



Estrategias de Conexión Territorial y Fortalecimiento Institucional en la Frontera colombo-peruana

Mayor (EJC) Luis Antonio Puentes Colmenares

Capítulo para optar al título profesional:

Magister en Estrategia y Geopolítica

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia
2025

DATOS GENERALES	
Nombre del estudiante	: Mayor (EJC) Luis Antonio Puentes Colmenares
Identificación	: 74081964
Programa académico	: Maestría en Estrategia y Geopolítica.
Tutor metodológico	: CT (r) Juan Carlos Aristizábal Murillo
Tutor temático	: TC (R) William Alfredo Sierra Gutierrez
Fecha de entrega	: 26 de agosto de 2025
Extensión	: 10.011

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD Y CESIÓN DE DERECHOS

El autor declara que este artículo fue escrito de acuerdo con la normatividad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) y no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con este. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representan la posición oficial ni institucional de la ESDEG, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

Este artículo es enteramente mi propio trabajo y no ha sido presentado para la obtención de un título en esta u otra Institución de Educación Superior. Se han referenciado todos los trabajos y puntos de vista de otros autores, así como los datos de otras fuentes utilizadas. No se emplearon herramientas de generación de contenido por Inteligencia Artificial para su elaboración.

El autor acepta ceder los derechos de publicación en favor de la ESDEG y su Sello Editorial de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons: Reconocimiento-No Comercial – Sin Obras Derivadas.

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

El autor autoriza que este artículo sea publicado por el Sello Editorial ESDEG en su repositorio institucional y esté disponible bajo una modalidad de acceso abierto.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

Estrategias de Conexión Territorial y Fortalecimiento Institucional en la Frontera colombo-peruana¹

Territorial Connection and Institutional Strengthening Strategies on the Colombian-Peruvian Border.

Luis Antonio Puentes Colmenares

Diego Felipe Murillo Peñuela

¹ Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Estrategia militar en el siglo XXI desafíos, transformaciones tecnológicas y prospectiva para la defensa” del grupo de investigación “Masa Crítica” de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: la frontera entre Colombia y Perú, por sus características y vulnerabilidades, se ha convertido en una zona de convergencia de organizaciones involucradas en el crimen organizado transnacional (COT). El presente escrito se desarrolló bajo un enfoque de carácter cualitativo, en este sentido, este artículo explora la dinámica de la cooperación fronteriza entre Perú y Colombia, la interacción de los grupos armados organizados y los grupos del crimen organizado con el COT, además se analizan algunos de los mecanismos de cooperación e indica, con base en informes técnicos y análisis normativos y organizacionales, que estos mecanismos fracasaron debido, entre otras razones, a la fragmentación de las entidades gubernamentales locales e intermedias en la gestión de la cooperación binacional. Se describen los efectos del COT y se analiza si los mecanismos y estrategias para combatirlo -concebidos en las Políticas de Defensa y Seguridad- han logrado los resultados esperados.

Palabras clave: Crimen organizado; ejército de Colombia; frontera Colombo-peruana; FF.MM: cooperación binacional; política exterior.

Abstract: The border between Colombia and Peru, due to its characteristics and vulnerabilities, has become a convergence zone for organizations involved in transnational organized crime (TOC). This paper was developed under a qualitative approach. In this sense, this article explores the dynamics of border cooperation between Peru and Colombia, the interaction of organized armed groups and organized crime groups with TOC. In addition, some of the cooperation mechanisms are analyzed and, based on technical reports and normative and organizational analyses, it indicates that these mechanisms failed due to, among other reasons, the fragmentation of local and intermediate government entities in the management of binational cooperation. The effects of TOC are described, and an analysis is made of whether the mechanisms and strategies to combat it - conceived in the Defense and Security Policies - have achieved the expected results.

Keywords: Organized crime; Colombian army; Colombian-Peruvian border; Armed Forces: binational cooperation; foreign policy.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Luis Antonio Puentes Colmenares

Mayor del Ejército Nacional de Colombia. Candidato a magíster en Estrategia y Geopolítica Escuela de Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Especialización en Administración de Recursos para la Defensa Nacional, ESACE, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. <https://orcid.org/0009-0006-8703-3359>, Contacto: Luis.puentesc@esdeg.edu.co.

Diego Felipe Murillo Peñuela

Teniente Coronel (r) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales Escuela de Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Especialización en alta Gerencia, UMNG, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia <https://orcid.org/0000-0003-3949-9518>, Contacto: diego.murillop@esdeg.edu.co.

[T1] Introducción

El caso del conflicto interno colombiano ofrece escenarios, realidades y dinámicas útiles para nutrir el debate entre quienes consideran los conflictos internos e interestatales como fenómenos desconectados o totalmente independientes y quienes argumentan los frecuentes vínculos entre ellos. Esta dificultad se presenta incluso en las adaptaciones más recientes de los mecanismos de cooperación, lo que anticipa posibles fracasos en los esfuerzos de los países. Por lo tanto, es necesario intentar una forma diferente de ejercer la diplomacia, en la que las entidades gubernamentales locales e intermedias desempeñen roles centrales en la cooperación binacional, con el fin de abordar los problemas estructurales e institucionales establecidos en el diseño de estas políticas, aplicando un enfoque transfronterizo.

La frontera colombo-peruana tiene una larga historia de tensiones y abandono. Su lejanía e incomunicación se combinan con el recuerdo del conflicto colombo-peruano, la idea de ser la retaguardia de la insurgencia colombiana y el narcotráfico. Estos elementos se combinan con la precaria atención a las necesidades sociales de sus habitantes, la mayoría indígenas. Esta situación contrasta con los intensos esfuerzos de ambos Estados por desarrollar a) políticas fronterizas cada vez más inclusivas, b) el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, y c) la proliferación de acuerdos multilaterales de cooperación en los que ambos países participan.

A pesar de todos estos avances, el diseño de políticas públicas y las redes institucionales para su implementación, no existe correspondencia con lo que ocurre en la frontera. Parece existir cierta descoordinación entre la evolución legislativa de los documentos que ofrecen directrices políticas y su efectiva implementación local. Esta situación sugiere cierta inercia en las políticas fronterizas y de cooperación colombo-

peruana. La región fronteriza colombo-peruana se ve empujada por una organización administrativa que no responde a las demandas del gobierno. El continuo retorno a la futilidad de una cooperación que nunca sale de la etapa de planificación y de una institucionalidad que no da cabida a los actores y problemáticas locales es la tragedia de la cooperación fronteriza colombo-peruana.

En este artículo, se analizan algunos de los mecanismos de cooperación existentes entre ambos países, destacando que muchas de las dificultades que estos enfrentan para alcanzar sus objetivos de fomentar la cooperación y el desarrollo se relacionan con el diseño institucional nacionalizado que obstaculiza la verdadera cooperación transfronteriza. En este sentido, se sugiere la pertinencia de impulsar estrategias organizativas que propicien una cooperación eficaz a través de la frontera o, a su vez, un gobierno transfronterizo que supere las dificultades que impone la comprensión nacionalizada de las relaciones internacionales. Por lo tanto, apoyamos la consolidación de un nuevo tipo de diplomacia que parta de lo local para fortalecer las redes de cooperación transfronteriza.

Además, se destaca la importancia de considerar este sólido nexo para prevenir disputas internacionales que pongan en riesgo la seguridad regional; también sugiere que el actual proceso de paz colombiano representa una oportunidad histórica para Colombia y un gran desafío para la sociedad colombiana, a la vez que representa una oportunidad para pensar en un futuro compartido en la región sudamericana, lo cual desafía al Estado colombiano y su desempeño a nivel internacional.

En esta línea, sin entrar a discutir los procesos de integración y cooperación con países europeos, de Norteamérica o Sudamérica, estableciendo la discusión desde la particularidad de las organizaciones políticas e institucionales transfronterizas colombianas y peruanas para gobernar la frontera, a partir de la logística administrativa

y organizacional de los Estados nacionales a partir de la cual tradicionalmente se ha entendido el gobierno y la administración de la frontera.

[T1] Metodología

Esta investigación, estructurada de acuerdo con objetivos diferenciados a lo largo de distintas etapas del proceso, se orienta a clasificar y analizar la información de forma que se potencie su valor interpretativo. Por su naturaleza, adopta un enfoque cualitativo, ya que se interesa por comprender en profundidad las dinámicas, percepciones y contextos que subyacen a la cooperación entre Colombia y Perú en materia de seguridad fronteriza.

Como señala Herrera (2008), el enfoque cualitativo permite describir perspectivas situadas dentro de contextos específicos, facilitando la interpretación e integración de la información en escenarios delimitados. El enfoque cualitativo, según Schettini (2016), permite al investigador acercarse a los actores, los acontecimientos y sus significados desde una óptica comprensiva, otorgando prioridad a las experiencias y puntos de vista que emergen de los fenómenos observados.

En esta línea, el estudio se inscribe dentro de un diseño analítico-interpretativo, fundamentado en la perspectiva de Hernández Sampieri (2014), quien afirma que este tipo de investigación se basa en "una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente)" (p. 9).

Técnica de recolección de la información

La técnica principal utilizada para la recolección de la información ha sido la revisión documental sistemática, centrada en fuentes primarias y secundarias provenientes de instituciones oficiales y bases académicas reconocidas. Esta técnica cualitativa permite explorar, contrastar y triangular información existente de manera rigurosa, favoreciendo el análisis crítico de los datos obtenidos.

En cuanto a las fuentes primarias, se han recopilado documentos oficiales, comunicados, informes técnicos y planes de acción emitidos por organismos e instituciones gubernamentales de Colombia relacionados directamente con la Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional (OADB), tales como:

- Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombiana)
- Armada Nacional de Colombia
- Departamento de Acción Integral de la Fuerza Naval del Sur
- Comunicados conjuntos Colombia–Perú en el marco de gabinetes binacionales

Estas fuentes permitieron identificar acuerdos, estrategias y resultados concretos de la cooperación bilateral en seguridad fronteriza. Complementariamente, se utilizaron fuentes secundarias provenientes de literatura académica de alto rigor, incluyendo libros, artículos científicos, estudios de caso y documentos técnicos que abordan la seguridad fronteriza, la cooperación internacional, el desarrollo regional y la política exterior en América Latina. Las bases de datos consultadas incluyen, *Dialnet*, *JSTOR*, *Latindex*, *ProQuest*, *Scopus*, *SpringerLink*, *ScienceDirect*.

La selección de documentos se hizo siguiendo criterios de relevancia temática, actualidad, calidad académica y pertinencia contextual para el estudio de la relación bilateral Colombia–Perú en materia de seguridad y desarrollo fronterizo.

En conjunto, el uso de la revisión documental como técnica de recolección cualitativa facilitó una aproximación rigurosa y contextualizada al fenómeno estudiado, permitiendo interpretar no solo los acuerdos y marcos normativos, sino también el trasfondo institucional, geopolítico y social que sustenta la cooperación bilateral en la región fronteriza.

[T1] Descripción de los mecanismos de cooperación e integración bilateral en la frontera colombo-peruana

Los análisis sobre la ocurrencia de conflictos interestatales en países que enfrentan conflictos internos activos han evolucionado lentamente durante las últimas décadas (Gleditsch et al., 2008). Si bien una amplia investigación sobre violencia y conflictos ha acumulado diversos enfoques, estos han tendido a tratar los dos niveles de conflicto como fenómenos desconectados (Gleditsch et al., 2008).

Sin embargo, existe un creciente interés en las frecuentes conexiones entre ambos niveles, en particular después del período de la Guerra Fría. A diferencia de los enfoques iniciales, muy realistas, el caso del conflicto interno colombiano ha cuestionado sus supuestos durante décadas. De hecho, este conflicto ofrece escenarios y dinámicas útiles para alimentar el debate entre quienes tratan ambos tipos de conflictos como fenómenos totalmente independientes y quienes argumentan los frecuentes vínculos entre los conflictos internos e interestatales.

Además, las repercusiones imprevistas del conflicto interno colombiano relativizaron las fronteras estatales. Una razón se relaciona con la naturaleza simultánea e interconectada de los fenómenos regionales y globales que afectan fuertemente a Colombia. Desde la perspectiva de la seguridad nacional, que representan una amenaza

para Colombia. Explícitamente, se mencionan: «el lavado de activos perpetrado por los grupos armados colombianos en Perú, Ecuador y Bolivia; el suministro de armamento a las organizaciones ilegales en las que participan Venezuela, Paraguay, Perú y Brasil; el comercio ilegal de armas y sustancias químicas [utilizadas en el narcotráfico] con Europa y Estados Unidos; así como el consumo y la demanda de drogas ilegales a nivel mundial». 24 (Pardo, 2004, pp. 156, 157). Desde hace más de una década, la rentabilidad del negocio ha aumentado, también la capacidad financiera de los actores del conflicto interno y las repercusiones no deseadas del conflicto interno colombiano.

En el contexto sudamericano, las políticas de defensa y seguridad siempre han sido una prioridad para los Estados, que se relacionan en un entorno estratégico cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo. En este entorno, el crimen organizado transnacional (COT) es un fenómeno que no conoce fronteras, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado que facilita y fortalece la relación entre las organizaciones criminales y las economías ilícitas en las que están involucradas.

Por ello, las fronteras compartidas por Brasil, Colombia y Perú se han convertido en el epicentro de rentables economías ilícitas, donde los grupos armados organizados (GAO) y los grupos de delincuencia organizada (GDO) ejercen el monopolio del tráfico ilícito de drogas (TID), el tráfico de armas y municiones, la trata de personas, la minería ilegal y la migración ilegal, entre otros.

La región de la doble frontera forma parte de la cuenca amazónica, que presenta características extremadamente complejas, en gran parte selvática e irrigada por innumerables afluentes hídricos. Esta región carece de infraestructura vial y energética, fuentes de empleo y educación adecuada, presentando indicadores sociales críticos de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, estas

fronteras son extremadamente extensas, vulnerables y porosas, lo que limita el control por parte de las autoridades.

La frontera colombo-peruana tiene una extensión de 1.626 kilómetros (Cancillería de Colombia, 2021), a través de la cual Colombia y Perú mantienen relaciones diplomáticas desde el 16 de julio de 1822, siempre con el objetivo de estrechar y mantener los lazos históricos de amistad y cooperación, sobre la base del desarrollo de interacciones dentro del marco del diálogo directo, franco y cordial. A su vez, se han mantenido como principios fundamentales de la relación el respeto mutuo y la utilización de la diplomacia para la resolución de controversias, así como la no injerencia en los asuntos internos, para garantizar la estabilidad y la seguridad (Novak , 2011).

No obstante, la relación bilateral ha atravesado situaciones complejas, entre las que se puede mencionar la Guerra colombo-peruana, desarrollada entre septiembre de 1932 y mayo de 1933, catalogada como un conflicto limítrofe por la posesión de Leticia, ahora capital del departamento del Amazonas (Ávila , 2017). Como antecedente en relación con la disposición limítrofe, es necesario mencionar el **Tratado Lozano-Salomón, del 24 de marzo de 1922**, que buscó acordar entre Colombia y Perú una frontera para delimitar, de una vez para siempre, el territorio de ambas naciones.

Es importante resaltar que la zona de frontera colombo-peruana presenta un problema de seguridad y desarrollo importante, producto de las organizaciones al margen de la ley y el narcotráfico, tradicionalmente originario del lado colombiano y que el escenario de posconflicto propuesto por la finalización del conflicto armado de Colombia con la guerrilla de las FARC solo recrudeció al desplazar la violencia y trasladar nuevos factores de conflicto hacia las zonas de frontera (González, 2018).

Es común destacar, también, la baja presencia estatal en los territorios más alejados del centro decisorio, tanto de Colombia como de Perú. No obstante, desde el lado colombiano, se ha producido, en los últimos 15 años, el auge de posiciones estatales de importancia relativa para garantizar mínimos en torno a la seguridad. Así, la Armada de Colombia, a través de la Fuerza Naval y la Marina de Guerra del Perú, ha mantenido la continuidad en el desarrollo de la Campaña Binacional Colombia-Perú desde el 2007 (Cancillería de Colombia, 2019).

Alianzas para enfrentar el crimen organizado transnacional (COT)

Teniendo en cuenta que en la zona de la triple frontera compartida por Brasil, Colombia y Perú existen amenazas similares vinculadas al crimen organizado transnacional (COT), que atentan contra la seguridad, estabilidad y desarrollo de las comunidades de esa zona en particular, estos tres Estados han venido fortaleciendo sus alianzas a través de los mecanismos bilaterales existentes. Por ello, los Altos Mandos de las FF. AA. de estos países y las Comisiones Binacionales de Frontera continúan reuniéndose, y se vienen elaborando los Planes Operativos Anuales Binacionales.

Estos mecanismos tienen como finalidad generar alianzas, buscando el fortalecimiento, cooperación e integración de capacidades para el desarrollo de operaciones conjuntas y combinadas entre las FF. AA. de los países en la zona de la triple frontera con el apoyo de otras entidades públicas, de manera que estas acciones tengan un fuerte impacto en el COT. Adicionalmente, se realiza la reunión de comandantes regionales de frontera por parte de las FF. AA. de los tres países, con el fin de realizar el análisis de las amenazas que afectan a esa zona en particular y otras modalidades del COT.

En el caso de la seguridad colectiva, esta se ve desafiada en el mismo momento en que actúa la amenaza, por lo que es importante integrar los esfuerzos y capacidades de los Estados para identificar posibles amenazas que puedan afectar la seguridad, estableciendo prioridades y buscando mecanismos que permitan influir en territorios fronterizos y más allá de los límites nacionales. En ese sentido, Brasil, Colombia y Perú firmaron un Memorándum de Entendimiento para combatir economías ilícitas como el **TID y las** armas en ríos fronterizos y/o comunes en la triple frontera.

De igual forma, existen otros tratados y mecanismos bilaterales y multilaterales de los cuales Brasil, Colombia y Perú son parte para la seguridad y protección de la cuenca amazónica, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica de 1998 o la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana del año 2000. Esta última tiene como objetivo promover, coordinar y articular el trabajo de sus miembros para el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, con el fin de atraer inversiones en esta región y permitir el progreso económico y social mediante el aumento de los índices de seguridad en la cuenca amazónica. Sin embargo, se requiere una participación mayor y constante de los principales responsables políticos de estos tres países si realmente se quiere combatir eficazmente el COT en la triple frontera.

Es importante destacar el intenso desarrollo que ha tenido en los últimos años la relación bilateral en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a través de la adopción de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, adoptada formalmente mediante las decisiones can 459, 501 y 502. De allí se deriva, además, la creación de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-peruana (ZIF-CP) a partir de 2002, la cual se fortalece con la inclusión en las legislaciones de ambos países de la gestión de figuras que involucran formas supranacionales de integración territorial. Sin

embargo, el desarrollo de esta ZIF se enmarca dentro de los criterios establecidos en las relaciones bilaterales.

Así, Perú, además del ZIF con Colombia, se encuentra avanzando de manera independiente en un ZIF con Brasil (Acuerdo Marco entre la República del Perú y República Federativa del Brasil para el establecimiento de la “Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil”, 2009), mientras que Colombia está avanzando en un ZIF separado con Brasil, que refleja los vínculos bilaterales de desarrollo de los mecanismos de integración y afecta la institucionalización de los mecanismos trinacionales (Hurtado,2017).

En este punto, algunos de los mecanismos de cooperación e integración bilateral que han estado presentes en el intento de implementar una política pública de fronteras para la región fronteriza colombo-peruana. Evidencian que existe una tendencia a la proliferación de objetivos e iniciativas útiles para la región, aunque todos han tenido y siguen teniendo problemas relacionados con una institucionalidad que resulta precaria, ineficiente y limitada, así como excluyente en términos de gestión, diseño e implementación desde los niveles locales e intermedios de gobierno, incluyendo a otros actores de la región fronteriza, cuestionando incluso las autonomías políticas y administrativas, que puede ser el bastión de la descentralización y sustento de buena parte de la democracia de ambos países.

En Colombia y el Perú, los distintos gobiernos de turno han aplicado políticas centralistas de desarrollo que han dejado desatendidas amplias zonas del territorio, sin una presencia efectiva del Estado. La zona Fronteriza, es uno de los lugares en donde proliferan el narcotráfico y otros delitos conexos, y donde las organizaciones criminales no solo afectan la seguridad y soberanía nacional, también perjudican el desarrollo de la región (León,2019). En ese sentido, es imprescindible que el Gobierno establezca

políticas claras de acción multisectorial para incrementar la presencia del Estado en estas regiones; de lo contrario, se corre el riesgo de que cuando se quiera intervenir, ya sea demasiado tarde.

También se necesitan opciones de políticas más amplias, incluida la cooperación entre los representantes regionales de todos los países de la frontera, imágenes satelitales y aéreas para monitorear los bosques, mayor vigilancia sobre reservas y parques, y aplicación de las leyes y tratados de protección ambiental que existen actualmente. Se requiere una enorme voluntad política. Aunque la lejanía de ambas fronteras las ha protegido, en parte, de sufrir la extensa deforestación que ha afectado a otras regiones de la Amazonia.

Así las cosas, teniendo en cuenta las dificultades y la problemática que generan este tipo de mecanismos concebidos y administrados desde los niveles centrales de gobierno, resulta importante y necesario formular alternativas de integración que aprovechen las competencias ya establecidas para las entidades territoriales fronterizas del nivel local e intermedio en ambos países en aras de establecer un nuevo enfoque de la política pública de fronteras en las diferentes regiones de frontera y, en este caso, específicamente para la región fronteriza colombo-peruana.

Es importante mencionar que, Colombia y Perú participan en mecanismos multilaterales y han suscrito numerosos acuerdos bilaterales que buscan ampliar la cooperación en el camino hacia la integración regional, objetivo incluido en las constituciones de ambos países (Constitución Política de Colombia de 1991, Preámbulo, arts. 9 y 227; Landa, 2007). Sin embargo, las dificultades y asimetrías en la implementación local de los acuerdos interestatales muestran una escasa coordinación transfronteriza local, lo que hace que los problemas persistan sin una solución real, este tema será ampliado en el siguiente apartado del presente capítulo.

[T1] Análisis de los últimos acuerdos respecto a la frontera colombo-peruana en el papel y en prospectiva.

Las relaciones binacionales en los últimos años se han enfocado en dos temas; el primero es el comercial, donde comparten la política de apertura de mercados, y el segundo tema es la seguridad y la defensa. Es común destacar, también, la baja presencia estatal en los territorios más alejados del centro decisorio, tanto de Colombia como de Perú. No obstante, para el territorio estudiado, desde el lado colombiano, se ha producido, en los últimos 15 años, el auge de posiciones estatales de importancia relativa para garantizar mínimos en torno a la seguridad.

Así, la Armada de Colombia, a través de la Fuerza Naval y la Marina de Guerra del Perú, ha mantenido la continuidad en el desarrollo de la Campaña Binacional Colombia-Perú desde el 2007 (Cancillería de Colombia, 2021). La frontera compartida entre Colombia y Perú se ha caracterizado por momentos de incertidumbre, como la guerra librada a inicios del siglo XX por cuestiones territoriales sobre Leticia. Las condiciones geográficas y la falta de comunicación tradicional con las ciudades capitales se suman al recuerdo de la guerra vivida.

La imagen de ser retaguardia de grupos armados ilegales de Colombia y un territorio geoestratégico para el narcotráfico es permanente, no solo en los habitantes de la zona, sino en todos los ciudadanos de ambos países (López, 2015). Asimismo, las variables relacionadas con la seguridad multidimensional (la violencia de género, la trata de personas, el trabajo infantil, la deforestación por el comercio de madera y la expansión de la frontera agrícola) han sido impactadas negativamente de manera

constante (Equipo de Modelación y Niveles de Referencia Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2018).

La frontera colombo-peruana tiene una larga historia de tensiones y abandono, su lejanía e incomunicación se combinan con el recuerdo del conflicto colombo-peruano, la idea de ser la retaguardia de la insurgencia colombiana y el narcotráfico. Estos elementos se combinan con la precaria atención a las necesidades sociales de sus habitantes. Esta situación parece contrastar con los intensos esfuerzos de ambos Estados por desarrollar a) políticas fronterizas que apunten a ser cada vez más inclusivas, b) el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, y c) la proliferación de acuerdos multilaterales de cooperación en los que ambos países participan.

A pesar de todos los avances, del diseño de políticas públicas y de las redes institucionales para su implementación, no hay correspondencia con lo que ocurre en la frontera. Parece haber una cierta falta de coordinación entre la evolución legislativa de los documentos que ofrecen lineamientos de política y su efectiva implementación local. Esta situación sugiere cierta inercia en las políticas fronterizas y de cooperación colombo-peruana.

Como en el mito de Sísifo, la región fronteriza colombo-peruana empuja la piedra de una organización administrativa que no responde a las demandas del gobierno. Sísifo gasta todos sus esfuerzos en escalar la ladera de la montaña, con el trágico destino de empezar todos los días desde el mismo punto. El eterno retorno de la futilidad de una cooperación que nunca sale de la etapa de planificación y de una institucionalidad que no deja espacio a los actores y las problemáticas locales es la tragedia de la cooperación fronteriza colombo-peruana (Hurtado et al., 2017).

Mientras tanto, a pesar del acuerdo de Colombia y Perú que describe la posible estructura funcional para la implementación del tratado en una comisión binacional cuya cabeza y cuerpo se mueven a través de los ministerios de relaciones exteriores, con un cierto nivel de descentralización por parte peruana, y una presencia nominal de los niveles intermedios de gobierno (Acuerdo para la implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre la República de Colombia y la República de Perú, 2014), la efectividad funcional y presupuestal sigue siendo incierta para avanzar con esta ZIF, lo que podría llevar a que los esfuerzos nacionales descoordinados hacia el área fronteriza avancen sin realmente poder conectarse y generar estrategias efectivas de cooperación e integración.

Este camino parece ser el que siguieron varios mecanismos de cooperación entre ambos países; para señalar dos de ellos: el Convenio de Cooperación Aduanera entre la República de Colombia y la República del Perú (*Convenio de Cooperación Aduanera entre la República de Colombia y la República Peruana [CCA]* de 1938 y el Plan Colombiano-Peruano para la Integración Integral de la Cuenca del Río Putumayo (*Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo [PPCP]*) de 1998.

El primero surgió en el marco del Protocolo *de* Amistad y Cooperación firmado en Río de Janeiro en 1934 (1934, artículo 4 y artículo 14 del acta adicional), que puso fin al conflicto de 1932-1933 entre ambos países. El CCA de 1938 estableció una lista de productos que debían gozar de un arancel aduanero común en el ámbito de este convenio. El mismo se ajustó a las nuevas condiciones del Pacto Andino *con* el Protocolo Modificadorio *del* CCA de 1938 (1981), que en su artículo IX contempló un Grupo Mixto de Estudio para el mecanismo, lo que se tradujo, en el marco de la IV Reunión de la Comisión Mixta Colombo-Peruana de Cooperación Amazónica celebrada

en 1990, en la creación de una Comisión Administradora Bilateral del CCA, en la que las comisiones administradoras nacionales evaluarían el desarrollo e implementación del acuerdo aduanero.

Así mismo, la Comisión Administradora Nacional de Colombia se creó en 1992 (Decreto 0211 de 1992), pero su labor de revisión ha sido limitada, al igual que su continuidad en el marco de las relaciones bilaterales. Tanto es así que esta Comisión Bilateral no se incluyó entre las instancias de coordinación contempladas en el Plan para la Zona de Integración Fronteriza Peruano-colombiana, a pesar de que este plan contempla importantes reformas para la Convención. Esta situación indica que la institucionalización de la Comisión de la Convención Aduanera quedó rezagada en las propuestas iniciales (Proyecto Especial para el Desarrollo de la Cuenca del Río Putumayo).

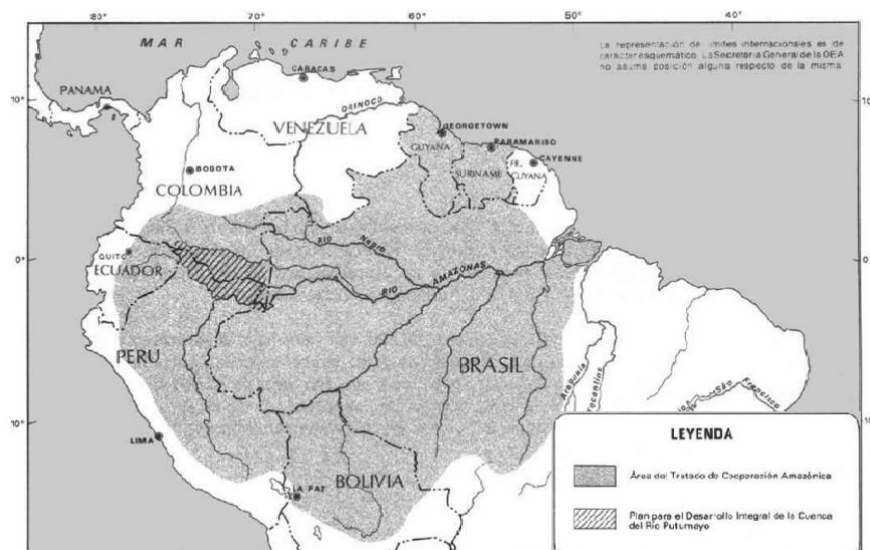
Sin embargo, es importante resaltar que, en esta comisión, además de los Ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores, tuvieron asientos los gobernadores de Amazonas y Putumayo, así como las cámaras de comercio de ambos departamentos, lo que permite vislumbrar cierta participación local en el mecanismo (Decreto 0211, 1992). Por su parte, el PPCP surgió en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica Colombo-Peruano de 1979. Para el año 1988, ambos países suscribieron una declaración conjunta en la que acordaron un Plan de Acción Bilateral para el desarrollo de la región amazónica que comparten (Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-Diagnóstico Regional Integrado, 1993).

Sus objetivos se orientaron a la atención de las poblaciones aisladas ubicadas en la cuenca del río Putumayo, que presentaban debilidad institucional, falta de intervención estatal y bajo desarrollo económico y social. En este sentido, los objetivos propuestos fueron *a)* promover el desarrollo sostenido de la zona, *b)* mejorar la calidad

de vida de la población, y c) integrar la zona con el territorio de ambos países, para lo cual fue necesario construir infraestructura vial y de transporte. (Plan Colombo-peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-Diagnóstico Regional Integrado, 1993)

Además, dado que la mayoría de la población de la cuenca del río Putumayo pertenece a comunidades indígenas, se deben priorizar las acciones dirigidas a ellas, promoviendo la protección de sus derechos y asegurando su desarrollo social y cultural integral (Plan Colombo-peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-Diagnóstico Regional Integrado, 1993). En Colombia, el Plan abarcó los departamentos de Amazonas y Putumayo, con límites desde Leticia hasta el río Caquetá. En Perú, abarcó la zona norte del departamento de Loreto, incluyendo algunas partes de las provincias de Maynas y Ramón Castilla, además de las poblaciones asentadas en las riberas de los ríos Putumayo, Napo, Amazonas y Yavarí (Figura 1).

Figura 1: Área del Plan Colombo-peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo y el Tratado de Cooperación Amazónica.



* Illegibilidad de origen.

Fuente: Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP)-Diagnóstico Regional Integrado (1993, pp. 73-74).

En cuanto a la estructura operativa y la coordinación, el PPCP contempló una comisión ejecutiva vinculada a la Comisión Mixta de Cooperación Amazónica, dirigida por los ministerios, un comité técnico binacional para la administración y dirección del plan, y unidades técnicas o equipos coordinados.

Para Colombia, inicialmente se designó el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación *de* Tierras (Himat) y, posteriormente (tras su desaparición), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi). para el Perú, inicialmente, el Gobierno Regional de Loreto, siendo reemplazado por el Pedicp, inicialmente en el interior del Instituto Nacional *de* Desarrollo (*Inade*) y, luego de su desaparición, el Ministerio de Agricultura (Informe Internacional de la Auditoría en Cooperación. Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, 2008; Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-Diagnóstico Regional Integrado, 1993; Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP), 1998).

Es importante destacar que, si bien la declaración del área de incidencia del PPCP se basa en unidades de organización político-administrativa, su participación como organismos gubernamentales dentro del plan es muy limitada. Se menciona la participación del Gobierno Regional de Loreto, pero sus funciones nunca fueron enumeradas, al haber sido suplantado por un organismo nacional, el Pedicp. La limitada participación de las entidades político-administrativas locales y la escasa conexión de los habitantes de la región son algunos de los elementos que restringieron el funcionamiento de este plan, junto con una amplia gama de restricciones presupuestarias, administrativas y de auditoría señaladas por las Entidades de Control Fiscal de Colombia y Perú en un informe conjunto realizado en 2008 (Informe

Internacional de la auditoría en Cooperación. Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, 2008).

Entre los elementos más interesantes analizados en el informe citado, destacan la limitada coordinación binacional, la falta de movilidad de las comisiones de alto nivel y el limitado impacto de sus acuerdos, ya que no se tradujeron en acciones efectivas desarrolladas por las comisiones técnicas. Asimismo, el informe indicó que ambas comisiones presentaron problemas de adaptación entre sus acciones, el enfoque de su misión y los objetivos del PPCP, lo que provocó que los avances de los más de 20 años de implementación del plan solo dieran como resultado dos proyectos de los 11 contemplados y, lo peor, que no se superaran las condiciones de aislamiento, baja conectividad económica, precaria calidad de vida y deterioro ambiental (Informe Internacional de la Auditoría en Cooperación. Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, 2008, p. 62).

¿Se repiten los errores del Plan Colombo-peruano para el desarrollo integral de la frontera en la actualidad?

Las experiencias anteriores llevan a argumentar que es imperativo comprender de manera binacional no sólo las posibilidades reales de coordinación que estas instituciones nacionales podrían tener en el marco de la legislación y políticas fronterizas de cada país sino también las responsabilidades y mecanismos de coordinación política y administrativa a escala local para fortalecer las estructuras de gestión y administración de la planificación transfronteriza.

En este camino y como ya se había mencionado anteriormente se destaca la Comisión de Vecindad Colombo-peruana como una instancia fundamental de coordinación y, en profunda conexión con ella, las posibles estructuras organizativas que pudieran crearse con la ZIF; sin embargo, estas últimas no se concretaron pese a la existencia de una Comisión para la Transición del PPCP a la ZIF establecida en 2009.

Este instrumento evolucionó en 2003 mediante el mecanismo de intercambio de notas diplomáticas entre ambos gobiernos, asignando a esta Comisión, presidida por los cancilleres, el rol de principal incidencia político-diplomática entre los dos países, la cual debía orientar, coordinar, articular y supervisar los mecanismos, programas, proyectos y actividades binacionales que surgieran en temas específicos de cooperación, desarrollo e integración bilateral, siendo el entorno fronterizo uno de los escenarios en los que las actividades de la Comisión debían desempeñar un papel importante.

Esta comisión se reuniría anualmente en años alternos en cada país (Canje de notas que constituye un acuerdo sobre la redefinición del rol y la estructura de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Peruana al fin de dotarla de mayor operatividad y agilidad en su funcionamiento entre la República de Colombia y Perú, 2003). Es interesante notar que, en la práctica, estas comisiones vecinales, a partir de 2003, reintrodujeron la importancia de las autoridades y actores locales (al menos la organización empresarial más representativa) en la composición de la delegación colombiana ante la Comisión Vecinal.

Sin embargo, el peso de los agentes comerciales nacionales en esta subcomisión indica que este foro estaba orientado más a favorecer a los grandes grupos económicos que a los habitantes de la frontera. Esta composición fue cuestionada debido al número y conexiones organizativas de los participantes en la X Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana realizada en 2011, en la cual los

representantes del sector privado estuvieron notoriamente ausentes y hubo un gran número de representantes de diferentes instituciones 8 principalmente del nivel nacional, en el nivel intermedio, representado por el gobernador de Amazonas, y representantes de la sociedad civil local, incluyendo los consejos indígenas. (Acta Final. X Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-peruana, 2011).

Así entonces, se evidencia una demostración de ambos Estados por mantener unas relaciones diplomáticas, determinadas por el vínculo territorial y las condiciones bilaterales que se han creado, pero con ciertos baches que han dificultado el éxito de las intenciones establecidas en cada acuerdo. Aunque es claro destacar que, en la última década, la estrategia que estos países han consolidado con la puesta en marcha de la Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional (OADB) es parte de ese proceso de relaciones bilaterales.

Operación de Apoyo al desarrollo binacional Colombia-Perú

La OADB surgió en el 2007 con el objetivo de incentivar las estructuras de las comunidades en relación con el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones sociales multidimensionales de los habitantes de la zona fronteriza (Cancillería de Colombia, 2019),² como una acción que se da entre las dos naciones y varias agencias estatales, que, mediante el fortalecimiento de la presencia del Estado.

Durante los años la OADB, ha beneficiado a 173.513 personas con 427.204 servicios de salud, según el informe presentado por la Armada de Colombia (2019). Este importante evento que busca reafirmar la soberanía nacional y estrechar lazos de hermandad entre ambos países, realiza su recorrido por los ríos Putumayo y Amazonas.

Tripulantes de ambas fuerzas navales navegan más de 2.000 kilómetros, durante más de 90 días, llevando atención médica en diferentes especialidades, actividades lúdico-recreativas y más de 180 toneladas de ayudas humanitarias a los habitantes de este territorio fronterizo (Armada de Colombia, 2019).

Esta operación involucra a más de 80 hombres y mujeres de la Armada de Colombia y personal civil; de igual manera, la Marina de Guerra del Perú involucra a más de 70 personas, entre militares y civiles, que forman parte de estas travesías, durante las cuales han recorrido la ribera de los ríos Putumayo y Amazonas, llegando a más de 60 puntos, entre veredas y corregimientos, de diversos municipios de Colombia y Perú, en su primera edición en 2007; y de 117 -59 de esas poblaciones son colombianas y 58, peruanas-, en sus últimas versiones, para beneficiar a más de 19.000 personas (Cancillería de Colombia, 2021).

Esta operación ha buscado integrar a más instituciones cada año, entre ellas la representación diplomática de Estados Unidos, particularmente apoyada por Colombia, varios ministerios y agencias gubernamentales que atienden asuntos de salud, seguridad social y protección de infancia y desarrollo sostenible, al igual que instituciones de educación, como el SENA, lideradas por la Fuerza Naval del Sur, apuntando al establecimiento de acciones en pro de la paz, las relaciones internacionales y la consolidación de escenarios de seguridad. Con Perú, ocurre lo mismo con el liderazgo de la Marina de Guerra y organizaciones gubernamentales de apoyo multidimensional.

Pasando por el establecimiento de la Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana (CVIPC), en el 1994, y la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza (Combifron), instalada en 2007, la OADB se presenta como un hito diplomático multidimensional de largo aliento, que busca seguir fortaleciendo y ampliando las áreas en las que pueden trabajar juntos, dentro del mantenimiento de una

buena cooperación internacional que les permita reafirmar las acciones conjuntas para superar las dificultades de seguridad que vive la región compartida.

Mediante el desarrollo de las campañas de sensibilización para contrarrestar los factores de inestabilidad en temas de seguridad multidimensional, se sigue buscando negarle el apoyo de los pobladores a las organizaciones al margen de la ley y al narcotráfico.

Seguridad multidimensional y desarrollo sostenible a partir de la OADB

La OADB tiene el compromiso de trabajar en campañas productivas e impulsar el desarrollo sostenible para garantizar resultados en los ámbitos económico, ambiental y social como beneficio para las comunidades. Con el progreso en la frontera colombo-peruana se garantizará una vida sana para los pobladores, la educación inclusiva como aporte a la generación de trabajo en la frontera, con lo cual se promueve la colaboración de nuevas instituciones que se han ido involucrando a lo largo de las trece versiones de la Operación.

Para la representación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el territorio, es necesario que los estamentos gubernamentales puedan fomentar alternativas de mejoramiento compartidas con las comunidades indígenas. Las acciones aisladas y parcializadas no pueden ser una constante y la desarticulación interinstitucional y social se presenta como una debilidad en la estrategia que se ha presentado, afectando el uso de los recursos destinados para la atención de los problemas. Según la ONU (2020, p. 6), los canales de comunicación deben ser mejorados, pues son la causa fundamental de la desarticulación mencionada. Se hace imperativo establecer, entonces, una comunicación efectiva para llevar lo que producen estas comunidades a los mercados del país.

Además, la OADB se ha enfocado en actividades relativas a la paz y las relaciones internacionales, así como a la defensa y la seguridad de las naciones en áreas de frontera, por lo cual lo más satisfactorio ha sido escuchar de parte de los mismos pobladores, según relatos de los integrantes de la Operación, que su calidad de vida les está cambiando, que se sienten más seguros, que los proyectos productivos que los gobiernos han impulsado en sus territorios les están dando un gran impulso para progresar económicamente y desarrollarse de manera sostenible.

De las 13 versiones de la OADB, se ha identificado que la decisión de los gobiernos de ambos países ha sido la de aumentar su presencia estatal en esta región tan alejada de las ciudades capitales y, a la vez, fomentar la vinculación institucional, tanto pública como privada, en esta gran labor, con el propósito de lograr articular proyectos sostenibles que permitan el fortalecimiento social y les brinden a las comunidades un crecimiento económico que expulse de sus territorios los cultivos ilícitos y disminuya el atractivo de participar en el narcotráfico, lo cual conduce a mejorar la seguridad.

La percepción del avance en materia de seguridad y desarrollo, desde la perspectiva de los pobladores de la región, es bastante alentadora. Según la poca información suministrada por los mismos pobladores a los integrantes de la Operación, aquello que identifican como el factor más difícil de asumir en las poblaciones que han estado bajo la presión y zozobra de las amenazas de los grupos al margen de la ley y del narcotráfico es tener contacto con personal de las instituciones del Estado y la Fuerza Pública por miedo a las represalias que puedan tomar estas organizaciones criminales, por lo cual, en un alto porcentaje, deciden guardar silencio y, en ocasiones, no recibir ninguna ayuda proveniente de los estados.

Sin embargo, gracias a la periodicidad de la OADB, que les ha ido brindando mayor respaldo, alineada con la misión, se han podido construir escenarios de confianza recíproca, ofreciéndole tranquilidad a los habitantes de esta región del país. La recurrencia de la OADB se muestra como una de sus grandes virtudes. Debido a esto, se ha logrado transformar la percepción de seguridad y desarrollo de los pobladores de la zona ribereña de los ríos Putumayo y Amazonas y ha aumentado la presencia estatal, principalmente en programas como la sustitución de cultivos ilícitos, con lo cual los pobladores han encontrado una nueva oportunidad laboral, produciéndose un incremento en la motivación para seguir trabajando y para erradicar totalmente de sus territorios estos cultivos.

A pesar de esto, se debe reconocer que falta mucho trabajo, y, más aún, por parte del Estado colombiano, en lo referente a las vías de comunicación, terrestres y fluviales, dado que les es muy poco rentable cultivar productos que deben ser comercializados en mercados de municipios fronterizos del departamento de Putumayo y ciudades como Leticia, en el departamento de Amazonas, desde donde son transportados al resto del país y fuera de este, ocasionando sobrecostos por los precios de los fletes y la intermediación. En contraparte, los pobladores perciben el cultivo y venta de la hoja de coca como una opción importante, ya que las organizaciones ilegales se las compran directamente en sus casas, y pagan muy bien el producto.

Dentro de lo expuesto en este apartado del presente capítulo es importante indicar que la cooperación binacional ha evolucionado entre Colombia y el estado peruano en la última década desde una visión más integral (ZIF, OADB) a un enfoque más operativo y sectorial (inteligencia, acciones policiales/militares desde 2022-2025). Donde los controles fronterizos, el combate a estructuras criminales, y la mejora de

condiciones sociales han sido constantes como se ha manifestado a lo largo de este escrito.

Así las cosas, la agenda actual muestra un fuerte énfasis en inteligencia, lucha contra el crimen organizado y operaciones binacionales en territorio amazónico, que a continuación en la tabla 1 son descritas.

Tabla 1 Últimos acuerdos e iniciativas en materia de seguridad entre Colombia y Perú (2010–2025)

Fecha	Acuerdo / Iniciativa	Descripción
2013–2015	Plan Binacional de Integración Fronteriza (ZIF)	Establece un instrumento técnico-político para implementar proyectos transfronterizos: salud, agua, educación y seguridad pública. En 2015 se creó el Fondo de Desarrollo ZIF para financiar acciones hasta 2021 (cancilleria.gov.co).
2013–2019	Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional (OADB / “ComBifron”)	Operación conjunta en zona Putumayo–Amazonas, coordinada entre fuerzas armadas y civiles para combatir grupos ilegales y mejorar condiciones de vida.
2015	II Gabinete Binacional	Se firma el Acuerdo para creación del Fondo ZIF (vigente hasta 2021), consolidando agenda de desarrollo y seguridad.
2017	III Gabinete Binacional	Revisión de compromisos del Plan ZIF y seguimiento desde el marco de integración binacional.
2022	VI Gabinete Binacional	Alineamiento del Plan de Acción de Pucallpa (2019) con Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y refuerzo de seguridad en zonas vulnerables pos-COVID.
2025	Encuentro de cancilleres en Lima	Se renueva compromiso estratégico: cooperación en seguridad y crimen organizado, implementación del Plan de Acción Resolutivo CAN-2024.
2025	XXXIII Comisión Binacional Fronteriza	Se consolida la cooperación en inteligencia y seguridad, con participación policial y militar.
2025	Ingreso temporal de embarcaciones militares colombianas a Perú	Autorización para ingreso al puerto de Iquitos de ARC Leticia y Vladimir Valeck Moure, para operaciones binacionales en Amazonas.

Fuente: Autor

De acuerdo a lo evidenciado en la anterior tabla, el análisis de los acuerdos e iniciativas desarrollados entre Colombia y Perú entre 2010 y 2025 evidencia una evolución sostenida y estratégica en la cooperación bilateral en materia de seguridad y desarrollo fronterizo. Desde la implementación del Plan Binacional de Integración Fronteriza (ZIF) hasta las recientes acciones del año 2025, se observa una tendencia

hacia la consolidación de mecanismos conjuntos que integran componentes sociales, institucionales y militares con una visión de seguridad multidimensional.

La creación del Fondo ZIF, la ejecución de operaciones binacionales como la OADB/“ComBifron” y el fortalecimiento de los gabinetes binacionales han permitido establecer una estructura operativa flexible pero coherente, capaz de adaptarse a desafíos contemporáneos como el crimen organizado, la migración irregular, la presencia de grupos armados ilegales y los efectos de la pandemia de COVID-19. Estas iniciativas no solo han contribuido a reforzar la seguridad en zonas críticas como la región Putumayo–Amazonas, sino que también han fomentado condiciones para el desarrollo sostenible, la confianza institucional y la gobernanza transfronteriza.

En conjunto, estos esfuerzos consolidan un modelo de colaboración binacional que ha pasado de ser reactivo a propositivo, articulando la presencia estatal, la inversión social y la seguridad operativa en la región. Esto permite concluir que Colombia y Perú han avanzado hacia un paradigma de seguridad fronteriza centrado en el desarrollo humano, la corresponsabilidad estatal y la integración regional, elementos clave para enfrentar los desafíos actuales y futuros en sus zonas limítrofes.

[T1] Diagnóstico de la cooperación entre Colombia y Perú frente a las necesidades de apoyo en seguridad en la frontera

La cooperación entre Colombia y Perú en materia de seguridad en la frontera amazónica ha adquirido una relevancia estratégica en los últimos años, especialmente en contextos donde las amenazas transnacionales como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, la deforestación y el crimen organizado han afectado gravemente las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas. En este sentido, uno de los principales retos compartidos por ambos países es garantizar una presencia estatal efectiva que permita

asegurar la soberanía territorial, fomentar el desarrollo sostenible y proteger los derechos de las comunidades vulnerables, en particular las poblaciones indígenas asentadas a lo largo del río Putumayo.

Desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), uno de los principales desafíos que enfrenta esta cooperación es la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional y social. Las intervenciones aisladas y fragmentadas no solo resultan ineficaces, sino que además dificultan el aprovechamiento de los recursos disponibles para atender los problemas estructurales de la región.

De acuerdo con el informe de la ONU (2020), los canales de comunicación entre las instituciones gubernamentales y las comunidades locales requieren una mejora sustancial, ya que su deterioro es una de las causas principales de la desarticulación que persiste en las estrategias binacionales. Una comunicación fluida y bidireccional es esencial no solo para comprender las necesidades del territorio, sino también para facilitar la participación activa de los pueblos indígenas y campesinos en los procesos de desarrollo.

La percepción de los pobladores respecto al avance en seguridad y desarrollo presenta una dualidad importante. Por un lado, muchos reconocen mejoras en las condiciones de vida, pero, por otro, persiste el temor de relacionarse abiertamente con representantes del Estado y de la Fuerza Pública debido al riesgo de represalias por parte de los grupos armados ilegales. Esta situación de desconfianza institucional ha sido una constante en las regiones históricamente abandonadas, donde el control territorial ha sido ejercido durante décadas por estructuras criminales. Sin embargo, gracias a iniciativas como la Operación Binacional de Ayuda y Desarrollo (OADB), implementada entre Colombia y Perú, se ha logrado avanzar en la construcción de escenarios de confianza y legitimidad institucional.

La Fuerza Naval del Sur de Colombia, con sede en Puerto Leguízamo, Putumayo, ha desempeñado un papel clave en esta tarea. A través de patrullajes fluviales permanentes en los ríos Putumayo, Caquetá y Amazonas, y la prestación de servicios básicos en salud, educación, justicia y registro civil, se han generado espacios de interacción positiva con la población civil. Estas acciones, alineadas con la misión de la Armada Nacional de Colombia, buscan no solo brindar seguridad, sino también demostrar la presencia activa del Estado en regiones históricamente desatendidas.

La cooperación binacional entre Colombia y Perú no es nueva. A pesar de que en el siglo XX las relaciones entre ambos países estuvieron marcadas por conflictos fronterizos, como la guerra de 1932-1933 y la posterior firma del Tratado Lozano-Salomón, a lo largo del tiempo estos países han consolidado mecanismos institucionales que promueven la resolución pacífica de controversias y el fortalecimiento del diálogo diplomático. De hecho, tras la guerra, las relaciones bilaterales experimentaron un proceso sostenido de fortalecimiento que permitió la creación de espacios de cooperación en materia de seguridad, desarrollo e integración fronteriza.

Actualmente, los dos países participan activamente en una diversidad de mecanismos de articulación binacional y regional. Entre ellos destacan los Comités de Frontera, la Comisión Binacional de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia (ZIF), el Plan Operativo Anual Binacional (POAB), la Comunidad Andina (CAN), el Mecanismo 2+2 (diálogo político y de defensa), y más recientemente el Plan de Acción Resolutivo aprobado por la CAN en enero de 2024. Todos estos instrumentos reflejan un compromiso conjunto por abordar de manera estructural los desafíos comunes, a través de enfoques que integren la seguridad y el desarrollo sostenible.

Uno de los principales aportes de la OADB ha sido precisamente la vinculación del enfoque de seguridad multidimensional con los objetivos del desarrollo humano. El

medioambiente, la seguridad ciudadana, el acceso a servicios básicos, la protección de los recursos naturales, la salud, el transporte y la educación son considerados componentes inseparables en la construcción de una frontera segura. Esta visión integral permite responder a las múltiples amenazas que se presentan en la región, entre ellas el narcotráfico, el tráfico de personas, la tala ilegal y el cambio climático.

No obstante, la implementación de estas políticas no está exenta de limitaciones. Uno de los principales desafíos es la articulación efectiva de las entidades del nivel nacional con los gobiernos locales e intermedios. Muchas veces, las decisiones adoptadas en las capitales de ambos países no logran traducirse en acciones concretas en el territorio, debido a la falta de recursos, capacidades técnicas o voluntad política en los niveles subnacionales. Esto genera una desconexión que debilita la cooperación binacional y limita su impacto real en la vida de las comunidades fronterizas.

Además, persisten problemas relacionados con la presencia intermitente del Estado en algunas zonas de difícil acceso, lo cual es aprovechado por organizaciones criminales que buscan imponer su control sobre el territorio. La presencia estatal debe ir más allá del componente militar o policial e incluir servicios sociales integrales que contribuyan a dignificar la vida de los habitantes. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y la participación activa de las comunidades son factores determinantes para consolidar la seguridad y el desarrollo.

En cuanto al fortalecimiento del intercambio de inteligencia y las operaciones conjuntas, Colombia y Perú han venido avanzando con pasos firmes, especialmente en áreas de monitoreo fluvial, control del narcotráfico y vigilancia de las rutas ilegales. Sin embargo, se requiere mayor inversión en infraestructura tecnológica y logística, así como un enfoque más amplio en la protección de los derechos humanos durante las operaciones de seguridad. La cooperación en inteligencia debe orientarse tanto a la

represión del delito como a la prevención y desarticulación de las economías ilegales que alimentan el conflicto.

En el ámbito regional, ambos países han reiterado su compromiso con el fortalecimiento de mecanismos multilaterales como la Alianza del Pacífico, la CELAC y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), reconociendo que la seguridad en la Amazonía no puede abordarse de manera aislada. La protección de este ecosistema estratégico requiere una visión común que articule intereses nacionales con objetivos ambientales y sociales de carácter regional. La cooperación en la Amazonía debe considerar, además, los impactos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas.

En conclusión, la cooperación entre Colombia y Perú en materia de seguridad fronteriza ha mostrado avances significativos, particularmente en la articulación de esfuerzos militares, sociales y ambientales. Sin embargo, para que esta cooperación sea verdaderamente sostenible y transformadora, es necesario profundizar en la coordinación institucional, fortalecer la participación comunitaria y garantizar una presencia estatal integral que responda de manera efectiva a las múltiples dimensiones del problema. Solo así será posible consolidar una frontera segura, próspera y respetuosa de los derechos humanos.

Conclusiones

La frontera colombo-peruana representa un espacio geoestratégico crítico para Colombia, donde confluyen amenazas como el narcotráfico, la minería ilegal y el crimen transnacional. La debilidad institucional en la zona, sumada a la baja presencia estatal, ha permitido el fortalecimiento de actores ilegales. Ante ello, la seguridad

fronteriza exige una estrategia integral y sostenida que articule la defensa territorial con el desarrollo humano y la cooperación binacional efectiva.

La excesiva centralización del Estado ha impedido que los acuerdos binacionales se materialicen en soluciones reales. La geopolítica regional exige descentralizar la gobernanza, fortalecer capacidades locales y dotar de autonomía a los actores en frontera para ejecutar acciones estratégicas que integren seguridad, desarrollo y legitimidad institucional.

Las iniciativas como la OADB y la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) evidencian avances en la construcción de una diplomacia de seguridad colaborativa. Sin embargo, su impacto ha sido limitado por problemas de continuidad, coordinación institucional y escasa inversión. Para consolidar una estrategia geopolítica regional, Colombia debe priorizar alianzas sostenibles con Perú y Brasil, integrando agendas ambientales, sociales y de defensa en el marco de una seguridad compartida.

Colombia debe fortalecer su estrategia de inteligencia conjunta con Perú para enfrentar economías ilícitas que amenazan la soberanía en la Amazonía. La cooperación militar no puede limitarse a la acción represiva, sino que debe anticipar riesgos mediante inteligencia geoestratégica y tecnología. Así, la defensa nacional se redefine no solo como resguardo de fronteras, sino como un componente esencial de la seguridad regional y la estabilidad sudamericana.

[T1] Referencias (APA séptima edición)

Acta Final. (2011). X Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana.

Ávila Sánchez, V. C. (2017, enero-junio). La guerra entre Colombia y Perú (1932–1934). Una perspectiva desde la prensa venezolana. *Tiempo y Espacio*, 35(67), 151–175. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6175402>

Armada de Colombia. (2019, 22 de julio). Culminó con éxito la actividad de bienestar más importante de la Amazonía colombiana. <https://www.armada.mil.co/es/content/culmino-con-exito-actividad-bienestar-mas-importante-amazonia-colombiana>

Cancillería de Colombia. (2019, 17 de mayo). Inició la jornada binacional Colombia-Perú. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/inicio-jornada-binacional-colombia-peru>

Cancillería de Colombia. (2021a). Plan de Acción para la seguridad fronteriza entre el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia y los Ministerios de Defensa y del Interior del Perú. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/plan_seguridadfronteriza.pdf

Cancillería de Colombia. (2021, 19 de marzo). Frontera Terrestre Colombia-Perú. <https://www.cancilleria.gov.co/frontera-terrestre-colombia-peru>

Cancillería de Colombia. (2021, 22 de marzo). Seguridad y Defensa. <https://www.cancilleria.gov.co/en/integracion-fronteriza-brasil-ecuador-y-peru>

Departamento de Acción Integral Fuerza Naval del Sur. (2019). Estadísticas generales Operación Binacional Colombia-Perú, 2007–2019. https://www.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_gestion_arc_-_2019.pdf

Decreto 0211 por el cual se crea la Comisión Administradora Nacional del Convenio de Cooperación Aduanera Colombo-Peruana [Decreto de 0211]. *Diario Oficial* No. 40.320. <http://ccamazonas.org.co/documentos/decreto211.pdf>

Equipo de Modelación y Niveles de Referencia Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. (2018). Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional 2005–2015. FAO, MASD & IDEAM. <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023780/Caracterizacion.pdf>

Foro Brasileño de Seguridad Pública. (2021). Cartografías das violências na região amazônica.

García, A. (2021, 8 de septiembre). ¿Quiénes son los disidentes de las FARC que tomaron el control del narcotráfico en Colombia? Infobae.

<https://www.infobae.com/america/colombia/2018/09/08/quienes-son-los-disidentes-de-las-farc-que-tomaron-el-control-del-narcotrafico-en-colombia/>

Gleditsch, K., Skrede, I., & Schultz, K. (2008). Lucha en casa, lucha en el extranjero: Cómo las guerras civiles conducen a disputas internacionales. *Revista de Resolución de Conflictos*, 52(4), 479–506.

González-Cuenca, D., & Rodríguez, E. (2018). Desarrollo de potencialidades fronterizas de Colombia en el posconflicto: una oportunidad para la gobernanza de la región Andina. En D. Calderón & D. Palma (Eds.), *Gobernanza Multidimensional* (pp. 167–186). Ediciones USTA.

Guerrero, M., & Gutiérrez, G. (2018). Planeamiento estratégico para la provincia Putumayo–Loreto [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12628/GUERRERO_GUTIERREZ_PLANEAMIENTO_PUTUMAYO.pdf

Hurtado, A. M., & Aponte, J. (2017). ¿Hacia un gobierno transfronterizo? Explorando la institucionalidad para la “integración” colombo-peruana. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 70–89. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a04>

Hurtado de Barrera, J. (2002). *El proyecto de investigación holística*. Bogotá: Cooperativa Editorial.

Informe Internacional de la Auditoría en Cooperación. (2008). *Plan Colombo Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo-PPCP-1998–2008*.

Landa, C. (2007). *Constitución Política del Perú 1993: Sumillas. Reformas Constitucionales. Índice analítico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

León, R. (2018). Fuego cruzado en el Putumayo. *El Comercio*. <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/fuego-cruzado-en-la-frontera-delputumayo-ecpm/index.html>

López, N., & Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *CIDOB d’Afers Internacionals*, (111), 79–104. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/111/economias_ilicitas_y_orden_social_la_frontera_de_peru_brasil_y_colombia

Ministerio de Defensa Nacional. (s.f.). *Política de Defensa y Seguridad (PDS)*.

Ministerio de Defensa Nacional. (2021, 20 de mayo). *Planes Operativos Anuales Binacionales: instrumento y mecanismo de cooperación*. Comando General de las

Fuerzas Militares de Colombia. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/planes-operativos-anales-binacionales-instrumento-y-mecanismo-de-cooperacion>

Novak, F., & Namihas, S. (2011). Las relaciones entre Perú y Colombia. Perú-Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo. Konrad Adenauer Stiftung. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). Plan de Acción Triple Frontera Amazónica. Colombia-Brasil-Perú. Humanitarian Response. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/plan_de_accion_triple_frontera_vf.pdf

Pardo, R., & Carvajal, L. (2004). Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. En Londoño, P. (Ed.), *Violencia, paz y política exterior en Colombia* (pp. 153–233). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pécaut, P. (2023). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin multas?* Editorial Norma.

Phillips, T. (2022). Revealed: Brazil goldminers carve illegal ‘Road to Chaos’ out of Amazon reserve. *The Guardian*.

Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP). (1998).

Schettini, P., & Cortazzo, I. (2016). *Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53686>