

# Planificación y gestión territorial

## Análisis de las dinámicas territoriales en la trifrontera amazónica entre Perú, Brasil y Bolivia

Territorial Planning and Management  
Analysis of territorial dynamics in the Amazon tri-border  
between Peru, Brazil and Bolivia

*J.A. Roberto Chiarella Quinhões*

[jchiarella@pucp.edu.pe](mailto:jchiarella@pucp.edu.pe)

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

### Resumen

El texto trata el tema de la planificación y gestión territorial en la trifrontera entre Perú, Brasil y Bolivia, y su relación con los procesos de integración para el desarrollo amazónico. Discutimos los procesos de crecimiento de las ciudades de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra, las dinámicas territoriales transfronterizas que se evidencian, y su vinculación con el proceso de gestión territorial. Partimos de la hipótesis que las nuevas dinámicas territoriales estimulan un crecimiento urbano desordenado que acentúa los problemas de degradación social y ambiental. Consideramos que el desarrollo debe ser planificado y gestionado desde una perspectiva integrada del territorio, fundamentada en la constitución de una ciudad internacional -incorporando los tres núcleos urbanos. La metodología está alineada a la planificación estratégica, rescatando los aspectos competitivos del territorio. Nuestro enfoque privilegia aspectos de conservación ambiental, gestión territorial y generación de empleo. La estrategia se basa en el análisis comparativo de las políticas públicas, el cual se aborda a través de diversas escalas de análisis y del trabajo de campo. Los resultados obtenidos hasta la fecha muestran la existencia de innumerables interacciones entre las poblaciones, así como la articulación de algunos servicios públicos en la trifrontera. Lo anterior nos sugiere la posibilidad de establecer cadenas productivas transfronterizas - esto refuerza nuestra hipótesis inicial.

**Palabras claves:** Planificación Territorial, Desarrollo Amazónico, Conurbación Trifronteriza.

### Abstract

The paper addresses the territorial planning and management theme on the tri border between Peru, Brazil and Bolivia, and his relation with the integration process for the Amazon development. Discuss the cities growing process of Iñapari, Assis Braziland Bolpebra, the cross-border territorial dynamics that are demonstrated, and his relations with the territorial management. We start from the hypothesis that the territorial dynamics stimulates the urban growth that accentuates social and environmental degradation problems. We believe that the development has to be plan and manage from a territorial integrated perspective, based on the constitution of an international city -incorporating these three urban centers. Theme thodology is aligned by the strategic planning, rescuing the competitive aspects of the territory. Our approach focuses on aspects of environmental conservation, territorial management and employment generation. The strategy bases on the comparative public policy analysis, which is addressed through various analysis scales and field work. The results obtained to date show the existence of countless interactions between populations, and the articulation of some public services in the tri border. This suggests the possibility of the establishment of cross-border production chains-this rein for cesour initial hypothesis.

**Keywords:** Territorial planning, Tri border development, Amazon conurbation.

Este trabajo es resultado de un proyecto de investigación que aún está en marcha y se titula: INTEGRACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL. Análisis de las dinámicas territoriales en la trifrontera entre Perú, Brasil y Bolivia. El proyecto se realiza en el Centro de Investigación en Geografía Aplicada (CIGA) con apoyo financiero de la PUCP.

## ¿Por qué estudiar la trifrontera?

El proceso de Cambio Climático que afecta al planeta se manifiesta en aspectos tales como el derretimiento de los polos, poniendo en riesgo la vida en muchísimas ciudades litoráneas; el derretimiento de los glaciares, impactando en el ciclo hidrobiológico y aumentando el riesgo de desastres; transformaciones climáticas, con mayor incidencia de sequías en algunas zonas y de precipitaciones en otras, afectando la vida de diversas especies al destruir hábitats y poner en peligro los endemismos y la biodiversidad en general. Las principales causas del fenómeno se relacionan con las actividades humanas, principalmente la producción industrial y el transporte basados en combustibles fósiles no renovables, la expansión del proceso mundial de crecimiento urbano, la destrucción de bosques, etc. Como resultado, el proceso amenaza la propia vida humana. En último análisis, se trata de implantar nuevas ideas y modelos de gestión territorial distintos a los del pasado.

En ese orden de ideas, observamos con preocupación que uno de los principales elementos que compromete la adecuada gestión del territorio en la cuenca alta del río Acre, está constituido por el crecimiento desordenado de tres núcleos urbanos trifronterizos – Iñapari (Perú), Assis Brasil (Brasil) y Bolpebra (Bolivia) - y la existencia de tres modelos de gestión territorial reflejados en tres institucionalidades. Estas, ofrecen diferentes calidades de servicios públicos, así como posibilidades de empleo, lo que impacta directamente en el nivel de calidad de vida de la población y en sus expectativas de desarrollo. Además, la carretera Interoceánica estimula la emergencia de diversas dinámicas territoriales transfronterizas que impactan el territorio.

Estudiar el contexto trifronterizo es un gran desafío por la complejidad que presenta esa realidad multicultural. La región ha generado un sistema socioeconómico que integra, de una forma u otra, a las poblaciones de la zona, y que deviene en la existencia de fronteras culturales y culturas de frontera, tan importantes como las político-administrativas. Las referencias locales de identidad son centrales en la interacción cotidiana, lo que permite a los habitantes de la frontera diferenciar entre *bolivianos*, *peruanos*, *brasileños* y *bolivianos de la frontera*, *peruanos de la frontera* y *brasileños de la frontera*. Esta afirmación evidencia que las imágenes estatales no consiguieron diluir las referencias locales. Los Estados delinearón en el mapa los límites fronterizos, pero eso no significa que la demarcación sea realmente efectiva para los pueblos que allí viven.

Cabe señalar que nuestras proyecciones estiman que dentro de 25 años habría aproximadamente 20,000 habitantes en la zona urbana trifronteriza. En tal sentido,

consideramos que se agudizarán los problemas propios a los centros urbanos de frontera: contaminación del medio ambiente, depredación de recursos naturales, delincuencia, prostitución, tráfico y abuso en el consumo de drogas, contrabando, etc. Todo esto dificultará, aún más, la gestión de uno de los territorios más ricos en biodiversidad del planeta, afectando significativamente el frágil medio ambiente y los ecosistemas de la cuenca. Asimismo, en el futuro habrá un *continuum* físico entre las ciudades consideradas, siendo ya evidente la tendencia hacia la conformación de una conurbación internacional (ver Fig. N°1). En consecuencia, los niveles de calidad de vida y expectativas de desarrollo se verán más comprometidos.

Fig. N° 1: Localización del área de estudio



Fuente: Chiarella & Hinojosa, 2014. Sobre la base de imagen de: Google Earth.

Del contexto anterior identificamos el problema central, constituido por los bajos niveles de calidad de vida de la población y sus exiguas expectativas de desarrollo, lo que deviene de un proceso fragmentado, ineficiente e ineficaz de planificación y gestión territorial que contribuye con la destrucción del medio ambiente. Surgen, así, algunos cuestionamientos que pretenden aclarar el sistema de relaciones y dinámicas socioeconómicas trifronterizo con la finalidad de identificar pautas de gestión territorial: ¿Cuáles son los factores que afectan la gestión? ¿Cuáles son las dinámicas territoriales que viabilizan la integración competitiva? ¿Cuál es el modelo de gestión adecuado para estimular la generación de procesos de desarrollo sostenible?

Nuestro trabajo se enmarca en el tema de la planificación y gestión territorial en la trifrontera amazónica entre Perú, Brasil y Bolivia, y su relación con los procesos de integración para el desarrollo amazónico. Tiene por objeto la discusión de los procesos de crecimiento urbano de las ciudades de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra, las dinámicas territoriales transfronterizas que se evidencian, y su vinculación con el proceso más amplio de la gestión territorial.

Su objetivo es el de traer una nueva comprensión del proceso de planificación y gestión territorial desde una perspectiva de conservación del medio ambiente y protección de los ecosistemas, con la finalidad de establecer pautas y estrategias que sirvan para elaborar un modelo de gestión territorial transfronteriza que permita estimular la elevación del nivel de la calidad de vida y mejorar las expectativas de desarrollo de las poblaciones locales.

Partimos de la hipótesis que la carretera interoceánica impacta en las dinámicas territoriales y estimula un crecimiento urbano desordenado que acentuará expresivamente los problemas vinculados a la degradación social y ambiental. En tal sentido, el desarrollo territorial debe ser planificado desde la perspectiva de una ciudad internacional – con características de ciudad intermedia -que incorpore los tres núcleos urbanos, de manera a mejorar la oferta de los servicios públicos y de las infraestructuras para apoyar la generación de procesos sostenibles de desarrollo.

La metodología se alinea a la propuesta clásica de planificación estratégica, rescatando los aspectos competitivos del territorio y el establecimiento de una lógica tendencial de escenarios. El enfoque privilegia los aspectos de conservación ambiental, gestión territorial y generación de empleo. La estrategia implementada se basa en el análisis comparativo de políticas públicas, el cual se aborda a través de diversas escalas de análisis territorial: sudamericana, cuyo marco es la Iniciativa para la Integración de las Infraestructuras Regionales de Sud América (IIRSA); las escalas nacionales, correspondientes a los tres países; las regionales, considerando la Amazonía; las locales, correspondiendo a los municipios de la trifrontera, y; la del territorio por sobre las fronteras político – administrativas de los Estados nacionales.

## Antecedentes

Una revisión de las políticas, planes y modelos utilizados para generar procesos de desarrollo en Sudamérica muestra una secuencia caracterizada por la adopción sucesiva de diversos modelos teóricos como base de las estrategias respectivas. En el marco de esta secuencia, cada vez que se llegó al convencimiento que la receta prescrita no conducía a los resultados esperados fue posible encontrar una fórmula de reemplazo. En cada circunstancia histórica, se aplicó la receta bajo el convencimiento que se estaba en el camino correcto para enfrentar exitosamente los problemas que afectaban el desarrollo del territorio. La actitud anterior se caracterizó por una tendencia a la imitación y aplicación de modelos generados en otras realidades y utilizados bajo diferentes condiciones y limitaciones estructurales. En este devenir de situaciones nos encontramos con la emergencia de un nuevo paradigma: el proceso de la integración para el desarrollo de América del Sur.

La iniciativa IIRSA busca desarrollar la región mediante un programa conjunto para promover la integración física, construyendo infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones-constituye la primera etapa de una propuesta más amplia de desarrollo territorial articulado de América del Sur. Se basó en una experienciabrasileña previa de planeamiento y en la búsqueda de la eficiencia logística. Esta iniciativa es la que ha recibido mayor apoyo de las autoridades oficiales y la que ha obtenido mayores recursos financieros –con un monto de inversiones aproximado de 60,000 millones de dólares.

Sin embargo, la propuesta contiene, aun, algunas imperfecciones que deberían ser consideradas para fortalecer el propio proceso de integración. El tema central se refiere a la metodología utilizada (Metodología de Planificación Territorial Indicativa), ya que esta no tiene un enfoque verdaderamente territorial al desdeñar en su concepción el tema urbano. En la propuesta solamente fueron estudiados los ejes y su región adyacente, pero no se consideraron los nudos (las ciudades) que conforman la red; para nosotros esto constituye un reduccionismo al hablar sobre desarrollo territorial. En tal sentido, señalamos la necesidad de identificar y estructurar un sistema sudamericano de ciudades que sirva de substrato al IIRSA. La estrategia de aproximación al territorio desde una perspectiva sudamericana debería analizar el papel y la jerarquía de los centros urbanos vistos como parte de un sistema, considerando el monto de inversiones necesarias para adecuar el sistema de ciudades a las nuevas redes territoriales – reales y virtuales.

En el contexto anterior es que se construyó la carretera Interoceánica Sur, cuyo objetivo es el de conectar los puertos del Atlántico con los del Pacífico e integrar las regiones de frontera peruana y brasileña. Esta obra ha traído varios beneficios que van desde la reducción de tiempos de traslado y costos de transporte hasta la intensificación del comercio transfronterizo. Debemos señalar que los estudios de pre factibilidad no fueron realizados con el rigor adecuado lo que originó efectos negativos no deseados ni previstos, tales como el impacto ambiental y social, el costo elevado de la obra – inicialmente estimado en US \$ 860 millones y que hasta finales del año 2012 había alcanzado la suma de US \$ 2,400 millones. No se consideraron en el estudio los impactos de la carretera sobre las dinámicas territoriales, los procesos migratorios y el crecimiento urbano.

### **Precisiones conceptuales**

A lo largo del trabajo destaca la transversalidad de tres temas conceptuales relevantes para sustentar nuestra propuesta. Por un lado, el proceso de conurbación actualmente en consolidación entre los tres centros poblados fronterizos. Por otro lado, en el ámbito de la geografía política es necesario aclarar las nuevas perspectivas de esta ciencia y su relación con el territorio. Finalmente, el nuevo contexto internacional exige nuevas metodologías, enfoques, métodos y procedimientos de planificación, así como herramientas de gestión territorial, todos ellos basados en una perspectiva estratégica y en nuevos marcos competitivos.

Cabe señalar que en el ámbito de la planificación territorial aún persiste la división conceptual entre ciudad y campo. Los textos publicados se centran en el espacio rural o en el espacio urbano, desconociendo las múltiples relaciones entre el desarrollo urbano y el desarrollo del territorio del cual forma parte. En ese contexto, emerge un tema muy debatido entre los geógrafos: la relación entre los procesos y elementos que estructuran el espacio urbano y los que lo hacen en el ámbito territorial. La relación entre esos procesos presenta dos aspectos, por un lado, la estructuración de ambos espacios forma parte de un único proceso de urbanización capitalista global; y, por otro, la consideración del núcleo urbano como base para el desarrollo territorial (Chiarella, 2005). La planificación que considera sólo los límites físicos de la ciudad sin analizar su relación con el territorio constituye un reduccionismo inútil y un ejercicio estéril. Es prioritario construir una visión de futuro de la trifrontera, que oriente las acciones del planificador y tomadores de decisión.

*Por várias razões, os espaços fronteiriços da América do Sul são exemplares para o estudo dos diferentes processos que podem induzir, simultaneamente, a formação de regiões transnacionais e à reação de agentes sociais a elas. (Machado, L., Ribeiro, L. y Monteiro, L., 2013, p.16)*

### *El proceso de conurbación*

El concepto define el proceso por el cual un área urbana crece a partir de su unión con poblaciones vecinas. El término, acuñado por el geógrafo Patrick Geddes, fue usado para explicar el modo como ciudades en crecimiento acaban por integrar otros lugares menos poblados a su red urbana. La conurbación es un fenómeno producto de las dinámicas económicas territoriales y el acelerado crecimiento de la población urbana.

Un área conurbada se compone de dos o más ciudades que se diferencian funcional y orgánicamente, presentando cada una su propia organización de su espacio. Desde el punto de vista espacial, la conurbación requiere la continuidad física de los espacios construidos. Las distintas ciudades que componen la conurbación tienen actividades diferenciadas, una dinámica propia, sus propios recursos económicos y la capacidad para atraer inversiones, sus propios grupos sociales, un modo de ser y una cultura que las identifica. En tal sentido, no se debe confundir conurbación con aglomeración urbana. Esta, es un fenómeno caracterizado por la expansión de una ciudad, a la que se debe toda la dinámica del área que afecta a varios núcleos y municipios, que son absorbidos por la ciudad formando una continuidad en la que sólo hay una organización del espacio. En la aglomeración no hay independencia funcional.

Existen diferencias en el proceso de conurbación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El primer caso corresponde a un proceso de carácter regional asociado a un modelo de desarrollo industrial en el que las iniciativas se difunden por un ámbito donde varias ciudades son capaces de dirigir el proceso de transformación. Las del segundo caso corresponden fundamentalmente a la crisis de la sociedad rural tradicional y se generan en torno a una ciudad abiertamente macrocefálica.

Un tercer tipo de conurbación es el que se forma por dos o tres ciudades vecinas cuyo desarrollo y crecimiento acaba convirtiéndolas en un sistema en el que suele ocurrir que una de ellas es de tamaño muy superior a la otra y la domina convirtiéndola en ciudad satélite. Para Pujadas (1998), la distinción entre conurbación y área metropolitana reside

en que en la primera prevalece el aspecto más morfológico de proximidad territorial, y en la segunda, el concepto más estructural de las interrelaciones entre los diversos núcleos. Asocia la conurbación a un fenómeno relacionado exclusivamente con las metrópolis.

*(...) definida por P. Geddes como aquella forma de crecimiento espacial de la ciudad que llega a formar una gran extensión edificada, en que la continuidad física es un aspecto fundamental, que no impide, sin embargo, diferenciar las distintas ciudades que forman parte del conglomerado.*

(Pujadas, 1998, p.328)

Los impactos causados por la ciudad existen en todos los países de Sudamérica, aunque en términos de repercusión sean diferentes los resultados, afectando más a la población rural. En general la ciudad se ha convertido en una enorme depredadora de ecosistemas, los recursos no renovables siguen siendo objeto de usos irracionales por la falta de técnicas adecuadas o de legislación sobre su uso (Martin, 1992). Los recursos son extraídos del entorno mientras los desperdicios se arrojan por el territorio. En tal sentido, las áreas urbanas se constituyen en los principales responsables de los problemas vinculados al medio ambiente y su degradación.

#### *Geografía política y territorio*

La geografía política estudia y permite entender la organización humana en entidades político-administrativas territoriales, los elementos que integran esas entidades y los factores que intervienen en su conformación, mediante el análisis de los procesos que estructuran tales entidades. Constituye una de las áreas fundamentales de la ciencia geográfica, la cual proporciona una visión integral del mundo, comprendiéndolo en su totalidad, como un conjunto de interrelaciones humanas. Identifica las divisiones tanto políticas como económicas que el hombre ha establecido y la evolución de ellas, señalando las grandes desigualdades que esas divisiones generan y las consecuencias de esas desigualdades. Taylor (1986) manifiesta que el mundo ya no se puede seguir explicando solamente en términos de los Estado-nación ni de sus economías nacionales. Considera al mundo como un sistema espacial de centro, periferia y semi periferia, interrelacionados estrechamente entre sí, que cambian al ritmo de los ciclos de auge y crisis de la economía capitalista.

Claval (1981) y Raffestein (1980) consideran que la geografía política debe centrarse en lo político, en las relaciones de poder; ellos parten del punto que estas relaciones no se pueden reducir al campo de lo estatal; pero las posiciones de partida intelectual de ambos son diferentes. Para Raffestin, la geografía política en tanto que reveladora del

poder, puede contribuir a cuestionar este proceso de hacer naturales los fenómenos de dominación que se presentan como necesarios para la sobrevivencia del grupo y contribuir a poner en evidencia su carácter no necesario. Claval destaca la utilidad de las explicaciones económicas, aunque no puedan incluir todas las situaciones que presenta la vida política actual. En tal sentido, la explicación política se complementaría con la explicación económica.

Un intento por articular las posibles condiciones para la práctica democrática en un mundo en que la territorialidad intensifica el deseo de una identidad estable es realizado por Connolly (1993). Esto porque las identidades basadas en entendimientos compartidos entre los sujetos, como son las estructuradas por la territorialidad, incluyen límites rígidos. Para la extensión de la práctica democrática se necesitaría el dominio de identidades con ataduras al territorio.

Para Machado, *et al* (2013, p 27) en la geopolítica clásica cada Estado es concebido como una unidad territorial. Señala que las “(...) *interpretações do pensamento geopolítico clássico tendem a formular um projeto político único e uma visão geográfica genérica, em que o sistema interestatal é visto como um conjunto fechado de unidades territoriais*”. En tal sentido, se forman regiones de carácter transnacional y otras se consolidan, o las lleva a constituirse en “(...) *objetos de uma política fragmentada no espaço, mas também no tempo*”. La geopolítica que surge es fragmentada debido a que la dinámica de cada territorio no sigue patrones generales.

La integración territorial es un ejemplo de un proceso de consolidación del poder en el espacio a través de la estructuración de redes, que se apropian de ese espacio y lo transforman en territorio. En tal sentido, un territorio integrado es aquel en el cual las redes –de todo tipo – están mejor estructuradas, soportando flujos adecuados para el desarrollo del territorio. Este, entonces, se califica por el dominio político de una parte de la superficie terrestre, siendo una entidad histórica, que expresa el control social del espacio por un dominio político institucionalizado. Los territorios modernos son resultado de dominios estatales y el Estado moderno es un Estado territorial, es el mayor agente en la producción del espacio, esto es hecho mediante sus políticas territoriales. En tal sentido, suministra los equipamientos e infraestructuras, es el mayor inductor de la ocupación del territorio, mediador esencial de las relaciones sociedad-espacio y sociedad-naturaleza (Moraes, 2003).

Para Rückert (2003) la actual flexibilización del Estado se relaciona con diferentes formas territoriales emergentes cuyas diversas determinaciones pueden revelar la riqueza de

análisis de una totalidad. Así, el referente analítico principal se apoya en la hipótesis de Lefevre (1976), que un espacio desempeña una función en la estructuración de una totalidad como un instrumento político en la medida en que es apropiado, transformado en territorio. El Estado, sociedad y la estructura territorial componen la totalidad, con varios centros de poder, núcleos de actores y con una estructura que se vuelve más densa en cuanto refleja la diversidad de poderes específicos y sus proyectos de desarrollo sobre el territorio. Cabe agregar que los territorios más competitivos son aquellos mejor integrados, esta relación se refleja en menores costos de producción, cadenas logísticas más eficientes, condiciones reales para la emergencia de dinámicas económicas más sólidas y el fortalecimiento de la cadena de agregación de valor en general.

### *Planificación y Gestión estratégica*

En la evolución del concepto y de la práctica de la planificación del desarrollo del territorio, surgieron diversas iniciativas traducidas en métodos, procedimientos, guías, etc., que pretendieron dar viabilidad a diferentes propuestas de desarrollo. Hoy nos encontramos frente a la metodología del planeamiento estratégico (Porter, 1986), la cual se presenta como instrumento que, se asume, nos conducirá casi que automáticamente por el camino del desarrollo.

El tema de la planificación estratégica parece ser uno de aquellos temas sobre los que se comenta mucho pero se comprende poco. Esto es lo que nos sugiere la lectura de diversos textos sobre el asunto. Cada autor se empeña en brindar la versión definitiva, que finalizara con las discusiones precedentes mediante el rescate e inauguración de perspectivas frecuentemente dotadas de dudosa capacidad analítica, al hacer aún más enigmático un fenómeno ya de difícil aprehensión.

Es notable la diversidad de definiciones y sutilezas que los analistas adoptan al abordar el proceso de formulación e implantación de los planes estratégicos. Resulta casi imposible identificar explicaciones claras sobre la forma de pensar y actuar de los planificadores y su inserción en el complejo universo compuesto por las políticas internas de las organizaciones y los desafíos del ambiente externo. De la complicada tarea de prospectar el futuro, resulta un conjunto de estrategias cuya efectiva realización depende de varios factores que ponen en jaqueta necesidad de formalización del planeamiento estratégico (Chiarella, 2005).

La noción de estrategia es tan antigua como la guerra (SunTzu, S. IV a.c). A rigor, es más amplia y ubicua, abarcando cualquier tipo de conflicto entre organizaciones, ciudades, territorios, etc. En ese sentido, el concepto de estrategia se vincula con altamente ambientes competitivos, los cuales son extrapolados para el universo de las empresas y, más recientemente, a la planificación pública del desarrollo, con lo cual se convierte en un instrumento relevante para el estudio de las organizaciones. La definición y elaboración de estrategias mediante un plan, que involucre a los segmentos sociales que componen la sociedad local y a la administración pública, es un proceso relativamente reciente y aún sujeto a rectificaciones y perfeccionamientos.

Después de la aparición del modelo de planeamiento estratégico en el ámbito empresarial, este fue adoptado por planificadores, tomadores de decisión y académicos como cura para todos los males que afectan la productividad, eficiencia de los factores de producción y la competitividad, necesarios para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Así, se efectúa una extrapolación y adaptación de los principios del planeamiento estratégico a las visiones de planeamiento de políticas públicas (Borja&Castells, 1997). Cabe señalar que muchos profesionales preocupados por el planeamiento del desarrollo territorial privilegian el método en sus transposiciones y es en este punto donde surgen los principales problemas de este tipo de enfoque.

El proceso de transposición y adaptación debe focalizar la metodología, estudiando las relaciones que surgen al interior de la teoría del propio planeamiento. Este es el marco para proponer métodos de planeamiento susceptibles de adaptarse a cada realidad territorial. Este enfoque se centra en un elemento sistémico: la competitividad, que permite la formulación de diversos esquemas analíticos adecuados a las problemáticas particulares de los territorios.

En el caso de las instituciones de gobierno territorial, consideramos que la competencia debe tener la finalidad de alcanzar mejores niveles de desarrollo para la población. Esta perspectiva tiene la bondad de sugerir áreas de contacto en las relaciones entre ámbitos territoriales próximos. Por otro lado, la gestión debe considerar el uso de herramientas para el seguimiento de la implantación del plan estratégico, tales como el Balance Score Card (BSC) o Cuadro de Mando Integral (CMI) en los términos propuestos por Kaplan& Norton (1996), sobre todo en lo relacionado con el uso del mapa estratégico y la construcción de indicadores adecuados de gestión, en el ámbito de las empresas privadas y que estos pueden ser construidos específicamente para la gestión territorial.

Debemos agregar que en el marco del proceso de descentralización, imperante en la mayoría de países sudamericanos, el gobierno nacional transfiere competencias responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales por lo que estos se convierten en entidades con bastante autonomía. Asimismo, en el marco de la planificación y gestión, los gobiernos subnacionales compiten con otros territorios, en el espacio internacional, por tecnología, recursos, nichos de mercado, etc. buscando estimular procesos de desarrollo.

*(...) si se puede considerar a la región como cuasi Estado, ello es por defecto; si se la puede considerar como cuasi empresa, ello es por exceso. Así y todo, lo que se ha sugerido en numerosas oportunidades es llevar al plano de la gestión regional algunos procedimientos propios de la planificación estratégica, tal como ella es (exitosamente) practicada por las grandes corporaciones.*

(Boisier, 1992, p.44)

Ánder-Egg (1995) y Boisier (1996) señalan el carácter político de la planificación, en nuestro caso la planificación del desarrollo territorial. El raciocinio es el siguiente: el objetivo principal del desarrollo es la mejora de los niveles de calidad de vida y de los padrones de consumo de la población de un determinado ámbito territorial; esto implica en una propuesta de transformación social. En tal sentido, lo que inicia el proceso de planificación es un proyecto político de cambio social. *“Un plan de desarrollo es mucho más que un proceso de racionalización, de toma de decisiones; es un proyecto político que responde a la cuestión: ¿Qué tipo de sociedad queremos?, ¿cuál es el modelo de sociedad que deseamos?”* (Ander – Egg 1995, p.26).

### **Características de las dinámicas territoriales**

En el análisis es necesario aproximarnos a las diversas formas de territorialización de un mismo espacio por diferentes actores sociales, que conviven con las diferencias marcadas por una frontera político-administrativa. Una realidad que se caracteriza por los constantes cambios y que ahora vive un hecho, que forma parte de un proceso global que puede afectar notablemente las relaciones de las poblaciones fronterizas: la Carretera Interoceánica, que agrega valor a un espacio considerado periférico. Hay que añadir la emergencia de por lo menos dos hipótesis en relación a la articulación del sistema trifronterizo: a) la lógica del Estado no coincide necesariamente con la lógica de la población, de modo que las fronteras oficiales se confrontan con otras fronteras culturales generadas en la interacción de las poblaciones, que reafirman o niegan

fronteras en función de sus intereses, y; b) los cambios generados por la creación de infraestructuras, y la inmigración poblacional, inciden directamente en las relaciones entre población y el medio ambiente.

La ocupación diferenciada del territorio ha sido impulsada por diversos ritmos de crecimiento y desarrollo de sus variadas regiones. En el Brasil, los proyectos de colonización financiados por el Estado en la década de 1970 apoyaron un desarrollo basado en la expansión de la frontera agrícola y la modernización de la agricultura. Esta modernización de carácter conservador alió al gran capital con el latifundio, con la intención de desarrollar la actividad agropecuaria y de ocupar los *espacios vacíos*. La idea de *vacío* demográfico y la creencia que se trataba de un área de potencialidad agrícola fueron las bases de la política que orientó el modelo desarrollista implantado en Brasil, Perú y Bolivia.

En la trifrontera existen lazos comerciales entre los Manchineri y otros indígenas de la región desde la época de la colonización amazónica. Esos grupos habitaban la región y mantenían contactos con sociedades andinas. La formación de esa frontera causó serios problemas para los Manchineri, Piro/Yine y Jaminawa, además de otros pueblos que pagaron con su desaparición la expansión gomífera. Los indígenas algunas veces están a uno u otro lado de la frontera y son bilingües pues ese movimiento exige que hablen otro idioma además de su lengua materna (Arruda, 2010).

El Acre, Brasil, es un claro ejemplo de los procesos de colonización producidos al interior del propio Estado. La extracción del látex atrajo a millares de personas a la región, lo que influyó la modificación de los límites, la frontera política cambió a partir de una ocupación socioeconómica. La colonización vino acompañada de cambios poblacionales, los sirringeros desplazaron a los indígenas, a su vez, los primeros fueron desplazados por los hacendados y colonos. En Madre de Dios, Perú, el proceso de colonización de la selva fue similar para el caso del látex. Sin embargo, la colonización respondió a movimientos espontáneos y dirigidos de migrantes andinos con la intención de ampliar la frontera agrícola. Esto fue parte de las políticas estatales de los años 60 y 70. Hoy, la región sufre con la invasión de millares de mineros ilegales y con la extracción ilegal de madera.

En el caso boliviano, la ocupación del departamento de Pando fue similar, en el sentido de una ocupación inicial a través de la explotación de seringa y luego, más recientemente, con el apoyo a la actividad agropecuaria y maderera. Debemos agregar que con la elección de Evo Morales se modificaron no solo las relaciones con los países

vecinos, sino, también, la balanza interna de poder entre el gobierno central y los gobiernos locales, con repercusiones en la organización territorial del área de frontera. La presión por la salida de inmigrantes y propietarios de tierras brasileñas de la franja de 50 km limítrofe con el Brasil fue acompañada por incentivos a la colonización por bolivianos.

En tal sentido las inversiones en infraestructura de transportes buscan revertir el aislamiento del norte amazónico boliviano en relación con el centro político del país. El gobierno muestra especial interés en la promoción de la ocupación y la economía del norte y noreste del país con la finalidad de fortalecer la presencia del Estado nacional. No hay duda en lo que indica Machado et al. (2013) en el sentido de que la forma de ocupación del territorio del Acre se está manifestando en los territorios peruano y boliviano: la apropiación por frentes.

#### *Características urbanas*

Lñapari y Assis Brasil generan un espacio de relación y complementación socioeconómica que constituye un sistema urbano internacional, con características urbanísticas similares, no solo en la forma sino, también, en cuanto a las actividades que realizan, semejanzas socioculturales y similares patrones de ocupación del territorio. Físicamente ambas ciudades están divididas por el río Acre que, si bien constituye una barrera natural, no ha sido una limitante para afirmar las relaciones económicas y socioculturales a través del tiempo. Ambas ciudades funcionan, en parte, como si fueran una sola población. Son habituales los vínculos de parentesco y las relaciones económicas entre las dos localidades, lo que ha permitido tejer fuertes lazos de amistad y desarrollo compartido – incluyendo, en menor grado, a Bolpebra.

La organización físico-espacial de Lñapari se generó a partir del núcleo más antiguo caracterizado por cuadras rectangulares centrales. Predomina la actividad residencial sobre los otros usos del suelo. Existen deficiencias en el sistema de recolección de desechos y en la disposición final de los residuos sólidos, generando un problema ambiental, porque la basura es desechada próxima a las fuentes de captación de agua. No existe un sistema de tratamiento de aguas residuales, la red pública de desagüe presenta deficiencias y la tubería en su tramo final descarga las aguas contaminando ríos próximos, asimismo, las redes están quebradas a lo largo de su trayecto. Su entorno tiene recursos naturales, base de su economía y sustentabilidad.

Las actividades económicas son de pequeño porte, relacionadas al sector forestal y servicios. La producción se basa en el aprovechamiento industrial y artesanal de recursos forestales y en los servicios vinculados al turismo. Las actividades que emplean a la mano de obra urbana corresponden al comercio, restaurantes y servicios públicos, como empleados, obreros o trabajadores independientes.

Existe significativa actividad comercial con Assis Brasil, la cual se ha visto modificada desde la construcción de la carretera Interoceánica. Antes de este hecho Iñapari dependía mucho de los productos de Assis (destacando los electrodomésticos, material para higiene personal, productos de limpieza, etc.). Ahora, su mayor vinculación con la capital departamental – Puerto Maldonado – le ha cambiado el flujo de abastecimiento y los costos del mismo. Cabe señalar que cuando una gran inundación impidió la conexión de Rio Branco (capital del Estado de Acre) los brasileños se abastecieron durante varios meses de productos peruanos.

Finalmente cabe agregar que la Ley Orgánica de Municipalidades (2003) estableció un fondo para municipios de frontera, que hasta el momento no ha sido implementado por el gobierno. La carretera no deja recursos para Iñapari, los recursos por pago del peaje solo van para el concesionario. Sin embargo el lado peruano de dicha vía se encuentra en buen estado debido al modelo de concesión que obliga al concesionario a realizar el mantenimiento periódico de la misma.

El municipio de Assis Brasil está tipificado como un asentamiento rural urbano, en proceso de urbanización y consolidación como centro urbano de servicios. La conformación se define por un trazado ortogonal en forma típica de damero y con usos de suelo de iguales características que Iñapari, pero con mayor densidad poblacional, nivel de consolidación urbana, equipamiento y servicios. Tiene un carácter predominante pecuario, y brinda servicios de educación y salud - desde marzo de 2013 también a Bolpebra e Iñapari. El proceso migratorio incontrolado de poblaciones atraídas por las expectativas económicas alteraría la oferta limitada de servicios que atienden parcialmente las demandas sociales y el nivel adecuado de empleo, ingresos y gobernabilidad. La ciudad ha desarrollado más sus actividades comerciales y de servicios. El comercio de electrodomésticos y toda la línea blanca, productos alimenticios industriales, artículos para la higiene, etc. es comercializado en Assis, abasteciendo, principalmente, a la población de Bolpebra. Una importante parte del territorio ha sido afectada por la explotación agropecuaria, experimenta un acelerado proceso de expansión - que el Estado apoya tecnológica y financieramente.

La actividad económica principal en Bolpebra es la pecuaria, luego la recolección de recursos naturales. Antes existía un vínculo comercial pequeño con Iñapari (incluso se vendía pan), ahora este vínculo se fragilizó. Sin embargo, los proyectos de inversión pública buscan una mayor aproximación con Iñapari. Además de las inversiones en infraestructura de transportes que busca revertir el histórico aislamiento de la región. El gobierno tiene interés en promover la ocupación de la frontera con la finalidad de fortalecer la presencia del Estado. Se está finalizando el asfaltado de la carretera entre Bolpebra y Cobija. No existe ningún servicio público y la sede municipal está en Cobija. En el distrito existe una visión de desarrollo a partir del turismo y del comercio, el poder público ejecutará un proyecto para conectar Bolpebra con Iñapari a través del Rio Yaverí, y otro para un albergue turístico y un mirador – ya se cuenta con los recursos públicos. En el último año la política del gobierno de Morales ha construido una treintena de casa de ladrillo, con energía solar y pozos sépticos para desagüe. Asimismo se ha construido un complejo multideportivo y una escuela.

#### *El crecimiento poblacional*

Desde el año 2000 aproximadamente, el crecimiento poblacional se ha ido intensificando en la trifrontera hasta presentarnos un escenario futuro muy preocupante. El distrito de Iñapari experimentó, en los últimos años, un acelerado proceso de urbanización que modificó la composición ocupacional de la población buscando ésta localizarse en el núcleo urbano, con una tasa media de crecimiento anual de 7.5%, lo que le significa más de 1.200 habitantes (2014). Se estima que existen alrededor de 1.000 personas como población flotante, que trabajan, comercian y estudian en Iñapari residiendo en Ibéria y Assis Brasil – cabe agregar que la población que trabaja en el monte los fines de semana baja a la ciudad para descansar y divertirse.

Los resultados de nuestro trabajo de campo y el uso de fuentes como el Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, Perú), Instituto Nacional de Estadística (INE, Bolivia), así como las informaciones recogidas directamente en los gobiernos locales, nos permiten proyectar el crecimiento poblacional para los próximos años (ver figura N° 2). La población total trifronteriza pasaría de 8862 en 2010 a más de 28.000 en el año 2045.

Fig. N°2: Evolución de la población en la trifrontera.

ESTADÍSTICAS Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN								
AÑO	2005		2010		2015		2040	
	TOTAL	URB	TOTAL	URB	TOTAL	URB	TOTAL	URB
IÑAPARI	1252	791	1,408	888	1,577	1,262	6,768	5,414
ASSIS BRASIL	5,063	3,544	6,075	3,703	6,804	5,103	18,138	13,604
BOLPEBRA	1,316	140	1,379	180	1,950	250	4,083	523
<b>TOTAL</b>	<b>6,379</b>	<b>4,475</b>	<b>8,862</b>	<b>4,771</b>	<b>11,071</b>	<b>6,615</b>	<b>28,989</b>	<b>19,542</b>

Fuente: Elaboración propia

Los datos anteriores nos llevan a reflexionar sobre la necesidad de incrementar la cobertura y calidad de los servicios y el equipamiento urbano para satisfacer las demandas de la población, así como sobre la magnitud de los probables impactos en el medio ambiente debido al crecimiento urbano explosivo, desorganizado y de impracticable gestión.

### Una nueva óptica sobre la planificación territorial

Como se ha visto a lo largo del texto, existe un proceso en marcha de conurbación internacional, sujeta a tres diferentes institucionalidades que buscan gestionar su propio territorio sin una visión más amplia del territorio trifronterizo, que resulta siendo un impedimento para el desarrollo del mismo. Por otro lado, vemos que la geografía política adquiere hoy nuevos significados y contenidos, si bien es una construcción social esta se materializa a través de las redes. La geopolítica ya no se centra solamente en los Estados nacionales como unidad territorial, existiría una geopolítica fragmentada, más particular a algunos territorios, como es el caso de la trifrontera. El territorio acoge dinámicas propias que le otorgan identidad, constatándose la existencia de una cultura de frontera que se manifiesta en el cotidiano de la población.

El bajo nivel de calidad de vida de la población está directamente vinculado con la aplicación de herramientas de planificación y gestión inadecuadas a la realidad del territorio trifronterizo. Esto parte de la falta de una visión de desarrollo compartida por las tres localidades involucradas: Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra. Hoy, priman visiones muy estrechas ancladas al estado nacional que no toman en cuenta que debemos analizar el territorio desde la perspectiva de un solo territorio amazónico, por encima de las fronteras nacionales. Para Valero (1998) debemos considerar que en los espacios fronterizos heterogéneos y en aquellos donde existe una organización espacial es fundamental

formular un plan adecuado a cada realidad, que busque reducir las trabas administrativas, facilite la comunicación, estimule los intercambios y cree condiciones para la inversión de las empresas. Hay que romper el mito de rígidas delimitaciones, otorgar otras funciones a las fronteras y buscar la paz en la convivencia cotidiana.

Las posibilidades de desarrollo para la zona se encuentran en la gestión integrada de los servicios urbanos, infraestructuras y equipamientos. La propuesta de una sola institucionalidad coadyuvará a mitigar y controlar algunos problemas típicos de ciudades de frontera. Esta nueva perspectiva del desarrollo amazónico - que pasa sobre las fronteras nacionales - sería el mecanismo más adecuado para la gestión territorial, en términos de eficiencia en la provisión de los servicios urbanos, costos y en menores impactos al medio ambiente. Proponemos establecer lineamientos estratégicos que permitan formular mecanismos integrados de planificación y gestión territorial.

En ese sentido, la constitución de una ciudad internacional implica en la identificación de las nuevas funciones y procesos de estructuración urbana, para acoger actividades que garanticen empleo, ingresos, gobernabilidad y servicios adecuados, con conservación ambiental. La ciudad internacional que se propone debería tener características de ciudad intermedia, consideran no tanto los aspectos cuantitativos - en el sentido de cantidad de población -, y sí los aspectos cualitativos, es decir el rol del nuevo centro urbano en un sistema de ciudades sudamericano y la relación de este centro con el territorio del cual forma parte,- considerando que la visión territorial implica en reconocer que el medio rural y el urbano son parte de una sola lógica, donde las dinámicas territoriales se retroalimentan.

Asimismo, se debe generar un ambiente de acuerdos y compromisos, a diferente nivel, que permita generar sinergias, recursos e instrumentos para normar, regular y prever los impactos de la constitución de una ciudad internacional. Es necesario potenciar la capacidad de soporte urbano y las capacidades técnicas de los gestores territoriales, acorde con las nuevas funciones, nuevas demandas y expectativas derivadas del proceso de integración e intercambio trinacional.

Esta visión debe orientar la formulación de un único plan estratégico de desarrollo territorial para la zona. En consecuencia, se deben identificar mecanismos de gestión integrados, de manera que se puedan ofrecer mejores servicios a los ciudadanos. Para que esta gestión se pueda ejecutar de manera eficiente y eficaz es necesario reflexionar sobre la constitución de un sistema territorial trifronterizo y los adecuados límites administrativos para ello.

Ya existen iniciativas locales en el sentido de la gestión y oferta de servicios públicos, como es el caso de los servicios de salud (emergencia) que Assis brinda a peruanos y bolivianos de la frontera, también destaca el transporte público entre las localidades peruana y brasileña. Asimismo, la mayor oferta de servicios de hospedaje y comida en Iñapari hace que pobladores de Assis se desplacen a esa ciudad con el fin de aprovechar su mejor oferta, e incluso algunos trabajan en restaurantes y hospedaje de la zona generando un movimiento pendular diario de trabajadores en la zona. En tal sentido, el proceso de integración necesita identificar como implementar soluciones a los mecanismos que se constituyen en cuellos de botella para implementar mecanismos y estrategias de desarrollo.

Las estrategias centrales que deben orientar la gestión territorial trifronteriza para aprovechar de manera sostenible la oferta ambiental deben focalizar el impulso a las actividades económicas sostenibles; el reforzamiento de las estrategias de seguridad alimentaria; la protección ambiental asociada no solo al desarrollo y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, sino sobre todo a la producción ambientalmente sostenible. En este sentido, consideramos que se debe estimular la constitución de cadenas productivas transfronterizas.

Por lo menos tres actividades destacan como siendo parte de los orígenes de este territorio y características de Iñapari, Assis Brasil y Bolpebra: la Siringa – extracción de la goma elástica -, la castaña y la extracción de madera. Estas pueden ser la base para el desarrollo de cadenas productivas transfronterizas. Cabe señalar que la importancia de la actividad castañera en la región no es solo económica sino también social, porque se trata de actividades familiares.

Finalmente, cabe señalar la importancia de las relaciones y lazos sociales establecidos que son el bien más valioso de la sociedad. Consideramos que es necesario enfatizar especialmente la creación de tejidos proyectados para apoyar, estimular y nutrir los lazos sociales, favoreciendo la interacción entre las personas. Tales ambientes deben propiciar el desenvolvimiento de comunidades fronterizas equilibradas con un desarrollado sentido de pertenencia al grupo y al lugar. Este sentimiento que se traduce en identidad urbana es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo de la ciudad internacional. La posibilidad de alcanzar la paz social se apoya, justamente, en los lazos que se establecen entre segmentos vecinos a lo largo del tiempo.

## Referencias Bibliográfica

Ander-Egg, Ezequiel (1988). *Precisiones conceptuales y terminológicas*. In: Ander-Egg, Ezequiel. Introducción a la planificación. 15a Ed. Buenos Aires: LUMEN.

Arruda, Rinaldo; Vieira, Sergio. (2010). *Fronteiras e identidades: os Manchineri e os jaminawa na tríplice frontera Brasil – Bilívia – Perú*. Sociedade e cultura, vol. 13, núm. 1, jan-jun 2010, Pp. 25 - 37. Giás: Universidade Federal de Goiás.

Boisier, Sergio. (1996). *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: ILPES.

Chiarella, Roberto. (2005). *¿Conurbación o ciudad internacional?. Gestión urbana e impactos en el territorio*. Iñapari – Assis Brasil - Bolpebra. In: revista Espacio y Desarrollo, 17, p. 69-88 Lima: PUCP/CIGA.

Claval, Paul. (1981). *Evolución de la geografía humana*. 2ª ed. Madrid: OIKOS – TAU.

Kaplan, Robert. Norton, David. (1997) *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scored Card)*.p.321.Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Lefevre, Henri. (1976). *Espacio y política*. Barcelona: OIKOS.

Machado, L., L., Ribeiro, L. y Monteiro, L. (2013). *Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia*

Moraes, Antonio Carlos Robert. (2003). *Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico*. Ministerio da Integracao Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 13-14 nov. Pp. 43 – 47

Porter, Michael. (2006). *Estrategia y ventaja competitiva*. Barcelona: Deusto.

Raffestein, Claude. (1980). *Pour une geographie du pouvoir*, Paris: Lirec.

Ruckert, Aldomar Arnaldo. (2003). *O proceso de reforma do estado e a política nacional de ordenamento territorial*. Ministerio da Integracao Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. Pp.31 – 39.Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento territorial. Brasília

SunTzu, *El arte de la guerra*. Disponible en: <http://elartedelaguerrapdf.com/> [Accedido: 15/11/2014.]

Taylor, Peter. (1986). *World-systems analysis*. En R. J. Johnston, D. Gregory y D.M. Smith, Eds.: The dictionary of human , geography (2' Ed.). pp.527-529 Oxford: Basilm Blackwell.

Valero, Mario. (1988). *El suroeste de Venezuela: espacios de integración fronteriza*. En: Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N°18: pp. 139-158.