente. En efecto, la DDF trabaja los temas de desarrollo e integración fronteriza de los cinco países limítrofes del Perú, mientras que la Dirección de América del Sur de la Dirección General de América cuenta con carpetas que se encargan por separado de la relación bilateral del Perú con cada uno de esos cinco países limítrofes. Es decir, existe en la Dirección General de América una división temática entre el desarrollo y la integración fronteriza y el resto de las agendas bilaterales con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, mientras que la DGV

se encarga de las relaciones bilaterales con el Perú y Colombia en su totalidad, incluidos el desarrollo y la integración fronteriza, dentro de la Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales. Al mismo nivel orgánico existe la Subsecretaría de América Latina y el Caribe, que se encarga del resto de la región. Este contraste en estructuras orgánicas refleja aproximaciones complementarias pero distintas del Perú y Ecuador en materia fronteriza, en tanto se aprecia la prioridad que ambos países le otorgan en la organización de sus respectivas Cancillerías, aunque con enfoques diferentes.

Direcciones Zonales. Según el ESTATUTO ORGÁNICO, las Direcciones Zonales cuentan con la misión de “coordinar la gestión desconcentrada y la prestación de servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el área de su jurisdicción” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 87). Concretamente, en el contexto de este estudio cabe señalar las siguientes dos atribuciones y responsabilidades:

- a) Representar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el área de su jurisdicción;
- b) Coordinar con entidades nacionales e internacionales, autoridades provinciales, seccionales y locales de su jurisdicción, los temas que requieran de una gestión interinstitucional para el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana y otras funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su jurisdicción (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 87).

Efectivamente, la Coordinación Zonal 7, que cuenta con jurisdicción en las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, ha tenido una participación activa en el desarrollo de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, en un trabajo conjunto con la actual DGV. Es así que la Coordinación Zonal 7 participó

en la XVI Reunión del Comité de Frontera El Oro-Tumbes y el IX Comité de Frontera Zamora Chinchipe-Cajamarca en 2019, “en un marco orientado a promover la cooperación, la integración y el desarrollo de la integración fronteriza” (Coordinación Zonal 7 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020, p. 12).

Misiones Diplomáticas y Consulares de Ecuador en el Exterior. El ESTATUTO ORGÁNICO señala que la misión para las embajadas de Ecuador en el exterior es ejercer la representación oficial del Ecuador ante el Estado en que se encuentren acreditadas y profundizar la inserción estratégica del país en el contexto internacional, a fin de promover la armonía de sus relaciones, proteger los intereses nacionales y de los ciudadanos/as ecuatorianos/as en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 91).

La protección de los intereses del Estado ecuatoriano también está recogida en la misión de las oficinas consulares: “Proteger los derechos e intereses del Estado ecuatoriano y su población migrante en el área de su circunscripción y prestar servicios consulares de manera eficiente y oportuna” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2021, p. 95). Tomando en cuenta las misiones de ambas entidades, se deduce, al igual que en el caso peruano, que tanto la Embajada de Ecuador en Lima como el Consulado de Ecuador en Tumbes participan en los asuntos relativos al desarrollo y a la integración fronterizas, lo cual eventualmente podría abarcar también las reuniones de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.

Balance de la Normativa e Institucionalidad Ecuatorianas. Al igual que en el caso peruano, se puede apreciar un eje en materia de desarrollo e integración fronteriza que parte de la Constitución de Ecuador de 2008 hasta los documentos de gestión del MREMH, aunque cabe resaltar que el MREMH únicamente asume responsabilidades en el ámbito de la integración fronteriza

(efectivamente, es la Secretaría Nacional de Planificación que preside el COMINDEF, ente rector del desarrollo fronterizo en Ecuador). Cabe señalar también que el MREMH trabaja los asuntos de integración fronteriza en conjunto con los demás temas que componen las agendas bilaterales con el Perú y con Colombia, dentro de la DRV.

Adicionalmente, cabe mencionar que Ecuador maneja un concepto más detallado del desarrollo y de la integración fronterizos. En efecto, además de ser entendidos como motor de desarrollo sostenible, Ecuador también estipula en su normativa que considera al desarrollo y a la integración fronterizos como una forma de garantizar los derechos humanos de las poblaciones fronterizas y una manera de promover una cultura de paz y erradicar la violencia en las zonas fronterizas. Al igual que en el caso peruano, sin embargo, no existe mayor mención a los mecanismos de integración fronteriza contemplados en el ACUERDO AMPLIO, más allá de una referencia al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, Capítulo Ecuador en el ESTATUTO ORGÁNICO.

Tabla 5: normativa comparada en materia de desarrollo e integración fronteriza del Perú y Ecuador

Tipo de normativa/instrumento	Normativa e instrumentos del Perú	Normativa e instrumentos de Ecuador	Principales similitudes	Principales diferencias
Constitucional	Constitución Política del Perú (1993) (art. 44, 118.11, 166, 198)	Constitución de la República del Ecuador (2008) (art. 249, 261, 423.3, 423.5)	Prioridad de los asuntos fronterizos dentro de la política exterior	Enfoque del Perú en desarrollo e integración fronteriza, mientras que el de Ecuador es de garantía de derechos humanos
Legal	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) (art. 4.2.a y 4.2.d)			
	Ley de Organización y Funciones del MRE (2009) (art. 6.14, 6.15, 16) y Reglamento (2010) (art. 3, 69)	Ley Orgánica del Servicio Exterior (2006) (art. 14) (detalle de funciones del MREMH contenidas en Estatuto Orgánico)*	Ambas Cancillerías están a cargo de la integración fronteriza	El MRE es el ente rector del SINADIF, es decir, está a cargo también del desarrollo fronterizo
	Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011) y Reglamento (2013)	Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo (2018) y Reglamento (2019)	Énfasis en la creación de mecanismos para el desarrollo e integración (e.g. CONADIF en Perú y COMINDEF en Ecuador) y el deber de todos los niveles de gobierno de promoverla	Ecuador agrega el desarrollo de una cultura de paz y la erradicación de la violencia en las fronteras como objetivos del desarrollo fronterizo, además del desarrollo socioeconómico En el Perú, MRE ente rector de COMINDEF, mientras que en Ecuador es la Secretaría Nacional de Planificación
Instrumentos nacionales	Acuerdo Nacional (2002) (Primer			

	Objetivo, Sexta Política, c y d)			
	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2011) (Eje Estratégico 3, punto 3)	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (2021) (Objetivo 16)	Reconocimiento de la importancia de generar agendas comunes con los países vecinos	Mayor énfasis por parte del Perú en desarrollo e integración fronteriza en específico
	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (2018)			
Instrumentos sectoriales de los Ministerios de Relaciones Exteriores		Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MREMH* (2021)		
	Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Relaciones Exteriores 2015-2025 (2021)			
	Plan Estratégico Institucional (PEI) del MRE 2020-2022 (2019)	Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021-2025 (2022)	Estrategias para el desarrollo y la integración fronteriza	La estrategia peruana se enmarca dentro de la POLÍTICA FRONTERIZA Indicadores de seguimiento distintos Horizontes temporales distintos
	Plan Operativo Institucional (POI) Consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2022 del MRE (2022)	Plan Anual Comprometido 2022 del MREMH (2022) y Plan Operativo Anual Consolidado 2022 del MREMH (2022)		

Elaboración propia con base en las normas e instrumentos de gestión correspondientes.

* Se ha comparado el contenido de la LOF con el del ESTATUTO ORGÁNICO, por referirse ambos a las funciones de sus respectivos Ministerios, aunque no correspondan a un tipo jurídico equivalente.

Balance de la Normativa e Institucionalidad Comparadas

El Perú y Ecuador cuentan ambos con cuerpos normativos e instituciones que denotan una clara prioridad para el desarrollo y la integración fronterizos. Ambos países cuentan con una ley específica para los asuntos fronterizos y estructuras como el CONADIF y el COMINDEF que buscan cohesionar las iniciativas en ese sentido a nivel nacional. En ambos casos, las Cancillerías de los dos países juegan un rol crucial en este ámbito a través de la DDF y la DRV, sus entidades desconcentradas, sus consulados y sus embajadas en el exterior.

No obstante, se pueden señalar algunas diferencias entre las aproximaciones de ambos países. Por ejemplo, si bien la LEY FRONTERIZA se promulgó siete años antes que la LEY FRONTERIZA ECUADOR, esta última ley presenta un desarrollo conceptual más elaborado de desarrollo e integración fronterizos, al vincular el desarrollo sostenible de las zonas de frontera con la garantía de los derechos humanos, y señala objetivos del Estado ecuatoriano con ese fin. El Perú, en cambio, a diferencia de Ecuador, cuenta con una POLÍTICA FRONTERIZA, que busca aterrizar esta prioridad del Estado peruano en planes, programas y proyectos específicos. El ente rector encargado de diseñar e implementar la POLÍTICA FRONTERIZA es el CONADIF, cuya Secretaría Ejecutiva está a cargo de la DDF del MRE (es decir, la DDF tiene asignada funciones tanto de desarrollo como de integración fronterizos), a diferencia de su contraparte en Ecuador, el COMINDEF, que es presidido no por el MREMH, sino por la Secretaría Nacional de Planificación.

Otra diferencia importante a nivel de Cancillerías es que ahí donde la DRV del MREMH trata las agendas bilaterales con el Perú y con Colombia como un todo que integra los asuntos de desarrollo e integración fronteriza, la DDF del MRE está únicamente encargada de los asuntos relativos a dichas materias, con la Dirección de América del Sur encargándose de los demás asuntos de la agenda bilateral.

Por último, resalta que tanto para el Perú como para Ecuador, no se observan mayores puntos de encuentro entre las respectivas normativas en materia de desarrollo e integración fronteriza con los conceptos, los mecanismos y los compromisos asumidos en el ACUERDO AMPLIO. Esto último será tomado en cuenta en el capítulo III, que entrará a analizar los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, empleando los conceptos teóricos y normativos esbozados en este capítulo y las pautas metodológicas desarrolladas en el capítulo siguiente.

Capítulo II: Metodología

Problema de Investigación

¿Cómo se ha caracterizado el desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (Tumbes-El Oro, Piura-Loja, Cajamarca-Zamora Chinchipe) entre 1998 y 2022, dentro de los procesos de integración con Ecuador?

Problemas de Investigación Específicos

(i) ¿Qué papel ocupan los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de la estructura de integración contemplada en los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998?

(ii) ¿Cómo se han desarrollado los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos entre 1998 y 2022?

(iii) ¿Qué rol deberán cumplir los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos a futuro dentro de los procesos de integración con Ecuador y dentro de la relación bilateral de manera más amplia?

Hipótesis General

El desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos no ha sido igual entre los tres Comités de Frontera, siendo el de Tumbes-El Oro el de mayor dinamismo y regularidad, el de Cajamarca-Zamora el de menor y el de Piura-Loja en una situación intermedia. Para los tres Comités, el número de los temas abordados en la agenda y de los compromisos asumidos en las reuniones ha visto un fuerte incremento a lo largo de sus 24 años de operación, que han ido más allá de su mandato inicial de abordar asuntos de régimen fronterizo. Además de ello, los Comités de Frontera demuestran algunas dificultades en su funcionamiento, específicamente respecto a la fijación de metas, la rendición de cuentas, el seguimiento y su relación con la estructura global de mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador.

Hipótesis Específicas

(i) Los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos ocupan el lugar más cercano al nivel local dentro de la estructura de integración creada en el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. A través de ella se canalizan los acuerdos asumidos y las demandas generadas en materia de régimen fronterizo a las instancias de nivel político más alto de la estructura de integración.

(ii) En términos de agenda de intervención transfronteriza común, en los tres Comités de Frontera se identifica un fuerte compromiso conjunto y visión común respecto a la integración fronteriza entre el Perú y Ecuador y sus beneficios. La fijación y planificación de metas por lo general no es clara, evidenciado por la proliferación de temáticas abordadas en las reuniones y su incremento en número. La identificación de actores clave y tomadores de decisión tampoco es clara, al igual que la rendición de cuentas, que no permite realizar un adecuado seguimiento. Adicionalmente, los Comités de Frontera no han logrado evolucionar con el tiempo para asegurar su funcionalidad, especialmente durante los años de pandemia (2020-2022). Sí se observa, sin embargo, la inserción de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de un modelo multinivel y variado, lo cual indica un potencial de crecimiento.

(iii) Los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos deben volver a orientar su enfoque a asuntos estrictamente de régimen fronterizo y transferir los puntos de agenda y compromisos asumidos en otros ámbitos a los Comités Técnicos Binacionales (CTB) correspondientes, lo cual permitirá dotar a los Comités de Frontera de mayor dinamismo, mayor regularidad y mayor capacidad de *enforcement* de los compromisos asumidos. Esto implica una búsqueda de mayor claridad en la agenda de integración transfronteriza común entre el Perú y Ecuador, además de una adecuada articulación de los Comités de Frontera con el CTB de Régimen Fronterizo (CTB FRONTERIZO), en específico, y con los demás CTB para la reasignación de asuntos a abordar, de manera general.

Tipo y Diseño de la Investigación

La presente investigación fue de la modalidad de investigación-acción, que según Ñaupas et al. (2013) implica “un conocimiento de la realidad” que “no se descubre ni se posee”, sino que resulta de la transformación objetiva y subjetiva que tiene lugar dentro del proceso mismo de investigación (p. 368). En lo que concierne a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, esto significó que, tanto a través de un análisis de las actas (elemento objetivo) como de las percepciones de las entrevistadas y entrevistados recogidas en las entrevistas (elemento subjetivo), se pudo proceder con una transformación o “acción”, a saber, propuestas de mejora para el desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos.

En cuanto al diseño, fue eminentemente de análisis documental (Ñaupas, 2013, p. 414), pues se basó en su mayor parte en el análisis de las actas, complementado por la información recogida en las entrevistas. Todo ello se ejecutó bajo un enfoque cualitativo, cuya característica principal fue una retroalimentación constante entre la recolección y análisis de los datos y las preguntas de investigación e hipótesis, dentro de un proceso mayor de interpretación y de un movimiento lógico más amplio de orden inductivo, desde lo empírico hacia lo teórico (Hernández, 2014, pp. 7-8). Dentro de la modalidad de investigación-acción, esta retroalimentación y naturaleza holística del recojo y análisis de la información de la investigación cualitativa que no reduce la totalidad del fenómeno únicamente a sus partes constitutivas (Hernández, 2014, p. 9) desembocó en última instancia en propuestas de mejora para los Comités de Frontera.

Sujetos de Estudio

La unidad de observación de dicho estudio fueron los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, a los cual se aproximó a través del análisis de dos juegos de actas y de entrevistas con 13 actores clave. La unidad de análisis

del estudio fue el desempeño de los Comités de Frontera desde su creación en 1998 hasta la fecha, en línea con lo que plantea Hernández sobre los procesos, entendidos como “conjuntos de actividades, tareas o acciones que se realizan o suceden de manera sucesiva o simultánea con un fin determinado” (Hernández et al., 2014, p. 398), como tipo de unidad de análisis.

Respecto a las actas, el primer juego abarcó la totalidad de las actas de las reuniones de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana y las tres actas de las últimas reuniones del CTB FRONTERIZO. Dichas actas permitieron realizar un análisis panorámico del desarrollo de los Comités de Frontera, es decir, desde los niveles más altos de decisión de los mecanismos de integración del ACUERDO AMPLIO. Dicho análisis permitió una primera evaluación de los criterios de gobernanza transfronteriza relativos a la existencia de compromiso conjunto y visión común, de una estructura organizacional estable y de un modelo multinivel. Se optó por emplear las actas de la Comisión de Vecindad y no las del CTB FRONTERIZO para evitar duplicar esfuerzos, pues las primeras recogen ya los informes del CTB FRONTERIZO sobre los Comités, a la vez que emiten instrucciones para su funcionamiento. Únicamente se recurrió a las actas de las tres últimas reuniones del CTB FRONTERIZO con el fin de agregar información esencial al análisis de las actas de la Comisión de Vecindad, y de complementar la visión panorámica hasta 2016, pues el último encuentro de la Comisión de Vecindad tiene lugar en 2015. También se incluyeron seis actas del EPGB en el análisis, empleándose una de ellas para la descripción previa de los mecanismos de integración fronteriza.

El segundo juego de actas fue el de las reuniones de los mismos Comités de Frontera, que se obtuvieron para 2008 en adelante (ver tabla 6), que sirvieron para evaluar el resto de los criterios de gobernanza transfronteriza.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas sobre los Comités de Frontera a 13 entrevistadas y entrevistados clave, tanto del Perú como de Ecuador (ver tabla

7).

Tabla 6: documentos analizados (actas)

	Mecanismo	Número de actas analizadas	Fechas que abarcan las actas
Análisis panorámico de los Comités de Frontera			
1	Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador	6	2010, 2012, 2016, 2017, 2019 y 2022
1	Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana	14	1999-2015
2	Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas	3	2014-2016
Análisis específico de los Comités de Frontera			
3	Comité de Frontera Tumbes-El Oro	13	2008-2019
4	Comité de Frontera Piura-Loja	8	2011-2019
5	Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe	9	2009-2019
TOTAL DE ACTAS		53	1999-2022

Tabla 7: entrevistadas y entrevistados

	Entrevistado	Fecha de la entrevista	Principales temáticas abordadas
1	Ministro Raúl Hidalgo, Director Adjunto de la Academia Diplomática del Perú (anteriormente Subdirector de Países Andinos del MRE)	15/6/2022	Aspectos generales de los Comités de Frontera Perú-Ecuador
2	Doctor Luis Oliveros, Especialista de la DDF del MRE	23/8/2022	Naturaleza de la frontera Perú-Ecuador y aproximación general a la integración fronteriza Perú-Ecuador
3	Embajador Javier Sánchez-Checa, Director de la ODE Piura	29/9/2022	Rol de la ODE Piura en el desarrollo del Comité de Frontera Piura-Loja

4	Ministro Consejero Luis Felipe Solari, Director de la ODE Amazonas (anteriormente Director de la ODE Tumbes)	19/10/2022	Rol de la ODE Tumbes en el desarrollo del Comité de Frontera Tumbes-El Oro
5	Ministro Consejero Eliot Gaviria, Director de la ODE Cajamarca	21/10/2022	Rol de la ODE Cajamarca en el desarrollo del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe
6	Segunda Secretaria Kory del Carpio, Funcionaria de la DDF del MRE	26/10/2022	Principales retos y oportunidades de los Comités de Frontera
7	Embajador Carlos Chocano, Director General de América del MRE	26/10/2022	Principales retos de los Comités de Frontera y articulación con demás mecanismos de integración
8	Señor Jorge Paredes, Funcionario del Gobierno Regional de Cajamarca	27/10/2022	Importancia del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe para el GORE Cajamarca
9	Embajador Eduardo Zeballos, Director de América del Sur del MRE	28/10/2022	Situación de la frontera Perú- Ecuador y relación de los Comités con demás mecanismos de integración
10	Doctora Lorena Donoso, Experta de la DRV del MREMH (en calidad personal)	02/11/2022	Integración y desarrollo fronterizo en Ecuador y rol de los Comités de Frontera
11	Ministro Consejero Alfonso Paz Soldán, Director de la ODE Tumbes	04/11/2022	Rol de la ODE Tumbes en el desarrollo del Comité de Frontera Tumbes-El Oro y funcionamiento general
12	Ministro Mario Bustamente, Plan Binacional Perú-Ecuador	04/11/2022	Vínculos entre el Plan Binacional y los Comités de Frontera
13	Primera Secretaria Juniza Castillo, Cónsul del Perú en Loja	08/11/2022	Rol del Consulado del Perú en Loja en los Comités de Frontera

Herramientas de Recojo de Información

En el presente trabajo se emplearon dos herramientas principales de investigación: (i) una lista de cotejo para el análisis de las actas de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, cuyo producto final son las matrices de sistematización de los tres Comités de Frontera que se encuentran en los Anexos 2, 3 y 4; y (ii) una guía de entrevistas ubicada en el Anexo 1, inspirándose esta herramienta en las técnicas de recojo de información

empleadas por Saba para investigar los retos de la integración y el desarrollo en la frontera entre el Perú y Ecuador (1999, p. 2). La información recogida a través de las actas fue sistematizada con el programa Microsoft Word.

Capítulo III: Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos: Contexto, Análisis y Perspectivas

Situación de la Frontera Perú-Ecuador en Tumbes, Piura y Cajamarca

A grandes rasgos, en esta sección se buscará esbozar una descripción de los flujos existentes entre el Perú y Ecuador en su frontera común, con base en las categorías presentadas por Wong Villanueva et al.⁴⁴, para determinar la fortaleza de la integración fronteriza. Al determinar ello, se podrá evaluar también si se cumple con el primero de los dos factores para evaluar la calidad de esquemas de cooperación transfronteriza que proponen Dilla y Contreras (2021), a saber, la existencia de fuertes flujos en la frontera⁴⁵. Se abordará, en primer lugar, los flujos y construcción institucionales, que se refiere tanto a la existencia de legislación transfronteriza y estructuras multinivel, por un lado, como a la generación de instituciones o mecanismos que coadyuven a la convergencia territorial, por el otro. Enseguida se abordarán los flujos económicos y cohesión socioeconómica, es decir, el incremento de bienestar a través de las fronteras; los flujos migratorios; y, por último, los flujos ambientales, que se refieren a la colaboración en explotación de recursos naturales.

Según la página web del Capítulo Ecuador del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, la ZIF establecida por intercambio de notas verbales entre el Perú y Ecuador en 2003 está conformada por las regiones y las provincias que constituyen las circunscripciones de los Comités de Frontera, a saber Tumbes, Piura y Cajamarca por el lado peruano; y El Oro, Loja y Zamora Chinchipe por el lado ecuatoriano. También son parte del ZIF las regiones peruanas de Amazonas y Loreto, y las provincias ecuatorianas de Santiago Morona, Pastaza, Napo, Sucumbíos y Orellana.

⁴⁴ Tabla 4, pp. 47-48.

⁴⁵ El segundo factor es la solidez de la relación bilateral, a la cual se hará una aproximación en la sección siguiente sobre la estructura de los mecanismos de integración fronteriza con Ecuador.

Figura 2: Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Perú



Fuente: Capítulo Ecuador del Plan Binacional de Desarrollo de Región Fronteriza
<https://planbinacional.org.ec/area-de-intervencion/>

Las cifras que brinda la figura 2, actualizadas según proyecciones al 2020 del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú y del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador, darían una población total en el territorio peruano de la ZIF de 3 365 686 personas y para la población total en el territorio ecuatoriano de 2 005 759 personas, respectivamente (ver Tablas 8 y 9). En total, esto corresponde a un total de 5 371 445 personas en la ZIF Ecuador-Perú en 2020.

Respecto a las poblaciones de las circunscripciones de los Comités de Frontera en específico, cabe señalar que el total de las poblaciones de los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca corresponden al 12 % de la población total del Perú, mientras que el total de las poblaciones de las

provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe corresponden al 8 % de la población total de Ecuador. Asimismo, cabe resaltar que el 54 % y el 55 % de la población es menor de 30 años para los departamentos del Perú y las provincias de Ecuador citados, respectivamente, lo cual indica que la población que abarcan los tres Comités de Frontera es en general joven.

Tabla 8: población en los departamentos del Perú que conforman las circunscripciones de los Comités de Frontera, por sexo y grupos de edad, 2020

DEPARTAMENTO	HOMBRES	MUJERES	MENORES DE 30	DE 30 A 65	MAYORES DE 65	POBLACIÓN TOTAL
TUMBES	54 %	46 %	48 %	44 %	7 %	251 521
PIURA	50 %	50 %	52 %	40 %	8 %	2 047 954
CAJAMARCA [1]	50 %	50 %	57 %	37 %	6 %	1 453 711
TOTAL CIRCUNSCRIPCIONES COMITÉS	50 %	50 %	54 %	39 %	7 %	3 753 186
TOTAL ZIF PERÚ [2]						3 365 686
TOTAL PERÚ						32 625 948
PORCENTAJE POBLACIÓN CIRCUNSCRIPCIONES COMITÉS DE FRONTERA/ POBLACIÓN PERÚ						12 %

Fuente: Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento, 1995-2030, Boletín de Análisis Demográfico N°39 del INEI; Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Departamento, Provincia y Distrito, 2018-2020, Boletín Especial N°26 del INEI

[1] Esto incluye toda la población del departamento, y no solo de las provincias de Jaén y San Ignacio que son las únicas de Cajamarca que forman parte de la ZIF, pues el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS indica que la circunscripción administrativa de los Comités de Frontera abarca todo el nivel departamental (artículo 2 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

[2] El lado peruano de la ZIF incluye la totalidad de los departamentos de Tumbes y Piura, y:

- En Cajamarca, las provincias de Jaén y San Ignacio;
- En Amazonas, las provincias de Bagua, Condorcanqui y Utcubamba;
- En Loreto, la provincia de Loreto y los distritos de Iquitos, Alto Nanay, Fernando Lores, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchana y Torres Causana (en la provincia de Maynas); el distrito de Lagunas (en la

provincia de Alto Amazonas); los distritos de Barranca, Manseriche, Morona y Pastaza (antes parte de la provincia de Alto Amazonas, ahora de la provincia de Datem del Marañón, creada en 2005); y el distrito de Pebas (provincia de Ramón Castilla).

Tabla 9: Población en las provincias de Ecuador que conforman las circunscripciones de los Comités de Frontera, por sexo y grupos de edad, 2020

PROVINCIA	HOMBRES	MUJERES	MENORES DE 30	DE 30 A 65	MAYORES DE 65	POBLACIÓN TOTAL
EL ORO	51 %	49 %	53 %	40 %	8 %	715 751
LOJA	49 %	51 %	55 %	35 %	10 %	521 154
ZAMORA CHINCHIPE	52 %	48 %	63 %	32 %	5 %	120 416
TOTAL CIRCUNSCRIPCIONES COMITÉS	50 %	50 %	55 %	37 %	8 %	1 357 321
TOTAL ZIF ECUADOR [3]						2 005 759
TOTAL ECUADOR						17 510 643
PORCENTAJE POBLACIÓN CIRCUNSCRIPCIONES COMITÉS DE FRONTERA/ POBLACIÓN ECUADOR						8 %

Fuente: Proyecciones Poblaciones del INEC

[3] El lado ecuatoriano de la ZIF incluye la totalidad de las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Santiago Morona, Orellá, Pastaza, Sucumbíos y Napo.

Por último, cabe mencionar que dentro del lado peruano de la ZIF existe un área crítica de frontera⁴⁶, conformada por los distritos de Huarango y San José de Lourdes de la provincia de San Ignacio del departamento de Cajamarca⁴⁷.

⁴⁶ La Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 005-2018-RE, que establece acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera, plantea dos criterios para determinar las áreas críticas de frontera: (i) el alto grado de desarticulación, exclusión y pobreza; y (ii) la existencia de problemas de implicancia transfronteriza.

⁴⁷ La Resolución Ministerial n° 0139-2022-RE modifica los Anexos del Decreto Supremo N° 005-2018-RE y agrega Huarango y San José de Lourdes al listado de áreas críticas de frontera actualizada, llevando el total a 13 áreas críticas de frontera.

Flujos y Construcción Institucionales

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (ACUERDO AMPLIO) son un buen ejemplo de flujo institucional tanto en términos de legislación transfronteriza como de generación de instituciones. En efecto, el artículo 14 plantea lo siguiente sobre los pasos de frontera:

En adición a los pasos de frontera terrestres existentes en Aguas Verdes-Huaquillas y en La Tina-Macará, las Partes convienen en habilitar nuevos pasos de frontera en Cariamanga-Ayabaca, Lalamor-El Alamor y Zumbamballe, los que deberán entrar en funcionamiento en un plazo no mayor de 180 días (artículo 14 del ACUERDO AMPLIO).

Por otro lado, el artículo 15 instruye la instalación de Centros Nacionales de Frontera (CENAF) – denominados Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) después de la Decisión 502 de la CAN en 2001 – en ciertos pasos de frontera:

Se instalarán los Centros Nacionales de Frontera, CENAF, donde la realidad vecinal lo requiera. Los primeros CENAF serán construidos en los pasos de frontera Aguas Verdes-Huaquillas y La Tina-Macará.

Posteriormente se construirán CENAFS en Lalamor-El Alamor y Zumbamballe (artículo 15 del ACUERDO AMPLIO).

Así, en la actualidad se encuentra habilitado un CEBAF entre el Perú y Ecuador, situándose este y los tres CEBAF aún por construirse en cada uno de los cuatro Ejes Viales que el Perú comparte con Ecuador. Estos Ejes Viales, hoy en día operativos, junto con un quinto Eje Vial cuya vía óptima está aún por definirse, fueron contemplados también en el ACUERDO AMPLIO, en específico en el Punto A.3 sobre Interconexión Vial del Anexo 5 sobre los Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. El detallado de los CEBAF y los Ejes Viales entre el Perú y Ecuador se puede ver en la tabla 10,

donde se puede observar que los cuatro CEBAF, tanto los construidos como los que aún están por construir, deberán situarse en las circunscripciones de los tres Comités de Frontera.

Tabla 10: situación de los CEBAF a construirse en cada Eje Vial entre el Perú y Ecuador

Eje Vial	CEBAF	Circunscripción Comité de Frontera	Estado del CEBAF
Eje Vial 1: Piura – Guayaquil	Aguas Verdes – Huaquillas	Tumbes – El Oro	Habilitado y operativo desde 2011
Eje Vial 2: Sullana – Arenillas	El Alamor - Lalamor	Piura – Loja	Etapas de preinversión finalizada
Eje Vial 3: Sullana–Loja	La Tina-Macará	Piura – Loja	Pendiente de condiciones de operatividad y entrega
Eje Vial 4: Saramiriza – Loja	Namballe - Zumba	Cajamarca – Zamora Chinchipe	Etapas de preinversión finalizada

Fuente: adaptación con base en Wong Gálvez, 2021, p. 93

Flujos Económicos y Cohesión Socioeconómica

Según Chiriboga, los Acuerdos de Paz de 1998 contribuyeron a un desarrollo económico y social entre el Perú y Ecuador, principalmente en el ámbito fronterizo (2009, p. 251). Así, Chiriboga indica que el “intercambio comercial Ecuador-Perú tuvo un crecimiento significativo en la última década, pasó de 298 millones en 1998, a dos mil millones, diez años después” (2009, pp. 251–252). En esa misma línea, Fairlie indica que:

Desde la firma del Acuerdo de Paz [sic] entre el Perú y el Ecuador, el volumen comercial de exportaciones peruanas aumentó desde 1998 a 2017 en 664 % (pasando de 106.4 a 812.7 millones de dólares). Algo

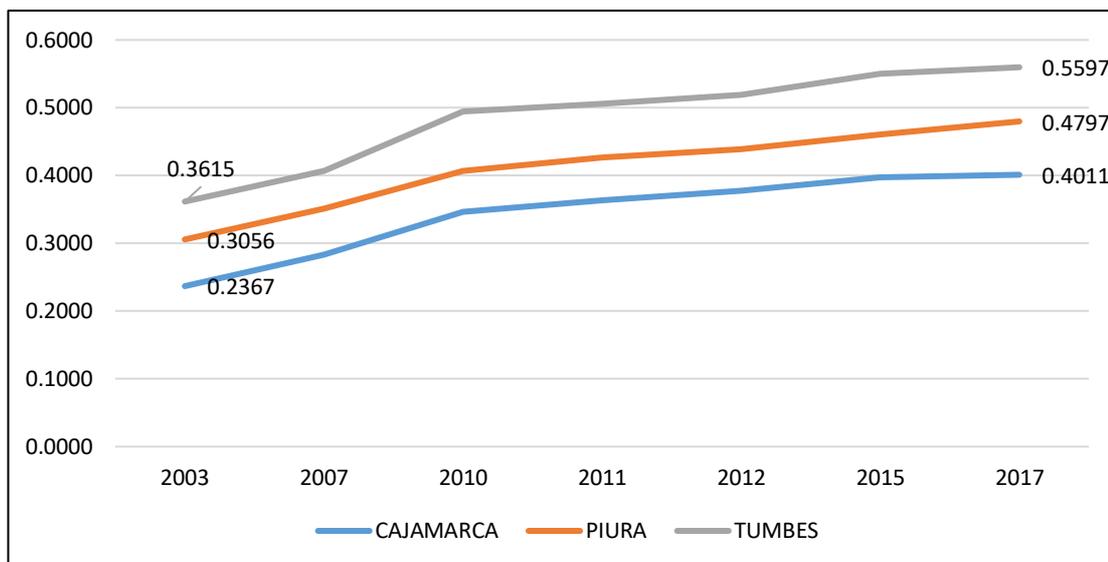
similar ocurrió con las exportaciones ecuatorianas, pasando de 206.4 a 1569.4 millones de dólares (2020, p. 180).

Dentro de este intercambio, el producto más comercializado es el petróleo (Fairlie, 2020, p. 180).

Asimismo, aumentó y se diversificó el comercio productivo y se han dado una serie de encadenamientos productivos (en rubros como la pesca y las frutas frescas y en servicios como turismo y construcción) y alianzas entre empresas del Perú y de Ecuador (Chiriboga, 2009, p. 250, p. 252). Respecto a la inversión extranjera directa, la inversión ecuatoriana en el Perú ha tenido un crecimiento constante, superando entre 2015 y 2020 los 150 millones de dólares (Fairlie, 2020, p. 181). Por el lado de la inversión peruana en Ecuador, si bien esta ha tenido un cierto crecimiento, se ha mantenido baja respecto a la inversión ecuatoriana (Fairlie, 2020, pp. 180–181).

Respecto a la cohesión socioeconómica, Chiriboga señala que, si bien no es posible afirmar un vínculo causal directo entre los Acuerdos de Paz y el bienestar transfronterizo, aun así es sugerente observar que en las provincias ecuatorianas se puede observar una reducción de la pobreza después de 1998, en términos de incidencia de pobreza por consumo (2009, p. 251). En efecto, Chiriboga indica, por ejemplo, que en Loja dicho índice de pobreza pasa del 83 % al 47 % entre 1990 y 2006, mientras que en El Oro pasa de 48 % a 28 % (2009, p. 251). Usando un indicador distinto para aproximarse al bienestar, se puede ver a través del Índice de Desarrollo Humano (ver Figura 4) que ha habido también una evolución positiva del bienestar en los departamentos peruanos que conforman los Comités de Frontera, aunque se debe hacer la acotación de que el primer registro del IDH se da cinco años después de la firma de los Acuerdos, y que, tal como lo menciona Chiriboga, no necesariamente se puede establecer una causalidad.

Figura 3: evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Tumbes, Piura y Cajamarca entre 2003 y 2017

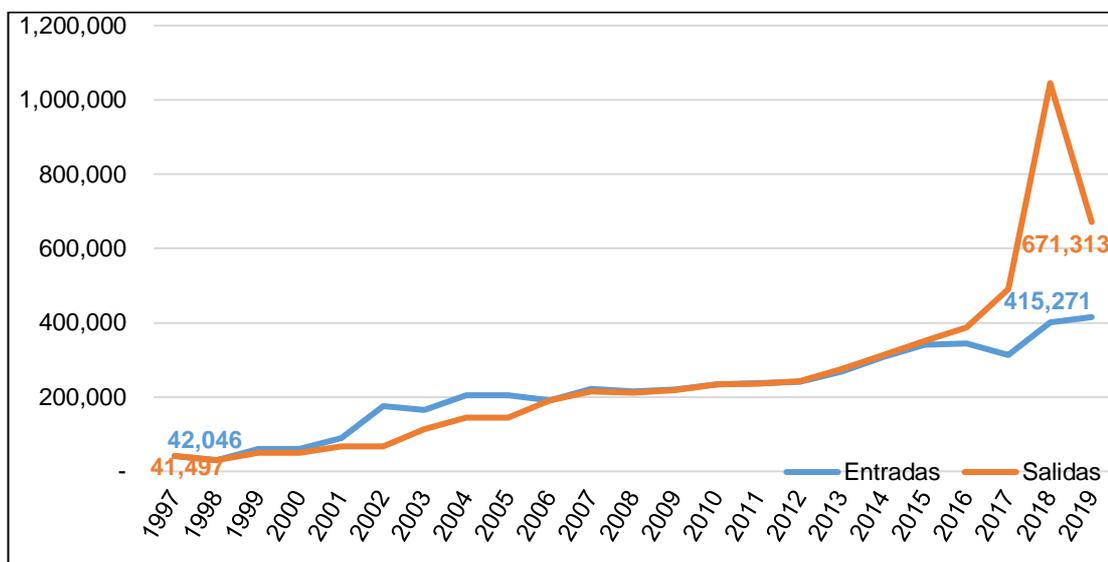


Fuente: Índice de Desarrollo Humano – IDH, Instituto Peruano de Economía (2021)

Flujos Migratorios

Tal como lo menciona Paz Soldán, el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral entre el Perú y Ecuador ha tenido entre sus efectos “un flujo sin precedentes de movilidad poblacional a través de la frontera”, lo cual “ha permitido que muchos pobladores se establezcan temporal o definitivamente en el otro país, especialmente peruanos en el Ecuador” (2020, p. 159). Ello queda evidenciado en las Figuras 3 y 4 a continuación, que muestran un crecimiento importante de los flujos de personas en Huaquillas y Macará a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1998. En 2019, las entradas a Ecuador por Huaquillas llegan a ser poco menos de diez veces mayores que 20 años atrás, mientras que las salidas también conocen un crecimiento considerable (con un pico a partir de 2016 y 2017, explicado por la crisis migratoria venezolana).

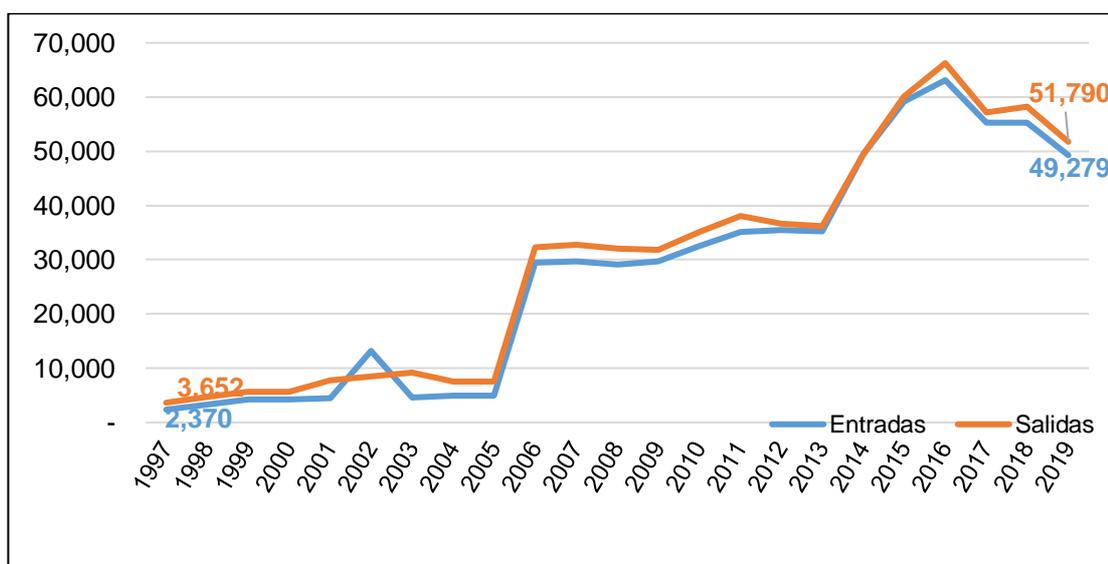
Figura 4: entradas y salidas totales por Huaquillas entre 1997 y 2019



Fuente: Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales del INEC

Lo mismo sucede en el caso de Macará, en el que las salidas aumentaron 14 veces entre 1997 y 2019 y las entradas más de 20 veces entre 1997 y 2019. Se observa que las entradas y salidas en Macará en 2019 hasta llegaron a superar las entradas y salidas de Huaquillas en 1997, lo cual indica un mayor dinamismo en los flujos migratorios entre el Perú y Ecuador en las décadas posteriores a la firma de los Acuerdos.

Figura 5: entradas y salidas totales por Macará entre 1997 y 2019



Fuente: Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales del INEC

Flujos Ambientales

Finalmente, respecto a los flujos ambientales se pueden mencionar algunas de las iniciativas bilaterales entre el Perú y Ecuador para la gestión común de recursos naturales. Astete menciona, por ejemplo, el Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios del Ambiente para establecer la Red de Gestión Binacional de Áreas Protegidas del Sur del Ecuador y del Norte del Perú, que busca “contribuir a la consolidación de dichas áreas como espacios estratégicos para la conservación de la diversidad biológica y la generación de bienes y servicios ambientales” (2020, p. 140).

Otro mecanismo del ámbito ambiental es la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas (GIRH) Transfronterizas Perú-Ecuador, cuyo Acuerdo entró en vigencia en 2022; el Proyecto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas y Acuíferos Transfronterizos Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y Zarumilla; y, se espera pronto, el Protocolo Binacional de Monitoreo de la Calidad de Agua Superficial de las cuencas transfronterizas, aún en negociación (Astete, 2020, pp. 140–141; Declaración Presidencial de Loja, 2022).

Estructura de los Mecanismos de Integración Fronteriza entre el Perú y Ecuador

Tal como se mencionó en la sección sobre Normativa Internacional del capítulo I, el ACUERDO AMPLIO estipula en el artículo 1 que tanto el Perú como Ecuador “otorgan la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto”. Así, cabe referirse al cuarto párrafo de los considerandos del ACUERDO AMPLIO, que señala quiénes serán los actores principales de dichos procesos de integración, cooperación y desarrollo:

[...] las poblaciones fronterizas y sus autoridades y entidades representativas deben constituirse en actores principales de la integración y de la cooperación en las áreas de frontera, promoviendo el

desarrollo y una fructífera relación de vecindad entre sus habitantes (Cuarto Párrafo de los Considerandos del ACUERDO AMPLIO).

Así, una lectura estricta de dicho párrafo deja claro que son los actores locales y regionales del Perú y de Ecuador quienes deberán estar al centro de los mecanismos de integración fronteriza que emanan del ACUERDO AMPLIO, que serán detallados a continuación. Efectivamente, el quinto párrafo de los considerandos se refiere a la necesidad de renovar los mecanismos entre el Perú y Ecuador para la promoción de la cooperación e integración bilateral, con el fin de facilitar tanto el tránsito como la circulación de personas, bienes y medios de transporte⁴⁸.

Por otro lado, también se abordarán el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador (EPGB), instancia de diálogo político bilateral del más alto nivel cuya primera reunión se sostuvo en 2007 (Astete, 2020, p. 134), en cuanto se relaciona también este mecanismo con la integración fronteriza.

Mecanismos de Integración del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad

Los mecanismos de integración del ACUERDO AMPLIO existen en tres niveles, tal como se puede apreciar en la figura 7. En la cima de la estructura está la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, a nivel ministerial; mientras que la base de la estructura está compuesta por los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos. Entre ambos se encuentran los Comités Técnicos Binacionales, instancias intermedias de carácter técnico, entre los cuales está el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, del cual dependen directamente los Comités de Frontera. Los rasgos principales de estos mecanismos, que serán detallados a continuación, indican *a priori* la

⁴⁸ Quinto párrafo de los considerandos del ACUERDO AMPLIO: “Conscientes de la necesidad de actualizar y perfeccionar los mecanismos existentes entre ambos países para promover la cooperación e integración bilateral y facilitar el tránsito y la circulación de personas, bienes y medios de transporte entre los dos países”.

existencia de un modelo multinivel sólido⁴⁹, dado el marco de relacionamiento y las reglas y procedimientos claros que propone el ACUERDO AMPLIO. Cabe mencionar también que, según el artículo 32 del ACUERDO AMPLIO, las “Partes realizarán un amplio esfuerzo de difusión del presente Acuerdo, así como programas de capacitación de funcionarios y de las personas que participen directamente en su ejecución”.

La Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. El artículo 5 del ACUERDO AMPLIO establece la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana “como instancia y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses el Perú y el Ecuador”. Según el artículo 5, sus tres encargos principales son (i) establecer las orientaciones generales para la cooperación bilateral; (ii) aplicar el régimen fronterizo, que se refiere a la habilitación de nuevos pasos fronterizos y al Convenio sobre el Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves (CONVENIO DE TRÁNSITO), contenido en el Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO; y (iii) asegurar la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza⁵⁰.

Por otro lado, en línea con el primer encargo de la Comisión de Vecindad, el artículo 3 del Reglamento de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana del anexo 1 del ACUERDO AMPLIO plantea que la estructura de la Comisión “no sustituye a institución nacional o mecanismo bilateral alguno, sino que armoniza y agiliza la consecución de sus objetivos”. En ese sentido, cabe señalar que en el Encuentro Presidencial y XIV Gabinete Binacional Perú-Ecuador en abril 2022 se determinó que la Comisión de Vecindad deberá

⁴⁹ Tabla 4, pp. 47-48.

⁵⁰ Artículo 5 del ACUERDO AMPLIO: “[...] La Comisión de Vecindad establecerá las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza”.

establecer el Plan de Acción de Loja 2022, con base en los compromisos asumidos en la Declaración Presidencial⁵¹. Dicho encargo marca un primer intento de integrar las estructuras emanadas del ACUERDO AMPLIO en 1998 con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador (EPGB), cuya primera reunión se sostuvo en 2007. Dicho mecanismo será desarrollado más adelante.

La Comisión de Vecindad cuenta con una Comisión Nacional Peruana y una Comisión Nacional Ecuatoriana⁵² que son presididas por los Ministerios de Relaciones Exteriores respectivos (que, además, cumplen la función de Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional correspondiente) y compuestas por representantes tanto del sector público como del sector privado del Perú y de Ecuador⁵³. Adicionalmente, según el artículo 8 del ACUERDO AMPLIO, la Comisión de Vecindad establecerá Comités Técnicos Binacionales, cuyas funciones, composición y acción serán desarrolladas en la sección siguiente.

Finalmente, se debe señalar que la Comisión de Vecindad está facultada a realizar las modificaciones que considere oportunas de su Reglamento, contenido en el Anexo 1 del ACUERDO AMPLIO⁵⁴. En los 24 años de vigencia del ACUERDO AMPLIO, la Comisión de Vecindad ha sostenido 14 encuentros,

⁵¹ Punto 12 de la Declaración Presidencial de Loja 2022: “Dispusieron que se realice la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, en el Ecuador, en el mes de junio de 2022, a fin de establecer y aprobar los compromisos del Plan de Acción de Loja 2022. En este marco, declararon que el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, presidida por los Cancilleres de ambos países, estará sujeto a los mismos criterios de obligatoriedad que rigen los planes de acción adoptados en los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales anteriores”.

⁵² Artículo 6 del ACUERDO AMPLIO: “La Comisión de Vecindad estará constituida por una Comisión Nacional Peruana y por una Comisión Nacional Ecuatoriana y se reunirá en sesión ordinaria, en forma alternada en el Perú y en el Ecuador, cuando menos una vez al año [...]”.

⁵³ Artículo 7 del ACUERDO AMPLIO: “Las Comisiones Nacionales estarán presididas por los Ministros de Relaciones Exteriores y compuestas por representantes de los sectores público y privado de cada país. Los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador cumplirán la función de Secretaría Ejecutiva de cada Comisión Nacional”.

⁵⁴ Artículo 6 del ACUERDO AMPLIO: “[...] El funcionamiento de la Comisión de Vecindad y de las Comisiones Nacionales que la conforman estará regido por el Reglamento que consta como Anexo 1 de este Acuerdo. La Comisión podrá aprobar las modificaciones de dicho Reglamento que estime necesarias a la luz de los requerimientos derivados de su aplicación”.

el último dándose en 2015.

Los Comités Técnicos Binacionales (CTB). Los Comités Técnicos Binacionales (CTB), que, como se vio en la sección anterior, son establecidos por la Comisión de Vecindad, están encargados “de impulsar acciones de beneficio recíproco y preparar programas y proyectos de interés común para ambos países en los temas de su competencia” (artículo 8 del ACUERDO AMPLIO). Cada CTB particular refleja la estructura de la Comisión de Vecindad, pues según el artículo 8 del ACUERDO AMPLIO cuentan con Secciones Nacionales tanto del Perú como de Ecuador, y son integradas por especialistas tanto del sector privado como del público⁵⁵, según el sector o la temática del CTB. Según el artículo 8, los CTB originalmente contemplados en el ACUERDO AMPLIO son los de (i) Facilitación del Comercio, (ii) Educación, (iii) Salud, (iv) Pesquería y (v) Régimen Fronterizo, este último contando con un desarrollo normativo mayor en el Apéndice B del CONVENIO DE TRÁNSITO, del Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO.

Cabe resaltar que el artículo 8 también reitera que la Comisión de Vecindad establecerá los CTB que considere oportunos, y agrega que, bajo la misma lógica, podrá dar por terminado el trabajo de los CTB que han cumplido sus objetivos⁵⁶. Por otro lado, es importante señalar también que el artículo 8

⁵⁵ Artículo 8 del ACUERDO AMPLIO: “[...] Los Comités estarán compuestos de secciones nacionales de uno y otro país, integradas por especialistas que podrán provenir de los sectores público y privado”.

⁵⁶ Artículo 8 del ACUERDO AMPLIO: “Sin perjuicio de las atribuciones que permiten a la Comisión de Vecindad establecer los Comités Técnicos Binacionales que considere necesarios, así como dar por terminados los trabajos de aquellos que hubieren cumplido con sus objetivos, se establecen inicialmente los siguientes Comités Técnicos Binacionales:

- de Régimen Fronterizo,
- de Facilitación del Comercio;
- de Educación;
- de Salud; y
- de Pesquería

En el ejercicio de sus atribuciones, las secciones nacionales de los Comités Técnicos Binacionales coordinarán y efectuarán las consultas que estimen necesarias con las autoridades y las entidades locales, regionales y nacionales de sus respectivos países”.

plantea que los CTB “coordinarán y efectuarán las consultas que estimen necesarias con las autoridades y las entidades locales, regionales y nacionales de sus respectivos países”. Esto aplicaría para todos los CTB y no solo el de Régimen Fronterizo que, a través de los Comités de Frontera que le son subsidiarios, debería tener un contacto directo con las autoridades locales y regionales.

Finalmente, en el desarrollo posterior de los CTB, se debe señalar dos reformas importantes en su configuración. Una primera reforma tuvo lugar en la VI Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana de 2006, que buscó reducir el número de los CTB, “permitiendo un adecuado y eficiente tratamiento global y transversal de los temas que les compete y un seguimiento más preciso de sus actividades, reagrupándolos por áreas temáticas afines” (ACTA CV VI, 2006, p. 17). De esa manera, los CTB originales junto con los que fueron creados hasta 2006 fueron agrupados en cuatro CTB: (i) de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas⁵⁷; (ii) de Asuntos Productivos y Ambientales⁵⁸; (iii) de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación⁵⁹; y (iv) de Facilitación del Comercio y Turismo⁶⁰. Para un mejor seguimiento y sistematización del trabajo de los CTB, en la VII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana de 2008 se aprobó el Reglamento de los Comités Técnicos Binacionales (ACTA CV VII, 2008, p. 2).

Una segunda reforma tiene lugar en la XIII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana en 2014. En el marco de la instrucción de que “la

⁵⁷ Agrupa los CTB previos de Régimen Fronterizo; Integración Vial y Comunicaciones; Problemática del Contrabando; y Promoción y Protección de los Derechos de las Personas en la Región Fronteriza.

⁵⁸ Agrupa los CTB previos de Energía y Minas; Pesquería y Medio Ambiente; y Zonas de Reserva Natural.

⁵⁹ Agrupa los CTB previos de Educación, Ciencia y Cultura; Salud; Comunidades Indígenas; Cooperación Técnica y Científica; y Gestión de Riesgos y Atención de Desastres.

⁶⁰ Agrupa los CTB previos de Ferias Comerciales Fronterizas; Ferias Turísticas Fronterizas; Rondas de Operadores Turísticas; y Promoción del Turismo.

Comisión de Vecindad se fortalezca como instancia de coordinación política y coordine los trabajos preparatorios del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional” (ACTA CV XIII, 2014, p. 7), se instruye que se alinee el trabajo de los Ejes Temáticos del EPGB al de los CTB. Dicha instrucción de ordenamiento y alineamiento de los mecanismos será abordado en el penúltimo apartado de esta sección, sobre el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional.

El Comité Técnico Binacional (CTB) de Régimen Fronterizo y

Derechos de las Personas. Las atribuciones del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas (CTB FRONTERIZO) están en gran medida orientadas hacia el cumplimiento del CONVENIO DE TRÁNSITO:

- a) Supervisar y evaluar la aplicación del Convenio de Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves;
- b) Mantener contacto continuo con las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y con los agentes económicos de la región fronteriza a fin de conocer los avances o las dificultades derivados de la aplicación de dicho Convenio (Punto III, Apéndice B, Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO)

Concretamente, se señalan las siguientes atribuciones específicas:

- c) Autorizar las rutas que se habilitarán [sic] para el transporte transfronterizo de pasajeros;
- d) Aprobar las normas sobre tránsito de embarcaciones fluviales que sean necesarias;
- e) Uniformizar los horarios de atención de los servicios de control fronterizo de ambos países en base a las recomendaciones de cada Comité de Frontera;
- f) Recomendar a la Comisión de Vecindad la ampliación o habilitación de nuevas zonas de Libre Tránsito;

- g) Introducir las modificaciones que sean necesarias al Reglamento de los Comités de Frontera y conocer y resolver los asuntos que le sean planteados por éstos;
- h) Acordar las medidas que estén a su alcance o presentar recomendaciones a la Comisión de Vecindad a fin de lograr la adopción de normas que aseguren una cabal aplicación del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, en lo que se refiere al régimen fronterizo⁶¹;
- i) Cumplir con las demás responsabilidades que le sean asignadas por la Comisión de Vecindad (Punto III, Apéndice B, Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO)

Dentro de estas atribuciones, se puede observar que el CTB FRONTERIZO canaliza recomendaciones respecto al régimen fronterizo a la Comisión de Vecindad en virtud de las atribuciones f) y h), mientras que la atribución i) reitera el rol subsidiario que cumple el CTB FRONTERIZO, junto con los demás CTB, respecto a la Comisión de Vecindad. Por otro lado, la atribución e) indica el tipo de recomendación que los Comités de Frontera deberán canalizar hacia el CTB FRONTERIZO, mientras que la atribución g) plantea que el CTB FRONTERIZO es el ente encargado de introducir las modificaciones necesarias al Reglamento de los Comités de Frontera (REGLAMENTO DE LOS COMITÉS), al mismo tiempo que debe estar enterado y solucionar los asuntos

⁶¹ Entre estas medidas, se puede citar una de las atribuciones otorgadas al CTB FRONTERIZO en el Título Octavo de la Coordinación y la Asistencia del CONVENIO DE TRÁNSITO: “El Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo organizará programas regulares y concertados de capacitación del personal de servicios de los Centros de Atención en Frontera -CENAF- y puestos de control fronterizo, orientados a la búsqueda de la aplicación uniforme y expeditiva del presente Convenio, así como de todas las regulaciones orientadas a consolidar las medidas de facilitación que ellos contemplan” (artículo 59 del CONVENIO DE TRÁNSITO). Este encargo está directamente vinculado con la atribución e) de los Comités de Frontera, según el cual estos deben proponer el contenido de dichos programas de capacitación (artículo 4 del REGLAMENTO DE COMITÉS, ver página 123 del presente trabajo).

que los Comités de Frontera le planteen, en anticipación de una serie de disposiciones del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS que definen en mayor detalle la relación entre el CTB FRONTERIZO y los Comités de Frontera.

Respecto a su composición, el CTB FRONTERIZO contará con representantes del MRE y del MREMH, con los jefes de las Secciones Nacionales de los Comités de Frontera y con asesores según los temas que el CTB FRONTERIZO aborde. Según el Apéndice B del Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO, el CTB FRONTERIZO se debe reunir dos veces al año en forma ordinaria, y las veces que considere necesario en forma extraordinaria⁶². El CTB FRONTERIZO ha sesionado en cinco oportunidades como Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo, entre 1999 y 2005; y en 10 oportunidades como Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, entre 2006 y 2016.

Los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (Tumbes-El Oro, Piura-Loja, Cajamarca-Zamora Chinchipe).

Ámbito de Aplicación, Objeto y Atribuciones. El Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos (REGLAMENTO DE LOS COMITÉS) del anexo 3 del ACUERDO AMPLIO señala que “se aplicará a los Comités de Frontera correspondientes a los siguientes pares de circunscripciones: El Oro-Tumbes, Loja-Piura y Zamora Chinchipe-Cajamarca”, así como “a los futuros Comités de Frontera que los Gobiernos de Perú y

⁶² Punto I y Punto II del Apéndice B del Anexo 2 del ACUERDO AMPLIO:

I. COMPOSICIÓN

El Comité Binacional de Régimen Fronterizo estará integrado de la siguiente forma:

- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, que será el coordinador de la parte peruana.
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, que será el coordinador de la parte ecuatoriana.
- Los jefes de las secciones nacionales de los Comités de Frontera; y
- Los asesores que las Partes designen en función de los temas que se vayan a tratar.

II. REUNIONES

El Comité Binacional de Régimen Fronterizo se reunirá en forma ordinaria dos veces al año y en forma extraordinaria las veces que sea necesario por acuerdo entre las Partes o a pedido de cualquiera de ellas”

Ecuador constituyan mediante canje de notas de sus respectivas Cancillerías” (artículo 3). El CONVENIO DE TRÁNSITO ofrece algunas pistas de por qué se pudo haber juzgado pertinente crear estos tres primeros Comités de Frontera. En efecto, en el Título Segundo del Tránsito de Personas se plantea que:

El tránsito terrestre transfronterizo de personas normado en el presente Título se aplicará inicialmente en las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipe, y en los departamentos peruanos de Tumbes, Piura y Cajamarca. Las Partes podrán ampliar de común acuerdo dicho ámbito por canje de notas (artículo 13 del CONVENIO DE TRÁNSITO).

En la misma línea, el Título Tercero del Tránsito Terrestre de Vehículos Plantea que el “tránsito terrestre transfronterizo de vehículos normado en el presente Título se aplicará inicialmente en las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipe y los departamentos peruanos de Tumbes, Piura y Cajamarca” (artículo 34 del CONVENIO DE TRÁNSITO).

El REGLAMENTO DE LOS COMITÉS define a los Comités de Frontera como mecanismos de coordinación binacional que tienen por objeto impulsar y supervisar la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo peruano-

ecuatoriano, así como proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas de tránsito de personas, bienes y medios orientados a promover la cooperación, integración y el desarrollo de la región fronteriza (artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS)⁶³.

Es importante señalar que este objeto está directamente vinculado con el segundo encargo principal de la Comisión de Vecindad, según el cual esta debe asegurar la aplicación del régimen fronterizo (artículo 5 del ACUERDO AMPLIO),

⁶³ El artículo 13 del Título IV sobre Régimen Fronterizo del ACUERDO AMPLIO también recoge dicho objeto: “Se establece los Comités de Frontera como mecanismos de coordinación binacional, subsidiarios del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo, encargados de supervisar y colaborar en la aplicación de los acuerdos en materia de régimen fronterizo. En el Anexo 3 del presente Acuerdo se incorpora el Reglamento de los Comités de Frontera”.

y que, en el marco del ACUERDO AMPLIO, se refiere principalmente a los asuntos que surgen a raíz de la creación de nuevos pasos de frontera y la implementación del CONVENIO DE TRÁNSITO. El objeto doble de los Comités de Frontera queda recogido en las primeras dos atribuciones que les son asignadas en el artículo 4 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS:

Los Comités de Frontera tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito transfronterizo, binacional e internacional de personas, [sic] bienes y medios de transporte.
- b) Evaluar periódicamente el estado de aplicación de los acuerdos sobre régimen fronterizo y elevar informes, incluyendo sugerencias, a los Coordinadores de las Secciones Nacionales del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana [...] (artículo 4 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Adicionalmente a estas atribuciones, el artículo 4 señala las siguientes dos sobre la manera en la que los Comités de Frontera deberán relacionarse con el CTB FRONTERIZO:

- c) Cumplir las instrucciones y tomar en cuenta las recomendaciones del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo para la aplicación más eficiente de los acuerdos sobre régimen fronterizo. [...]
- e) Proponer al Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo programas de capacitación destinados a los funcionarios de los organismos responsables de la aplicación de los acuerdos sobre régimen fronterizo, así como organizar y supervisar su ejecución en sus respectivas circunscripciones (artículo 4 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Finalmente, las últimas dos atribuciones señaladas en el artículo 4 se

refieren a la difusión entre los actores responsables y la aplicación de los acuerdos asumidos:

- d) Promover la difusión de los acuerdos sobre régimen fronterizo entre los usuarios de los servicios localizados en los pasos de frontera, puertos y aeropuertos de su circunscripción. [...]
- f) Promover y supervisar programas de reuniones periódicas entre las autoridades de los servicios públicos presentes en los Centros de Atención de Frontera – CENAF – y en los puestos de control fronterizo, orientado a coordinar la fluida y eficiente aplicación de los acuerdos sobre régimen fronterizo (artículo 4 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Composición. Sobre su conformación, el artículo 2 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS indica que los Comités “estarán conformados por Secciones Nacionales y se constituirán por los pares de circunscripciones administrativas [antes mencionados] de nivel departamental (Perú) y provincial (Ecuador) adyacentes a la línea de frontera común”, o, en otras palabras, por las respectivas regiones de frontera.

Según el artículo 5 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, los Comités de Frontera son presididos de forma alternada por el/la Prefecto/a Departamental o por el/la Gobernador/a Provincial, según se esté efectuando la reunión en el Perú o en Ecuador⁶⁴. Estas autoridades también son los Jefes de sus respectivas Secciones Nacionales. El artículo 7 afirma que “[...] son miembros del Comité de Frontera los Jefes de los servicios públicos presentes en los CENAF y puestos de control fronterizo, y puertos y aeropuertos habilitados, además del Cónsul o Cónsules de ambos países en las respectivas

⁶⁴ Artículo 5 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS: “El Comité de Frontera estará presidido en forma alternada por el Prefecto Departamental, cuando la reunión se realice en el Perú, y por el Gobernador de la Provincia, cuando ésta se efectúe en el Ecuador. Estas autoridades ejercerán la Jefatura de sus respectivas Secciones Nacionales”

circunscripciones”⁶⁵, los cuales están señalados en la Tabla 8. El artículo 9 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS señala que “[...] los miembros del Comité de Frontera actuarán en el marco de las atribuciones que les corresponden conforme a sus respectivas legislaciones internas y reglamentos institucionales”.

Adicionalmente, existen tres otras figuras en los Comités de Frontera. En primer lugar, está la Secretaría Permanente, que es designada por la autoridad que preside la reunión entre las instituciones de su Sección Nacional, y que ejerce sus funciones hasta la siguiente reunión del Comité⁶⁶. La Secretaría Permanente se encarga de redactar el acta de las reuniones del Comité, incorporando los informes elevados por los Grupos de Trabajo (GT)⁶⁷ (artículo 13), y también está encargada de coordinar la labor de los GT⁶⁸ (artículo 19). Sobre estos, el artículo 19 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS indica que cada Comité de Frontera puede crear GT a cargo del análisis y la formulación de

⁶⁵ Artículo 7 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS: “Son miembros del Comité de Frontera los Jefes de los servicios públicos presentes en los CENAF y puestos de control fronterizo, y puertos y aeropuertos habilitados, además del Cónsul o Cónsules de ambos países en las respectivas circunscripciones, según el listado siguiente de instituciones: PERU - Superintendencia Nacional de Aduanas; Dirección General de Migraciones y Naturalización, Policía Nacional del Perú; Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA); Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción; Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Comité Transitorio de Administración Regional.

ECUADOR - Ministerio de Gobierno y Policía; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Turismo; Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre; Policía Nacional del Ecuador, Corporación Aduanera del Ecuador; y la Dirección General de Migración”

⁶⁶ Artículo 6 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS: “La autoridad que preside la reunión designará, entre las instituciones de su país representadas en el Comité de Frontera, una Secretaría Permanente que ejercerá dicha labor hasta que tenga lugar la próxima reunión”

⁶⁷ Artículo 13 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS: “La institución encargada de la Secretaría Permanente del Comité de Frontera se encargará de redactar el acta de las reuniones del Comité, tomando en cuenta los informes elevados por los Grupos de Trabajo que se hubieran constituido de conformidad con el artículo 19 de este Reglamento”

⁶⁸ Artículo 19 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS: “Cada Comité de Frontera podrá crear Grupos de Trabajo que tendrán como responsabilidad el análisis y la formulación de propuestas con relación a asuntos específicos comprendidos en las atribuciones del Comité.

Los Grupos de Trabajo estarán integrados por representantes de sectores nacionales o de actividades privadas que sean afines a los temas materia de su competencia. Su labor será coordinada por la autoridad en ejercicio de la Secretaría Permanente, conforme al Artículo 6”.

propuestas sobre asuntos específicos comprendidos dentro de las atribuciones del Comité (lo cual apuntala, nuevamente, la especificidad del objeto de los Comités de Frontera). Estos GT estarán compuestos por representantes tanto de sectores nacionales como privados que sean relevantes para los temas que dichos GT deberán abordar. Finalmente, también conforman los Comités de Frontera otros representantes de los sectores público y privado:

Podrán asistir a las reuniones del Comité de Frontera representantes del sector público y privado de la circunscripciones departamentales y provinciales que corresponda, provenientes de las áreas de turismo, comercio, industria y actividades afines de ambos países, a quienes se invitará cuando el temario haga pertinente su participación y puedan contribuir a la tarea de orientación y asesoramiento en las materias propias del Comité (artículo 8 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Funcionamiento. El funcionamiento de los Comités de Frontera tal como fue contemplado en el REGLAMENTO FRONTERIZO está recogido en la Figura 3. A grandes rasgos, la dinámica de las reuniones está planteada en el artículo 11:

El Comité sesionará en forma ordinaria con periodicidad trimestral en forma alternada en uno y otro país. Sus miembros serán convocados con al menos dos semanas de anticipación. Junto con dicha convocatoria, los miembros del Comité recibirán el temario, el mismo que deberá ser aprobado previamente por el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo (artículo 11 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS).

Sobre las reuniones extraordinarias, el artículo 12 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS indica que los Comités “podrán sesionar en forma extraordinaria cuando la importancia o urgencia del tema lo requiera, debiéndose observar para ello lo dispuesto en el artículo 10”, que señala cualquier convocatoria de reuniones, ya sea ordinaria o extraordinaria, debe contar con el conocimiento del

CTB FRONTERIZO⁶⁹. Asimismo, “el Calendario anual de las reuniones de los diferentes Comités de Frontera será coordinado y aprobado por el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo” (artículo 21).

Una vez convocada la reunión, los Gobiernos aseguran las facilidades necesarias para su realización⁷⁰, a lo largo de la cual los Comités pueden elevar cuestiones que consideren exceden su competencia al CTB FRONTERIZO⁷¹, y en la reunión, la Secretaría Permanente elabora el acta, “que contendrá las conclusiones y recomendaciones del plenario del Comité de Frontera e incluirá, además, los informes presentados por los Grupos de Trabajo” (artículo 14), y que “será elaborada en dos originales y suscrita por los Jefes de ambas Secciones Nacionales, debiendo ser elevada para el conocimiento y evaluación del Comité Técnico Binacional del Régimen Fronterizo” (artículo 15). Esto último está en línea con el artículo 20 de las Disposiciones Finales del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, según el cual las “Secciones Nacionales de los Comités de Frontera deberán dar cuenta de sus actividades a los Coordinadores de las Secciones Nacionales del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo”.

Evolución. Según Paz Soldán, el primer Comité de Frontera en reunirse fue el de Tumbes-El Oro en Machala en 2002, debido al fuerte movimiento comercial y de personas de la frontera (2020, p. 162). Uno de los puntos resaltantes de la experiencia de los Comités de Frontera ha sido que las autoridades regionales respectivas del Perú y Ecuador han podido establecer vínculos y trabajar en conjunto hacia la consecución de metas comunes (Paz Soldán, 2020, p. 162). Paz Soldán también señala que se han establecido

⁶⁹ Artículo 10 del REGLAMENTO FRONTERIZO: “La autoridad que presida el Comité de Frontera convocará a reuniones ordinarias y extraordinarias con conocimiento del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo”

⁷⁰ Artículo 18 del REGLAMENTO FRONTERIZO: “Los Gobiernos proveerán las facilidades y el apoyo logístico necesarios para la realización de las reuniones de cada Comité de Frontera”.

⁷¹ Artículo 17 del REGLAMENTO FRONTERIZO: “Cuando el Comité juzgue que una cuestión excede su competencia, la elevará a la consideración del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo”.

“reuniones anuales para analizar los avances alcanzados y establecer nuevas metas de integración” (2020, p. 162), lo cual diverge de lo estipulado en el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS respecto a los Comités de Frontera debiendo reunirse de manera trimestral, según el artículo 11. En esa misma línea, el autor también habla de reuniones de medio término, figura que no existe como tal en el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, pero que sí podría ubicarse bajo la categoría de reuniones extraordinarias del artículo 12. Cabe resaltar que Paz Soldán señala que dichas reuniones de medio término con el tiempo se dejaron de efectuar en algunos de los Comités de Frontera, “debido a la dinámica interna de cada región” (2020, p. 162).

Para el Comité de Frontera Tumbes-El Oro, Paz Soldán afirma que el trabajo se organiza en cuatro ejes: (i) asuntos migratorios; (ii) transporte fronterizo; (iii) asuntos aduaneros; y (iv) asuntos ambientales. A grandes rasgos, Paz Soldán señala que los temas principales en materia de régimen fronterizo abordados en el Comité de Frontera Tumbes-El Oro han sido la implementación del Estatuto Migratorio Permanente Perú-Ecuador (ESTATUTO MIGRATORIO), el perfeccionamiento de la atención en el CEBAF Tumbes, las dificultades de grupos turísticos para ingresar en vehículos grandes y la limpieza en la frontera (2020, p. 162). También señalan algunos temas que no corresponden estrictamente al régimen fronterizo, como la lucha contra el contrabando y la contaminación del río Tumbes, dentro del eje ambiental.

Para el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, cuya primera reunión se sostiene en 2010, Paz Soldán indica que existen también cuatro ejes, de (i) temas sociales y culturales, (ii) economía e infraestructura, (iii) temas ambientales y (iv) temas transversales e institucionales; mientras que para el Comité de Frontera Piura-Loja, que inicia en 2006, se cuenta con siete ejes, de (i) asuntos migratorios, (ii) asuntos aduaneros, comercio y de sanidad agropecuaria, (iii) asuntos de transporte terrestre transfronterizo y

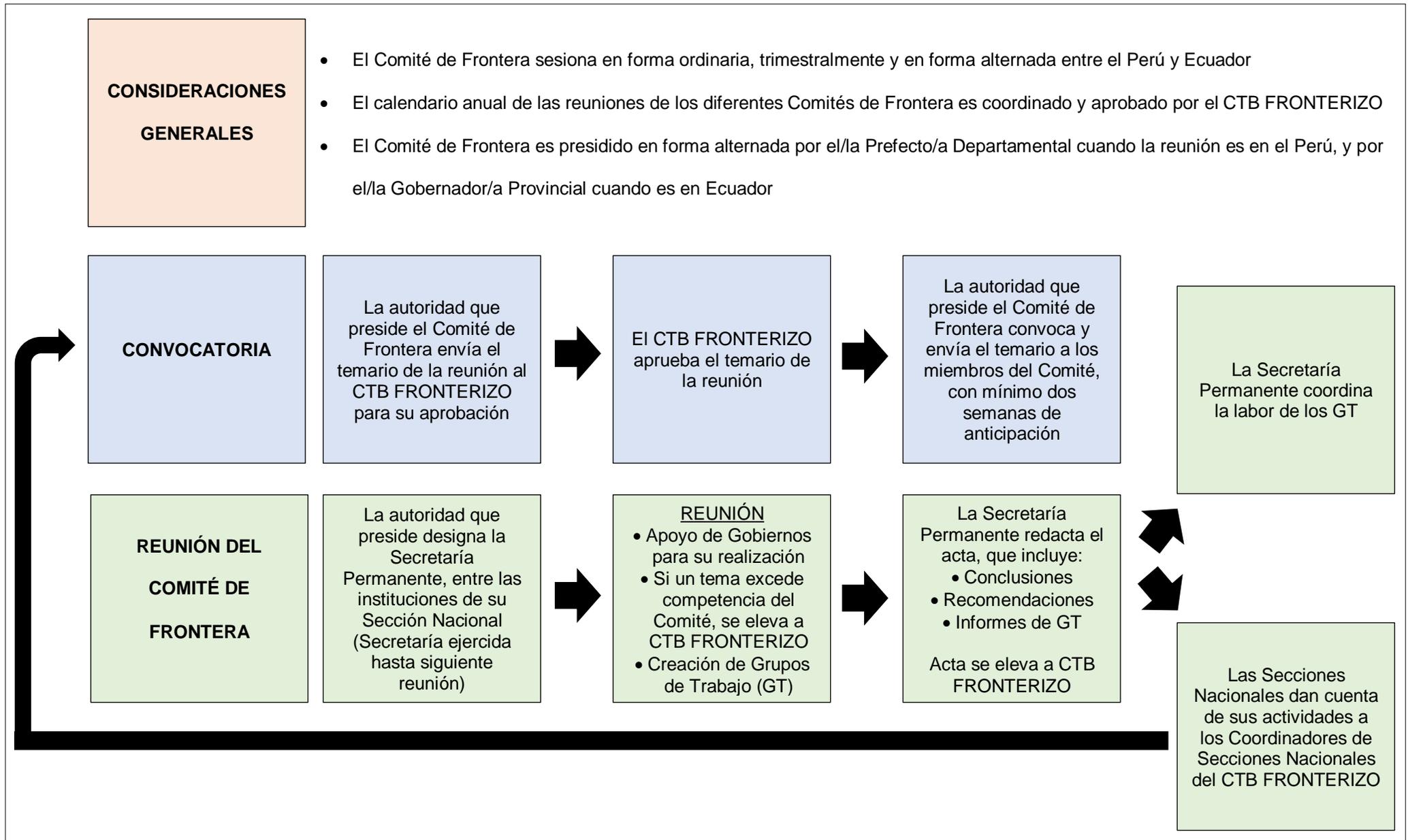
telecomunicaciones, (iv) turismo, (v) temas ambientales y producción, (vi) seguridad ciudadana y gestión de riesgos y (vii) un espacio dedicado a las autoridades locales (2020, p. 163).

Tabla 11: características de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

ÁMBITO DE APLICACIÓN					
El Oro-Tumbes	Loja-Piura	Zamora Chinchipe-Cajamarca	Circunscripciones futuras establecidas por canje de notas		
OBJETO					
Impulsar y supervisar aplicación de acuerdos de régimen fronterizo peruano-ecuatoriano					
Proponer procedimientos/soluciones [...] a los problemas de tránsito de personas, bienes y medios orientados a promover [...] el desarrollo de la región fronteriza					
ATRIBUCIONES					
a) Participar activamente en solución de problemas operativos del tránsito transfronterizo	b) Evaluar aplicación de acuerdos sobre régimen fronterizo + elevar informes a CTB FRONTERIZO y a Comisión de Vecindad	c) Cumplir instrucciones del CTB FRONTERIZO	d) Promover difusión de acuerdos sobre régimen fronterizo entre usuarios	e) Proponer al CTB FRONTERIZO programas de capacitación y organizarlos	f) Promover reuniones periódicas entre autoridades de CENAF
COMPOSICIÓN					
Sección Nacional del Perú			Sección Nacional de Ecuador		
PREFECTO/A DEPARTAMENTAL (JEFATURA)			GOBERNADOR/A PROVINCIAL (JEFATURA)		
CONSULADO GENERAL DEL PERÚ EN MACHALA (TUMBES-EL ORO) Y CONSULADO EN LOJA (PIURA-LOJA Y CAJAMARCA-ZAMORA CHINCHIPE)			CONSULADO DEL ECUADOR EN TUMBES (TUMBES-EL ORO)		
ADUANAS			SENAE (Servicio Nacional de Aduana del Ecuador)		
MIGRACIONES			MINISTERIO DE GOBIERNO		
PNP			POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR		
SENASA (Servicio Nacional de Seguridad Agropecuaria)			MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA		
MTC			MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE		
MVCS			AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO DEL ECUADOR		
MINCETUR			MINISTERIO DE TURISMO		
Secretaría Permanente, ejercida por una institución de la Sección Nacional de la autoridad que preside el Comité de Frontera, según la alternancia					
Grupos de Trabajo, integrados por representantes públicos o privados afines a los temas materia de su competencia					
Representantes del sector público y privado, según corresponda					

Fuente: Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, actualizado según las instituciones existentes en 2022

Figura 6: funcionamiento de los Comités de Frontera



Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador

El Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Ecuador (EPGB), cuya primera reunión se sostuvo en Tumbes en 2007, se creó con el propósito de “establecer una instancia de diálogo político bilateral al más alto nivel”, que promueva “una agenda común orientada al desarrollo integral y sostenible y con la creación de una estructura de coordinación muy ambiciosa que involucra de manera directa la participación de los Jefes de Estado y de los ministros de ambos países” (Astete, 2020, p. 134). Al 2022 se han sostenido 14 reuniones del EPGB, que trabaja con cinco Ejes Temáticos: (i) Asuntos Sociales y Culturales; (ii) Asuntos Ambientales, Mineros y Energéticos; (iii) Asuntos Productivos, Comerciales, de Inversión y Turismo; (iv) Infraestructura y Conectividad; y (v) Seguridad y Defensa.

Según Astete, existe una voluntad de evaluar los mecanismos bilaterales para “introducir algunos ajustes que permitan obtener resultados más eficaces, evitar la dispersión y duplicidad de esfuerzos, a fin de lograr una mejor articulación” (2020, p. 141) de los mecanismos del ACUERDO AMPLIO con el EPGB. En ese sentido, se acordó en la XIV edición del EPGB de abril 2022 en Loja que la Comisión de Vecindad elaboraría el Plan de Acción de Loja que acompañe la Declaración Presidencial de Loja. Asimismo, tal como se mencionó en la sección sobre los CTB, en 2014 se buscó alinear el trabajo de los CTB con los Ejes Temáticos del EPGB, según el siguiente esquema:

- a. Eje Social – CTB de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación
- b. Eje de Asuntos Productivos, Comerciales, de Inversión y Turismo – CTB de Asuntos Productivos, Comerciales, de Inversión y Turismo
- c. Eje de Asuntos Ambientales, Energéticos y Mineros – CTB de Asuntos Ambientales, Energéticos y Mineros
- d. Eje de Infraestructura y Conectividad
- e. Eje de Seguridad y Defensa

- f. CTB de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas (ACTA CV XIII, 2014, p. 7).

Balance de la Estructura de Mecanismos de Integración entre el Perú y Ecuador

Concluida la descripción de la estructura de mecanismos de integración entre el Perú y Ecuador, se tiene que los Comités de Frontera ocupan, efectivamente, el lugar más cercano al nivel local y regional dentro de los mecanismos creados por el ACUERDO AMPLIO, y que gran parte de su funcionamiento consiste en canalizar los acuerdos asumidos y las demandas generadas a las instancias superiores, en línea con lo que se planteó en la primera hipótesis específica de este estudio.

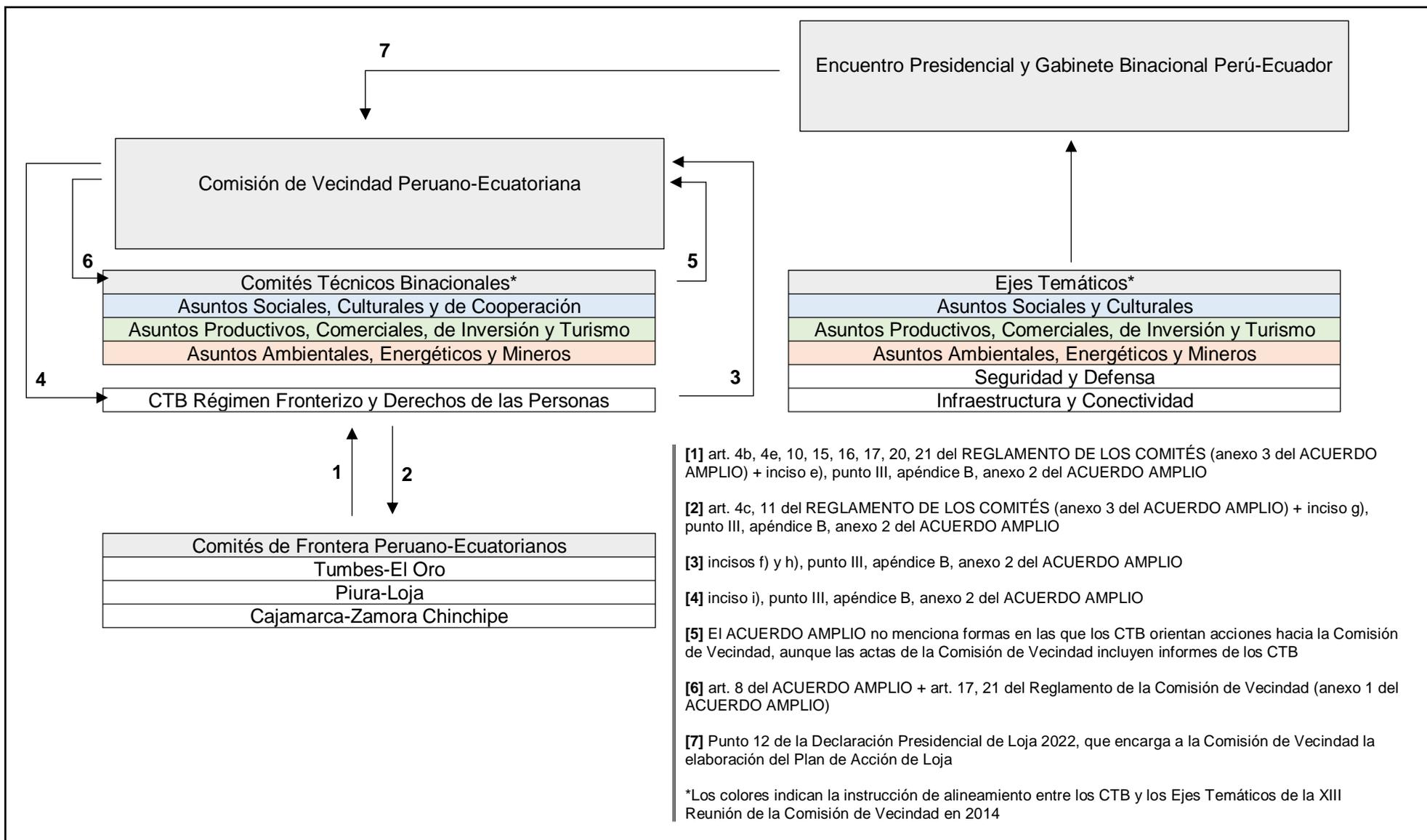
Según Dilla y Contreras, la abundante y compleja estructura de mecanismos de integración (ver figura 7) en la cual se encuentran los Comités de Frontera debería significar que estos mecanismos de nivel local y regional probablemente denoten un desempeño activo y eficaz (2021, p. 15), más aun dada la constatación hecha al inicio de este capítulo de que la integración transfronteriza entre el Perú y Ecuador es alta, por los flujos institucionales, económicos, migratorios y ambientales, y por los procesos de construcción institucional y cohesión socioeconómica (Wong Villanueva et al., 2020, p. 4).

Sin embargo, la discontinuidad de la Comisión de Vecindad después de 2015 y del CTB FRONTERIZO después de 2016, mecanismos de los cuales los Comités de Frontera dependen directamente, indican que los Comités de Frontera necesariamente deben de haber enfrentado dificultades en su funcionamiento al menos desde 2016. En efecto, como se ha visto, no les es posible funcionar adecuadamente a los Comités de Frontera sin una relación dinámica con el CTB FRONTERIZO y, por su intermedio, con la Comisión de Vecindad.

A continuación, se procederá a trazar el desempeño de los Comités de

Frontera desde los informes respectivos alcanzados a la Comisión de Vecindad por el CTB FRONTERIZO, antes de entrar a los Comités mismos y el análisis de estos desde los criterios para evaluar la gobernanza transfronteriza propuestos por Wong Villanueva et al. (2020).

Figura 7: funcionamiento de los mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador a noviembre 2022



Fuente: ACUERDO AMPLIO, Acta final de la XIII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, Declaración Presidencial de Loja 2022

Desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

Armados del marco teórico sobre integración fronteriza, la convergencia normativa entre el Perú y Ecuador en materia fronteriza y una descripción de los flujos en la frontera y la estructura institucional en la que se ubican los Comités de Frontera, se pasará a realizar la evaluación del desempeño de los Comités. Esta evaluación se basará en la categoría de cooperación transfronteriza y en los cinco criterios para la evaluación de la gobernanza transfronteriza que se han tomado de Wong Villanueva et al. (2020)⁷², y bajo la lógica de la investigación-acción se buscará luego, una vez realizado el análisis, proponer recomendaciones para los Comités de Frontera yendo hacia adelante.

Análisis Panorámico: los Comités de Frontera Desde la Comisión de Vecindad (1999-2015) y el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas (2014-2016)

En la siguiente sección se hará un análisis general de los Comités de Frontera, vistos desde el nivel más alto de decisión política de los mecanismos del ACUERDO AMPLIO, la Comisión de Vecindad, con un complemento de tres de las reuniones finales del CTB FRONTERIZO y cuatro del EPGB. El enfoque estará en evaluar tres de los seis criterios que se han recogido de Villanueva et al., a saber, la existencia de una agenda de intervención transfronteriza, basada en un compromiso conjunto y una visión común de integración; la existencia de una estructura organizacional estable, capaz de evolucionar en el tiempo para asegurar la funcionalidad; y la existencia de un modelo multinivel, con articulación entre los niveles y un marco de relacionamiento claro.

Para facilitar la lectura, el citado de las actas relevantes será simplificado, tal como queda plasmado en el siguiente ejemplo para el Acta de la II Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana: (ACTA CV II, 1999b) y para el

⁷² Tabla 4, pp. 47-48

Acta de la X Reunión del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas: (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016).

Etapa 1: Inicios y Reforma del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo (1999-2006). En la primera reunión de la Comisión de Vecindad en agosto 1999 en Pijuayal, Perú, la Comisión de Vecindad recoge una propuesta del CTB FRONTERIZO de que “se instalen todos los Comités de Frontera y que los mismos realicen visitas de campo para identificar con precisión los lugares en donde se ubicarán los pasos fronterizos de Cariamanga-Ayabaca, Lalamor-El Alamor y Zumba-Namballe” (ACTA CV I, 1999a, pp. 4-5). Asimismo, el CTB FRONTERIZO también señala haber recibido informes del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, que para ese entonces ya había sostenido su primera reunión, sobre la señalización en los nuevos ejes viales, sobre la publicación de guías turísticas y sobre el tránsito transfronterizo aéreo, y recoge una sugerencia de este Comité de que se eliminen los controles de documentos por autoridades no previstos (ACTA CV I, 1999a, p. 5).

Ya desde estas propuestas recogidas por la Comisión de Vecindad se puede observar una intención inicial de los mecanismos de integración del ACUERDO AMPLIO de mantener una coordinación entre el nivel ministerial de la Comisión de Vecindad, el nivel intermedio del CTB FRONTERIZO y el nivel local y regional de los Comités de Frontera, lo cual denota una voluntad de sostener vínculos fuertes entre los niveles de los mecanismos, dentro del marco de relacionamiento que establece el ACUERDO AMPLIO. De esa manera, en los inicios de los mecanismos del ACUERDO AMPLIO se vislumbra el surgimiento de un modelo multinivel dinámico.

Mientras en la segunda reunión de la Comisión de Vecindad únicamente se hace mención a los Comités de Frontera en tanto se les instruye nuevamente la formalización de los pasos fronterizos (ACTA CV II, 1999b, p. 2), para la

tercera reunión⁷³ de la Comisión de Vecindad en enero 2001, la Secretaría Ejecutiva Binacional de la Comisión reconoce la habilitación del paso de frontera en Zumba-Namballe, e insta al Comité de Frontera Piura-Loja a formalizar la habilitación de los pasos de frontera en Cariamanga-Ayabaca y Lalamor-El Alamor (ACTA CV III, 2001a, p. 2). El informe de la Secretaría Ejecutiva indica que dicha instrucción ya fue impartida en la segunda reunión del Comité de Frontera Piura-Loja, con lo que habría dos de los tres Comités de Frontera ya instalados para enero 2001, es decir, poco más de dos años después de la firma del ACUERDO AMPLIO.

En dicha reunión de la Comisión de Vecindad también se reconocieron ciertos avances del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, como la implementación del servicio de taxis en la ruta Huaquillas-Tumbes, la elaboración de propuestas para reformar el Reglamento del CONVENIO DE TRÁNSITO y la elaboración de un Proyecto de Acuerdo sobre Controles Integrados. La Comisión de Vecindad también incluye al Comité de Frontera Tumbes-El Oro en un Grupo de Trabajo para el CEBAF Aguas Verdes-Huaquillas (ACTA CV III, 2001a, pp. 1-2), que se reuniría en cuatro oportunidades entre marzo y junio 2001 (ACTA CV IV, 2001b, p. 4). En la cuarta reunión de la Comisión de Vecindad en octubre 2001, se toma nota de la habilitación del paso de frontera Cariamanga-Ayabaca, a la vez que se constata la continuidad de las reuniones de los Comités de Frontera Tumbes-El Oro y Piura-Loja y se exhorta el inicio de labores del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe (ACTA CV IV, 2001b, p. 2).

En la quinta reunión de la Comisión de Vecindad en noviembre 2003, dos años después de la cuarta reunión, aparecen por primera vez en los informes de la Secretaría Ejecutiva Binacional constataciones de las dificultades que experimentan los Comités de Frontera. Así, a manera de balance de cinco años

⁷³ La tercera reunión de la Comisión de Vecindad sería la única presidida por el embajador Javier Pérez de Cuéllar.

del ACUERDO AMPLIO, la Comisión formula la siguiente conclusión:

Desde su establecimiento, en virtud de los Acuerdos de Brasilia de 1998, los Comités Técnicos Binacionales y Comités de Frontera han constituido mecanismos útiles para promover acciones de beneficio recíproco y preparar proyectos y programas de interés común en los temas de sus respectivas competencias, alentando la cooperación y la integración binacional, cumpliendo, en términos generales, con los objetivos que les fueron trazados. No obstante, en el período comprendido entre octubre de 2001 y octubre de 2003, se advierte que estos órganos no han mantenido una dinámica uniforme debido, entre otras razones, a dificultades de orden presupuestal y de coordinación interinstitucional (ACTA CV V, 2003, p. 2).

Ante dicha realidad, la Comisión de Vecindad acuerda reunirse semestralmente e instruir a la Secretaría Ejecutiva Binacional reunirse con la debida antelación a la reunión plenaria, y de preferencia en las localidades fronterizas del Perú y de Ecuador, “a fin de dar seguimiento y mantener una evaluación permanente de sus diversos mecanismos” (ACTA CV V, 2003, pp. 2-3). Respecto a los Comités de Frontera en específico, la Comisión de Vecindad instruye a los funcionarios consulares de frontera (que, según el artículo 7 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, son miembros de los Comités de Frontera) a promover y participar de manera activa en las reuniones de los Comités, a informar de sus resultados a la Comisión de Vecindad y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados, “a fin de que exista una adecuada coordinación entre el CTB de Régimen Fronterizo y los otros órganos de la Comisión de Vecindad” (ACTA CV V, 2003, p. 5). La instrucción también es impartida, en el caso peruano, a los funcionarios de las ODE (que no son especificados en el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS como miembros de los Comités de Frontera, pues su creación es posterior a la firma del ACUERDO AMPLIO).

Con base en este informe, se puede afirmar que, a cinco años de establecidos estos mecanismos, los criterios tanto de existencia de un modelo multinivel como de estructura organizacional estable se han debilitado. En el primer caso, esto se ha dado por las dificultades de coordinación entre los niveles de la estructura y la claridad difusa respecto a los roles y responsabilidades de los *stakeholders* que denota la instrucción impartida a los funcionarios consulares y a las ODE; y, en el segundo caso, por las dificultades que surgen para responder a esa situación, pues la estabilidad organizacional depende, según Wong Villanueva et al., de la capacidad de la estructura de evolucionar en el tiempo para asegurar su buen desempeño (Wong Villanueva et al., 2021, p. 7). Cabe resaltar que la voluntad de sesionar la Comisión de Vecindad semestralmente y de reunir la Secretaría Ejecutiva Binacional en localidades de frontera apunta tanto a un compromiso conjunto (motivación para cooperar) como a una visión y camino comunes (claridad de la voluntad de los actores y los propósitos que se buscan alcanzar), ambos componentes de la categoría de agenda de intervención transfronteriza que a su vez forma parte del concepto de cooperación transfronteriza (Wong Villanueva et al., 2021, p. 5).

Sin embargo, la Comisión de Vecindad misma no se volvería a reunir hasta su sexta reunión en mayo 2006. En dicha reunión, la Secretaría informó sobre la quinta reunión del CTB FRONTERIZO en febrero 2005, en la que se realizó un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Comités. Se remarcó que el Comité Piura-Loja y el Comité Cajamarca-Zamora Chinchipe no habían demostrado el mismo dinamismo que el Comité Tumbes-El Oro por dificultades de comunicación entre las autoridades locales que integran Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe (ACTA CV VI, 2006, p. 8). Efectivamente, ahí donde se informa que Tumbes-El Oro solicitó al CTB FRONTERIZO tomar conocimiento de los principales temas de su agenda y que el CTB FRONTERIZO aceptó que el Plan Binacional realice una presentación en dicho

Comité sobre los proyectos que estaba desarrollando en la zona, Piura-Loja no había registrado ninguna reunión adicional y Cajamarca-Zamora Chinchipe aún no se había instalado (ACTA CV VI, 2006, pp. 8-9). Ante ello, el CTB FRONTERIZO informa a la Comisión de Vecindad que se adoptó una serie de decisiones para la revitalización de los Comités de Frontera (ACTA CV VI, 2006, p. 9), que la Comisión de Vecindad refrenda (ACTA CV VI, 2006, p. 23). Vale citar dichas decisiones en su totalidad:

- a) Aprobar las agendas de trabajo de las reuniones de los Comités de Frontera a través de los canales diplomáticos regulares sobre la base de los acuerdos a los que arriben los Jefes de las respectivas Secciones Nacionales y en el marco de los acuerdos vigentes.
- b) Elaborar modelos de actas de las reuniones de los Comités de Fronteras que sean uniformes y más ejecutivos.
- c) Elaborar un cronograma homogéneo para los tres comités de frontera que incluya reuniones en los meses de abril, agosto y noviembre de cada año.
- d) Diseñar un Plan de Trabajo Anual para cada Comité de Frontera prestando especial énfasis en el seguimiento de los principales temas de su agenda.
- e) Promover la activa participación de los Cónsules de ambos Estados en la zona de frontera, así como de las Oficinas Descentralizadas de las Cancillerías.
- f) Que los Cónsules de ambos Estados procuren celebrar sus reuniones de trabajo con ocasión de la celebración de las sesiones de los respectivos Comités de Fronteras.
- g) Desarrollar una mayor coordinación con el Plan Binacional.
- h) Mantener informados a los Comités de Frontera sobre los

acuerdos adoptados por los distintos Comités Técnicos Binacionales de la Comisión de Vecindad, y sobre las decisiones de esta última.

- i) Tomar nota de la información proporcionada por la delegación peruana en el sentido que, en reemplazo de los representantes de las desaparecidas CTAR⁷⁴, participarán en los Comités de Frontera los funcionarios que designen los Gobiernos Regionales.
- j) Tomar nota con satisfacción de la reiterada participación del señor Director Nacional de Migración del Ecuador en las reuniones del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo (ACTA CV VI, 2006, p. 9).

Adicionalmente a ello, la Secretaría Ejecutiva concluye que para poder alcanzar el logro de los objetivos de los Comités de Frontera, “es indispensable asegurar la celebración anual de las reuniones de la Comisión de Vecindad” (ACTA CV VI, 2006, p. 20). Para facilitar esta regularidad en las reuniones, la Secretaría Ejecutiva recomienda que la Presidencia de la Comisión de Vecindad sea delegada a los Subsecretarios correspondientes de cada Cancillería, pues los Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores tienen “recargadas agendas de trabajo” que “no siempre permiten su participación en las reuniones” (ACTA CV VI, 2006, p. 20). En términos de los criterios, se puede observar que el dinamismo de la estructura organizacional estable que busca adaptar su funcionamiento y la fluidez del modelo multinivel siguen siendo indicadores relativamente débiles, aunque la voluntad de avanzar en una visión común persiste.

En ese sentido, tal como se explicó en la sección correspondiente⁷⁵, la sexta reunión introduce una reforma en los Comités Técnicos Binacionales, que

⁷⁴ Consejos Transitorios de Administración Regional.

⁷⁵ Los Comités Técnicos Binacionales (CTB), p. 118.

los agrupa en cuatro nuevos CTB, entre ellos el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas.

Etapa 2: Posreforma del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Pos-Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional Perú-Ecuador (2008-2013). Posteriormente a las instrucciones de la sexta reunión de la Comisión de Vecindad en mayo 2006, la Comisión de Vecindad sostuvo su séptima reunión en junio 2008 en Loja, en la que se constató que desde la reunión de 2006 no se había registrado ninguna reunión de los Comités de Frontera, “que son mecanismos importantes para impulsar la integración, motivo por el cual acuerda la reactivación de dichas reuniones” (ACTA CV VII, 2008, p. 2). Cabe resaltar también que esta reunión es posterior al primer EPGB, que sesiona en 2007 en Tumbes. La octava reunión de la Comisión en agosto 2009 destacó la reanudación de las reuniones de los Comités de Frontera de Tumbes-El Oro y de Piura-Loja y tomó nota de la próxima celebración de la primera reunión del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, que efectivamente se reunió en octubre 2009 (ACTA CV VIII, 2009, p. 2).

En la novena reunión de la Comisión de Vecindad en agosto 2010, se imparte la instrucción de que los Comités de Frontera presenten a la Secretaría Ejecutiva Binacional, antes del cuarto EPGB:

[...] un informe esquemático del cumplimiento de los compromisos asumidos en cada uno de sus ámbitos, para realizar una evaluación acerca de la profundización de la integración, las dificultades que confronta y el desarrollo alcanzado en las respectivas zonas de frontera y efectuar un análisis retrospectivo de los avances conseguidos al cabo de las nueve reuniones anteriores de esta Comisión (ACTA CV IX, 2010, p. 4).

Es importante mencionar esta instrucción pues se trata del primer intento de vincular los Comités de Frontera, el nivel local y regional de los mecanismos

de integración entre el Perú y Ecuador, con el entonces novedoso mecanismo del EPGB, el nivel presidencial. Esto demuestra una voluntad de expandir el modelo multinivel dentro del cual se ubican los Comités de Frontera más allá de los contornos del ACUERDO AMPLIO y vincularlos con el nuevo nivel más alto de toma de decisión política. Esto es, a su vez, indicio de la persistencia del compromiso conjunto para la integración transfronteriza entre ambos países. A raíz de estos informes, la Declaración Presidencial de Loja de 2010 recoge en el punto 28 la siguiente constatación y exhortación:

28. Gobiernos Locales.- Saludamos las iniciativas emprendidas por los Gobiernos Regionales, Provinciales y Municipales del norte del Perú y del sur del Ecuador para contribuir desde sus respectivos campos al fortalecimiento de la integración y desarrollo de la zona fronteriza al que ambos países están comprometidas e instamos a una mayor y activa participación en los mecanismos de integración binacional, especialmente en la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, los Comités Técnicos Binacionales y los Comités de Frontera (Declaración Presidencial de Loja 2010).

La décima reunión de la Comisión de Vecindad en octubre 2011 instruye al Comité de Frontera Tumbes-El Oro que evalúe la posibilidad de que en una primera etapa el Eje Vial N°1 sea destinado únicamente a la modalidad de tráfico terrestre (vehículos de turismo y carga), y que el paso de Aguas Verdes-Huaquillas se siga usando para el tráfico de vehículos menores (ACTA CV X, 2011, p. 2). No hay mención al trabajo de los otros dos Comités, aunque cabe destacar que la Comisión de Vecindad imparte la instrucción de que los cónsules en Tumbes, Piura, Machala y Loja, junto con las ODE Tumbes y Piura, crean un Grupo de Trabajo (GT) *ad hoc* para facilitar el comercio y el tránsito de mercancías en la región fronteriza en Tumbes, Piura, Cajamarca, El Oro y Loja (ACTA CV X, 2011, p. 2). No se especifica si dichos GT deberán ser

circunscritos en el marco de los respectivos Comités de Frontera, aunque sí se refieran al objeto que el ACUERDO AMPLIO confiere a los Comités.

En la décimo primera reunión de la Comisión en setiembre 2012, no existe ninguna instrucción relativa a los Comités de Frontera, aunque sí se imparten instrucciones al CTB FRONTERIZO respecto al Nuevo Puente Internacional sobre el río Macará, el ESTATUTO MIGRATORIO y los CEBAF 1 y 2, que son temas que en alguna medida son abordados por los Comités. La décimo segunda reunión de la Comisión de Vecindad en setiembre 2013 tampoco hace mención a los Comités de Frontera, redondeando así esta segunda etapa en la que los Comités de Frontera son sujetos de ciertas instrucciones y un segundo intento de relanzamiento, indicadores de un modelo multinivel que encuentra dificultades y poco dinamismo para adaptarse al advenimiento del EPGB. La mención a los gobiernos locales en el cuarto EPGB en Loja en 2010 es evidencia, sin embargo, de que el compromiso conjunto para la integración, basado en una visión común en la que la participación de las autoridades locales y regionales es central, se mantiene a pesar de dichos retos.

Etapa 3: Voluntad de Reforma de los Comités de Frontera (2014-2016) y Discontinuidad (2015/2016/2019-2022). Las dos últimas reuniones de la Comisión de Vecindad hasta la fecha, en octubre 2014 y octubre 2015, fueron antecedidas por unos días por la octava y novena reunión del CTB FRONTERIZO, generándose un encadenamiento entre estos cuatro encuentros en lo relativo a los Comités de Frontera.

En resumidas cuentas, nuevamente se discute la necesidad de evaluar y reformar los Comités, tal como se indica en la octava reunión del CTB FRONTERIZO, donde se acuerda, por un lado, que las Cancillerías y las Secretarías de los Comités deben retomar la evaluación del trabajo de los Comités para evitar la multiplicación innecesaria de mesas de trabajo y la duplicación de temas; y, por el otro, que los Comités incluyan en sus reuniones a

“funcionarios con capacidad de decisión, para darle operatividad a los citados mecanismos” (ACTA CTB FRONTERIZO VIII, 2014, p. 4). Adicionalmente, el CTB FRONTERIZO acuerda sugerir a la Secretaría Ejecutiva Binacional que se eleve a la décimo tercera reunión de la Comisión de Vecindad la posibilidad de “evaluar y reformular el trabajo de [sic] los Comités de Frontera, como una segunda fase del reordenamiento de los mecanismos de la relación bilateral que se ha venido realizando” (ACTA CTB FRONTERIZO VIII, 2014, pp. 4-5).

Es muy interesante notar que el CTB FRONTERIZO busca vincular una eventual reforma de los Comités de Frontera con la reforma que se aprobaría en la décimo tercera reunión de la Comisión de Vecindad días después, que busca alinear los CTB con los Ejes Temáticos del EPGB. Al etiquetar dicha propuesta de reforma de los Comités como “una segunda fase del reordenamiento”, se denota una voluntad de mantener la participación regional y local como un elemento importante de la estructura bilateral, en ese momento en transición. Así, la décimo tercera reunión de la Comisión de Vecindad en octubre 2014 imparte la instrucción de que se evalúe la labor de los Comités, y que sus reuniones pasen a contar con un alto nivel de representación de las Cancillerías y Embajadas de ambos países, con el fin de apoyar su trabajo (ACTA CV XIII, 2014, p. 4). Sobre los gobiernos locales, la Comisión instruye:

Que, en las reuniones de los Comités de Frontera, se promueva, además, la activa participación de las autoridades de los Gobiernos Locales de la zona, con el objeto de fortalecerlos y adecuarlos a la nueva dinámica de la relación bilateral y al reordenamiento de los mecanismos que se han aprobado (ACTA CV XIII, 2014, p. 4).

La novena reunión del CTB FRONTERIZO en setiembre 2015 menciona conversaciones entre las Cancillerías para actualizar el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS en cumplimiento del mandato de la décimo tercera reunión de la Comisión de Vecindad (ACTA CTB FRONTERIZO IX, 2015, p. 4), y acuerda que

en la décimo quinta reunión de la Comisión de Vecindad se presentará un proyecto de modificación del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, pues la décimo cuarta reunión de la Comisión es tan solo unos días después. Esta última reunión no hace ninguna mención al trabajo de los Comités de Frontera, y la décimo quinta reunión tendrá lugar recién en diciembre 2022.

Efectivamente, la décimo cuarta reunión marca el inicio de un periodo de siete años en el que los Comités de Frontera dejarían de contar con la Comisión de Vecindad como la instancia superior que tradicionalmente les había impartido instrucciones y recogido sus recomendaciones, canalizadas a través del CTB FRONTERIZO. El mismo CTB FRONTERIZO tendría su última reunión un año después, en setiembre 2016, impactando aun más al modelo multinivel en el que se encuentran los Comités de Frontera. El décimo tercer EPGB en Tumbes en 2019 instruyó la convocatoria de una nueva reunión del CTB FRONTERIZO en 2020, entre otros para dar seguimiento a los compromisos acordados en los Comités de Frontera (Declaración Presidencial de Tumbes, 2019), pero por la pandemia de la COVID-19 no se concretó dicha reunión, ni ha habido hasta la fecha más reuniones de los Comités de Frontera. El mismo EPGB se reanuda recién con el décimo cuarto EPGB en Loja en abril 2022.

En la mencionada reunión del CTB FRONTERIZO en setiembre 2016, la décima desde su reconfiguración en 2006, se presenta la última evaluación sobre los Comités de Frontera que es discutida en las instancias de las que dependen reglamentariamente los Comités. Entre los problemas identificados, se señalan:

[...] la falta de metodología de trabajo adecuado y procedimientos confusos; desinformación de los mecanismos binacionales existentes, lo que genera que se recojan compromisos que ya son tratados en otros foros de la relación bilateral; matrices de seguimiento complejas; alto número de compromisos, muchos de los cuales no son cumplidos; y,

principalmente, imprecisiones en lo que concierne a la competencia de los Comités de Frontera (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016, p. 3).

Con base en ello, el CTB FRONTERIZO propone una modificación del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, o bien un Manual de Procedimientos. Para ello, la delegación ecuatoriana propuso el siguiente procedimiento, que contó con el acuerdo de la delegación peruana:

1. Solicitar información a las Gobernaciones sobre los resultados de los Comités de Frontera y una evaluación sobre su funcionamiento con observaciones y propuestas de reformas, de ser el caso.
2. Las Cancillerías intercambiarán la información recibida por parte de las Gobernaciones a través del canal regular y trabajarán en una propuesta de reforma del Reglamento de los Comités de Frontera o en un Manual de Procedimientos, según sea el caso.
3. En el transcurso del próximo año [2017] se realizará una reunión de los seis Gobernadores, representantes de las Cancillerías, así como del Plan Binacional, a fin de trabajar en la propuesta para, posteriormente, someterla a consideración de la próxima reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Peruana (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016, p. 3).

Adicionalmente a la discusión sobre la reforma de los Comités, se abordó una propuesta del Perú de crear un cuarto Comité de Frontera para la circunscripción Amazonas-Morona Santiago o de ampliar el Comité de Frontera Zamora Chinchipe-Cajamarca, y las delegaciones tanto del Perú como de Ecuador declararon importante que la Declaración Presidencial del próximo EPGB incluya un párrafo sobre los Comités de Frontera (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016, p. 4). No hay mención a los Comités de Frontera en la Declaración Presidencial de Macas de octubre 2016 ni en la Declaración Presidencial de Trujillo de 2017.

Balance. Los tres principales criterios de gobernanza transfronteriza que

se han evaluado para los Comités de Frontera con base en este análisis panorámico son la fortaleza de un compromiso conjunto y una visión común para la integración fronteriza que promueven los Comités de Frontera, la existencia de una estructura organizacional estable dentro de los Comités y la ubicación de los Comités dentro de un modelo multinivel fluido, con vínculos dinámicos entre los actores y claridad de roles.

Si bien en la primera etapa se identificó un modelo multinivel en formación imbuido del impulso del entonces flamante ACUERDO AMPLIO, este cede rápidamente a las dificultades que encuentran los Comités de Frontera en adaptarse para asegurar su funcionalidad, es decir, para mantener una estructura organizacional estable que comunique fluidamente con los otros dos niveles de la estructura de mecanismos de integración. Así, para 2006 la Comisión de Vecindad discute por primera vez acciones para dinamizar los Comités, lo cual se volvería una constante en las siguientes dos etapas, hasta la discontinuidad de la Comisión de Vecindad y del CTB FRONTERIZO y, eventualmente, de los Comités de Frontera mismos por la pandemia de la COVID-19.

Cabe resaltar que las actas de las reuniones de la Comisión de Vecindad evidencian que el Comité de Frontera Tumbes-El Oro es el más dinámico de los tres, por el hecho de dialogar directamente estas dos instancias a través de instrucciones impartidas por la Comisión y propuestas recogidas del Comité Tumbes-El Oro. Visto desde la Comisión de Vecindad, el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, que recién sesiona por primera vez en 2009, se constituiría como el menos dinámico de los tres Comités, con el Comité Piura-Loja situándose en un punto intermedio.

Dentro de estas dificultades, se ha señalado en varias oportunidades que la visión común y el compromiso conjunto para la integración fronteriza que animan los Comités de Frontera igual corre a lo largo de las tres etapas. La

décima reunión del CTB FRONTERIZO, por ejemplo, resalta: “[...] la importancia de fortalecer los referidos Comités al ser foros de integración local en los que se pueden identificar problemas que afectan a las poblaciones localizadas en la zona fronteriza” (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016, p. 3). En relación a ello, el CTB FRONTERIZO señala también “[...] el interés demostrado por las autoridades de las Gobernaciones de ambos países de trabajar en las reformas de ese mecanismo” (ACTA CTB FRONTERIZO X, 2016, p. 3), apuntalando la existencia de dicho compromiso conjunto a nivel de las autoridades regionales.

Análisis Específico del Comité de Frontera Tumbes-El Oro (2008-2019)

Concluido el análisis panorámico, se procederá a profundizar en el análisis específico de cada uno de los tres Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, comenzando con el Comité de Frontera Tumbes-El Oro. Además de los criterios de compromiso conjunto y visión común y de estructura organizacional estable y modelo multinivel, este análisis específico permitirá evaluar también la fijación y planificación de metas, el rol de los actores clave y la rendición de cuentas. Nuevamente para facilitar la lectura, se mantendrá el patrón de citado establecido anteriormente para las actas de los tres Comités, según el siguiente ejemplo para el Acta final de la III Reunión del Comité de Frontera Tumbes-El Oro: (ACTA CF T-EO III, 2008). Adicionalmente, todo el análisis de esta sección, así como de las secciones de los Comités de Frontera Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe, se basan en las matrices de sistematización de las actas de las reuniones de los Comités en los Anexos 2, 3 y 4, respectivamente.

Compromiso conjunto y visión común. Como se vio en el análisis panorámico, el compromiso conjunto y la visión común para la consolidación de la integración fronteriza peruano-ecuatoriano están presentes a lo largo de las reuniones de los Comités de Frontera. Más allá de las declaraciones en ese sentido dentro de las actas de la Comisión de Vecindad, el simple hecho de que

el Comité de Frontera Tumbes-El Oro haya sido el primero de los tres en sesionar, y que se haya reunido en al menos 16 ocasiones, indica que dicho compromiso y visión son particularmente fuertes en este Comité. Por otro lado, existen compromisos dentro del Comité específicamente orientados al acercamiento entre los pueblos fronterizos del Perú y de Ecuador, como la realización de eventos deportivos conjuntos para la prevención del uso de drogas (ACTA CF T-EO XII, 2015). Adicionalmente, el compromiso de impulsar controles epidemiológicos en los pasos fronterizos (ACTA CF T-EO IX, 2012) indica la existencia de una voluntad por parte del Perú y Ecuador de abordar asuntos con potencial impacto regional o global juntos.

Según Paz Soldán, los principales temas que aborda el Comité de Frontera Tumbes-El Oro son la implementación del ESTATUTO MIGRATORIO, el perfeccionamiento de la atención en el CEBAF Aguas Verdes-Huaquillas y las dificultades de grupos turísticos para ingresar en vehículos grandes (2020, p. 162). Algunos temas no estrictamente de régimen fronterizo son la limpieza en la frontera, la lucha contra el contrabando y la contaminación del río Tumbes.

Fijación y planificación de metas. Sobre este criterio, uno de los aspectos que más resalta del análisis es la expansión de temas entre la III reunión en 2008 y la XV reunión en 2018, la última para la que se tuvo acceso a la matriz de compromisos. En efecto, en la III reunión el Comité abordó una serie de temas puntuales directamente vinculados con el régimen fronterizo en una mesa de transporte terrestre transfronterizo (e.g. implementación del SOAT binacional, la regularización de itinerarios y rutas para el transporte regular de pasajeros) y en otra de controles transfronterizos (e.g. difusión de procedimientos de control migratorio, seguimiento a la propuesta de reforma del Reglamento de Tránsito). Cabe recordar que estos compromisos son posteriores a la reforma del CTB FRONTERIZO en 2006, en el que el CTB FRONTERIZO pasó a abordar también asuntos de Derechos de las Personas además de

Régimen Fronterizo, con lo que cabía la posibilidad de que para 2008 los Comités de Frontera, que dependen del CTB FRONTERIZO, podían estar ya abordando temáticas que iban más allá de lo estipulado en el artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS.

Esto es justamente lo que ha sucedido para 2018. Además de la primera mesa, que ahora se denomina únicamente de transporte transfronterizo, existen dos otras mesas también vinculadas con el régimen fronterizo (asuntos migratorios y asuntos aduaneros), dos mesas que expanden el Comité hacia otras temáticas (asuntos de medio ambiente y asuntos productivos y turísticos) y una mesa de autoridades locales que aborda, entre otros, temas de seguridad, y que crea dos mesas adicionales, de desarrollo económico y productivo y violencia de género y trata de personas. El asunto de la trata de personas se discute por primera vez en la IX reunión en 2012, hasta llegar a conformarse como mesa propia en la XVI reunión en 2019, lo cual indica consistencia en la fijación de metas, pasando la temática de tratarse en la mesa de autoridades a ser abordado en una mesa específica.

Esta temática, sin embargo, también suscita la interrogante de qué tan capaz es el Comité de Frontera Tumbes-El Oro de ejecutar compromisos en ámbitos como el de la trata de personas, cuyas causas, consecuencias e impactos superan a la capacidad de acción local y regional. En la mesa de autoridades de la VII reunión en 2010, por ejemplo, sucede lo mismo con una serie de compromisos que proponen elaborar una propuesta integral para prevenir la contaminación del Canal de Zarumilla, conformar una comisión para evaluar los problemas que existen entre agricultores y ganaderos de ambos lados de la frontera, reordenar el comercio entre Aguas Verdes y Huaquillas e implementar un malecón turístico comercial e invocar al Perú y a Ecuador a dotar de mayor financiamiento al Plan Binacional (ACTA CF T-EO VII, 2010, pp. 7-8).

Eso dicho, en las actas del Comité de Frontera Tumbes-El Oro se indica a lo largo de varias reuniones que existe la conciencia de que ciertos compromisos sobrepasan su competencia. Así, por ejemplo, en la VIII reunión en 2011 se señala en la mesa de asuntos aduaneros que los compromisos relativos a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas son abordados ya en la Comisión Binacional de la Lucha Contra las Drogas (ACTA CF T-EO VIII, 2011), aunque estos compromisos vuelven a surgir en la IX reunión; en la XIV reunión en 2017 la mesa de autoridades desarrolla una serie de “temas sensibles”, entre ellos la ampliación de la zona de libre tránsito para fines turísticos, la elaboración de proyectos de desarrollo binacional para Santa Rosa y la implementación de una mesa de desarrollo productivo binacional, todos los cuales son elevados al CTB FRONTERIZO, y en la XV reunión en 2018, al hacer seguimiento a los compromisos de la XIV reunión, se señala expresamente en la mesa de autoridades que compromisos como la venta ilegal de hidrocarburos y el perfeccionamiento de la educación son temas que escapan a dicho Comité, y que no se verán en dicha mesa (ACTA CF T-EO XV, 2018, pp. 6-7). Otro ejemplo es la constatación de que entre la VIII y la IX reunión, hay una marcada acotación de los compromisos de la mesa de medio ambiente, al desaparecer, por ejemplo, un compromiso respecto al manejo integral e integrado de la cuenca transfronteriza Puyango-Tumbes (ACTA CF T-EO VIII, 2011, pp. 50-53; ACTA CF T-EO VIII, 2012, pp. 33-37).

En muchos casos, y en especial en los que lo explicitan, los compromisos contenidos en las matrices en realidad son recomendaciones, exhortaciones o llamados para que se tome acción en determinados asuntos. Es decir, a través de la adecuada canalización, son insumos que permiten que las instancias políticas superiores recojan el sentir local y regional en su toma de decisiones. Es el caso, por ejemplo, del CEBAF Aguas Verdes-Huaquillas, que hasta su entrada en operación en 2011 es sujeto a pedidos del Comité de Frontera de

que se termine de construir, y después de 2011 a solicitudes relativas a la operación integrada y al mejoramiento de sus instalaciones, entre otros. En lo que concierne a los compromisos ambientales, en la XIV reunión, se habla directamente de un traslado de preocupaciones:

Trasladar la información consensuada al Comité Técnico Binacional, para que a su vez traslade el conjunto de preocupaciones binacionales a la comisión de alto nivel del eje ambiental del próximo Gabinete Binacional y exhortar a dicho comité que nos facilite los resultados y avances para poder difundir entre las autoridades locales Binacionales (ACTA CF T-EO XV, 2019, p. 23).

Sobre la trazabilidad de los compromisos dentro de las matrices, si bien en algunas de las primeras reuniones analizadas existen ciertas dificultades en cómo los compromisos están organizados, en general el rastreo de los compromisos se puede realizar de una manera bastante accesible, y sobre todo después de la IX reunión, en la que, por propuesta de la delegación ecuatoriana, se introduce una matriz de compromisos actualizada. Esta trazabilidad indica, si no una hoja de ruta clara para la planificación y la existencia de estrategias de fijación de metas efectivas, al menos una consistencia en los temas abordados y en los compromisos correspondientes. Las mesas de trabajo se mantienen estables, por ejemplo, entre la VII y la IX reunión (autoridades locales, asuntos migratorios, transporte transfronterizo, asuntos aduaneros y ambiente), lo cual permite identificar claramente cómo evolucionan los compromisos de los temas de cada una de las mesas de esas tres reuniones. En particular, los temas de la mesa de transporte transfronterizo varían muy poco entre esas tres reuniones, lo cual permite una buena vinculación de los compromisos de reunión en reunión.

Algunos ejemplos de buena trazabilidad son los compromisos relativos al Reglamento de Tránsito del CONVENIO DE TRÁNSITO, que entre la III y la IV reunión son trasladados de la mesa de controles transfronterizos a la mesa de

transporte terrestre transfronterizo (luego de transporte transfronterizo) para permanecer ahí hasta la XV reunión y presumiblemente también hasta la XVI. La exhortación a que la construcción del CEBAF Aguas Verdes-Huaquillas se culmine pasa de la mesa de controles transfronterizos/temas generales de la IV reunión a la mesa de transporte transfronterizo de la VII reunión; permanece ahí en la VIII reunión, aunque reformulado en solicitud de que la operación integrada en el CEBAF se implemente lo antes posible; y no vuelve a ser un tema central hasta la XIV reunión, en la que la solicitud de que los servicios del CEBAF sean mejoradas aparece tanto en la mesa de autoridades como en la mesa de asuntos aduaneros.

Otros ejemplos son los compromisos sobre mejoras de las instalaciones del Centro de Detención Provisional y la conformación de una comisión binacional para la lucha contra el trabajo y tráfico de menores que entre la VII y la VIII reunión pasan de la mesa de asuntos migratorios a la mesa de autoridades, para luego desaparecer en la IX; el compromiso ya mencionado en la sección anterior sobre el establecimiento de puntos de salud para controles epidemiológicos que entre la IX y la XII reunión migra de la mesa de autoridades a la mesa de transporte transfronterizo; y los compromisos que piden estudiar una solución para el asunto de las encomiendas, que aparece en la VII reunión, es elevado al CTB FRONTERIZO en 2013, para luego volver a aparecer ya no en la mesa de transporte transfronterizo sino en la de asuntos aduaneros en la XIV reunión.

La posibilidad de identificar continuidades entre las reuniones del Comité de Frontera Tumbes-El Oro lleva a la constatación de que varios compromisos no presentan muchos avances a lo largo de los años, como por ejemplo el del SOAT binacional o el de la solicitud de ampliación de la zona de libre tránsito, primero de manera general y luego específicamente para fines turísticos. Esto se debe en parte al asunto de la competencia del Comité de Frontera y el hecho de

que varios compromisos en realidad son recomendaciones o exhortaciones, lo cual ya fue abordado anteriormente, pero también al hecho de que los plazos de los compromisos no siempre son explicitados, y cuando lo son suelen carecer de claridad.

Adicionalmente, se identifican dos problemas adicionales en la fijación y planificación de metas. En primer lugar, suele haber una duplicación de temas dentro de una misma reunión, lo cual indica que las mesas de trabajo no necesariamente dialogan entre sí. En las mesas de temas generales y de asuntos migratorios de la V reunión, por ejemplo, se repiten dos puntos de agenda. Cabe señalar, sin embargo, que en ocasiones el Comité de Frontera sí ha captado estas duplicaciones: en la VIII reunión se identifica que un compromiso sobre vuelos transfronterizos apareció en la reunión anterior tanto en la mesa de transporte transfronterizo como en la de autoridades, y se termina por asignar únicamente a la de autoridades. En segundo lugar, existe un problema respecto a la necesidad de seguir abordando ciertos temas que ya han sido resueltos. Entre la VII y la VIII reunión, por ejemplo, se resuelve el asunto de las encomiendas a través de una normativa ya existente, a saber el artículo 13 de la Decisión 398 de la CAN.

Con todo, el análisis de este criterio para el Comité de Frontera Tumbes-El Oro no permite hablar de una fijación y planificación de metas eficaz, pues no siempre existen para los compromisos hojas de ruta claras que estipulen los avances previstos en el corto, mediano y largo plazo, ni se puede identificar claramente alguna estrategia de fijación de metas y gestión efectiva de procesos. Sin embargo, sí cabe resaltar que existe cierto intento de establecer plazos, además de una continuidad en los temas y compromisos que indica la existencia de hilos conductores, aunque no de una estrategia definida. Esto está vinculado al hecho de que el Comité de Frontera recoge en gran medida recomendaciones y exhortaciones, con la intención de que sean a su vez

recogidos por las instancias políticas superiores de la estructura de mecanismos de integración fronteriza.

Actores clave y recursos. Hasta la XII reunión del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, es el Gobernador o la Gobernadora de Tumbes quien preside las reuniones desde la delegación peruana, con el Prefecto o la Prefecta ocupando este rol a partir de la XIII reunión, cuando, según el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, es el Prefecto Regional quien debe asumir el rol de Jefe de la Sección Nacional del Perú. Es interesante señalar que, en la XIII reunión, es el Prefecto quien ocupa el rol de Jefe de la delegación peruana y quien preside la reunión, por darse en Tumbes, a pesar de contar con la presencia del Gobernador de Tumbes. Por el lado ecuatoriano, esta responsabilidad siempre es asumida por el Gobernador o la Gobernadora de El Oro, o alguna autoridad que asuma la representación de la Gobernación. En el periodo abordado, se dan seis cambios de autoridad en la jefatura de la delegación peruana, mientras que se dan ocho cambios en la jefatura por el lado ecuatoriano.

Por otro lado, el análisis de las actas deja en claridad que, por el lado peruano, la ODE Tumbes ocupa un rol importante en la logística y en la organización de las reuniones del Comité de Frontera, figurando, por ejemplo, el nombre de dicha institución en el encabezado de al menos una de las fichas de registro de participantes. De hecho, en la XI reunión del Comité en 2014, se señala en la lista de instituciones peruanas que la ODE Tumbes participó en cada una de las cinco mesas que sesionaron. Cabe señalar igualmente que en la VII reunión la ODE Tumbes es señalada como representante del Capítulo Perú del Plan Binacional.

Sobre los demás actores que, según el artículo 7 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS deben participar en los Comités, se identifica en varias reuniones la presencia de los Consulados del Perú y de Ecuador, así como de las direcciones encargadas de la integración fronteriza de las Cancillerías

respectivas, la DDF y la DRV, que no aparecen en el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS (así como tampoco la ODE). En la VII se recoge una intervención de un actor privado, el representante de la Cámara de Comercio de Aguas Verdes, que solicita que el CTB FRONTERIZO aborde el asunto del aumento de cuotas de productos agropecuarios. Sobre los recursos para el logro de los compromisos, no hay mención de estos más que en la VII reunión, en la que se habla de emplear recursos provenientes del SOAT Perú-Ecuador y fondos estatales no reembolsables para realizar un conversatorio entre autoridades de salud, y se invoca mayor apoyo financiero para los proyectos del Plan Binacional.

De esa manera, si bien existe cierto esfuerzo por identificar los responsables de algunos compromisos, en general no se puede hablar de una identificación clara de actores clave en asuntos prioritarios, ni de una distribución adecuada de sus esfuerzos. Existe más bien poca claridad, sobre todo respecto al rol que deberían cumplir instituciones como la ODE Tumbes, y respecto a cómo se financiarán los compromisos acordados.

Rendición de cuentas. En cuanto a la transparencia, cabe señalar que no fue posible acceder a las actas de la I, II y VI reuniones del Comité, ni de las actas de algunas reuniones iniciales que, debido a menciones en ese sentido de las actas de las primeras reuniones de la Comisión de Vecindad, se sospecha tuvieron lugar sin que sean incluidas en la numeración actual de las reuniones. Adicionalmente, las actas no son libremente accesibles a la ciudadanía, salvo que sea requeridas mediante una solicitud de acceso a la información pública, según la normativa aplicable.

En cuanto a la implementación de mecanismos para el monitoreo de metas, las actas no mencionan la existencia de un tal mecanismo, ni la voluntad de crear uno, a diferencia de lo que sucede en los Comités de Frontera Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe. Cabe señalar, asimismo, que no se pudo

acceder a todas las actas con sus respectivas matrices. Previo a la IX reunión, las matrices empleadas suelen variar considerablemente entre reunión y reunión, y en algunos casos, entre las mesas de una misma reunión, como en el caso de la VII reunión.

Efectivamente, la matriz de la IX, propuesta por Ecuador, genera mucha más claridad en el seguimiento, al seguir un encadenamiento de la información que vincula el tema a tratar con los compromisos asumidos en la reunión anterior, los productos alcanzados, los nuevos compromisos a asumir, las instituciones responsables para la ejecución y los plazos. De hecho, esta configuración de matriz permitió acceder a los acuerdos de la XII y XIV reuniones sin contar con la matriz del acta correspondiente, lo cual demuestra la eficacia de contar con un instrumento de seguimiento de compromisos adecuado.

Modelo multinivel y estructura organizacional estable. A lo largo de las actas del Comité de Frontera Tumbes-El Oro se identifican varias instancias en las que se denota un conocimiento de y vínculos fuertes con los demás niveles de la estructura de integración. Entre la III y VII reunión, por ejemplo, se hace seguimiento a una serie de propuestas y contrapropuestas respecto al Reglamento de Tránsito de Personas y Vehículos Terrestres del CONVENIO DE TRÁNSITO, que finalmente es aprobado en la IX reunión de la Comisión de Vecindad. En ese sentido, en la introducción del acta de la X reunión, se indica que “por consenso de ambas delegaciones, algunos temas fueron reorientados para que sean tratados en otras instancias de la relación bilateral” (ACTA CF T-EO X, 2013, p. 1). Lo mismo se indica en la XI, XII y XIII reuniones.

Cabe matizar este punto, sin embargo, con la constatación de que en contadas ocasiones el conocimiento sobre los demás mecanismos no parece ser tan claro. En la mesa de seguridad ciudadana, que únicamente se reúne en la IV reunión, no queda claro si el Subcomité Técnico Binacional de Gestión de

Riesgo y Atención de Desastres al que se hace referencia es un grupo de trabajo del Comité de Frontera, o si pertenece al CTB de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación. En esa misma línea, en la VIII reunión en 2011 se solicita la reactivación del Comité Binacional de Salud, que ya no existe, pues después de 2006 pasa a formar parte del CTB de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación.

Por último, respecto a la estructura organizacional estable, existen buenos indicios de que el Comité de Frontera Tumbes-El Oro ha hecho esfuerzos por evolucionar en el tiempo para asegurar su funcionalidad. Si bien estos esfuerzos son más claros en los otros dos Comités de Frontera, se puede señalar, por ejemplo, el compromiso de que la Prefectura de Tumbes y la Gobernación de El Oro harán llegar a sus Cancillerías una evaluación del funcionamiento del Comité de Frontera en la XIII reunión (ACTA CF T-EO XIII, 2016, p. 1), o también la mención en la XIV reunión de que se realizará una reforma del Comité según el mandato de la XIV reunión de la Comisión de Vecindad (ACTA CF T-EO XIV, 2017, p. 2), que demuestra voluntad de cambio, dinamismo y articulación multinivel. Esta voluntad de articulación también se expresa en la XIV reunión del Comité en el sentido de buscar sinergias con los otros dos Comités de Frontera para los esfuerzos de reforma.

Análisis Específico del Comité de Frontera Piura-Loja (2011-2019)

Compromiso conjunto y visión común. En línea con lo que se analizó para el Comité de Frontera Tumbes-El Oro, también se pudo identificar una clara voluntad por parte de los actores piuranos y lojanos de colaborar para la integración fronteriza en el Comité de Frontera Piura-Loja. En efecto, para enero 2001 ya había sesionado este Comité (ACTA CV III, 2001a, p. 2), e incluye entre sus compromisos la realización de actividades binacionales como la colaboración en la Feria Gastronómica Internacional de Loja, ubicado este compromiso en la mesa de turismo a partir de la VIII reunión en 2013. Existe

también la intención de enfrentar problemas de orden regional de manera conjunta, como lo ilustran el compromiso en la VI reunión en 2011 de sumar esfuerzos en materia de gestión de riesgos, dado que ambos países se encuentran ubicados en el Cinturón de Fuego del Pacífico, o el compromiso en la X reunión de 2015 de planificar mecanismos de prevención para prevenir el Fenómeno del Niño. Adicionalmente, la voluntad de sostener en el tiempo instancias como el Plan Binacional (ACTA CF P-L VI, 2011) o el mismo Comité de Frontera a través de propuestas de reforma (ACTA CF P-L XIII, 2019) también contribuyen a dotar de contenido a dicho compromiso conjunto.

Fijación y planificación de metas. En este criterio, lo que distingue el Comité de Frontera Piura-Loja de los otros dos Comités de Frontera es el mayor esfuerzo a lo largo de las reuniones de identificar cuáles de los compromisos de las mesas temáticas pueden ser directamente ejecutados por las autoridades locales y regionales, y cuáles son, más bien, una solicitud que debe extenderse a los sectores o bien ser elevados, según las competencias correspondientes, a alguno de los niveles superiores de la estructura. Así, por ejemplo, se tiene que en la mesa de autoridades locales de la VII reunión en 2012 se solicita la priorización y el impulso para la implementación del Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo-Chira (POMD) (ACTA CF P-L VII, 2012, p. 4), con base en una instrucción de la Declaración Presidencial de Chiclayo⁷⁶, que el acta menciona directamente. Esta solicitud luego se vuelve una recomendación en la IX reunión en 2014. También se puede mencionar la solicitud de ampliación de la zona de libre tránsito, que pasa de la mesa de asuntos aduaneros en la VI reunión en 2011 a la mesa de transporte terrestre y telecomunicaciones en la X reunión en 2015, y aparece nuevamente

⁷⁶ La Declaración Presidencial de Chiclayo da la siguiente instrucción: “Cuencas transfronterizas.- Adoptar planes integrados de manejo de las cuencas transfronterizas para compatibilizar el crecimiento armónico de las actividades productivas con el cuidado del medio ambiente” (Declaración Presidencial de Chiclayo, 2012, p. 2).

en la XII reunión en 2017.

Por lo tanto, si bien no se identifica la existencia de hojas de ruta claras ni de estrategias explícitas de fijación de metas, sí destaca que la fijación de metas del Comité de Frontera Piura-Loja consiste en formular sus compromisos según la capacidad de ejecución y las competencias del Comité. Además de realizar exhortaciones, solicitudes y recomendaciones, también recogen los compromisos de otras instancias o sectores, como los compromisos del Ministerio de Transportes y Obras Públicas de Ecuador de culminar con las vías del Eje Vial 4 en la VIII y IX reunión, que están vinculados con compromisos previos que llaman a que se cumpla con los cronogramas establecidos para la construcción de la infraestructura vial. Entre los compromisos sí directamente ejecutables por las autoridades presentes en el Comité de Frontera, se puede citar la implementación de señalética turística en Piura y Loja, la realización de encuentros entre transportistas peruanos y ecuatorianos y la implementación de espacios de intercambio de experiencias de los sectores productivos primarios e industriales de Piura y Loja.

Actores clave y recursos. En el caso del Comité de Frontera Piura-Loja, la Jefatura de la delegación peruana es asumida por el Gobierno Regional de Piura en cuatro oportunidades, por la Prefectura Regional en dos oportunidades, y por el Consulado del Perú en Loja y la DDF, cada una en una oportunidad. Se denota una falta de regularidad en la jefatura de la Sección Nacional que no existe respecto a la Jefatura de la delegación ecuatoriana, aunque sí se observan cuatro cambios de autoridades y la jefatura de la delegación ecuatoriana por parte de la Jefa Política 1 del Cantón de Loja en la XIII reunión (siendo que la Jefatura Política depende de la Gobernación en Ecuador).

Respecto al rol de la ODE Piura, se señala en el acta de la VII reunión en 2012 que dicha ODE “contribuyó al éxito de este importante encuentro binacional” (ACTA CF P-L VII, 2012, p. 5). Se agradece igualmente la cálida

acogida y las atenciones recibidas por la delegación ecuatoriana por parte del Gobierno Regional de Piura (ACTA CF P-L VII, 2012, p. 5), lo cual indica una responsabilidad compartida en la organización de dicha reunión.

Respecto a los responsables de ejecutar los compromisos, en la mitad de las actas analizadas se especifican los responsables y en la otra mitad no.

También cabe señalar que en la VIII reunión de 2013, se señala en la introducción del acta que, al no haberse integrado todas las mesas con sus

respectivas contrapartes peruanas, el Cónsul de Perú en Loja, Jefe de su Delegación, se comprometió a trasladar lo acordado a las instituciones competentes en su país, a fin de reportar los avances y observaciones según corresponda (ACTA CF P-L VIII, 2013, p. 2).

A pesar de referirse a mesas en plural, las actas indican que la única mesa que no pudo sesionar completa fue la de turismo.

Finalmente, sobre este criterio cabe resaltar también que el Comité de Frontera Piura-Loja es el único donde se hace una referencia directa al artículo 6 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, según el cual en cada reunión se debe nombrar entre las instituciones del país de la autoridad que preside una Secretaría Permanente que ejercerá dicha labor hasta que tenga lugar la próxima reunión⁷⁷. Así, se nombra a la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador como encargada de la Secretaría Permanente del Comité de Frontera Piura-Loja para 2013-2014 (ACTA CF P-L VIII, 2013, p. 2). No hay mayor mención a la asignación y uso de recursos.

Rendición de cuentas. En cuanto al aspecto de transparencia, no se pudo ubicar las actas de las cinco primeras reuniones. Es una posibilidad, al igual que en el caso del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, que antes de la actual numeración de reuniones del Comité de Frontera Piura-Loja hubo una

⁷⁷ Composición de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, pp. 126-127

serie de reuniones iniciales del Comité, pues en la III reunión de la Comisión de Vecindad en 2001 se hace mención a una segunda reunión del Comité de Frontera Piura-Loja. En efecto, dado que la VI reunión, a cuya acta sí se tuvo acceso, tuvo lugar en 2011, es improbable que en los diez años entre 2001 y 2011 el Comité de Frontera Piura-Loja solo hubiera sesionado en tres oportunidades.

Respecto al seguimiento, este es facilitado por matrices bien estructuradas, que son aun más fáciles de navegar a partir de la VIII reunión en 2013, cuando se implementa la misma matriz que Ecuador propuso en el Comité de Frontera Tumbes-El Oro en su IX reunión de 2012. Adicionalmente, se debe señalar el compromiso de la mesa de trabajo de autoridades locales de la XIII reunión en 2019, que busca establecer un Comité de Seguimiento del Comité de Frontera Piura-Loja. Las actas del Comité de Frontera Piura-Loja no son de libre acceso a la ciudadanía, salvo solicitud de acceso a la información pública.

Modelo multinivel y estructura organizacional estable. El Comité de Frontera Piura-Loja denota un alto grado de conciencia de la estructura dentro de la cual se insertan los Comités de Frontera y de conocimiento del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS. En la mesa de autoridades locales de la VII reunión, por ejemplo, se acuerda elevar todos los acuerdos de dicha mesa “a conocimiento de los señores Ministros de Relaciones Exteriores y por su intermedio a los Presidentes del Perú y Ecuador” (ACTA CF P-L VII, 2012, p. 4), entre ellos el ya mencionado sobre el Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo-Chira (POMD), mientras que en la XI reunión en 2016 se destaca en la introducción del acta que “a través del consenso de ambas delegaciones, se identificaron mecanismos binacionales mediante los cuales algunos temas fueron canalizados, de acuerdo con el Reglamento del Comité de Frontera” (ACTA CF P-L XI, 2016, p. 1). También se menciona de manera directa el CTB FRONTERIZO en la XIII reunión, con una

exhortación a que éste se reúna lo antes posible, para realizar la evaluación de los compromisos adoptados por los Comités de Frontera (en plural, lo cual indica una voluntad de cooperación con los otros dos Comités) del Perú y Ecuador (ACTA CF P-L XIII, 2019, p. 2); y también el EPGB de Quito 2018, cuando se indica en la mesa de transporte terrestre y telecomunicaciones de la XIII reunión que el Comité hará seguimiento de los compromisos relacionados con los Ejes Viales 2 y 3 del Plan de Acción de Quito 2018 (ACTA CF P-L XIII, 2019, p. 4).

Sobre la estructura organizacional y su capacidad de adaptación, la XI reunión indica que para el fortalecimiento de los Comités de Frontera, las dos delegaciones realizaron una evaluación sobre el funcionamiento del Comité de Frontera Piura-Loja, que debe servir de insumo para la actualización del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS (ACTA CF P-L XI, 2016, p. 1). Al año siguiente, en la XII reunión en 2017, la mesa de autoridades abordó lo siguiente:

1.- Ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de avanzar, lo antes posible, con el proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera, en especial con la reforma de su Reglamento y la elaboración de un manual de procedimientos. Se identificaron los siguientes elementos a ser considerados en la propuesta de reforma:

- Precisar la competencia, atribuciones y el objetivo de los Comités de Frontera enfocados netamente en los problemas de tránsito de personas, bienes y medios.
- Proceder a revisar y actualizar la composición de los Comités de Frontera.
- Definir los procedimientos para un adecuado seguimiento de los compromisos en los Comités de Frontera.
- Definir procedimientos claros de coordinación con las Cancillerías de ambos países.

Asimismo, la delegación ecuatoriana resaltó la importancia de que exista

un mayor compromiso y una participación activa de las autoridades locales de Piura en las reuniones del Comité de Frontera Loja-Piura, con miras a avanzar en la identificación de compromisos binacionales en pro del desarrollo de la región fronteriza (ACTA CF P-L XII, 2017, p. 2).

Estas propuestas de reforma también indican, nuevamente, una buena inserción del Comité de Frontera Piura-Loja dentro de la estructura mayor, al indicar la necesidad de precisar los procedimientos de coordinación con las Cancillerías. El acta de la XII reunión también señala que estos compromisos “serán llevados a conocimiento del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derecho de las Personas, para los fines del caso” (ACTA CF P-L XII, 2017, p. 2).

Análisis Específico del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe (2009-2019)

Compromiso conjunto y visión común. En la VI reunión de la Comisión de Vecindad en 2006, se señaló que el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe no había demostrado el mismo dinamismo que el Comité de Frontera Tumbes-El Oro, por dificultades de comunicación entre las autoridades locales que integran Cajamarca-Zamora Chinchipe (ACTA CV VI, 2006, p. 8). Efectivamente, este Comité fue el último en conformarse, al sostener su primera reunión en 2009 en Zamora, a pesar de exhortaciones de hacerlo desde la primera reunión de la Comisión de Vecindad en 1999. Una posible explicación de estas dificultades iniciales para el relacionamiento es que los centros de poder tanto de Cajamarca como de Zamora Chinchipe se encuentran lejos de la frontera entre el Perú y Ecuador, a aproximadamente 500 y 250 kilómetros, respectivamente.

Eso no significa, sin embargo, que el compromiso conjunto y la visión común para la integración fronteriza entre el Perú y Ecuador no exista también en el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. Efectivamente, de los

tres Comités de Frontera es el Comité que más ha incorporado un lenguaje de hermandad dentro de los compromisos, por ejemplo, la implementación de servicios de salud para poblaciones de frontera y la atención de emergencias que afecten a cualquier ciudadano sin distinción de su país de origen, peruano o ecuatoriano (ACTA CF Z-ZC IV, 2012, p. 14). Por otro lado, el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe demuestra una voluntad de participar activamente en los procesos de fortalecimiento de los Comités de Frontera desde su IV reunión en 2013, presidida por el Perú en Jaén, lo cual denota también compromiso y visión conjuntas, tanto para el Comité mismo como para la figura de los Comités en general. Cabe señalar también que en la X reunión de 2019, se insta a los gobiernos regionales y locales de las zonas de frontera a organizar ferias binacionales (ACTA CF C-ZC X, 2019, p. 3).

Fijación y planificación de metas. Respecto a este criterio, las reuniones del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe cuentan con algunas dificultades en el ordenamiento y clasificación de compromisos, sobre todo en las primeras reuniones, que no permiten identificar una estrategia de fijación de metas clara. En la I reunión, por ejemplo, algunos temas de agenda tienen compromisos que no parecen corresponder a la temática, entre ellos el tema de agenda relativo a la gestión de redes de intercambio de información policial que genera el compromiso de implementar un CEBAF. En esa misma línea, no parece haber una justificación clara de por qué los compromisos de la IV reunión del Comité de Frontera relativos a la reforma de los Comités se encuentran dentro de la mesa de asuntos migratorios, aduaneros y cooperación transfronteriza, y no dentro de la mesa de autoridades locales (ACTA CF C-ZC IV, 2013, p. 9). Adicionalmente, con la reconfiguración de mesas que tiene lugar entre la I y la II reunión, surgen complicaciones en ubicar los compromisos de las dos mesas originales en las nuevas mesas.

Otro indicador de la falta de estrategia para la fijación de metas se

encuentra en la VII reunión de 2016, cuya matriz incluye columnas para acuerdos, compromisos y recomendaciones, lo cual genera confusión respecto a qué se están comprometiendo exactamente las partes. En el tema de agenda sobre el ESTATUTO MIGRATORIO, por ejemplo, se indica como acuerdo el incluir en el ESTATUTO MIGRATORIO también a los hijos, padres y convivientes legalmente reconocidos; como compromiso el viabilizar el texto dentro de la modificación del ESTATUTO MIGRATORIO en negociación; y como recomendación el sugerir al CTB FRONTERIZO analizar un tratamiento especial para los ciudadanos de ambos países ubicados en el cordón de frontera (ACTA CF C-ZC VII, 2016, p. 8).

También se debe señalar la vastedad y la posibilidad de ejecución de una serie de compromisos, que es un punto en común del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe con los otros dos Comités. En la I reunión, por ejemplo, se ha señalado que se acordó implementar un CEBAF, compromiso que, al aparecer nuevamente en la II reunión, deja evidenciar diferencias entre la parte peruana y la ecuatoriana respecto a donde se construirá el CEBAF (en la I reunión, que tiene lugar en Ecuador, se señala como ubicación el cantón Chinchipe, mientras que en la II reunión, que tiene lugar en el Perú, se señala San José de Lourdes). En la II reunión también se señala como compromiso la prevención de la contaminación ambiental, compromiso bastante amplio.

Por otro lado, en la VII reunión, en la mesa de asuntos migratorios se acuerda reformar el Reglamento de Tránsito para ampliar la zona de libre tránsito a El Oro, Loja y Zamora Chinchipe en Ecuador y Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes en el Perú, reconociéndose en la misma matriz que la competencia para realizar una eventual reforma del Reglamento de Tránsito recae en las Cancillerías (ACTA CF C-ZC VII, 2016, p. 11). Por último, entre la VII y la VIII reunión la conformación de las mesas cambia completamente, organizándose estas en cuatro nuevas mesas de (i) temas

sociales y culturales, (ii) temas de economía e infraestructura, (iii) temas ambientales y (iv) temas transversales e institucionales, lo cual, aunque coadyuve a una mejor organización de los compromisos, consolida la expansión de los compromisos del Comité más allá del objeto estipulado en el artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, haciendo aun menos probable la hipótesis de la existencia de una estrategia de fijación de metas.

Dentro de este análisis, cabe señalar que en la IV reunión se realiza una división entre recomendaciones y compromisos, similar a lo que sucede en el Comité de Frontera Piura-Loja. Como en ese caso, esta distinción permite entender qué compromisos se deben elevar a otra instancia y cuáles son directamente ejecutables por las autoridades que participan del Comité. Sin embargo, algunas de las recomendaciones aun así aparecen nuevamente bajo la forma de compromisos dentro de esa misma reunión, y para la VII reunión varias de estas recomendaciones pasan a ser, al igual que lo que sucedía previamente, únicamente compromisos.

Finalmente, en el traspaso de la VIII a la X reunión se observa mayor regularidad en los esquemas, lo cual permite observar a su vez que una serie de compromisos se abordan año tras año en los Comités sin mayores avances. Entre ellos se encuentran compromisos bastante concretos, como la elaboración de un informe de la ruta turística Atahualpa-Mayo Chinchipe y la realización de talleres de comunicación social para la gestión de riesgos y desastres.

Actores clave y recursos. A diferencia de los otros dos Comités de Frontera, el Gobierno Regional de Cajamarca asumió la jefatura de la Sección Nacional del Perú en todas las reuniones analizadas, aunque en tres ocasiones fue representado por una autoridad distinta al Presidente del Gobierno Regional, y se observan cambios de autoridad regulares. Por el lado de Ecuador, esta responsabilidad siempre ha sido asumida por el Gobernador o Gobernadora de Zamora Chinchipe, con cinco cambios de autoridad. Respecto a la ODE

Cajamarca, recién participa en la organización de la reunión del Comité a partir de la X reunión en 2019, estando antes la DDF exclusivamente a cargo de su organización, aunque la ODE Cajamarca figura como asistente en la IX reunión de 2018. Cabe señalar que en el acta de la II reunión “se encarga a la secretaría técnica que para este caso le corresponde al Gobierno Regional de Cajamarca la coordinación permanente con su par de Ecuador con la finalidad de dar cumplimiento a los acuerdos” (ACTA CF C-ZC II, 2011, p. 2), lo cual contrasta con el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, que plantea en el artículo 6 que la autoridad que preside (que, según el artículo 5, debería ser la Prefectura Regional) debe elegir de entre los miembros de la Sección Nacional de su país a la Secretaría Permanente.

Por otro lado, en general el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe es consistente con señalar cuáles son los responsables de ejecutar los compromisos acordados. Además de los tres Comités, el de Cajamarca-Zamora Chinchipe es el que más llamados hace a asegurar una participación amplia e inclusiva dentro de las reuniones. Así, en la IV reunión, plantea “garantizar la participación de representantes institucionales y de organizaciones del sector privado, vinculados a los temas que se tratan en el Comité de Frontera” (ACTA CF C-ZC IV, 2013, p. 9), mientras que en las VIII, IX y X reuniones, las autoridades coincidieron en la necesidad de que el Plan Binacional participe activamente en las siguientes reuniones de los Comités de Frontera y que participe activamente en el proceso de fortalecimiento de los mismos (ACTA CF C-ZC VIII, 2018a, p. 4; ACTA CF C-ZC IX, 2018b, p. 3; ACTA CF C-ZC X 2019, p. 2). Asimismo, en la X reunión en 2019, se invita a las universidades de frontera de ambos países a construir Grupos de Trabajo sobre problemáticas transfronterizas y proponer planes de desarrollo e integración fronteriza (ACTA CF C-ZC X, 2019, p. 3).

En cuanto a los recursos, únicamente se menciona en una oportunidad, a

saber, en la I reunión del Comité, respecto a la necesidad de financiamiento para el proyecto de construcción del puente sobre el río Zamora.

Rendición de cuentas. Dentro del juego de actas analizadas para el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, no se pudo ubicar el acta de la III reunión. Por otro lado, si bien las actas de los Comités no se ubican en ninguna plataforma de acceso libre a la ciudadanía, sí cabe destacar que dentro de las sugerencias que realiza la mesa de temas transversales e institucionales para la reforma de los Comités de Frontera, se sugiere instar a los gobiernos locales y regionales a publicar los acuerdos vía sus páginas web, lo cual denota una voluntad de lograr un acceso a la información adecuado.

Respecto al seguimiento, dentro de las recomendaciones de la mesa de asuntos migratorios para el fortalecimiento de los Comités de Frontera, se pide en la IV reunión la creación de una comisión que se encargue de evaluar el avance de la implementación de los acuerdos, además de definir estrategias de seguimiento y evaluación, para mejorar la ejecución de los acuerdos (ACTA CF C-ZC IV, 2013, p. 9). En la VI reunión en 2015, esta propuesta toma la siguiente forma:

Ambas delegaciones acuerdan, además, encargar el seguimiento y evaluación de los compromisos previstos en las 3 mesas temáticas a una Comisión conformada por 02 representantes de la Gobernación de Zamora Chinchipe, 02 representantes del Gobierno Regional de Cajamarca, 01 representante de la Cancillería de Ecuador y 01 representante de la Cancillería de Perú que serán nominados por los titulares de cada una de las Entidades mencionadas, en un término de 30 días; asumiendo la conducción de esta Comisión la Gobernación de Zamora Chinchipe por ser la encargada de la VII Reunión del Comité Frontera de Zamora Chinchipe-Cajamarca. Dicha Comisión deberá reunirse cada cuatro meses, sin perjuicio de mantener de manera

permanente videoconferencias de consulta entre las partes (ACTA CF C-ZC VI, 2015, p. 1).

Si bien la propuesta se repite integralmente en el acta de la VII reunión en 2016 y no se vuelve a mencionar en las actas sobre sus avances, sí indica una toma de conciencia respecto a la importancia de un seguimiento adecuado a los compromisos y la voluntad de establecer un mecanismo que lo asegure. Es probablemente debido a los esfuerzos que realiza el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe en ese sentido que se señala lo siguiente en la X reunión en 2019:

Cabe destacar el importante aporte que brindan las autoridades locales de Cajamarca en el proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera, pues la metodología de organización y de seguimiento de compromisos aplicada a este Comité son los más idóneos y constituyen un referente a ser replicado en los otros Comités (ACTA CF C-ZC X, 2019, p. 2).

Por último, es necesario señalar que, si bien existe una voluntad en el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe de establecer los mecanismos de seguimiento antes mencionados, sí existe cierta dificultad para el seguimiento dentro de las matrices mismas. Entre la I y II reunión, por ejemplo, se pasa al uso de dos matrices, una de seguimiento de los acuerdos previos y otra separada con nuevos acuerdos, y esa nueva matriz de la II reunión cuenta con columnas cuya utilidad es poco clara, a saber, una para determinar si la acción acordada contribuye o no a la integración y desarrollo fronterizo, y otra para determinar la prioridad del compromiso asumido.

En la VII reunión, las matrices de las mismas mesas del Comité varían entre sí, y la matriz para la mesa de seguridad ciudadana y autoridades locales es sumamente complicada (cuenta con columnas para tema, acuerdo, compromisos, responsables, plazo de implementación, acción ejecutada,

documento emitido, agenda pendiente y nuevamente plazo). En la IX reunión se cambia una vez más la matriz, para incluir una columna de avances en la implementación de los acuerdos respecto a la reunión previa. Luego, en la X reunión, nuevamente se da un cambio, y algunas de las matrices pasan a incluir una columna de unidades de medida, mientras que la mesa de economía e infraestructura adopta la matriz empleada previamente en la VIII reunión.

Modelo multinivel y estructura organizacional estable. En las primeras reuniones del Comité de Frontera, no se identifican mayores vínculos con el CTB FRONTERIZO o con la Comisión de Vecindad, aunque sí se puede señalar propuestas de cooperación internacional y de frontera sobre servicios educativos que se trasladan al CTB FRONTERIZO en la II reunión, mientras que en la IV reunión se indica en la mesa de asuntos migratorios, aduaneros y de cooperación transfronteriza que los temas “de acuerdo a su prioridad, deben ser elevados al Comité Técnico Binacional pertinente” (ACTA CF C-ZC IV, 2013, p. 9), lo cual es interesante, porque se indica una conexión con todos los CTB, y no solo el CTB FRONTERIZO, que según el artículo 17 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS es la instancia a la cual se deberá elevar asuntos que excedan la competencia de los Comités. Por último, en el acta de la IX reunión, encontrándose ya en discontinuidad la Comisión de Vecindad y el CTB FRONTERIZO, se señala que:

Las autoridades locales se comprometieron a celebrar las próximas reuniones del Comité de Frontera Zamora Chinchipe-Cajamarca, en el mes de junio de cada año, a fin de que los acuerdos que correspondan se eleven a los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales” (ACTA CF C-ZC IX, 2018b, p. 3).

Finalmente, respecto a la estructura organizacional estable caracterizada por una voluntad de adaptarse para asegurar su funcionalidad, se recomienda en la IV reunión identificar y proponer modificaciones al REGLAMENTO DE LOS

COMITÉS, además de una serie de otras modificaciones, que luego son retomadas en la VIII reunión, en la que “las autoridades locales manifestaron su voluntad de continuar apoyando el proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera” (ACTA CF C-ZC VIII, 2018a, p. 4). Para la X reunión de 2019, se señala que el MREMH ha presentado de manera oficiosa un proyecto de Manual de Procedimientos para el funcionamiento de los Comités de Frontera, que ha sido revisado por las autoridades locales, y que será sometido oficialmente para la consideración del MRE (ACTA CF C-ZC X, 2019, pp. 1-2). Tal como se vio en la sección de rendición de cuentas, propuestas y acciones como las aquí descritas demuestran que el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe ha asumido un rol activo en el fortalecimiento de los Comités de Frontera.

Balance Global del Desempeño de los Comités de Frontera

Compromiso conjunto y visión común. A lo largo de los tres Comités de Frontera, se ha verificado la existencia de un compromiso conjunto y una visión común entre los departamentos del Perú y las provincias de Ecuador para la integración fronteriza. Entre los tres Comités, un total de 39 de sus reuniones han quedado registradas en actas, 30 de las cual han sido analizadas para esta investigación. Esta regularidad, a pesar de algunas discontinuidades en la celebración de las reuniones de los Comités, denota una voluntad de trabajar en conjunto para abordar los asuntos transfronterizos que surgen con el ACUERDO AMPLIO y su instrucción de establecer nuevos pasos fronterizos. Esta voluntad queda aun más de manifiesto dado el hecho de que los Comités se siguieron reuniendo después de las últimas reuniones de la Comisión de Vecindad en 2015 y el CTB FRONTERIZO en 2016, instancias de las cual dependen los Comités de Frontera y que deben aprobar sus agendas, canalizar los temas que exceden su competencia e impartir instrucciones.

Adicionalmente, este compromiso conjunto se observa también en la intención de abordar en los Comités retos transnacionales y regionales, con

compromisos orientados a implementar controles epidemiológicos en los pasos fronterizos o para generar sinergias para la gestión de riesgos y desastres en el marco del Fenómeno del Niño. También se puede distinguir dicho compromiso y visión en acuerdos que apuntan a la realización de eventos y ferias binacionales en los tres Comités de Frontera, y los esfuerzos que se registran en actas de los tres Comités para la reforma y el fortalecimiento de los Comités de Frontera en conjunto.

Finalmente, cabe resaltar también que los Comités de Frontera no solo recogen el compromiso conjunto y la visión común, sino que también contribuyen a solidificar dicho compromiso y visión. En efecto, las reuniones de los Comités de Frontera constituyen espacios que permiten mantener vivos los Acuerdos de Paz de 1998 y profundizarlos, y fortalecer vínculos de hermandad.

Fijación y planificación de metas. De manera general, se identifica en promedio una buena capacidad de trazabilidad de los compromisos en los Comités, siendo el registro de compromisos del Comité de Frontera Piura-Loja el que permite mayor trazabilidad, el del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe el que permite la menor trazabilidad, y el Comité de Frontera Tumbes-El Oro, cuyo registro es reordenado a partir de su IX reunión, encontrándose en un punto medio.

Esta trazabilidad, sin embargo, no permite develar con claridad la existencia de alguna estrategia de fijación de metas ni de determinación de plazos para los compromisos en ninguno de los tres Comités de Frontera. Se identifica más bien una expansión de los temas de agenda abordados que superan la competencia para los Comités de Frontera delimitada en el artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, y en general una serie de compromisos que permanecen a lo largo de las reuniones de los Comités bajo la misma formulación o formulaciones similares, ya sea por superar las capacidades de ejecución de las autoridades que conforman los Comités o por tratarse en

realidad de exhortaciones, recomendaciones o solicitudes que deben ser canalizadas a través del CTB FRONTERIZO, según el artículo 17 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS.

En ese sentido, los tres Comités de Frontera intentan implementar, de maneras distintas, formas de distinguir entre los compromisos que son directamente ejecutables por las autoridades congregadas y los que deben ser canalizados. Así, por ejemplo, en la IV reunión del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe cada mesa distingue entre recomendaciones y compromisos, o la voluntad del Comité de Frontera Piura-Loja de formular los compromisos según si deben ser directamente ejecutados o bien canalizados, con indicaciones de a qué instancia se debería elevar, y en algunos casos hasta recogiendo instrucciones y compromisos de otras instancias pertinentes para los temas de interés del Comité.

Actores clave y recursos. En los tres Comités de Frontera, los Jefes de la Sección Nacional del Perú rara vez son los Prefectos Regionales, según lo que estipula el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, sino de manera general los Presidentes del Gobierno Regional respectivo, y en algunos casos otras instituciones, como el Consulado del Perú en Loja o la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE. Desde el lado ecuatoriano, la Jefatura de la delegación siempre la lleva la Gobernación de la provincia correspondiente, salvo algunos casos en los que la Gobernación es representada por otra autoridad. En ambas delegaciones de los tres Comités se dan cambios de autoridad de reunión en reunión con cierta regularidad.

Cabe resaltar que existen diferencias entre las Prefecturas Regionales del Perú y las Gobernaciones Provinciales de Ecuador, dado que las funciones de las Gobernaciones ecuatorianas, que están dotadas de autoridad suficiente como para ejercer un poder de convocatoria para las reuniones de los Comités de Frontera y el seguimiento de sus compromisos, corresponderían más a las

funciones que podrían ejercer los Gobiernos Regionales peruanos.

Efectivamente, en el caso del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, por ejemplo, mientras por el lado ecuatoriano la reunión de 2019 fue organizada por la Gobernación Provincial de El Oro, por el lado peruano la organización estuvo a cargo de la DDF y de la ODE Tumbes.

Finalmente, en cuanto a los responsables de los compromisos, a lo largo de las reuniones de los Comités se dan esfuerzos variados por asignar responsables a los compromisos asumidos, aunque no se puede hablar de una definición adecuada de los esfuerzos de los responsables, pues no se señala qué acciones concretas tomarán dichos responsables para la concreción de dichos acuerdos. Asimismo, gracias a los registros de asistentes que se pudieron sistematizar, se puede identificar una alta rotación de los funcionarios que asisten a las reuniones entre año y año.

En cuanto a la inclusión de actores dentro de los Comités de Frontera, si bien los tres Comités en alguna medida buscan incluir o fomentar una mayor participación de diversos actores, cabe destacar las iniciativas del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, que en diferentes reuniones durante su funcionamiento a partir de 2009 hacen llamados para una participación más activa del sector privado, del Plan Binacional y de las universidades, entre otros actores.

Rendición de cuentas. En cuanto a la transparencia y el acceso a la información por parte de la ciudadanía, el mayor reto que enfrentan los Comités de Frontera es la falta de un registro completo y minucioso de las actas de las reuniones, que ha llevado, por ejemplo, a que en la literatura sobre los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos puedan surgir desencuentros respecto a las fechas en que sesionaron por primera vez el Comité de Frontera Tumbes-El Oro y el Comité de Frontera Piura-Loja (la fecha de la primera sesión del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe, el 14 de octubre 2009, sí es claramente

conocida).

En efecto, en el acta de la IV reunión de la Comisión de Vecindad del 12 de octubre 2001 se felicita a los Comités de Frontera Tumbes-El Oro y Piura-Loja por haber sostenido reuniones (ACTA CV IV, 2001b, p. 2). Siendo eso así, llama la atención que el acta de la III reunión del Comité de Frontera Tumbes-El Oro fuera de 2008, pues si al menos la primera reunión de dicho Comité se dio antes de octubre 2001, existiría un vacío de siete años en el que únicamente habría tenido lugar la II reunión, lo cual resulta improbable dada la dinámica de los flujos en la sección de la frontera que cubre la circunscripción del Comité. Lo mismo sucede en el caso del Comité de Frontera Piura-Loja: la VI reunión es de 2011, y dado que el acta de la III reunión de la Comisión de Vecindad menciona en enero 2001 que dicho Comité ya ha sostenido su segunda reunión, se habrían dado cuanto menos tres reuniones en ese lapso de diez años, lo cual resulta más probable que lo planteado para Tumbes-El Oro, pero aun así resulta llamativo.

Una hipótesis es que efectivamente solo se sostuvieron esas reuniones en ese lapso, lo cual sí es posible para el Comité de Frontera Piura-Loja, respecto al cual se indica en la VI reunión de la Comisión de Vecindad que no había mostrado el mismo dinamismo que el Comité de Frontera Tumbes-El Oro. Por esa misma constatación sería menos probable que dicha hipótesis se sostenga para el Comité de Frontera Tumbes-El Oro. Otra hipótesis consiste en que con la reforma de los CTB en la VI reunión de la Comisión de Vecindad en 2006 también se reinició la numeración de los Comités de Frontera, al igual que la del flamante Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, anteriormente únicamente de Régimen Fronterizo.

En todo caso, no se ha podido constatar la existencia de un fácil acceso a la documentación, en parte por las dificultades en el registro antes descritas y por la falta de publicidad de las actas y los compromisos acordados a la

ciudadanía. Respecto al seguimiento, el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe es el que más mecanismos de seguimiento a los compromisos ha acordado implementar, mientras que el Comité de Frontera Piura-Loja es el único Comité que en una de sus actas hace mención a la designación para el siguiente año de una Secretaría Permanente, que *strictu sensu* es quien debe asumir el seguimiento del trabajo de los grupos de trabajo, es decir, de los avances de los compromisos acordados. Las matrices del Comité de Frontera Piura-Loja son igualmente las que denotan mayor estabilidad, variando poco en su composición, tanto de mesas como elementos registrados por cada tema de agenda.

Estructura organizacional estable. Según Wong Villanueva et al., dos de las características principales de una estructura organizacional estable son su capacidad de establecer estructuras inter- e intrasectoriales, por un lado, y de evolucionar en el tiempo para garantizar su operatividad en el largo plazo, por el otro (2020, p. 8). Tanto desde el análisis panorámico como desde el análisis específico de cada Comité, en varias oportunidades queda claro que, de manera general, existe una conciencia por parte de los Comités de su ubicación dentro de la estructura general de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador, y que existen lazos efectivos entre las instancias, que serán abordados en la siguiente sección sobre la existencia de un modelo multinivel.

Respecto a la capacidad de evolución en el tiempo, desde el análisis panorámico se han visto esfuerzos por revitalizar y fortalecer los Comités de Frontera en la Comisión de Vecindad, desde su VI reunión en 2006. Esto ha incluido tanto instrucciones de la misma Comisión de Vecindad como el recojo y ratificación de las recomendaciones del CTB FRONTERIZO, que finalmente culminan en la intención de modificar el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, que debido a la discontinuidad de la Comisión de Vecindad en 2015 y del CTB FRONTERIZO en 2016 no llega a prosperar.

Desde los análisis específicos de los Comités de Frontera, se observa que estos también han sido partícipes activos en los esfuerzos por potenciar su funcionamiento. En la XIII reunión del Comité de Frontera Tumbes-El Oro en 2016, por ejemplo, la Prefectura de Tumbes y la Gobernación de El Oro se comprometen a hacer llegar a sus respectivas Cancillerías una evaluación del funcionamiento del Comité de Frontera (ACTA CF T-EO XIII, 2016, p. 1), mientras que en la XII reunión del Comité de Frontera Piura-Loja al año siguiente, las delegaciones de ambos países coinciden en la importancia del fortalecimiento de los Comités de Frontera de manera general, para lo cual identifican un juego de elementos a ser considerados en una eventual reforma, entre ellos una precisión de la competencia de los Comités de Frontera y el establecimiento de mejores procedimientos de seguimiento de los compromisos (ACTA CF P-L XII, 2017, p. 2). Asimismo, el Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe también registra una serie de propuestas para la revitalización de los Comités, llegando a destacar la importancia del aporte de sus autoridades para el proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera de manera general (ACTA CF C-ZC X, 2019, p. 2).

Modelo multinivel. Finalmente, se ha podido observar una considerable serie de interacciones entre los Comités de Frontera y las demás instancias de la estructura de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador. Desde el análisis panorámico, se vio que en sus primeras reuniones la Comisión de Vecindad se dirigía directamente a los Comités de Frontera para impartir instrucciones respecto al establecimiento de los nuevos pasos fronterizos contemplados en el ACUERDO AMPLIO. Con el tiempo dichas instrucciones se orientaron hacia exhortaciones de que los Comités de Frontera se reúnan y luego respecto versaron casi exclusivamente sobre su fortalecimiento, aunque en algunas instancias también se imparten algunas otras instrucciones, por ejemplo respecto a la modalidad de transporte que podrá emplear el Eje Vial 1 con el

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. En varias ocasiones, la Comisión de Vecindad recoge y ratifica las recomendaciones realizadas por el CTB FRONTERIZO.

Desde los análisis específicos, se ve a lo largo de todas las reuniones de los tres Comités de Frontera cómo estos interactúan y hacen continuamente referencia no solo al CTB FRONTERIZO (en concordancia con el artículo 17 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS⁷⁸) sino también a la Comisión de Vecindad. Adicionalmente, existen también vinculaciones con otras instancias. En su X reunión, por ejemplo, el Comité de Frontera Tumbes-El Oro eleva un compromiso no al CTB FRONTERIZO sino al CTB de Asuntos Sociales (ACTA CF T-EO X, 2013, p. 4), y en la misma reunión traslada una serie de propuestas a la Administración del Canal de Zarumilla (ACTA CF T-EO X, 2013, p. 22); mientras que en la IV reunión del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe en 2013 se indica que los compromisos migratorios deben ser elevados al CTB pertinente, no únicamente al CTB FRONTERIZO, de acuerdo a su prioridad (ACTA CF C-ZC IV, 2013, p. 9). En su IX reunión en 2018, habiéndose descontinuado ya las reuniones de la Comisión de Vecindad y del CTB FRONTERIZO, el mismo Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe hace referencia a una mayor vinculación del Comité con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional (EPGB), lo cual es no solo un reflejo de la nueva realidad de la dinámica de la estructura bilateral, sino también del alineamiento entre los mecanismos de integración que emanan del ACUERDO AMPLIO de 1998 y los Ejes Temáticos del EPGB que tiene lugar en la XIII reunión de la Comisión de Vecindad en 2013.

Discusión

Al contrastar los hallazgos sobre el desarrollo de los Comités de Frontera

⁷⁸ Funcionamiento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, p. 128

entre 1998 y 2022 con la segunda hipótesis específica de esta investigación, se puede concluir que si bien la hipótesis se comprueba en cuanto a la existencia de dificultades dentro de los tres Comités de Frontera en cinco de los seis criterios evaluados, estas dificultades se deben entender a la luz de la diferenciación que en distintos grados se efectúa a lo largo de las reuniones respecto a los compromisos. En efecto, siendo una instancia que reúne autoridades locales y regionales, existe una serie de compromisos que son directamente ejecutables por los miembros de los Comités, por ejemplo, respecto a la organización de eventos binacionales, capacitaciones, talleres o actualización de guías, etc.; y otra serie de compromisos que en realidad son exhortaciones, recomendaciones o solicitudes que se buscan elevar al CTB FRONTERIZO, o eventualmente a otras instancias de los mecanismos de integración entre el Perú y Ecuador.

Es así que no se evidencia una estrategia clara para la fijación y planificación de metas, pero sí una voluntad explicitada de elevar ciertos temas de agenda y los compromisos asociados a otros niveles de la relación; ni tampoco una identificación precisa de los actores clave, ya sean los Jefes de las respectivas Secciones Nacionales o los mismos responsables de ejecutar los compromisos. Esto último puede estar vinculado también con una falta de convicción por parte de las autoridades que se reúnen en los Comités respecto a qué beneficios pueden traer, que esencialmente consiste en la capacidad de elevar asuntos a instancias sectoriales con los CTB, a una instancia ministerial con la Comisión de Vecindad y eventualmente a la presidencial con el Encuentro Presidencial. En la medida en que la estructura experimenta discontinuidades y dificultades para ubicar a los Comités de Frontera dentro de la nueva dinámica principal, se explica que las autoridades locales difícilmente vean oportunidades de hacer recoger sus observaciones y recomendaciones, lo cual afecta el criterio de identificación de actores clave. No hay mayor mención a la asignación,

distribución y uso de los recursos para el logro de los compromisos, salvo algunas excepciones en el Comité de Frontera Tumbes-El Oro y el de Cajamarca-Zamora Chinchipe.

Sobre la rendición de cuentas, efectivamente se identificó un registro de las actas y sus compromisos poco consolidado y no fácilmente accesible por la ciudadanía, aunque con matrices que en general permiten la buena trazabilidad de los compromisos, con algunas excepciones. En la existencia de una estructura organizacional estable se identificó una voluntad de reforma y fortalecimiento tanto por parte de la Comisión de Vecindad y el CTB FRONTERIZO como por parte de los Comités de Frontera mismos, aunque la pandemia de la COVID-19 no permitió que dichos esfuerzos de reforma prosperasen.

Sobre el modelo multinivel, si bien se identificó en el análisis tanto indicadores de vinculación entre los Comités y las demás instancias como elementos de discontinuidad y poca fluidez, y sobre todo un rol poco claro para los Comités dentro de la estructura encabezada por el EPGB a partir de 2007, del análisis de las actas sí trasciende una voluntad por parte de los actores involucrados de adaptar los Comités de Frontera a esa nueva realidad y continuar con y mantener operativas sus reuniones, lo cual, en los términos empleados por Wong Villanueva et al., indicaría un potencial de crecimiento para los Comités (2020, p. 7).

Es sobre todo esta nueva realidad que incluye tanto al EPGB como a los mecanismos del ACUERDO AMPLIO que explica por qué en el caso de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos debe ser matizada la propuesta de Dilla y Contreras sobre los determinantes del funcionamiento eficaz de cualquier Comité de Frontera (2021, p. 15). Los autores plantean que este buen funcionamiento depende tanto de la intensidad de la integración fronteriza, que, como se vio para el Perú y Ecuador, es considerable en una serie de ámbitos,

como de la complejidad de la estructura de mecanismos en la cual los Comités en cuestión se encuentran. En el caso de los Comités de Frontera entre el Perú y Ecuador, si bien se cumplen ambas variables, el auge de los EPGB en detrimento de la continuidad de la Comisión de Vecindad y de los CTB explicaría por qué el desempeño de estos Comités de Frontera acarrea las dificultades aquí reseñadas.

Por último, cabe señalar el criterio de compromiso conjunto y visión común para la integración fronteriza. Si bien, como se indicó, puede existir poca claridad respecto a los beneficios concretos que pueden traer los Comités de Frontera, aun así queda manifiesta una voluntad común de trabajar juntos, tanto por la regularidad de las reuniones, como por una serie de compromisos acordados directamente dirigidos a lograr mayor cercanía entre las poblaciones fronterizas y en ciertos casos un uso de lenguaje en las actas que promueve la hermandad entre el Perú y Ecuador.

Retomando los dos modelos de integración transfronteriza de Sohn, con base en esta constatación se puede llegar a la conclusión de que entre el Perú y Ecuador existe un modelo intermedio entre el modelo geoeconómico y el modelo de proyecto territorial de Sohn (2014). Efectivamente, la cooperación fronteriza entre el Perú y Ecuador no es únicamente de carácter instrumental, es decir orientada solo a la utilidad económica o a la regulación de externalidades negativas, como lo que plantea el modelo geoeconómico; sino que logra generar cierto proceso de territorialización, basado en la generación de símbolos e identidades comunes, que puede abarcar rubros que van más allá de un enfoque exclusivamente económico (Sohn, 2014). El compromiso conjunto y la visión común que recogen pero también profundizan los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, además de la diversidad de temáticas que se tratan, son prueba de ello. Si bien esto contrasta con lo que señalan Dilla, Cabezas y Figueroa respecto a la inexistencia de un modelo de proyecto territorial en los países de

América Latina, debido a la gobernanza transfronteriza siendo caracterizada por marcos institucionales y normativas que a lo sumo llegan a ser buenas prácticas paradiplomáticas (2020, p. 13), los hallazgos de este estudio llevan a plantear que, por las razones antes esbozadas, la estructura de integración transfronteriza dentro de la cual se ubican los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos sí tiende hacia un proyecto territorial consolidado, que llegará a abordar la particular complejidad de los territorios transfronterizos (Dilla, Cabezas y Figueroa, 2020, p. 13).

Recomendaciones

En la tercera hipótesis específica de la presente investigación se planteó que, a raíz del análisis de la sección previa, resultaría necesario proponer como recomendación principal que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos vuelvan a orientar su objetivo a atender estrictamente asuntos de régimen fronterizo, en línea con el artículo 1 del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS. El análisis, sin embargo, ha llevado más bien a considerar que dicha recomendación sería desacertada, pues a 24 años de creados en el ACUERDO AMPLIO, los Comités de Frontera han expandido sus temas de agenda más allá de ese enfoque estricto (por ejemplo, creando mesas de violencia de género y tráfico de personas y de desarrollo productivo) en una clara voluntad de atender y hacer conocer por instancias políticas superiores la diversidad de problemáticas que existen en la frontera entre el Perú y Ecuador. La realidad de cómo se han desarrollado los Comités de Frontera no debe ignorarse, ni tampoco la importancia de mantenerlos en funcionamiento, dado que refleja la integración fronteriza contemplada en el ACUERDO AMPLIO en un nivel local. Dicho planteamiento será plasmado en las siguientes recomendaciones para los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, que se organizarán en tres secciones: consideraciones para una modificación del REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, consideraciones para la elaboración de un Manual de Procedimientos para los Comités, y finalmente una hoja de ruta para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y su rol en el funcionamiento de los Comités.

Consideraciones para una Modificación del Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

Dentro de las propuestas para implementar cambios dentro de los Comités de Frontera que tanto la Comisión de Vecindad y el CTB FRONTERIZO como los mismos Comités han desarrollado en sus reuniones, uno de los medios evocados para lograr dichos cambios es una modificación del REGLAMENTO

DE LOS COMITÉS. A continuación, se presentarán algunas consideraciones que podrán ser incluidas en una eventual modificación:

i. Modificación del artículo 1 y del artículo 4 (objeto y atribuciones). En lugar de referirse a un objeto único de los Comités de Frontera, caracterizar el objeto ahí estipulado como el “objeto principal” y una vez desarrollados los dos objetos relativos al régimen fronterizo, agregar “entre otros”, de manera que el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS permita que los Comités de Frontera aborden otras temáticas, sin dejar de lado la temática central relativa al régimen fronterizo y las soluciones ágiles a los problemas del tránsito. En esa misma línea, agregar la siguiente atribución en el artículo 4: “g) Evaluar los demás temas de agenda que el Comité considere pertinentes dentro del marco de sus competencias”.

ii. Modificación del artículo 5 (Jefaturas de las Secciones Nacionales y presidencia de las reuniones). Reemplazar el Prefecto Departamental, actualmente la autoridad que ejerce la Jefatura de la Sección Nacional peruana y que preside el Comité de Frontera cuando la reunión es en el Perú, por el/la Gobernador/a Regional. Dicha modificación resultaría en que el rol de los Gobiernos Regionales, que en la práctica ha sido en la mayoría de los casos la institución encargada de la Sección Nacional peruana y de la presidencia del Comité de Frontera cuando ha correspondido, quede efectivamente codificado en el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS. Dicho reconocimiento llevaría a los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura y Cajamarca a apostar más por y comprometerse en mayor medida con las reuniones de los Comités de Frontera, que a su vez se verían beneficiadas por el mayor poder de convocatoria, el mayor presupuesto y la mayor capacidad de seguimiento que le podrían hacer a los compromisos acordados en las reuniones. Con esta modificación, las funciones, competencias y recursos de la autoridad peruana se encontrarían al mismo nivel que los de las Gobernaciones Provinciales, la autoridad ecuatoriana.

iii. Modificación del artículo 6 (Secretaría Permanente). Reemplazar la figura de la Secretaría Permanente elegida *ad hoc* de entre las instituciones de la Sección Nacional de la autoridad que preside por una Secretaría Permanente del Gobierno Regional/Gobernación Provincial, que será una responsabilidad alternada pero permanente.

iv. Modificación del artículo 7 (miembros de los Comités de Frontera). Actualizar nombres de instituciones miembro e incluir a las Oficinas Desconcentradas del MRE, las Direcciones Zonales del MREMH y a ambos Capítulos del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

v. Modificación del artículo 8 (asistencia de representantes del sector público y privado). Incluir a las universidades y representantes de la Sociedad de la ZIF dentro del listado de representantes que pueden asistir a las reuniones de los Comités.

vi. Modificación del artículo 8 (periodicidad de las reuniones). Establecer una periodicidad anual de las reuniones, en sintonía con lo que se ha dado en la práctica.

vii. Modificación del artículo 17 (elevación de temas que exceden competencia al CTB FRONTERIZO). Se debe indicar que junto con la posibilidad de elevar temas al CTB FRONTERIZO, también se puedan elevar temas a los demás CTB, según el ámbito de competencia de los compromisos acordados o exhortaciones, solicitudes o recomendaciones que se buscan realizar. Esto sucedió, por ejemplo, en la X reunión del Comité de Frontera Tumbes-El Oro, en la que se elevó un compromiso de gestión de riesgos y desastres al CTB de Asuntos Sociales. Esta modificación es esencial, pues potencia el vínculo de los Comités de Frontera con el resto de la estructura bilateral, siendo dicha conexión y la posibilidad de canalizar temas de importancia a los niveles sectorial, ministerial y presidencial el mayor atractivo de participar en los Comités de Frontera.

viii. Modificación del capítulo V y sus artículos (Grupos de Trabajo).

Cambiar la denominación a “mesas de trabajo”, para reflejar cómo se han denominado en la práctica.

Consideraciones para la Elaboración de un Manual de Procedimientos para los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

Otra de las formas que se ha discutido para la implementación de reformas de los Comités de Frontera es la elaboración de un Manual de Procedimientos que serviría para estandarizar los procesos operativos y el desarrollo de los tres Comités y a lo largo de sus reuniones. A continuación, se presentan algunas consideraciones que podrán ser evaluados en un eventual Manual de Procedimientos:

i. Cualquier propuesta para un Manual de Procedimientos para los Comités de Frontera debe contar con insumos de los Gobiernos Regionales del Perú y las Gobernaciones Provinciales de Ecuador, y ser consensuado y aprobado por estas instituciones, al ser los actores principales en dichos espacios de cooperación.

ii. Las delegaciones del Perú y de Ecuador deben adoptar una estrategia de fijación de metas eficaz. Esta debe consistir en dos etapas: en primer lugar, hacer una adecuada diferenciación entre (a) compromisos que podrán ser realmente ejecutados por las autoridades presentes en las reuniones de los Comités de Frontera y (b) recomendaciones, solicitudes, exhortaciones e ítems de esa naturaleza que deben ser canalizados al CTB FRONTERIZO o a otro CTB temático. En segundo lugar, los compromisos que sí se asuman para ser ejecutados deben contar con responsables designados, primeros pasos a tomar, resultados esperados al próximo año y las fuentes de financiamiento.

iii. Sobre el funcionamiento de la Secretaría Permanente (artículo 6 modificado), se debe designar tanto dentro del Gobierno Regional del Perú como de la Gobernación Provincial de Ecuador una persona específicamente

encargada de coordinar dicho rol. Durante el año que una de las dos instituciones asume la Secretaría Permanente y cumple su rol de coordinar el trabajo y hacer seguimiento a los compromisos de las Mesas de Trabajo, la otra institución coordina estrechamente con ella y se mantiene informada de su progreso, mientras prepara el temario de la siguiente reunión a ser presentado al CTB FRONTERIZO para su aprobación. Esta nueva Secretaría Permanente trabajaría estrechamente con un enlace designado en su respectiva Cancillería, ya sea en la DDF o en la DRV, quienes coordinarían la contribución de los Consulados, las Oficinas Desconcentradas del Perú y las Direcciones Zonales de Ecuador para la consecución de los compromisos acordados.

iv. Ambas Secciones Nacionales deben hacer un esfuerzo activo por incluir representantes del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y de las universidades en las reuniones de los Comités de Frontera.

v. Se debe emplear una única matriz homogeneizada a lo largo de las mesas de trabajo de cada Comité de Frontera, además de estandarizar dicha matriz a lo largo de los tres Comités. Dicha matriz debe incluir únicamente los compromisos que las autoridades reunidas puedan realmente cumplir, mientras que las recomendaciones que se efectúan en las Mesas de Trabajo y que deberán ser elevadas a los CTB deberán figurar en el cuerpo del acta de la reunión. La matriz debe facilitar el registro de avances en la consecución de los compromisos de la reunión anterior, con la posibilidad de reformular dichos compromisos a la luz del progreso observado y de agregar temas de agenda y compromisos nuevos. Se debe considerar también el registro de la demás información especificada en el punto (ii) de esta sección sobre una estrategia de fijación de metas eficaz.

vi. Las matrices de compromisos de cada reunión de cada Comité de Frontera deben ser incluidas en una matriz general de cada Comité, que será mantenida por las Secretarías Permanentes y sus respectivas Cancillerías.

Dicha matriz permitirá un seguimiento de los compromisos en el mediano y largo plazo.

vii. Las Secretarías Permanentes y las Cancillerías deben mantener un registro riguroso, tanto físico como digital, de las actas de las reuniones de los Comités de Frontera. Dicho registro debe ser de fácil acceso a los públicos de ambos países, principalmente a través de una plataforma en línea.

viii. Las Cancillerías del Perú y de Ecuador deben clarificar a las delegaciones participantes qué rol cumplirán los Comités de Frontera respecto al CTB FRONTERIZO, del cual dependen; los CTB en general; la Comisión de Vecindad; y el Encuentro Presidencial y Reunión del Gabinete Binacional (EPGB). Se debe clarificar cómo funcionará la canalización de temas de los Comités de Frontera hacia estas instancias superiores, y de qué maneras el Plan de Acción del EPGB, que a partir de la XV reunión de la Comisión de Vecindad en diciembre 2022 será elaborado por la Comisión de Vecindad, alcanzará la labor de los Comités de Frontera.

Hoja de Ruta 2023 para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Finalmente, se propone también una Hoja de Ruta para el MRE, que detalla acciones específicas que la Cancillería peruana puede tomar para reactivar, fortalecer y promover los Comités de Frontera dentro del Perú:

i. El MRE debe promover activamente el logro de la reforma y el fortalecimiento de los Comités de Frontera en 2023, a través de una estrecha coordinación con el MREMH, los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura y Cajamarca, las ODE de dichas regiones, el Consulado General del Perú en Machala y el Consulado del Perú en Loja. En particular, el MRE debe contribuir a definir qué rol ocuparán los Comités de Frontera dentro de una eventual reestructuración de los mecanismos de la relación bilateral.

ii. El MRE debe aprovechar la coyuntura para reactivar los Comités de Frontera, una vez consensuado un nuevo REGLAMENTO DE LOS COMITÉS y

un Manual de Procedimientos. El impulso pospandemia, la elección de nuevas autoridades regionales, los 25 años de los Acuerdos de Paz en octubre 2023 y la reunión de la Comisión de Vecindad en diciembre 2022 después de siete años configuran una oportunidad idónea para el relanzamiento de Comités de Frontera fortalecidos.

iii. Para dicha reactivación, el MRE debe promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas para el desarrollo eficiente y eficaz de los Comités de Frontera con otros países de la región que también cuenten con dicho mecanismo de cooperación transfronteriza, por ejemplo, Argentina, que cuenta con un total de 36 Comités de Frontera con Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, s/f), cuyas actas, por ejemplo, están digitalizados y son de libre acceso al público.

iv. Con el relanzamiento de los Comités, el MRE debe inaugurar también una plataforma en línea donde figuren la totalidad de las actas de las reuniones de los Comités y sus matrices de compromisos, junto con las actas de las nuevas reuniones a sostenerse.

v. Se debe encargar a las ODE de Tumbes, Piura y Cajamarca la realización de campañas de promoción y capacitación sobre la conformación, el funcionamiento, los acuerdos, el cumplimiento y los logros de los Comités de Frontera y su importancia tanto dentro de los Acuerdos de Paz de 1998 como en términos prácticos, realzando los temas concretos que se pueden abordar en los Comités, en beneficio de las poblaciones fronterizas. Se debe también capacitar sobre el funcionamiento de la estructura general de los mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador. Esto concuerda con el artículo 32 del ACUERDO AMPLIO, que plantea que las Partes “realizarán un amplio esfuerzo de difusión del presente Acuerdo, así como programas de capacitación

de los funcionarios y de las personas que participen directamente en su ejecución” (artículo 32 del ACUERDO AMPLIO).

vi. Junto con los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura y Cajamarca, el MRE debe ejecutar campañas comunicacionales dirigidas al público peruano, principalmente a través de redes sociales, donde haga conocer el trabajo de los Comités de Frontera, sus logros, sus posibilidades y su importante rol en el mantenimiento de la paz entre el Perú y Ecuador.

Limitaciones

Antes de proceder a las conclusiones, se deben señalar dos limitaciones principales del presente estudio, que se espera puedan ser suplidas por investigaciones futuras que busquen abordar los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, otros Comités de Frontera que el Perú sostiene con sus países vecinos o que comparten otros países de la región, o de manera general otras instancias de integración fronteriza o de paradiplomacia.

En primer lugar, como se mencionó tanto en el segundo capítulo sobre la metodología aplicada en dicho trabajo como en el balance general sobre los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, no fue posible armar una base de datos completa de las actas de los Comités. Aunque los objetivos de este estudio aun así se pudieron cumplir al complementar las actas de los Comités de Frontera con los aportes de las actas de la Comisión de Vecindad y del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas y de las Declaraciones Presidenciales de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, ubicar y sistematizar todas las actas de los Comités permitiría rastrear todo su desarrollo únicamente desde el punto de vista de los Comités mismos, logrando así el mejor acercamiento posible a la unidad de análisis. Dada la coyuntura de la pandemia de la COVID-19, además, no hubo la posibilidad de asistir a la realización de alguno de los Comités de Frontera, lo cual habría dado a la tesis el aporte de presenciar directamente su funcionamiento y el proceso de elaboración del acta. Lo mismo se debe tener en cuenta para el estudio de otras instancias de integración fronteriza.

En segundo lugar, el enfoque de esta tesis se basó en gran parte en la información recogida de las actas antes mencionadas, y una serie de entrevistas con funcionarios y funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana de Ecuador, con el fin de cumplir con el objetivo de esta tesis de realizar un balance

institucional de los Comités de Frontera. Únicamente se realizó una entrevista a un informante del ámbito regional, lo cual significa que la presente investigación carece de una perspectiva local y regional más profunda. En línea con la recomendación hecha en la sección previa respecto a la necesidad de incluir las perspectivas de los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura y Cajamarca, de las Gobernaciones de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe y de las autoridades locales correspondientes en cualquier reforma que se realice de los Comités de Frontera, ya sea reglamentaria, operativa o ambas, una investigación posterior que logre recoger la visión de dichas autoridades respecto a la integración fronteriza, los vínculos entre las autoridades de ambos lados de la frontera y cómo entienden el propósito y la utilidad de los Comités de Frontera resultará muy pertinente. Cumpliría, además, un propósito teórico, al dotar de mayor sustancia empírica al concepto de paradiplomacia en América Latina, cuya manifestación más importante es, como lo establecen Oddone y Rodríguez, la integración fronteriza.

Señalar estas limitaciones no excluye la posibilidad, por supuesto, de que este estudio pueda contar con otras limitaciones que, al igual que las señaladas anteriormente, se espera puedan ser abordadas a medida que la investigación sobre integración fronteriza y paradiplomacia en América Latina avance y se planteen nuevos objetivos, hipótesis y metodologías de investigación. En ese sentido, al finalizar las conclusiones en la sección siguiente se sugieren algunos temas que la investigación futura en dicho rubro podría tratar, a modo de relanzamiento de las preguntas, hallazgos y conclusiones de este estudio.

Conclusiones

La presente tesis partió de dos constataciones respecto a los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos. En primer lugar, que no existe un desarrollo teórico adecuado para dicho mecanismo de cooperación transfronteriza, a pesar de existir las categorías conceptuales para ello y de contar estos Comités de Frontera con una serie de características históricas, geográficas y sociales que los hacen de particular interés. Dentro de estas categorías conceptuales existentes, se hizo uso principalmente del enfoque de gobernanza transfronteriza de Wong Villanueva et al., del cual se extrajeron seis criterios para la evaluación de esquemas de cooperación transfronteriza: el compromiso conjunto y la visión común, la fijación y planificación de metas, los actores clave y los recursos, la rendición de cuentas, la estructura organizacional estable y el modelo multinivel. Estas categorías sirvieron para estructurar el análisis de la información recogida en las actas de los Comités de Frontera Tumbes-El Oro, Piura-Loja y Cajamarca-Zamora Chinchipe.

En segundo lugar, se constató también que el Perú y Ecuador cuentan con normativas respecto al desarrollo y la integración fronteriza cuya comparación revela un claro punto de encuentro en prioridades y políticas nacionales, tanto a nivel constitucional, legal y de instrumentos de gestión. A la luz de estas normativas y de dichas coincidencias, quedó manifiesto que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos forman parte de un asunto de alta prioridad para el Perú y Ecuador, tanto en sus respectivos ámbitos internos como en su relación bilateral.

Con base en estas dos constataciones, se pudo elaborar una hipótesis con tres vertientes: (i) que los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, al ser instancias de paradiplomacia, son el elemento más local de los procesos de integración entre el Perú y Ecuador; (ii) que estos no han tenido un buen desempeño, tal como Wong Villanueva et al. califican un “buen” desempeño, a

saber, que se cumplen una serie de criterios para la gobernanza transfronteriza, ya reseñados al inicio de esta sección; y (iii) que estos Comités deben ser reformados en el sentido de volver a enfocarse en su propósito inicial, de atender exclusivamente asuntos de régimen fronterizo.

En los tres casos, las hipótesis no se han observado a cabalidad. Para la primera hipótesis, si bien se determinó que los Comités de Frontera son efectivamente los elementos más locales de los procesos de integración entre el Perú y Ecuador, desde la discontinuidad de la Comisión de Vecindad y el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas no queda claro respecto a qué instancia son los Comités el nivel más local. Vinculado a ello surge la pregunta de cómo se vinculan o deberían vincularse los Comités con el Encuentro Presidencial y Reunión del Gabinete Binacional Perú-Ecuador.

Para la segunda hipótesis, se vio que si bien varios criterios de gobernanza no han tenido el mejor desenvolvimiento (como la inclusión de actores y la claridad de sus roles y la rendición de cuentas), en general los Comités de Frontera han mantenido vivo un compromiso conjunto para la integración fronteriza, sobre todo en el Comité de Frontera Tumbes-El Oro; han intentado adaptarse a un modelo multinivel en transición, mejor ilustrado por la activa participación en este proceso del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe; y han logrado planificar ciertas metas acotadas a lo largo de las reuniones de los Comités de Frontera, siendo el Comité de Piura-Loja el de mayor precisión y trazabilidad de los compromisos, el de Cajamarca-Zamora Chinchipe el de menos y el de Tumbes-El Oro situándose en un punto intermedio. Aunque se identificó en los tres Comités de Frontera cierta voluntad de distinguir entre compromisos directamente ejecutables por las autoridades presentes en los Comités, por un lado, y recomendaciones, exhortaciones y solicitudes que se deben elevar a otras instancias, por el otro, se determinó que

el Comité de Frontera Piura-Loja es el que mayores esfuerzos ha realizado en hacer dicha separación.

Finalmente, para la tercera hipótesis, en lugar de determinar que los Comités de Frontera deben enfocarse en su propósito original, se determinó que deben más bien adecuar su estructura y funcionamiento a la realidad social y a las necesidades que la proliferación de acuerdos sugiere, y hacer mayores esfuerzos de inclusión de actores. Se propuso una serie de recomendaciones en ese sentido, en tres ámbitos: para una modificación del Reglamento de los Comités de Frontera, para un Manual de Procedimientos para los Comités y para una Hoja de Ruta 2023 para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por último, en cuanto a futuras líneas de investigación sobre los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos, se sugiere principalmente la realización de estudios que se enfoquen en las perspectivas local y regional sobre estos mecanismos, en respuesta a la limitación que se señaló en la sección anterior. Sobre la estructura global de mecanismos de integración fronteriza entre el Perú y Ecuador, sería pertinente tanto desde un punto de vista teórico como por el eventual aporte práctico realizar una comparación de las agendas de los Comités Técnicos Binacionales posteriores a la reforma de 2006 con el trabajo de los Ejes Temáticos del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional desde 2007 en adelante. Dicha comparación permitiría entender los puntos de encuentro y las diferencias entre las dos instancias, en aras de realizar la mejor fusión posible entre ambas en el marco de la reforma de la estructura bilateral ejecutada en 2014, y que se espera será consolidada en la XV Comisión de Vecindad a realizarse en diciembre 2022. En cuanto a otros Comités de Frontera o en general instancias de integración fronteriza, se sugiere realizar comparaciones en su funcionamiento, para determinar buenas prácticas y eventualmente sinergias que se puedan establecer entre ellos para su mutuo desarrollo.

Bibliografía

Bibliografía académica

- Álvarez, C. (2019). Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera . *Si Somos Americanos* , Vol. 19, pp. 49–67
- Astete, E. (2020). Encuentro presidencial y gabinete binacional Perú-Ecuador: institucionalización del dialogo político bilateral al más alto nivel. En N. Roncagliolo (Ed.), *Reflexiones a los veinte años de los Acuerdos de Paz peruano-ecuatorianos: avances y desafíos* (pp. 132–142). Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Bákula, J. M. (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía: 180 años de política exterior. Tomo II*. Lima: Fondo de Cultura Económica del Perú, Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Bardales, J. R. (2021). *El fortalecimiento de las relaciones peruano-chilenas a través del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y su inclusión en los espacios políticos al más alto nivel*. Tesis para optar el título profesional de licenciado en ciencia política y gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Calleja, M., y Safarov, A. (2007). La importancia de los Comités de Frontera en la política exterior del Estado argentino. *I Jornadas Del CENSUD. Análisis de La Inserción de Sudamérica En El Mundo y III Encuentro Del CERPI. Desafíos y Alternativas de Nuestra Política Exterior.*, 1–19.
- Chiriboga, M. (2009). El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿hubo rédito comercial y fronterizo? *Perú Hoy*, (15).
- Davila, D. (2018). *Participación de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en la vinculación internacional de las regiones Arequipa y Piura*. Tesis para obtener el grado de maestro en diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú.

- Dilla, H., Cabezas, M. F. y Figueroa, M. T. (2020). Notes for a Discussion on Latin American Cross-Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*.
- Dilla, H. y Contreras, C. (2021). Borders and Latin American Cross-Border Agreements. *Estudios Fronterizos*, 22, 1–25.
- Dilla, H. y Hansen, K. (2021). Borderland Political Regimes in Latin America. *Latin American Perspectives*, 48(6), 67–84.
- Fairlie, A. (2020). Relación Económica Perú-Ecuador Post Acuerdo de Paz: Algunos Desafíos. En N. Roncagliolo (Ed.), *Reflexiones a los veinte años de los Acuerdos de Paz peruano-ecuatorianos: avances y desafíos* (pp. 176–193). Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. del P., Méndez, S., y Mendoza, C. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Education.
- INEC. (s/f). *Proyecciones Poblaciones*. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- INEC. (s/f). *Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales*. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/>
- INEI. (2019). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población por Departamento, 1995-2030. Boletín de Análisis Demográfico N°39*.
- INEI. (2020). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Departamento, Provincia y Distrito, 2018-2020. Boletín Especial N°26*.
- Instituto Peruano de Economía. (2021). *Índice de Desarrollo Humano – IDH*. Disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/indice-de-desarrollo-humano-idh/>
- León, J. L. (2006). Artículo 44 Deberes fundamentales del Estado. En *La Constitución Comentada* (pp. 943–952). Gaceta Jurídica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (s/f). *Comités de Integración Fronteriza. Límites y Fronteras*.

Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/comites-de-integracion-fronteriza>

- Montaño, M. (2020). *Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile*. Tesis para obtener el grado de maestra en diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.
- Moscoso, W. (2021). *El proceso de desarrollo e integración de fronteras entre el Perú y Colombia*. Tesis para obtener el grado de maestro en diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú.
- Novak, F., y Namihas, S. (2010). *Perú-Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Instituto de Estudio Internacionales (IDEI-PUCP), Konrad Adenaur Stiftung.
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E. y Villagómez, A. (2013). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la Universidad de Bogotá.
- Oddone, N., y Rodríguez, H. (2015). Cross-Border Paradiplomacy in Latin America. *Latin American Policy*, 6(1), 110–123.
- Oliveros, L. (2002). *La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina*.
- Ovando, C., y Riquelme, D. (2020). Una aproximación etnográfica a la gestión fronteriza entre Chile y el Perú. En S. Namihas (Ed.), *Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas*. Instituto de Estudio Internacionales (IDEI-PUCP), Konrad Adenaur Stiftung, Instituto de Estudios Internacionales (IEI-UCHILE).

- Pajuelo, G. (2009). *El Comité de Frontera Perú-Chile en la última década: una aproximación al desarrollo y la integración fronteriza*. Tesis para obtener el grado de maestro en diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú.
- Paz Soldán, A. J. (2020). Veinte años de integración y proximidad Perú-Ecuador: la experiencia fronteriza. En N. Roncagliolo (Ed.), *Reflexiones a los veinte años de los Acuerdos de Paz peruano-ecuatorianos: avances y desafíos* (pp. 158-166), Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Pereyra, H. (2020). El rol de la diplomacia en los últimos veinte años de paz entre el Ecuador y el Perú (1998-2018). *Comentario Internacional*, 19(19), 45–74.
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Capítulo Ecuador. (s/f). *Área de intervención*. Disponible en: <https://planbinacional.org.ec/area-de-intervencion/>
- Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación & Desarrollo*, 21(1), 262–285.
- Riquelme, D. (2019). Mapa de actores que participan en los comités de frontera Perú-Chile. La emergencia de los jóvenes en la integración fronteriza. *Premio 2019. Integración y Buena Vecindad. Chile-Perú/Perú-Chile*, 33–53.
- Saba, R. (1999). From peace to partnership: Challenges of integration and development along the Peru-Ecuador Border. *Journal of Borderlands Studies*, 14(2), 1–22.
- Sohn, C. (2014). Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608.
- Valdez, J. (2019). La negociación del acuerdo global Perú-Ecuador: lecciones recogidas. En F. Novak, S. Namihás y J. Boza (Eds.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los*

Acuerdos de Paz de Brasilia (pp. 61–73). Pontificia Universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Konrad Adenauer Stiftung.

Vidarte, O. (2020). La paz de 1998 y su impacto en la relación Perú-Ecuador.

Comentario Internacional, 19(19), 29–43.

Wong Gálvez, B. (2021). *Aproximaciones a los Pasos de Frontera y Centros de*

Atención en Frontera como elementos de promoción del desarrollo e

integración fronterizos. Tesis para obtener el grado de maestro en

diplomacia y relaciones internacionales, Academia Diplomática del Perú.

Wong Villanueva, J. L., Kidokoro, T. y Seta, F. (2020). Cross-Border Integration,

Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating “Good”

Governance in Cross-Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*, 1–

24.

Wong Villanueva, J. L., Kidokoro, T. y Seta, F. (2021). A Governance Theory for

Cross-Border Regions: Identifying Principles and Processes with Grounded

Theory. *Journal of Borderlands Studies*, 0(0), 1–24.

Zárate, C., Aponte, J. y Victorino, N. (2017). *Perfil de una región transfronteriza*

en la Amazonía. La posible integración de las políticas de frontera de Brasil,

Colombia y Perú. Universidad Nacional de Colombia.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15–34.

Acuerdos internacionales y normativas nacionales

Internacional

Decisión 459 de la Comunidad Andina. (1999).

Decisión 501 de la Comunidad Andina. (2001).

Decisión 502 de la Comunidad Andina. (2001).

Decisión 601 de la Comunidad Andina. (2004).

Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 888. (2003). *Zona de Integración*

Fronteriza Ecuador-Perú.

Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. (26 de octubre de 1998).

Declaración Presidencial de Loja. (2010).

Declaración Presidencial de Chiclayo. (2012).

Declaración Presidencial de Macas. (2016).

Declaración Presidencial de Trujillo. (2017).

Declaración Presidencial de Tumbes. (2019).

Declaración Presidencial de Loja. (2022).

Perú

Constitución Política del Perú. (1993).

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (2007).

Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009).

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010).

Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. (2011).

Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. (2013).

Decreto Supremo N° 005-2018-RE, que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera

Resolución Ministerial N° 0139-2022-RE, que modifica los Anexos N° I “Áreas críticas de frontera” y N° II “Núcleos de Desarrollo e Integración – NDI”, aprobados mediante Decreto Supremo N° 005-2018-RE, que establece acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera

Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, precisan que el Presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionalizan el Foro del Acuerdo Nacional

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales

Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050

Ecuador

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998).

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Ley Orgánica del Servicio Exterior. (2006).

Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo. (2018).

Reglamento de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo. (2019).

Políticas y documentos de gestión institucionales

Perú

Acuerdo Nacional. (2002). *Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2011 (Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021)*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*.

Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Desarrollo e Integración Fronteriza*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). (2019). *Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2022*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector de Relaciones Exteriores 2015-2025*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022a). *Plan Operativo Institucional (POI) Consistente con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores*.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022b). *Plan Operativo Institucional (POI) Multianual 2023-2025*.

Ecuador

Coordinación Zonal 7 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Rendición de Cuentas Periodo 2019*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2022a). *Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2022b). *Plan Operativo Anual Consolidado 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/REPORTE-GESTION-POA-JULIO-2022.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2022c). *Plan Anual Comprometido 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/Anexo-a4Plan_Anuual_Comprometido_2022.pdf

Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*.

Actas de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (1999a). *Acta de instalación de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana*.

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (1999b). *Acta final de la II Reunión*.

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2001a). *Acta final de la III Reunión*.

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2001b). *Acta final de la IV Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2003). *Acta final de la V Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2006). *Acta final de la VI Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2008). *Acta final de la VII Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2009). *Acta final de la VIII Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2010). *Acta final de la IX Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2011). *Acta final de la X Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2012). *Acta final de la XI Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2013). *Acta final de la XII Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2014). *Acta final de la XIII Reunión.*

Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana. (2015). *Acta final de la XIV Reunión.*

Actas del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas

Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas. (2014). *Acta final de la VIII Reunión.*

Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas. (2015). *Acta final de la IX Reunión.*

Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas. (2016). *Acta final de la X Reunión.*

Actas de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos

Comité de Frontera Tumbes-El Oro

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2008). *Acta final de la III Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2009a). *Acta final de la IV Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2009b). *Acta final de la V Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2010). *Acta final de la VII Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2011). *Acta final de la VIII Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2012). *Acta final de la IX Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2013). *Acta final de la X Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2014). *Acta final de la XI Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2015). *Acta final de la XII Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2016). *Acta final de la XIII Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2017). *Acta final de la XIV Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2018). *Acta final de la XV Reunión.*

Comité de Frontera Tumbes-El Oro. (2019). *Acta final de la XVI Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja

Comité de Frontera Piura-Loja. (2011). *Acta final de la VI Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2012). *Acta final de la VII Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2013). *Acta final de la VIII Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2014). *Acta final de la IX Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2015). *Acta final de la X Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2016). *Acta final de la XI Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2017). *Acta final de la XII Reunión.*

Comité de Frontera Piura-Loja. (2019). *Acta final de la XIII Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2009). *Acta final de la I Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2011). *Acta final de la II Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2013). *Acta final de la IV Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2014). *Acta final de la V Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2015). *Acta final de la VI Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2016). *Acta final de la VII Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2018a). *Acta final de la VIII Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2018b). *Acta final de la IX Reunión.*

Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe. (2019). *Acta final de la X Reunión.*

Anexos

Anexo 1: Modelo básico de guía de entrevistas

1. ¿Considera usted que existe un compromiso conjunto y una visión común para la integración transfronteriza entre el Perú y Ecuador?
2. El reglamento de los Comités de Frontera Perú-Ecuador señala que los Comités de Frontera “tienen por objeto impulsar y supervisar la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo peruano-ecuatoriano” (artículo 1, anexo 3, ACUERDO AMPLIO). ¿Considera usted que este propósito se ha mantenido a lo largo del desarrollo de las reuniones de los Comités de Frontera? ¿Qué razones explican el mantenimiento/no mantenimiento del propósito de los Comités de Frontera?
3. ¿Considera usted que existe una adecuada estrategia de fijación de metas y de planificación en los acuerdos tomados en los Comités de Frontera?
4. ¿Considera usted que existen adecuados mecanismos de seguimiento y monitoreo de los acuerdos asumidos en las reuniones de los Comités de Frontera?
5. ¿Considera usted que ha habido cambios en la conformación y en el funcionamiento de los Comités de Frontera a lo largo de su desarrollo? ¿Qué razones explican estos cambios/esta ausencia de cambios?
6. ¿Qué tipo de relación considera usted deberían tener los Comités de Frontera con el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo, y, por extensión, con la Comisión de Vecindad?
7. ¿De manera general, cuáles considera usted han sido los principales logros y retos de los Comités de Frontera?
8. ¿En su opinión, qué aspectos deben ser reformulados en reuniones futuras?

Anexo 2: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Tumbes-EI Oro (2008-2019)

Fijación y planificación de metas 1*						
Reunión	III	IV	V	VII	VIII	IX
Fecha	14 de octubre 2008	18 de marzo 2009	26 de agosto 2009	10 de setiembre 2010	20 de junio 2011	3 de agosto 2012
Ciudad Sede	Tumbes	Puerto Bolívar	Tumbes	Tumbes	Puerto Bolívar	Tumbes
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de transporte terrestre transfronterizo (a partir de IV CF T-EO mesa de trabajo de transporte transfronterizo)	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar el tránsito de taxis (CTB**) Implementar SOAT binacional (CTB) Regular itinerarios y rutas para el transporte regular de pasajeros (CTB) Otorgar permisos ocasionales para instituciones sin fines de lucro (propuesta peruana) 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar consultas para SOAT binacional Elevar diagnóstico sobre transporte pesado al CTB Recomendar al CTB de evaluar aplicación de la Decisión 398 de la CAN FRONTERIZO Incorporar transporte turístico marítimo fluvial en CTB Seguimiento de propuesta de reforma del Reglamento de Tránsito (CTB) 	<ul style="list-style-type: none"> Invitar aseguradoras a CTB para dar opinión sobre SOAT binacional Elevar diagnóstico sobre transporte pesado al CTB Recomendar al CTB de evaluar aplicación de la Decisión 398 de la CAN (se traslada a mesa de control aduanero, que no figura en matrices) Incorporar transporte turístico marítimo fluvial en CTB Seguimiento de propuesta de reforma del 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendar a autoridades crear SOAT transitorio transfronterizo para particulares Solicitar a CTB que aborde asunto de encomiendas Implementar reglamento de transporte marítimo Reglamento de Tránsito Terrestre aprobado en IX Comisión de Vecindad Exhortar a que el CEBAF termine de construirse Exhortar a resolver doble cobro de tasa aeroportuaria en 	<ul style="list-style-type: none"> Solicitar a aseguradoras unificación de precios, vigencia, etc. de SOAT binacional Socializar art. 13 de Decisión 398 CAN sobre encomiendas Implementar reglamento de transporte marítimo Reglamento aprobado en IX Comisión de Vecindad (aparece nuevamente aunque ya aprobado) Solicitar operación integrada en 	<ul style="list-style-type: none"> Difundir la obligatoriedad y reglamentación del SOAT en los puntos de paso fronterizo Analizar instrumento legal necesario para el desarrollo de la normativa para giros Difundir mejor el Reglamento

			Reglamento de Tránsito (CTB)	vuelos transfronterizos	CEBAF lo antes posible	
Compromisos de la mesa de trabajo de controles transfronterizos (a partir de IV CF T-EO mesa de trabajo de temas generales)	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalizar reuniones periódicas cada 30 días entre Autoridades de Migración de la frontera, que considere e.g. la implementación del artículo 7 del CONVENIO DE TRÁNSITO + homologación de procedimientos de control migratorio Difundir mejor los procedimientos de control migratorio Seguimiento a propuesta de reforma del Reglamento de Tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplir artículo 12 de CONVENIO DE TRÁNSITO sobre nacionales no documentados Elevar (no se especifica donde) propuesta de ampliar zona de libre tránsito para que incluya todo El Oro y todo Tumbes Agilizar y modernizar control aduanero, e.g. se proponen más funcionarios en días festivos, pero no se indica a quien Avanzar en la implementación del Manual de Procedimientos de Inspección y Certificación Sanitaria Fitosanitaria Coordinar para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas y 	<ul style="list-style-type: none"> Seguir cumpliendo artículo 12 de CONVENIO DE TRÁNSITO sobre nacionales no documentados Archivar propuesta de ampliar zona de libre tránsito para que incluya todo El Oro y todo Tumbes Sostener reuniones técnicas para consensuar versión final del Manual Seis compromisos para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas 			

		<ul style="list-style-type: none"> delitos conexos Exhortar a que el CEBAF termine de construirse 				
Compromisos de seguridad ciudadana (a partir de IV CF T-EO)		<ul style="list-style-type: none"> Ocho compromisos que retoman compromisos acordados en el Subcomité Binacional de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres del CTB de Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación Indicación de que el Eje Vial 1 causará impactos socio-ambientales y mayor riesgo de accidentes de tránsito 				
Compromisos de la mesa de autoridades (a partir de V CF T-EO)			<ul style="list-style-type: none"> Actualizar el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS, para que incluya a Capitanes de Puerto de Zorritos y Puerto Bolívar y otras autoridades no consideradas Solicitar a INDECI estudios de 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar reunión de autoridades de control para socializar modelo de administración del CEBAF Solicitar a las autoridades correspondientes la agilización de trámites para 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar reunión de autoridades de control para socializar modelo de administración del CEBAF Solicitar a las autoridades correspondientes la agilización de trámites para 	<ul style="list-style-type: none"> Plantear necesidad de presencia de sector salud en CEBAF para el control epidemiológico, con base en normativa internacional Exhortar a las

			<p>impacto ambiental (EIA) del Eje Vial 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos compromisos para la promoción del turismo 	<p>vuelos transfronterizos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exhortar las Policías nacionales a tener mayor comunicación, e.g. que adopten mecanismos de control para el registro de vehículos en transporte fronterizo • Tres compromisos para la lucha contra la propagación del dengue y malaria, e.g. realizar un control de establecimientos sanitarios • Elaborar propuesta integral para prevenir contaminación del Canal de Zarumilla • Reordenar comercio entre Aguas Verdes y Huaquillas e implementar malecón turístico 	<p>vuelos transfronterizos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exhortar las Policías nacionales a tener mayor comunicación • Solicitar la reactivación del Comité Binacional de Salud • Sugerir a ANA Tumbes y SENAGUA Ecuador que informen sobre avances de limpieza del Canal • Solicitar informe de avances del Plan Binacional • Instar la conformación de dicha comisión • Solicitar mejoras de las instalaciones de la sala de Migraciones del Centro de Detención Provicional (CDP) y conformar comisión binacional para la lucha contra el 	<p>Policías Nacionales elaborar un plan de actividades conjuntas y una hoja de ruta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar acuerdos de la reunión entre la SNGR Ecuador y el INDECI Perú (vinculado a mesa de seguridad ciudadana de IV reunión) • Plantear plan de acción para estación de lluvias y retomar reactivación del Comité Binacional de Salud • Analizar conjuntamente y multisectorialmente las propuestas de intervención integral
--	--	--	---	--	---	---

				<p>comercial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invocar a ambos países a financiar proyectos del Plan Binacional • Conformar comisión para evaluar problemas entre agricultores y ganaderos 	<p>trabajo y tráfico de menores (compromisos recogidos de la mesa de asuntos migratorios)</p>	
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios (a partir de V CF T-EO)</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Seguir cumpliendo artículo 12 de CONVENIO DE TRÁNSITO sobre nacionales no documentados • Archivar propuesta de ampliar zona de libre tránsito para que incluya todo El Oro y todo Tumbes 	<ul style="list-style-type: none"> • Reiterar necesidad de promulgación de ESTATUTO MIGRATORIO de 2008 • 12 compromisos adicionales, e.g. mejorar Centro de Detención Provisional (CDP) y articular esfuerzos entre Direcciones Regionales de Educación para políticas que prevengan trabajo y tráfico de menores 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar cartilla informativa binacional sobre procedimientos migratorios con base en el ESTATUTO MIGRATORIO, ya vigente • 8 compromisos adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir cartilla informativa binacional • 10 compromisos adicionales
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos aduaneros (a partir de VI o VII CF T-EO)</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con buena implementación del Manual de Procedimientos • Homologar 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar en temas turísticos y aduaneros • Se señala que ya se abordan estos temas en la 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar una reunión para revisar y homologar criterios de inspección del

				<p>listados de sustancias e insumos químicos fiscalizables</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguir discusiones para formula de asistencia mutua ADUANAS/CAE • Representante de la Cámara de Comercio de Aguas Verdes solicita que CTB aborde aumento de cuotas de productos agropecuarios 	<p>Comisión Binacional de la Lucha Contra las Drogas (se repite ello dentro de la misma matriz)</p>	<p>Manual de Procedimientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viabilizar la propuesta de corto plazo de homologación (y una serie de nuevos compromisos sobre tráfico de drogas)
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos de medio ambiente (a partir de VI o VII CF T-EO)</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Promover elaboración de proyecto integral de descontaminación del Canal de Zarumila • Conformar Comité de Manejo Integral e Integrado de la Cuenca Transfronteriza Puyango-Tumbes • 4 compromisos para reuniones sobre asuntos ambientales, e.g. 	<p>Mismos compromisos con mismos plazos que en la reunión anterior, no se especifica ningún avance, ningún compromiso adicional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar la intervención de GORE Tumbes para que elabore un proyecto integral para el tratamiento de las aguas servidas y residuos sólidos del distrito de Aguas Verdes • Retomar acciones de control de manera inopinada y coordinadas

				deforestación y manejo de residuo <ul style="list-style-type: none"> • 5 compromisos sobre difusión de información medioambiental 		entre ambos países para enfrentar la tala ilegal y la caza furtiva en territorio peruano
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos productivos y turísticos (a partir de XVI CF T-EO)						
Compromisos de la mesa de trabajo de trata de personas y violencia de género (a partir de XVI CF T-EO)						

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos al análisis de los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros. Adicionalmente, se ha resaltado en negrita y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

** A diferencia del resto de esta tesis, en este anexo CTB es la sigla para el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, a no ser que se indique lo contrario.

Fijación y planificación de metas 2*							
Reunión	X	XI	XII***	XIII	XIV****	XV	XVI
Fecha	6 de setiembre 2013	22 de agosto 2014	12 de junio 2015	15 de julio 2016	10 de octubre 2017	17 de agosto 2018	16 de diciembre 2019
Ciudad Sede	Machala	Tumbes	Puerto Bolívar	Tumbes	Arenillas	Tumbes	Arenillas
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> • Se especifican responsables • Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se especifican responsables • No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se tuvo acceso a responsables • No se tuvo acceso a plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se especifican responsables • Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se tuvo acceso a responsables • Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se especifican responsables • No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> • No se tuvo acceso a responsables • No se tuvo acceso a plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de transporte terrestre transfronterizo (a partir de IV CF T-EO mesa de trabajo de transporte transfronterizo)	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir uso y obtención del SOAT y gestionar puntos de venta en frontera • Trasladar asunto giros y encomiendas a CTB de Transporte (¿CTB FRONTERIZO?) • Realizar talleres de capacitación sobre el Reglamento de Tránsito Terrestre • Entregar volantes educativos con principales normas de tránsito y límites 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer la difusión respectiva de la obtención del SOAT para circular en Ecuador y hacer las gestiones para que haya puntos de venta SOAT en frontera (Ecuador) • Realizar talleres de capacitación sobre el Reglamento (2 Perú, 2 Ecuador) • Entregar volantes educativos con principales normas de tránsito y límites de velocidad e 	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar el procedimiento para el cobro del Seguro de Accidentes de Tránsito (Tasa SPPAT) • Realizar dos capacitaciones sobre el Reglamento • Entregar volantes educativos con principales normas de tránsito y límites de velocidad e instalar en CEBAF carteles con reglas mínimas de tránsito de cada país • Reiterar 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una capacitación sobre el Reglamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar al CTB** para que encuentre modalidad de seguro equivalente entre ambos países (Ecuador ya no usa SOAT) • Seguir realizando capacitaciones sobre el Reglamento • Seguir socializando límites de velocidad • Reiterar compromiso de un punto de atención de salud en CEBAF 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar al CTB para que determine modalidad de seguro equivalente • Seguir realizando capacitaciones sobre el Reglamento • Seguir socializando límites de velocidad • Mantener habilitados puestos médicos 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>

	de velocidad e instalar en CEBAF carteles con reglas mínimas de tránsito de cada país	instalar en CEBAF carteles con reglas mínimas de tránsito de cada país Exhortar a Direcciones de Salud de Tumbes y de El Oro que coordinen con sus respectivos Ministerios sobre el control epidemiológico en CEBAF	compromiso de un punto de atención de salud en CEBAF				
Compromisos de la mesa de trabajo de controles transfronterizos (a partir de IV CF T-EO mesa de trabajo de temas generales)							
Compromisos de seguridad ciudadana (a partir de IV CF T-EO)							

<p>Compromisos de la mesa de autoridades (a partir de V CF T-EO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reiterar necesidad de presencia de sector salud en CEBAF para el control epidemiológico, con base en normativa internacional • Encomendar a las Policías Nacionales realizar un plan de actividades conjuntas, e.g. intercambio de información • Trasladar acciones para la gestión de riesgos a CTB de Asuntos Sociales • Seguir realizando campañas binacionales de salud • Trasladar propuestas de intervención integral a la comisión de Administración del Canal de 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un plan de actividades conjuntas: mecanismos de prevención integral y un plan de acción inmediato e intercambio de información permanente, cuyos resultados deben ser presentados en la próxima reunión del Comité de Frontera • Concretar a la brevedad posible el proyecto “Ciudad Binacional Aguas Verdes-Huaquillas” (en acta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartir experiencias de mecanismos de prevención integral de delitos comunes y transfronterizos que incluyan la elaboración de un protocolo para la realización de operativos coordinados • Realizar competencia atlética anual 5k “YO VIVO SIN DROGAS” con atletas del Perú y Ecuador • Concretar a la brevedad posible el proyecto “Ciudad Binacional Aguas Verdes-Huaquillas” (en acta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Encomendar a las Policías Nacionales elaborar propuesta de protocolo para operativos coordinados • Realizar otra competencia atlética anual 5k “YO VIVO SIN DROGAS” con atletas del Perú y Ecuador • Capacitar a autoridades locales sobre mecanismos de la relación bilateral, antes de XIV EPGB (en acta) • Sugerir la creación de redes de turismo comunitario en zonas de frontera (en acta) 	<p><u>Mesa de temas sensibles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar reunión en CEBAF para lineamientos para protocolo para operativos • Desarrollar los XI Juegos Deportivos Binacionales en Tumbes • Establecer propuesta de ampliar zona de libre tránsito turística (CTB) • Solicitar mejora de servicios de CEBAF • Implementar mesa de desarrollo productivo binacional (CTB) • Identificar proyectos de desarrollo de aeropuertos Santa Rosa y Tumbes y Parque Industrial Santa Rosa (CTB) • Impulsar proyectos que contribuyan a un enfoque de género en la 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar reunión en Machala para elaboración de Protocolo Binacional Para Operativos Coordinados • Desarrollar los XII Juegos Deportivos Binacionales en Tumbes • Reforzar solicitud a instancias permanentes para la ampliación de la zona de libre tránsito • Conformar mesa 6 de Desarrollo Económico Productivo 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar acciones que promuevan facilitación y agilización del tránsito transfronterizo en CEBAF (CTB) • Crear Manual de Procedimientos para los Comités de Frontera (a ser aprobado en CTB de 2020) • Expresar preocupación por problemas sociales persistentes en zona de frontera (trata de personas, tráfico de migrantes, contrabando y tráfico de hidrocarburos, armas y explosivos, delitos en espacios acuáticos, etc.)
---	--	---	---	--	---	---	--

	Zarumilla				<p>frontera y a erradicar violencia de género</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordar temática de adultos mayores, desnutrición infantil, anemia, enfermedades metaxénicas <p><u>Mesa de reforma de los Comités de Frontera</u> (en cumplimiento de mandato de XIV Comisión de Vecindad)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se discutió hoja de ruta de reforma de la delegación ecuatoriana • Se presentó cronograma de trabajo, que incluye otros Comités de Frontera • Se convino en la necesidad de reformar el REGLAMENTO DE LOS COMITÉS y de elaborar un Manual de Procedimientos 		
--	-----------	--	--	--	--	--	--

<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios (a partir de V CF T-EO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir ESTATUTO MIGRATORIO • Solicitar homologación de formato de Tarjeta Andina de Migración (TAM) • 3 compromisos adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con la difusión del ESTATUTO MIGRATORIO, además de buscar acordar la unificación de la cartilla de procedimiento de control migratorio • Solicitar homologación de formato de Tarjeta Andina de Migración (TAM) • Continuar con estos 3 compromisos adicionales (retorno de pescadores, estrategias para combatir la trata de personas, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar una cartilla binacional de ingreso de turistas a ambos países, con acuerdo de los respectivos ministerios • 7 compromisos para la lucha contra la trata de personas, e.g. realizar acciones binacionales • 2 compromisos migratorios adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir información sobre requisitos y responsabilidades de los y las ciudadanas, para el uso adecuado de la TAM • 4 compromisos para la lucha contra la trata de personas, e.g. realizar operativos binacionales • 2 compromisos migratorios adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer propuesta de ampliar zona de libre tránsito turística (CTB) • 5 compromisos para la lucha contra la trata de personas, e.g. realizar capacitaciones para la erradicación • 2 compromisos migratorios adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar propuesta de ampliar zona de libre tránsito turística al CTB • 3 compromisos para la lucha contra la trata de personas, e.g. conformar mesa 7 de Violencia de género y trata de personas • 1 compromiso migratorio adicional 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos aduaneros (a partir de VI o VII CF T-EO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar una reunión para revisar y homologar criterios de inspección del Manual de Procedimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo una reunión de autoridades peruanas y ecuatorianas sobre el tráfico ilícito de drogas en 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener atención a usuarios 24/7 todos los días del año • Implementar el cruce de información de 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener atención a usuarios 24/7 todos los días del año 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener atención a usuarios 24/7 todos los días del año • Solicitar mejora de servicios de 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer obligatoria atención a usuarios 24/7 todos los días del año • Identificar y bloquear los 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • s Realizar reunión de autoridades peruanas y ecuatorianas sobre el tráfico ilícito de drogas en CEBAF 	CEBAF	<p>sustancias específicas y medicamentos que la contengan que ingresen y salgan de ambos países</p>		<p>CEBAF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reiterar sobre posibilidad de que se determine normatividad para el servicio de encomiendas transfronterizo 	<p>pasos no habilitados para el transporte ilegal de mercancías, debiendo hacer una coordinación e intercambio de información policial entre los dos países (trasladar a CTB)</p>	
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos de medio ambiente (a partir de VI o VII CF T-EO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar la intervención de GORE Tumbes para que elabore proyecto integral para el tratamiento de las aguas • Retomar acciones de control de manera inopinada y coordinadas entre ambos países para enfrentar la tala ilegal y la caza furtiva en territorio peruano 		<ul style="list-style-type: none"> • Realizar dos patrullajes binacionales de campo para minimizar la tala de especies forestales • 3 compromisos ambientales adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer realización de primer patrullaje conjunto para el control binacional de la tala ilegal • 3 compromisos ambientales adicionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con patrullajes conjuntos para el control binacional de la tala ilegal de especies forestales • 3 compromisos ambientales adicionales • Trasladar la información consensuada al CTB, para que a su vez traslade el conjunto de preocupaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar en CEBAF reunión de planificación binacional sobre la lucha contra la tala ilegal • 5 compromisos ambientales adicionales 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>

					s binacionales a la Comisión de Alto Nivel del Eje Ambiental del próximo EPGB		
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos productivos y turísticos (a partir de XVI CF T-EO)							<i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i>
Compromisos de la mesa de trabajo de trata de personas y violencia de género (a partir de XVI CF T-EO)							<i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i>

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos al análisis de los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros, o no se realiza pleno seguimiento a un compromiso, como el de tránsito de taxis en la mesa de tránsito transfronterizo. Adicionalmente, se ha resaltado en negritas y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

** A diferencia del resto de esta tesis, en este anexo CTB es la sigla para el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, a no ser que se indique lo contrario.

*** Los compromisos de la XII reunión se extrajeron de la matriz de compromisos de la XIII reunión.

**** Los compromisos de la XIV reunión se extrajeron de la matriz de compromisos de la XV reunión.

(i) Actores y recursos y (ii) rendición de cuentas						
	Jefatura Delegación Peruana	Jefatura Delegación Ecuatoriana	Instituciones Perú	Instituciones Ecuadores	Recursos	¿El acta a la que se tuvo acceso incluye matrices de trabajo?
III	Gobernador de Tumbes*	Gobernador de El Oro	RREE, Consulado del Perú en Machala, ODE Tumbes, PNP, Capitanía de Puertos-Zorritos, MIGRACIONES Tumbes, SENASA Tumbes, Dirección Regional de Transportes Tumbes, Dirección Regional de Vivienda y Construcción Tumbes, SUNAT-ADUANAS Tumbes, Dirección Regional de Turismo y Comercio Exterior, Defensoría del Pueblo Tumbes, DIRESA Tumbes, empresas de transporte y un gremio empresarial	MREMH, Consulado de Ecuador en Tumbes, Consejo Nacional de Transporte, Servicio de Rentas Interino, Dirección Nacional de Migraciones, Jefatura de Migraciones Huaquillas, Policía de Migración, Servicio de Sanidad Agropecuaria, Servicio de Sanidad Agraria, Ministerio de Turismo, Aduanas Huaquillas, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Ministerio de Industria y Competitividad, Comisión Provincial Tránsito El Oro, dos gremios empresariales y dos federaciones de transporte	Ninguna mención	No
IV	Gobernador de Tumbes	Gobernador de El Oro (e) (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos), salvo Dirección General de Relaciones Fronterizas con el Perú de Ecuador (ECUADOR)		Ninguna mención	Sí
V	Gobernador de Tumbes	Gobernador de El Oro	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos)		Ninguna mención	Sí
VII	Gobernadora de Tumbes (cambio de autoridad)	Jefe Político de Machala (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos), salvo Cámara de Comercio de Aguas Verdes (PERU)		En mesa de autoridades locales, uso de recursos provenientes del SOAT Ecuador-Perú y fondos estatales no reembolsables para realizar conversatorio entre autoridades	Sí

				de salud		
				Se invoca apoyo financiero para proyectos del Plan Binacional		
VIII	Gobernadora de Tumbes	Gobernador de El Oro (cambio de autoridad, misma que en III y V)	Asistentes registrados a mano (además de responsables de compromisos)	Ninguna mención	Sí	
IX	Gobernador de Tumbes (cambio de autoridad)	Gobernador de El Oro	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos), salvo Consulado General del Perú en Machala (PERÚ), Viceministro de Minas de Ecuador, la Viceprefectura de El Oro y Consulado General del Ecuador en Tumbes (ECUADOR)	Ninguna mención	Sí	
X	Gobernadora de Tumbes (cambio de autoridad)	Gobernador de El Oro (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos), salvo Dirección de Fronteras del MRE, ODE Tumbes, Consulado General del Perú en Machala (PERÚ), MREMH y Consulado General de Ecuador en Tumbes (ECUADOR)	Ninguna mención	Sí	
XI	Gobernadora de Tumbes (e)	Gobernador de El Oro (cambio de autoridad)	GORE Tumbes, Municipalidad Provincial de Tumbes, Municipalidad Provincial de Zarumilla, Municipalidad Distrital de Aguas Verdes, Municipalidad de Papayal, Municipalidad de Matapalo, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, ODE Tumbes, PNP, Marina de Guerra, Ejército, Ministerio Público, Ministerio del Ambiente, Defensoría del Pueblo, Junta de Administradores del CEBAF, ALA/ANA, MIGRACIONES Tumbes, SENASA, SUNAT, Cámara de Comercio y Producción de Tumbes, Cámara de Comercio y Producción de Aguas Verdes, Aeropuerto ADP Tumbes, DEVIDA, INDECI, Iperú, OSINERGMIN, Proyecto Especial	No se especifican	Ninguna mención	Sí (de la Sección Peruana)

			Binacional Puyango Tumbes, Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento, Transporte CIFA Internacional y Otros		
XII	Gobernadora de Tumbes	Gobernador de El Oro (cambio de autoridad, misma que en X)	No se especifican asistentes, salvo Consulado General del Perú en Machala, Vicepresidencia de GORE Tumbes (PERÚ), Consulado General del Ecuador en Tumbes y Capítulo Ecuador del Plan Binacional (ECUADOR)	Ninguna mención	No
XIII	Prefecto Regional de Tumbes (cambio de autoridad)	Delegada de la Gobernación de El Oro (representación de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Gobierno Regional de Tumbes, Dirección de Desarrollo Fronterizo del MRE, Consulado General del Perú en Machala (PERÚ), Consulado General del Ecuador en Tumbes, Capítulo Ecuador del Plan Binacional y Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH (ECUADOR)	Ninguna mención	Sí
XIV	Prefecto Regional de Tumbes (cambio de autoridad)	Gobernadora de El Oro (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE (PERÚ) y Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH (ECUADOR)	Ninguna mención	No
XV	Prefecto Regional de Tumbes	Gobernadora de El Oro	Asistentes registrados a mano (además de responsables de compromisos), además Vicepresidencia del Gobierno Regional de Tumbes, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE (PERÚ) y Coordinación Zonal 7 del MREMH (ECUADOR)	Ninguna mención	Sí
XVI	Prefecta Regional de Tumbes (e) (cambio de autoridad)	Gobernador de la Provincia de El Oro (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Alcaldía Provincial de Tumbes, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE (PERÚ), Alcaldía de Arenillas, Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH (ECUADOR), otras autoridades locales y delegados de instituciones técnicas de ambos países, así como de las Fuerzas Armadas y Policías	Ninguna mención	No

* Antes de 2015 se usaba el título de “Presidente Regional”, y de 2015 en adelante “Gobernador Regional”. Para fines de esta sistematización, “Gobernador Regional” hace referencia a ambas denominaciones.

Anexo 3: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Piura-Loja (2011-2019)

Fijación y planificación de metas 1*				
Reunión	VI	VII	VIII	IX***
Fecha	17 de octubre 2011	26 de setiembre 2012	23 de setiembre 2013	15 de setiembre 2014
Ciudad Sede	Loja	Piura	Vilcabamba-Loja	Piura
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> Exhortar a que se desarrollen procesos de capacitación sobre control migratorio dirigidos a los actores involucrados (Policía de Migración, Policía Binacional, Cooperativas de Transporte) Exhortar a los transportistas a imprimir y entregar la TAM para que los pasajeros llenen su información con anticipación Realizar un seminario binacional Perú-Ecuador para capacitar a los funcionarios competentes en trata y tráfico de personas y elaborar protocolos de coordinación e institucionalizar una mesa binacional Exhortar al personal policial fronterizo a laborar las 24 horas, de acuerdo al Reglamento de Tránsito con base al CONVENIO DE TRÁNSITO, facilitando el registro manual en las horas en las que no funcione 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la capacitación a funcionarios del control fronterizo Instrumentar la entrega de la TAM para el llenado de los pasajeros para facilitar la movilidad de personas de ambos países Realizar un tercer seminario para completar el protocolo de acción binacional en materia de trata de personas Comprometer autoridades peruanas a mejor difusión del ESTATUTO MIGRATORIO Continuar realizando esfuerzos de simplificación burocrática a efectos de evitar el desplazamiento de personas a otras ciudades para completar el trámite 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la difusión y capacitaciones, e.g. el Consulado del Perú informará sobre actividades realizadas en el Perú en la difusión del contenido del ESTATUTO MIGRATORIO y promover que se agilite el proceso de contratación y capacitación de personal civil para las unidades de control migratorio Por parte de Ecuador, promover la impresión de la TAM desde página web, e implementar para 2014 sistema digital y biométrico en frontera Acelerar realización de reunión para completar el protocolo de acción binacional en materia de trata de personas Elaborar material informativo sobre ESTATUTO MIGRATORIO 	<ul style="list-style-type: none"> Replantear la necesidad de la propuesta de unificación de TAM Solicitar a las Cancillerías del Perú y de Ecuador que se elabore una cartilla actualizada binacional que abarque tanto el ESTATUTO MIGRATORIO como la Decisión 545 de la CAN, visas de residencia, visas de amparo y visa MERCOSUR

	<p>el sistema regular</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y difundir material informativo en las agendas de transporte sobre los procedimientos de tránsito de personas y vehículos para los usuarios • Exhortar a los Ministerios de Relaciones Laborales de Ecuador y el Ministerio de Trabajo del Perú a realizar brigadas itinerantes con las instituciones nacionales competentes en el proceso de regularización (MRL, MRECI, Consulado del Perú, Ministerio del Interior, SENAMI), con el objeto de continuar regularizando a las personas indocumentadas en ambos países • Solicitar a autoridades competentes de ambos países la elaboración de material que contengan información más amplia del proceso migratorio en frontera, acogiendo el ofrecimiento de la SENAMI-Ecuador para su diseño, impresión y distribución, y realizar campañas de sensibilización de derechos de las personas en movilidad humana en zonas de frontera • Elaborar protocolos y capacitación a actores clave, Policía Nacional, Policía de 			
--	--	--	--	--

	<p>Migración, Cooperativas de Transportes, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer que en temas de reunificación familiar, los familiares sigan la suerte del jefe de familia en su regularización migratoria y laboral 			
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos aduaneros y sanidad agropecuaria (en VII CF P-L mesa de trabajo de asuntos aduaneros, comercio y sanidad agropecuaria, en VIII CF P-L mesa de trabajo vuelve a nombre original, en IX CF P-L mesa de trabajo de asuntos aduaneros: comercio y sanidad agropecuaria, a partir de la X CF P-L se vuelve a nombre original nuevamente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar la aplicación del Manual de Procedimientos suscrito y aprobado por los organismos de Sanidad Agropecuaria • Continuar con difusión a usuarios sobre normativa para el tránsito de mercancías, por parte de las autoridades de control aduanero de ambos países • Insistir en un acuerdo específico, entre las autoridades competentes, para el establecimiento de sanciones para los vehículos que exceden su permanencia autorizada en el otro país • Realizar encuentro binacional entre las autoridades competentes para analizar, evaluar y oficializar la Zona de Libre Tránsito, Macará-La Tina • Exhortar a las autoridades de transporte de Ecuador la agilización de la construcción del CEBAF Macará 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con aplicación del Manual de Procedimientos • Continuar con difusión de normas para ingreso de mercancías mediante afiches, trípticos, folletos de cada país • Esperar respuesta de SENAE a informe técnico sobre Sanciones a vehículos que exceden permanencia autorizada • Planificar operativos conjuntos de control de ingreso y salida de mercancías por pasos ilegales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el plan de brigadas móviles para difundir el uso adecuado de comprobantes • Continuar con operativos de control nacionales coordinados interinstitucionales así como capacitación y cruce de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar información en aspectos administrativos, jurídicos y operativos y ejecutar operativos binacionales en los ejes viales II y III • Aplicar y difundir Título V sobre Sanidad Agropecuaria del Reglamento de Tránsito
Compromisos de la	• Difundir el Reglamento de	• Continuar con difusión del	• Continuar la difusión del	• Dirigir capacitaciones sobre

<p>mesa de trabajo de transporte terrestre transfronterizo, turismo y comercio (en VII CF P-L mesa de trabajo de acceso y conectividad: transporte terrestre y telecomunicaciones, en VIII CF P-L mesa de trabajo de transporte transfronterizo, a partir de IX CF P-L mesa de trabajo vuelve a acceso y conectividad: transporte terrestre y telecomunicaciones)</p>	<p>Tránsito a las empresas de transporte a través de capacitaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos para asegurar el abastecimiento de combustible para el transporte de turistas • Facilitar la adquisición del SOAT para vehículos ecuatorianos y peruanos en los puestos de control fronterizo • Cumplir de los cronogramas establecidos para construcción de los ejes viales pendientes y los respectivos CEBAF • Implementar señalización turística a nivel de Loja y de Piura, y elaborar y difundir material turístico a nivel regional, nacional y binacional • Operativizar roaming transfronterizo internacional en las provincias fronterizas 	<p>Reglamento de Tránsito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar una propuesta para asegurar el abastecimiento de combustible para el transporte de turistas • Facilitar la venta del SOAT las 24 horas del día en los pasos fronterizos • Cumplir cronogramas establecidos para construcción de infraestructura vial • Realizar un encuentro de transportistas peruano-ecuatoriano 	<p>Reglamento de Tránsito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instar que la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones solicitará al MTC la respuesta de la propuesta de la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos de Ecuador • Gestionar la venta del SOAT las 24 horas del día en los pasos fronterizos La Tina-Macará y Lalamor-Zapotillo y aguardar decisiones de la reunión de coordinación con empresas vendedoras de SOAT de ambos países para ese fin organizada por la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Piura y la Agenda Nacional de Transporte Terrestre de Ecuador • Recoger compromiso del Ministerio de Transportes y Obras Públicas de culminar vías en 2013 • Continuar realizando encuentros de transportistas peruano-ecuatorianos 	<p>Reglamento de Tránsito a socios y conductores de las empresas habilitadas mediante Documento Único de Transporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer que se permite adquirir SOAT mediante acceso web a empresas aseguradoras de ambos países • Recoger compromiso de Ministerio de Transporte y Obras Públicas de entregar la vía para octubre 2014 y de Perú de informar sobre acuerdo del MTC para la construcción de CEBAF Lalamor • Realizar una reunión entre OSIPTEL y el organismo competente en Ecuador
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de autoridades locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En materia de seguridad ciudadana, impulsar la homologación de procesos existentes en los pasos fronterizos y proponer una reunión binacional de 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar priorización e implementación material y tecnológica de los puestos de control fronterizo provisionales integrados nacionales y de los CEBAF 		<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar priorización de la construcción e implementación de los CEBAF (Alamor-El Alamor y La Tina-Macará), mediante la construcción de las

	<p>autoridades policiales y fiscalías de ambos países</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear una mesa de seguridad ciudadana y gestión de riesgos, en virtud de que ambos países se encuentran ubicados en el Cinturón de Fuego del Pacífico • Acelerar la culminación de los ejes viales pendientes y los CEBAF y reiterar la necesidad de dar cumplimiento a los cronogramas establecidos • Solicitar a los gobiernos del Perú y Ecuador la implementación de una política binacional para el manejo integral de las cuencas transfronterizas de Piura y Loja, disponiendo el apoyo económica que garantice la calidad y cantidad del agua, un manejo ambiental adecuado y el desarrollo productivo • Recomendar a los ministros de telecomunicaciones de ambos países facilitar el acceso a los sistemas de voz y datos (telefonía e Internet) a las poblaciones de frontera • Priorizar la vialidad rural en la zona de frontera de los dos países • Sugerir a las autoridades de la Gobernación de Loja y del Gobierno Regional de Piura la 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar la priorización e impulso para la implementación del Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuneca Transfronteriza Catamayo-Chira (POMD) (con base en una instrucción de la Declaración Presidencial de Chiclayo) • Solicitar mayor apoyo de los gobiernos centrales para combatir la trata de personas 		<p>infraestructuras necesarias que haga posible superar las deficiencias registradas en la actualidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomendar la implementación del Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuneca Transfronteriza Catamayo-Chira (POMD) • Reiterar la preocupación por la trata de personas que se viene dando en la zona de frontera, a fin de realizar permanentemente operativos orientados a perseguir estos ilícitos a fin de combatirlos y de ser posible eliminarla
--	---	---	--	--

	<p>implementación de un Plan de Fomento de la producción, con la participación de los organismos competentes de cada uno de los países y, de las Cámaras de producción, comercio y turismo de la región de ambos países, con la finalidad de generar de oportunidades de desarrollo de la población fronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Homologar políticas de salud y recomendar a las autoridades la asignación de mayores recursos e infraestructura • Diseñar mecanismos de monitoreo y evaluación de control de compromisos, sosteniendo reuniones trimestrales de seguimiento a compromisos bajo la responsabilidad de las Gobernaciones y estableciendo secretarías “permanentes” y un Secretariado Técnico de las Gobernaciones • Recomendar al CTB**, a la Comisión de Vecindad y a los Presidentes del Perú y de Ecuador la urgente priorización e implementación del tramo vial binacional Sajinos-Ayabaca-Socchabamba-Espíndola (Perú), Puente Internacional-Jimbura-Amaluza-Cariamanga-Loja (Ecuador), lo que permitirá incluir a las poblaciones marginales de ambas regiones 			
--	--	--	--	--

	<p>a los ejes viales existentes, generando oportunidades de inclusión, integración y desarrollo productivo, social, económico y turístico, incluyendo, para estos efectos, el tramo Amaluza-San Andrés-Zumba en el caso ecuatoriano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer a dichas instancias la ampliación de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronterizo hasta el año 2020, con base en el aporte importante de para el cofinanciamiento de proyectos para las poblaciones fronterizas. Al mismo tiempo instar a las entidades estatales respectivas a continuar asignado recursos al Plan y Fondo Binacionales 			
Compromisos de la mesa de trabajo de turismo (a partir de VII CF P-L)		<ul style="list-style-type: none"> • Implementar señalización turística en Piura y Loja • Gestionar ampliación de cobertura de los servicios de telefonía celular a la ZIF del otro país, roaming • Actualizar mapas y guías turísticas binacionales Piura-Loja • Informar sobre paquetes turísticos de zonas de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguir con colocación de georeferenciación y señalética • Revisar contenidos de guías nacionales para producir una Guía Turística Binacional Piura-Loja • Realizar la VI Feria Gastronómica Internacional Loja 2013, con apoyo de la empresa pública y privada • Firmar acta de hermanamiento de Piura y Loja en el marco de las festividades de la independencia de Loja 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer las gestiones necesarias a los organismos competentes, para mejorar la señalización en el tramo Lancos-Zapotillo • Apoyar la V Feria Gastronómica Internacional Loja 2014 (discrepancia con acuerdo anterior)
Compromisos de la		<ul style="list-style-type: none"> • Planificar una reunión técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar en temas de 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una reunión de

<p>mesa de trabajo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos (a partir de VII CF P-L, en VIII CF P-L mesa de seguridad fronteriza, a partir de IX CF P-L vuelve a nombre original)</p>		<p>binacional para coordinar en caso de eventos adversos como terremotos, inundaciones, deslizamientos y otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el intercambio de información entre los dos países • Difundir a través de televisión, radio, banners, hojas volantes sobre seguridad fronteriza y gestión de riesgos 	<p>gestión de riesgos en las zonas fronterizas, realizar simulacro binacional en Suyo y Macara</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar operativos conjuntos con las instituciones de seguridad y control para reducir el contrabando • Mantener enlaces permanentes a través de videoconferencia, vía telefónica y correo electrónico entre otros medios, con las instituciones de control a nivel binacional para realizar intercambio y actualización de información sobre ilícitos en frontera 	<p>trabajo con el fin de socializar el Manual del Comité de Gestión de Riesgos y el CTB para establecer líneas de acción conjuntas que permitan generar una acción ejemplar en situaciones de riesgo en los dos países</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y acentuar el control y patrullaje en sitios o lugares clandestinos en líneas de frontera • Mantener reuniones de manera bimestral para intercambio de información sobre los principales delitos que se cometen o proliferan en sitios de frontera
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de medio ambiente y producción (a partir de VII CF P-L, a partir de X CF P-L mesa de ambiente, agua y producción)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar reunión de actores binacionales para la Declaratoria de una Reserva de Biosfera en el norte del Perú y sur del Ecuador • Establecer granjas integrales, que permitan el fortalecimiento de capacidades que generen valor agregado en productos de la región (agropecuarios) • Promover programa binacional de manejo y disposición final de desechos sólidos, que permita reducir la contaminación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar reunión de trabajo para Declaratoria de una Reserva de Biosfera • Implementar un espacio de intercambio de experiencias de los sectores productivos primarios e industriales de Loja y Piura que permita fortalecer la producción primera y generación de valor agregado, con responsabilidad social y ambiental así como las relaciones comerciales y acceso a mercados, generación de empleo y reducción de pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar reunión conjunta con municipios y ONG para creación de reserva de Biósfera Binacional • Seguir el proceso de implementación de granjas integrales

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos

al análisis los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros. Adicionalmente, se ha resaltado en negritas y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

** A diferencia del resto de esta tesis, en este anexo CTB es la sigla para el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, a no ser que se indique lo contrario.

*** Aun contándose en este caso con una matriz, se optó por basarse únicamente en el acta, pues contiene un recapitulativo de los principales acuerdos de cada mesa.

Fijación y planificación de metas 2*				
Reunión	X	XI	XII	XIII
Fecha	6 de agosto 2015	2 de diciembre 2016	11 de diciembre 2017	29 de abril 2019
Ciudad Sede	Macará	Piura	Loja	Piura
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> Realizar reunión para modernizar el proceso que actualmente se lleva para la emisión y registro de la TAM, procurando que esta sea unificada y electrónica Coordinar con dependencias migratorias de ambos países la elaboración de la cartilla actualizada binacional Coordinar la ejecución de un taller de capacitación sobre trata de personas en Piura con la participación de las instituciones ecuatorianas pertinentes 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar la ejecución de un taller de capacitación sobre trata de personas en Piura con la participación de las instituciones ecuatorianas pertinentes Promulgar la homologación de procedimientos para la salida de menores de edad Articular entre las Policías Nacionales de Migración de Ecuador y del Perú para revisión de controles de migración en carreteras y puentes de control autorizados 	<ul style="list-style-type: none"> Intercambiar información sobre el trabajo de las comisiones de trata de personas Piura-Loja Exhortar a las autoridades migratorias a continuar con la homologación de procedimientos y fortalecer el sistema
Compromisos de la mesa de trabajo de	<ul style="list-style-type: none"> Solicitar socialización de 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Establecer una hoja de ruta 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar y suscribir acuerdo

<p>asuntos aduaneros y sanidad agropecuaria (en VII CF P-L mesa de trabajo de asuntos aduaneros, comercio y sanidad agropecuaria, en VIII CF P-L mesa de trabajo vuelve a nombre original, en IX CF P-L mesa de trabajo de asuntos aduaneros: comercio y sanidad agropecuaria, a partir de la X CF P-L se vuelve a nombre original nuevamente)</p>	<p>características técnicas, operativas y normativas del CEBAF La Tina-Macará, a fin de que se adecúe a las necesidades de las instituciones binacionales que desarrollarán funciones en dicho local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sugerir, por parte de SENAE, la presencia institucional del SUNAT en Lalamor, en el puente internacional 		<p>con las autoridades competentes de control para analizar la problemática en los pasos de frontera</p>	<p>de cooperación sobre regulación, control y vigilancia sanitaria</p>
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de transporte terrestre transfronterizo, turismo y comercio (en VII CF P-L mesa de trabajo de acceso y conectividad: transporte terrestre y telecomunicaciones, en VIII CF P-L</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar encuentro binacional entre las autoridades competentes para analizar, evaluar y oficializar la Zona de Libre Tránsito, Macará-La Tina 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar al Reglamento de Tránsito para el transporte de carga pesada de 10 a 48 toneladas • Revisar regulación de transporte turístico entre ambos países a nivel fronterizo 	<ul style="list-style-type: none"> • Sostener reuniones de trabajo entre la Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador y la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones para proponer modificaciones a regulaciones • Hacer seguimiento de compromisos del Plan de Acción de Quito 2018, relacionados con los Ejes Viales 2 y 3

<p>mesa de trabajo de transporte transfronterizo, a partir de IX CF P-L mesa de trabajo vuelve a acceso y conectividad: transporte terrestre y telecomunicaciones)</p>				
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de autoridades locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar reunión de urgencia a las autoridades regionales y municipales, a fin de articular acciones destinadas a mitigar de modo conjunto los efectos del Fenómeno del Niño • Acoger con beneplácito y gratitud el ofrecimiento de realizar brigadas de salud gratuitas, dirigas a la población fronteriza del cantón Macará, Suyo ofrecida por la clínica Miraflores de Piura de Aúna, que incorporaría procedimientos quirúrgicos en ginecología, cirugía pediátrica, traumatología y cirugía general • Saludar iniciativa de impulsar reserva de biosfera binacional de parte de los gobiernos ecuatoriano y peruano y exhortar que desde las autoridades locales se desarrolle acciones complementarias 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera (precisar competencia, atribuciones y objetivo de Comités de Frontera, proceder a revisar y actualizar la composición de los Comités de Frontera, definir los procedimientos para un adecuado seguimiento de los compromisos asumidos en los Comités de Frontera y definir procedimientos claros de coordinación con las Cancillerías de ambos países) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exhortar al CTB que se reúna lo antes posible, a fin de evaluar los compromisos adoptados por los Comités de Frontera entre el Perú y Ecuador • Establecer Comité de Seguimiento del Comité de Frontera Piura-Loja
<p>Compromisos de la</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y actualizar la 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la posibilidad de 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la consideración de

<p>mesa de trabajo de turismo (a partir de VII CF P-L)</p>	<p>señalética en idiomas especialmente inglés en el tramo Lancos-Zapotillo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar feria gastronómica binacional en línea de frontera con el apoyo de Cancillerías 	<p>(no hubo acceso a matriz)</p>	<p>ampliar la zona de libre tránsito para fines turísticos Piura-Loja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar la Cartilla Binacional en enero 2018 en Piura • Realizar capacitación a prestadores de servicios turísticos en la frontera Sullana/Macará y Zapotillo • Mejorar la atención migratoria en los pasos de frontera para fines turísticos 	<p>la ampliación de la mesa de turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar seguimiento del estado actual de la Cartilla Binacional • Continuar con las capacitaciones a prestadores turísticos programados, y, en el lado peruano, incluir Sullana, Suyo y Lancones • Continuar con las capacitaciones programadas a los funcionarios de los puestos de control fronterizo
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos (a partir de VII CF P-L, en VIII CF P-L mesa de seguridad fronteriza, a partir de IX CF P-L vuelve a nombre original)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar mecanismos de prevención para prevenir el Fenómeno del niño 	<p>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar protocolos binacionales para optimización de recursos en atención de emergencias • Compartir experiencias en temas a cargo de la Unidad Integrada de control fronterizo • Compartir información de inteligencia para combatir la minería ilegal Loja-Piura • Compartir información de inteligencia para seguridad ciudadana, asuntos delincuenciales y contrabando Loja-Piura 	<p>Reformulación de compromisos de reunión previa</p>
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de medio ambiente y producción (a partir de VII CF P-L, a partir de X CF P-L mesa de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a los agricultores, servidores públicos de Ecuador y Perú que cumplan con el perfil propuesto del IFTH para que sean tomados como prioridad en el otorgamiento de Becas de la amistad, para fortalecer los 	<p>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar un encuentro binacional de productores para intercambio de experiencias en riego tecnificado 	<p>Reformulación de compromiso de reunión previa</p>

ambiente, agua y producción)	conocimientos en el área que puedan ser aplicados en territorio			
-------------------------------------	---	--	--	--

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos al análisis los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros. Adicionalmente, se ha resaltado en negritas y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

(i) Actores y recursos y (ii) rendición de cuentas						
	Jefatura Delegación Peruana	Jefatura Delegación Ecuatoriana	Instituciones Perú	Instituciones Ecuador	Recursos	¿El acta a la que se tuvo acceso incluye matrices de trabajo?
VI*	Gobernador de Piura	Gobernadora de Loja	No se especifican asistentes, salvo de manera general principales autoridades del norte del Perú y sur del Ecuador		Ninguna mención	No
VII	Gobernador de Piura (cambio de autoridad)	Gobernadora de Loja	No se especifican asistentes		Ninguna mención	No
VIII	Consulado del Perú en Loja (cambio de autoridad)	Gobernador de Loja (cambio de autoridad)	No se especifican todos los asistentes, salvo de Consulado General del Ecuador en Piura y MREMH (ECUADOR), en la mesa de turismo a la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones Piura, Municipalidad de Loja, Coordinación Zonal 7 Ministerio de Turismo, Cámara Provincial de Turismo Loja, Asociación de Hoteleros		Ninguna mención	Sí
IX	Gobernadora de Piura (cambio de autoridad)	Gobernadora de Loja (cambio de autoridad)	Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones Piura, Gobierno Regional de Piura, SUNAT, SUTRAN, Dirección Regional de Agricultura Piura, SENASA, MIGRACIONES Piura, PNP Piura, Consulado General del Perú en Loja, Defensoría del Pueblo, DIRCETUR, APAVIT, ONAGI, Municipalidad de Piura, PromPerú, ANA, ODE Piura, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza	Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador, Policía Nacional, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Unión de Cooperativas de Loja, Capítulo Ecuador Plan Binacional, Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH, SENAE, AGROCALIDAD, CONSEP, ARCSA, MAGAP, Servicio de Apoyo Migratorio de Loja, Consulado de Ecuador en Tumbes, Coordinación Zonal 7 del	Ninguna mención	Sí

				MREMH, Instituto Nacional de Patrimonio y Cultura, Ministerio de Turismo, Cámara Provincial de Turismo, Secretaría de Gestión de Riesgos Zonal 7, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica		
X	Gobernadora de Piura	Gobernadora de Loja (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo MREMH y Alcaldía de Cantón Macará (ECUADOR)		Ninguna mención	No
XI	Subprefecto Distrito Catacaos, Prefectura Regional de Piura (cambio de autoridad)	Gobernadora de Loja	No se especifican asistentes, salvo Gerencia General de Gobierno Regional de Piura, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE, Consulado General del Perú en Loja, ODE Piura (PERÚ), Coordinación Zonal 7 del MREMH (ECUADOR)		Ninguna mención	No
XII	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (cambio de autoridad)	Gobernador de Loja (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH (ECUADOR)		Ninguna mención	Sí
XIII	Prefecta Regional de Piura (cambio de autoridad)	Jefa Política 1 Cantón Loja (cambio de autoridad)	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE, Gobierno Regional de Piura, Alcaldía de Piura, ODE Piura, SUNAT ADUANAS, Ministerio Público Piura, SENASA, DIRESA, Municipalidad Provincial de Piura, Migraciones, Defensoría del Pueblo, Consulado General del Perú en Loja, DIRCETUR, PNO, APAVIT, PromPerú, SKP Travel Piura, INDECI,	Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH, SENAE, ARCSA, Servicio de Rentas Internas, Migraciones, Ministerio de Turismo, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social	Ninguna mención	Sí

* Antes de 2015 se usaba el título de "Presidente Regional", y de 2015 en adelante "Gobernador Regional". Para fines de esta sistematización, "Gobernador Regional" hace referencia a ambas denominaciones.

Anexo 4: matrices de sistematización de las actas de las reuniones del Comité de Frontera Cajamarca-Zamora Chinchipe (2009-2019)

Fijación y planificación de metas 1*				
Reunión	I	II	IV	V
Fecha	14 de octubre 2009	10 de mayo 2011	29-30 de mayo 2013	26-27 de junio 2014
Ciudad Sede	Zamora	San Ignacio	Jaén	Zamora
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> No se especifican responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican ciertos responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> No se tuvo acceso a responsables No se tuvo acceso a plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios, control aduanero, Eje Vial 4, CEBAF, tránsito transfronterizo (a partir de II CF C-ZC mesa de trabajo de asuntos migratorios, aduaneros y cooperación transfronteriza)	<ul style="list-style-type: none"> Implementar un CEBAF en cantón Chinchipe Solicitar al CTB** la legalización de pasos de frontera informales Ejecutar proyecto de vías alternas del Eje Vial 4 	<ul style="list-style-type: none"> Crear un CEBAF en la Balsa Legalizar Paso de Frontera de San José de Lourdes Implementar servicios de salud para poblaciones de frontera Implementar estrategias de difusión de normatividad aplicable al ingreso de mercancías en ambos países Promover presencia de servicios bancarios cerca de controles 6 compromisos educativos 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar servicios de salud para poblaciones de frontera y atender la emergencia que afecta a un ciudadano sin distinción de su país de origen, peruano o ecuatoriano Elevar acuerdos/recomendaciones a CTB pertinente (recomendación) Conformar comisión que evalúe el avance de acuerdos y formule recomendaciones a gobiernos regional y provincial, y Cancillerías (recomendación) Identificar y proponer aspectos a mejorar de REGLAMENTO DE LOS COMITÉS (recomendación) Garantizar participación de representantes del sector privado (recomendación) 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>
Compromisos de la	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer atención de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Tomar acciones para la 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar institucionalidad de 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo</i></p>

<p>mesa de trabajo de autoridades locales y seguridad ciudadana (a partir de V CF C-ZC mesa de trabajo de seguridad ciudadana y gobiernos locales)</p>	<p>en pasos de frontera informales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudios y proyecto para la creación del Centro binacional de investigaciones culturales, ancestrales y arqueológicas de Cajamarca-Zamora Chinchipe • Realizar estudios para la determinación y facilitación turística a través de rutas turísticas que consideren parajes naturales y culturales de Cajamarca-Zamora Chinchipe • Elaborar proyectos para fortalecer capacidades locales de respuesta ante riesgos y generar cultura de prevención de riesgos • Realizar estudios para el manejo integrado de la cuenca hidrográfica Zamora-Santiago y afluente Yacuambi • Implementar centro de exposiciones binacionales de las ruinas Mayo-Chinchipe de Valladolid • Gestionar estudios para construir hospitales binacionales de Zamora-San Ignacio y crear y fortalecer hospitales básicos en provincias y cantones del Perú y Ecuador • Implementar proyecto de vigilancia epidemiológica en Cajamarca-Zamora Chinchipe y 	<p>gestión compartida de información policial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar medios logísticos y tecnológicos para el control de armas y sustancias químicas • 3 compromisos de seguridad adicionales 	<p>unidades de gestión de riesgos (recomendación)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lograr y fortalecer en el tiempo una cultura de prevención de riesgos • Implementar plan binacional de monitoreo participativo de recursos hídricos (recomendación) • Fortalecer intercambio de información de diferentes servicios policiales (recomendación) • Ampliar programa medioambiental “Socio Bosque” 	<p>(no hubo acceso a matriz)</p>
--	--	--	---	----------------------------------

	<p>pasos fronterizos no regulados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar aprovechamiento de industrialización de calías de Isimanchi • Realizar estudios para Centros Integrales Comunitarios para Atención de Grupos Vulnerables • Promover suscripción de acuerdo interinstitucional entre CONSEP y DEVIDA 			
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de desarrollo sostenible, integración territorial y transporte transfronterizo (a partir de II CF C-ZC)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar continuidad de culminación de Eje Vial 4 • Impulsar un Centro de Investigación Arqueológica Binacional • Construir Proyecto Turístico Centro Cultural Binacional “El Tejar” en Zamora • Establecer permisos de operación, rutas y horarios para el transporte terrestre entre Cajamarca y Zamora Chinchipe dentro de Eje Vial 4 • Organizar pasantías para el intercambio de experiencias entre productores • Prevenir la contaminación ambiental • Actualizar Documento Único de Transporte (DUT) • Implementar SOAT binacional a futuro • Habilitar pistas aéreas y comprometer operadores de líneas aéreas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reiterar gestiones para creación de un CEBAF en la Balsa (recomendación y también acuerdo) • Formalizar los pasos de frontera en las instancias correspondientes (recomendación) • Complementar el Eje Vial 4 • Cumplir con fases de elaboración de estudios para identificar rutas con potencial turístico y su aprovechamiento sostenible y elevar al CTB (recomendación) • Agilizar y formalizar la aprobación de rutas y frecuencias (CTB) (recomendación) • Elaborar “Agenda Consensuada” para el cambio permanente de experiencias entre agricultores de ambos lados de la frontera (recomendación) • Socializar y difundir en el ámbito 	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>

			del Eje Vial 4 el convenio marco vigente entre Piura y Loja sobre transporte terrestre transfronterizo para adecuarlo a Cajamarca y Zamora Chinchipe (recomendación)	
Compromisos de la mesa de trabajo de temas sociales y culturales (a partir de VIII CF C-ZC)				
Compromisos de la mesa de trabajo de economía e infraestructura (a partir de VIII CF C-ZC)				
Compromisos de la mesa de trabajo de temas ambientales (a partir de VIII CF C-ZC)				
Compromisos de la mesa de trabajo de temas transversales e institucionales (a partir de VIII CF C-ZC)				

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos al análisis los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros. Adicionalmente, se ha resaltado en negritas y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

** A diferencia del resto de esta tesis, en este anexo CTB es la sigla para el Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, a no ser que se indique lo contrario.

Fijación y planificación de metas 2*					
Reunión	VI	VII	VIII	IX	X
Fecha	2-3 de julio 2015	8-9 de setiembre 2016	25-26 de enero 2018	20-21 de setiembre 2018	4-5 de junio 2019
Ciudad Sede	San Ignacio	Zamora	San Ignacio	Yantzaza	Jaén
Visión general	<ul style="list-style-type: none"> No se tuvo acceso a responsables No se tuvo acceso a plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican responsables Se especifican algunos plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican algunos responsables No se especifican plazos 	<ul style="list-style-type: none"> Se especifican algunos responsables Se especifican algunos plazos
Compromisos de la mesa de trabajo de asuntos migratorios, control aduanero, Eje Vial 4, CEBAF, tránsito transfronterizo (a partir de II CF C-ZC mesa de trabajo de asuntos migratorios, aduaneros y cooperación transfronteriza)	<p><i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Elevar, en el Perú, propuesta de ampliación del plazo de afiliación temporal SIS de 45 días a un año y socializar en Ecuador beneficios del SIS Avanzar en el diseño de la red integral Zumba-San Ignacio Impulsar continuidad de culminación de Eje Vial 4 Realizar la carrera de Chasquis “El Mensajero del Inca” Atender 24 horas en paso fronterizo de La Balsa Reformar Reglamento de Tránsito para ampliar zona de libre tránsito a El Oro, Loja, Zamora Chinchipe en Ecuador y Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes 			

		<ul style="list-style-type: none"> • Recomendar mejoras de infraestructura y sistemas en paso de frontera de La Balsa • Sugerir al CTB analizar tratamiento especial para ciudadanos de ambos países ubicados en el cordón de frontera (en marco de negociación de modificación de ESTATUTO MIGRATORIO) • Difundir ESTATUTO MIGRATORIO una vez acordado 			
Compromisos de la mesa de trabajo de autoridades locales y seguridad ciudadana (a partir de V CF C-ZC mesa de trabajo de seguridad ciudadana y gobiernos locales)	<i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer acciones binacionales de Gestión de Riesgos en la zona Cajamarca-Zamora Chinchipe • Conformar el Comité para el manejo de recursos hídricos de la cuenta transfronteriza del río Mayo-Chinchipe • Implementar estrategias conjuntas de intervención y cooperación en seguridad ciudadana, previa actualización de directorio de autoridades 			

		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la Red de Gestión Binacional de áreas protegidas del sur de Ecuador y norte del Perú 			
Compromisos de la mesa de trabajo de desarrollo sostenible, integración territorial y transporte transfronterizo (a partir de II CF C-ZC)	<i>Se conformó la mesa de trabajo (no hubo acceso a matriz)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar reunión de equipo técnico de los Ministerios de Turismo de ambos países para revisar las rutas turísticas fronterizas • Formular propuesta de Convenio Marco de Cooperación Binacional entre GORE Cajamarca y MAGAP 			
Compromisos de la mesa de trabajo de temas sociales y culturales (a partir de VIII CF C-ZC)			<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los servicios de la Red de Salud Zumba San Ignacio, e.g. ampliar SIS temporal de 45 días a un año, concientizar a los adolescentes en prevención del embarazo • Desarrollar actividades deportivas, artísticas y culturales para fortalecer los lazos amicales entre el Perú y Ecuador • Fortalecer Comité Binacional de Seguridad Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los servicios de la Red de Salud Zumba San Ignacio, e.g. ampliar SIS temporal de 45 días a un año, concientizar a los adolescentes en prevención del embarazo • Institucionalizar celebraciones por el aniversario de la suscripción del Acuerdo de Paz y fortalecer lazos de amistad entre las poblaciones del Perú y Ecuador, de la zona de frontera • Crear y fortalecer la 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguir mejorando los servicios de la Red de Salud Zumba San Ignacio, e.g. realizar campaña médica binacional especializada en San José de Lourdes • Institucionalizar celebraciones de aniversario de la suscripción del Acuerdo de Paz y desarrollar actividades, e.g. Carrera de Chasquis

				<p>institucionalidad de un Comité Binacional de Seguridad Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una estrategia de intervención conjunta y a favor de la seguridad ciudadana en la zona de frontera común 	
<p>Compromisos de la mesa de trabajo de economía e infraestructura (a partir de VIII CF C-ZC)</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar informe técnico de ruta Atahualpa-Mayo Chinchipe e identificar puntos de intervención turística • Exigir que atención sea de 24 horas en paso fronterizo de La Balsa • Impulsar continuidad de culminación de Eje Vial 4 • Institucionalizar ferias agropecuarias binacionales • Impulsar fortalecimiento de acceso a créditos a bajo interés para los productores de la zona fronteriza • Impulsar fortalecimiento comercial de la MIPYME en el Perú y 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular informe técnico de ruta Atahualpa-Mayo Chinchipe e identificar puntos de intervención turística • Exigir que atención sea de 24 horas en paso fronterizo de La Balsa • Impulsar continuidad de culminación de Eje Vial 4 • Institucionalizar ferias agropecuarias binacionales (Jaén, San Ignacio y La Balsa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular informe técnico de ruta Atahualpa-Mayo Chinchipe e identificar puntos de intervención turística, organizar un taller para socializar la importancia del turismo para el Perú y Ecuador en la provincia de San Ignacio y organizar una feria de integración turística peruana-ecuatoriana • Exigir que atención sea de 24 horas en paso fronterizo de La Balsa • Participar en evento de capacitación en crianza, beneficio y comercialización de cuyes en la feria de La Balsa y comunicar

			Ecuador		al Jefe Política de Zumba para que gestione institucionalmente la participación en este evento
Compromisos de la mesa de trabajo de temas ambientales (a partir de VIII CF C-ZC)			<ul style="list-style-type: none"> Realizar talleres sobre comunicación social en gestión de riesgos y desastres Elaborar un Plan de Contingencia Multipeligro Binacional (Zumba-La Balsa-Namballe-San Ignacio) Iniciar conversaciones de sostenibilidad ambiental y adaptación frente al cambio climático y acciones de conservación y áreas protegidas 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar talleres sobre comunicación social en gestión de riesgos y desastres Elaborar un Plan de Contingencia Multipeligro Binacional (Zumba-La Balsa-Namballe-San Ignacio) Mejorar los canales de comunicación y coordinación binacional respecto a la sostenibilidad ambiental y adaptación frente al cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar Plan de Contingencia Binacional frente a multipeligros (Zumba-La Balsa-Namballe-San Ignacio) Mejorar los canales de comunicación y coordinación binacional respecto a la sostenibilidad ambiental y adaptación frente al cambio climático
Compromisos de la mesa de trabajo de temas transversales e institucionales (a partir de VIII CF C-ZC)			<ul style="list-style-type: none"> Fomentar activa participación de las entidades involucradas en construcción de CEBAF en La Balsa Seguir apoyando en el proceso de fortalecimiento de los Comités de Frontera Continuar con simulacros 	<ul style="list-style-type: none"> Destacar importancia de construcción de CEBAF en La Balsa Establecer una zona de libre tránsito de ciudadanos peruanos y ecuatorianos, y de sus vehículos, en la zona comprendida entre el cantón Chinchipe y la provincia de San 	<ul style="list-style-type: none"> Destacar importancia de construcción de CEBAF en La Balsa, luego de presentación de la delegación peruana sobre estudios para localización y dimensionamiento del CEBAF Solicitar a las Cancillerías convocar

			<p>binacionales y capacitaciones para mitigar efectos de desastres naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar consultas pertinentes a las entidades nacionales del Perú y Ecuador vinculadas a tecnologías espaciales, sobre la posibilidad de llevar a cabo un taller binacional de manejo de imágenes satelitales para prevención de riesgos dirigido a autoridades locales de zona de frontera 	<p>Ignacio (Zamora Chinchipe-Cajamarca), replicando los regimenes de las zonas fronterizas El Oro-Tumbes (Huaquillas-Aguas Verdes) y Loja-Piura (Macará-La Tina) (recomendación hecha en pronunciamiento conjunto de gobernadores previo al acta)</p> <ul style="list-style-type: none"> Destacar importancia de culminación de Eje Vial 4 Continuar realizando las consultas pertinentes a las instituciones competentes en la zona de frontera en el desarrollo de productos de interés común, tales como café, ganadería, acuicultura, entre otros 	<p>al CTB, para que aborde proceso de fortalecimiento de Comités de Frontera</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar consultas pertinentes a las entidades nacionales del Perú y Ecuador vinculadas a tecnologías espaciales, sobre la posibilidad de llevar a cabo un taller binacional de manejo de imágenes satelitales para prevención de riesgos dirigido a autoridades locales de zona de frontera Tratar de modo prioritario el posible establecimiento de la zona de libre tránsito Zumba-San Ignacio, con la consideración de seguridad del caso, con el objetivo de afianzar el bienestar social de la población de frontera y fortalecer el turismo Reiterar importancia de culminación de Eje Vial 4 Estrechar colaboración entre
--	--	--	---	---	---

					<p>instituciones a cargo de los asuntos policiales de ambos países en la lucha contra los ilícitos, tales como el tráfico de drogas y contrabando, entre otros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar con capacitaciones a entidades públicas sobre conformación, funcionamiento, acuerdos, cumplimiento y logros del Comité de Frontera, entre otros mecanismos de relacionamiento binacional e instar gobiernos locales y regionales a publicar los acuerdos vía sus páginas web • Solicitar a ambas Cancillerías, en el marco de la próxima reunión del CTB, tratar la posibilidad de establecer una Zona de Tratamiento Especial que implique el libre comercio en la zona de frontera (Zumba y San Ignacio) • Invitar a universidades de frontera a construir Grupos de Trabajo
--	--	--	--	--	--

					<p>sobre problemáticas transfronterizas y proponer planes de desarrollo e integración frontera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instar a alcaldes a firmar acuerdos de hermanamiento • Recomendar la reforma del Reglamento de Tránsito • Instar a gobiernos regionales y locales de zonas de frontera a organizar ferias binacionales y solicitar autoridades migratorias y aduaneras las facilidades necesarias
--	--	--	--	--	--

* La matriz no es exhaustiva, dado que busca incluir únicamente la información pertinente y necesaria de las actas para desarrollar los argumentos relativos al análisis los criterios de evaluación de gobernanza transfronteriza. En algunos casos, por ejemplo, únicamente se hace mención a que existe cierto número de compromisos en determinados rubros. Adicionalmente, se ha resaltado en negritas y en colores ciertos compromisos que se repiten a lo largo de las reuniones, para realizar el seguimiento de su tratamiento.

(i) Actores y recursos y (ii) rendición de cuentas						
	Jefatura Delegación Peruana	Jefatura Delegación Ecuatoriana	Instituciones Perú	Instituciones Ecuador	Recursos	¿El acta a la que se tuvo acceso incluye matrices de trabajo?
I	Gobernador Provincial de San Ignacio, Representante del Gobernador Regional de Cajamarca	Gobernadora de Zamora Chinchipe	No se especifican asistentes (aunque sí responsables de compromisos), salvo Alcalde del Cantón Zamora (ECUADOR)		Se menciona necesidad de financiamiento para proyecto de construcción de puente sobre el río Zamora	Sí

II	Gobernador de Cajamarca* (cambio de autoridad)	Gobernadora de Zamora Chinchipe (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo de manera general autoridades y representantes institucionales del sector público y privado	Ninguna mención	Sí
IV	Gobernador de Cajamarca (cambio de autoridad)	Gobernador de Zamora Chinchipe (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Prefectura Regional de Cajamarca (PERÚ), Consulado General del Ecuador en Piura (ECUADOR)	Ninguna mención	Sí
V	Consejero Regional, Representante de Gobernador de Cajamarca (cambio de autoridad)	Gobernador de Zamora Chinchipe	No se especifican asistentes, salvo Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE (PERÚ), Consulado del Ecuador en Tumbes (ECUADOR), y de manera general autoridades y representantes institucionales del sector público y privado	Ninguna mención	No
VI	Gobernador Regional de Cajamarca	Gobernador de Zamora Chinchipe (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo MRE (PERÚ), MREMH (ECUADOR) y de manera general autoridades y representantes institucionales del sector público y privado	Ninguna mención	No
VII	Presidente del Consejo Regional de Cajamarca, Representante de Gobernador de Cajamarca (cambio de autoridad)	Gobernadora de Zamora Chinchipe (cambio de autoridad)	Asistentes registrados a mano (además de responsables de compromisos), además de Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MRE, Consulado del Perú en Macará (PERÚ), Coordinación Zonal 7, MREMH, Capítulo Ecuador del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (ECUADOR), y de manera general autoridades y representantes de las instituciones locales de Cajamarca y Zamora Chinchipe, así como otras instituciones a nivel nacional de ambos países (mencionados en introducción del acta)	Ninguna mención	Sí
VIII	Presidente del Consejo Regional de Cajamarca (cambio de autoridad)	Gobernador de Zamora Chinchipe (cambio de autoridad)	No se especifican asistentes, salvo Alcaldía Provincial de San Ignacio, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (PERÚ), Coordinación Zonal 7, MREMH (ECUADOR) y de manera general autoridades y representantes de las instituciones locales de Cajamarca y Zamora Chinchipe e instituciones nacionales	Ninguna mención	Sí
IX	Gobernador Regional de Cajamarca	Gobernador de Zamora Chinchipe	No se especifican asistentes, salvo Prefectura Regional de Cajamarca, Consulado General del Perú en Loja, ODE Cajamarca (PERÚ), Alcaldía de Cantón de Yantzaza, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de	Ninguna mención	Sí

	(cambio de autoridad)		Ecuador, Coordinación Zonal 7 (ECUADOR) y de manera general autoridades y representantes de las instituciones locales de Cajamarca y Zamora Chinchipe e instituciones nacionales		
X	Gobernador Regional de Cajamarca (cambio de autoridad)	Gobernador de Zamora Chinchipe	No se especifican asistentes, salvo Alcaldía Provincial de Jaén, ODE Cajamarca (PERÚ), Jefatura Política del Cantón Zamora, Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías del MREMH (ECUADOR) y de manera general autoridades y representantes de las instituciones locales de Cajamarca y Zamora Chinchipe e instituciones nacionales	Ninguna mención	Sí

* Antes de 2015 se usaba el título de “Presidente Regional”, y de 2015 en adelante “Gobernador Regional”. Para fines de esta sistematización, “Gobernador Regional” hace referencia a ambas denominaciones.