“La red fluvial como eje neuronal del desarrollo regional: Retos y Posibilidades en la Cuenca del Río Putumayo”

“The river network as a neural axis of regional development: Challenges and Possibilities in the Putumayo River Basin”

Capitán de Corbeta Jorge Luis Malaver Barón
Graduado de la Escuela Naval del Perú en el año 2007, graduado de la calificación de Guerra de Superficie en el año 2009, actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Maniobras del B.A.P Unión. Ha servido en diversos buques de superficie de la Comandancia de la Fuerza de Superficie y la Flotilla Fluvial de la Amazonía. Ha ejercido el comando de unidad en dos oportunidades: B.A.P. Noguera en el año 2014 y B.A.P. Río Putumayo II en el año 2019. Ha sido oficial encardo del B.A.P. Marte en el año 2018. Ostenta el grado académico de Bachiller en Ingeniería Industrial por la Universidad de Piura, Licenciado en Ciencias Navales por la Escuela Naval, Diplomado en Ingeniería de Control y Automatización por la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha completado satisfactoriamente el curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval año 2021

Capitán de Corbeta Hernán Ponce Gálvez-Durand
Graduado de la Escuela Naval del Perú en el año 2008, calificado en Guerra de Superficie e Inteligencia. Ha servido en diversas unidades de combate de la Fuerza de Superficie en el área de operaciones. Ha ejercido el comando del B.A.P. Caloyeras (ACA-111) en el año 2015. Ostenta el grado académico de Licenciado en Ciencias Marítimas Navales por la Escuela Naval del Perú, Postgrado en Ingeniería y Gestión de Telecomunicaciones en al Universidad Nacional de Ingeniería, Maestría en Administración Marítima y Portuaria en la Universidad Nacional del Callao y en Estrategia Marítima en la Escuela Superior de Guerra Naval.

Resumen: La distribución del origen del PBI nacional por regiones naturales en el Perú es de 52,6 % y solo el 5,2 % pertenece a la selva. Esto se puede atribuir a la falta de corredores económicos que integren las grandes ciudades en la Amazonía. La región Loreto se caracteriza por la red fluvial que conecta geográficamente los centros de desarrollo poblacional, los cuales permiten intercambiar sus productos en un mercado determinado mediante la oferta y la demanda, y así contribuir con el PBI, a excepción de la cuenca del Putumayo.
El objetivo del presente artículo es proponer, desde un enfoque académico, una estrategia para habilitar la cuenca del Putumayo como eje neuronal de desarrollo regional, empleando el método propuesto en el Manual de Estrategia de Seguridad

Nacional de Estados Unidos (NWC-2020). Para tal efecto, se tomó como directiva inicial de planeamiento el Plan Bicentenario del Perú. Con ese fin, durante el viaje de estudios del Programa Académico de Comando y Estado Mayor de 2021 de la Escuela Superior de Guerra Naval, se realizaron un serie de entrevistas a autoridades militares y civiles que enriquecieron el método.
Finalmente, se pone en evidencia la importancia de cómo el planeamiento estratégico para presentar una iniciativa que permita la integración de las instituciones identificadas para habilitar la cuenca del río Putumayo como eje neuronal de desarrollo regional, requiere de una metodología y secuencia lógica, que interrelacione los fines generales con los medios disponibles; es decir, elementos, instituciones y capacidades del Estado. Asimismo, la necesidad de integrar con infraestructura vial y de comunicaciones a la provincia del Putumayo a través de la integración multimodal empleando la vía Puerto Arica-Flor de Agosto, a fin de unir las cuencas de los ríos Putumayo y Napo.

Palabra clave: Putumayo, Flor de Agosto, Puerto Arica, Desarrollo Regional, Plan Bicentenario, eje neuronal, Manual de Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, integración multimodal.

Abstract: *The distribution of the origin of the national GDP by natural regions in Peru is 52.6%, of which only 5.2% belongs to the Jungle. This can be attributed to the lack of economic corridors that integrate the big cities in the Amazon. Likewise, the Loreto region is characterized by the fluvial network that geographically connects the population development centers, which allow to exchange their products in a given market through supply and demand and thus contribute to the GDP, with the exception of the Putumayo basin.*
The objective of this article is, from an academic perspective, to propose a strategy to enable the Putumayo basin as a neural axis of regional development, using the method proposed in the National War College of the USA (NWC-2020). To this end, the Bicentennial Plan of Peru was taken as the initial planning directive. For which, during the study trip of the Naval Command College Class of 2021 of the Peruvian Naval War College, a series of interviews were conducted with military and civilian authorities that enriched the method.
Finally, the importance of how strategic planning is highlighted to present an initiative that allows the integration of the institutions identified to enable the Putumayo River basin as a neural axis of regional development, requires a methodology and logical sequence, which interrelates the general purposes with the available means, that is, elements, state institutions and capacities. As well as, the need to integrate with roads and communications infrastructure to the province of Putumayo through multimodal integration using the Puerto Arica – Flor de Agosto road, thus linking the basins of the Putumayo and Napo rivers.

Keybords: *Putumayo, Flor de Agosto, Puerto Arica, Regional Development, Bicentennial Plan, Neural Axis, Manual of the National War College of the USA, Multimodal Integration.*

Introducción

De acuerdo con el Plan Bicentenario[1], existe una marcada concentración espacial de la producción, la renta, el empleo y los servicios en la capital y un desarrollo desigual entre los departamentos de la costa, sierra y selva. La distribución del origen del PBI nacional por regiones naturales en el Perú es de 52,6 % en Lima, 27,3 % en la costa, 14,9 % en la sierra y solo el 5,2 % en la selva. Esto se puede atribuir a la falta de corredores económicos respecto a las grandes ciudades en la Amazonía.



Figura 1. Mapa de clasificación de ciudades e identificación de corredores económicos
Nota. Tomado de Plan Bicentenario (p. 197)

En la selva, la Región Loreto se caracteriza por la red fluvial que forman sus principales ríos: Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas, así como sus afluentes: Morona, Tigre, Napo, Yavarí y Putumayo. Red fluvial que conecta geográficamente con los centros de desarrollo poblacional o ciudades mayores (Iquitos) con los cuales pueden intercambiar sus productos en un mercado determinado mediante la oferta y la demanda y así contribuir con el PBI, a excepción de la cuenca del Putumayo.

1. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN. Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. Lima: CEPLAN. Disponible en: https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf

Geográficamente, para acceder al río Putumayo desde el puerto de Iquitos se debe realizar una navegación aguas abajo hasta la triple frontera en Santa Rosa (Perú), Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). Luego, de acuerdo con los permisos migratorios previamente solicitados, se debe ingresar a aguas de jurisdicción brasileras desde Tabatinga (en el río Amazonas) hasta Ipiranga (en el río Putumayo), seguir en aguas de jurisdicción colombiana desde la comunidad de Tarapacá hasta el poblado de Primavera (ambos en el río Putumayo), para finalmente volver a ingresar a las aguas de jurisdicción nacional en la comunidad de El Álamo en el mismo río Putumayo.

El objetivo del presente trabajo de investigación es, desde un enfoque académico, proponer una estrategia para habilitar la cuenca del Putumayo como eje neuronal de desarrollo regional, empleando el método propuesto en el manual de estrategia de seguridad nacional (NWC-2020). Para tal efecto, se toma como directiva inicial de planeamiento el Plan Bicentenario. Asimismo, durante el viaje de estudios se realizaron entrevistas que se presentan en los agradecimientos.

Antecedentes

En los años 80, en el gobierno del presidente Fernando Belaunde, se inició un proyecto de construcción de infraestructura terrestre (carretera asfaltada) para unir Puerto Arica (Napo) con río Algodón (45 km) y río Algodón con Flor de Agosto (Putumayo) (24,5 km), con una extensión total de 69,5 km, tal como muestra la figura 2.



Figura 2. Mapa de carretera afirmada Puerto Arica (Río Napo) a Flor de Agosto (Río Putumayo). Adaptado del Instituto Geográfico Nacional, cartografía básica fundamental del Perú.

Esta carretera se encuentra avanzada en un 72 % y desde 1989 las obras están paralizadas, pero con avance físico a nivel de subrasante (carretera afirmada) concluidas al 100 %, como se aprecia en la figura 3.



Figura 3. Estado actual de la carretera afirmada Puerto Arica – Flor de Agosto.
Nota. Tomado de SPDA, Actualidad ambiental.

Luego de restricciones y limitaciones para buscar integrar la cuenca del Putumayo, en noviembre de 2017 el GORE-Loreto dio inicio al proyecto de infraestructura vial: carretera Bellavista - Mazan - Salvador - El Estrecho, proyecto que abarca 188 km de construcción y 1,500 millones de soles. El proyecto está conformado por cuatro tramos de los cuales solo el primero está en ejecución sin concluir -desde el 2017- y corresponde a la vía de Bellavista - Puente Nanay - Santo Tomás. Los siguientes tramos se encuentran en fase de estudio, impacto ambiental y preparación del expediente técnico. Al respecto la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha expresado el impacto ambiental y cultural que generaría principalmente el tramo de El Salvador a El Estrecho afectando más de 800 mil hectáreas de bosque protegido y afectaría a los pueblos indígenas de etnia Maijuna y Kichwa en las áreas de conservación regional de Maijuna Kichwa y Ampiyacu Apayacu.



Figura 4. Proyecto de infraestructura vial: carretera Bellavista - Mazan - Salvador - El Estrecho. Adaptado de SPDA - Actualidad Ambiental.

Por otro lado, la DRCT-Loreto elaboró en 2017 el Proyecto de Inversión Pública SNIP 288726 denominado "Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Puerto Arica, río Napo-Flor de Agosto, río Putumayo", con un monto de 286 millones de soles. El objetivo central era lograr la integración vial terrestre de la cuenca del Putumayo y mejorar el desarrollo fronterizo regional, al trabajar sobre el proyecto ya existente (carretera afirmada) iniciado en la década de 1980. Este proyecto está desactualizado, debido al cambio de la nueva metodología y la elaboración de proyectos de inversión en el sistema "Invierte.pe" (2018), por lo cual debe ser reformulado y presentado ante la Programación Multianual de Inversiones 2022.

Método

La lógica estratégica presentada en el manual del NWC-2020 nos permite seguir los pasos para determinar una estrategia que proponga cómo las instituciones identificadas pueden habilitar la cuenca del río Putumayo como eje neuronal de desarrollo regional, basadas en los elementos fundamentales de situación estratégica, fines, medios, modos y evaluación costo-riesgo-viabilidad.

Análisis de la Situación Estratégica

Supuesto: definido como asunciones lógicas que permitirán continuar con el planeamiento: (1) Debido a la controversia del estudio de viabilidad e impacto ambiental para los tramos consecuentes del proyecto carretera Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho, su ejecución se dilatará a un mediano plazo (10 años) o serán improcedentes. (2) Existen recursos económicos disponibles en el Presupuesto General de la República (PGR-MTC) para llevar a cabo el "Proyecto de rehabilitación y mejoramiento de la carretera Puerto Arica, río Napo-Flor de Agosto".

Planteamiento del problema: el aislamiento de la cuenca del río Putumayo origina falta de desarrollo integral, crecimiento de actividades ilícitas y dificultad de abastecimiento sostenido para las estaciones y puestos fronterizos de control, vigilancia y presencia del Estado, lo que afecta directamente a la población habitante.

Contexto internacional: en el Tratado de Cooperación Amazónica (1979), los gobiernos de Colombia y el Perú decidieron "Otorgar la máxima prioridad y dinamismo a una política de cooperación amazónica". En el marco de dicho tratado, en 1998 se acordó llevar a cabo el Plan Colombo-Peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo, cuyos objetivos orientados al presente trabajos fueron: lograr el desarrollo integral y sostenible de la región e incorporar plenamente el área a la actividad económica y productiva de Colombia y el Perú. Esta iniciativa dio origen al Proyecto Especial de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo de Perú (PEDICP).

El PEDICP es un institución especializada en la ejecución de proyectos regionales y binacionales para integrar las fronteras de la región Loreto con el país y promotora del desarrollo del mercado fronterizo. Para ello, establece mecanismos y ejecuta acciones de carácter económico y social, con participación de instituciones públicas, municipalidades provinciales y distritales, entidades privadas, organizaciones sociales y de pueblos indígenas, a fin de promover el desarrollo integral y sostenible de la zona fronteriza de la cuenca del Putumayo. Sin embargo, debido a la ausencia de las entidades del Estado y el aislamiento propio de la cuenca, desde 2017 las cinco instalaciones presentes en el río Putumayo se encuentran abandonadas[2].

2. Malaver, Jorge. Informe final de Campaña de Acción Social con Sostenibilidad. Primera. Segunda. Tercera. Comando Operacional de la Amazonía. 2019.

Las bandas emergentes y las criminales que operan en la cuenca del Putumayo son los Grupos Armados Residuales Organizados (GAOR). Durante los últimos años, la zona del Alto Putumayo se ha convertido en uno de los puntos vulnerables para el Perú, debido a la presencia eventual de los GAOR en algunas comunidades nativas (Tres Fronteras, Soplín Vargas, Puerto Lupita, Santa Mercedes) de esta zona fronteriza. Así, han incentivado al desarrollo de actividades ilícitas, considerada la principal fuente de ingreso económico para el poblador peruano de esa provincia, vinculadas con el tráfico ilícitos de drogas y el cobro de cupos, enquistado en la frontera con el Perú.

De acuerdo con el estudio de la UNODC ("Monitoreo de cultivo de hoja de coca en el Perú 2017") el 12 % de la producción de cocaína del Perú se realiza en toda la cuenca del Putumayo. La estimación de la superficie de hoja de coca producida es de 1376 ha (2017) y presenta una variación anual del 25 % en aumento. La hoja producida y procesada es adquirida y traficada por los GAOR C-48 y GAOR C-1 que operan en la cuenca del Putumayo. Informes de inteligencia evidencian que en los últimos años habría presencia del cártel de Sinaloa, que tendría confrontación con los grupos colombianos, todo esto es desmedro del desarrollo de la cuenca.

Contexto nacional, la cuenca del Putumayo es considerada por la sección de inteligencia de COMOPERAMA como el principal corredor de movilidad, donde se desarrollan diversas actividades ilícitas como el tráfico de drogas, de armas, de combustible, de madera y de insumos químicos para el procesamiento de droga. También hay presencia de las dragas que realizan la extracción ilegal de oro, cuyos financiamientos son destinados para los GAOR y las organizaciones de narcotraficantes asentados en esta región. Estas organizaciones no pueden ser controladas debido a la escasa presencia de los Estados en la zona fronteriza binacional, y continúan incrementándose y fortaleciéndose debido al alto grado de inseguridad, como la corrupción de funcionarios, lavado de activos, sicariato, entre otras acciones criminales.

El Programa Nacional PAIS del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en coordinación con la Marina de Guerra (COMOPERAMA), desarrolla en forma anual cinco campañas de acción social en la cuenca del Putumayo, donde brinda y acerca los servicios del Estado a las comunidades asentadas en la margen del río. En ese sentido, mantienen actualizado un padrón general por familias y habitantes en su ámbito de intervención. Según este documento, son 9174 personas las que se enmarcan en la delimitación del problema presentado.

El sistema "Invierte.pe" permite la ejecución de inversiones IOARR simplificadas ante la existencia de un activo estratégico (carretera afirmada). A diferencia de un proyecto de inversión, que toma más tiempo y aprobación, este tipo de ejecución permite una formulación, registro y aprobación.

Restricciones: (1) La reducción del PGR producto de la pandemia que se ve reflejado en la disminución del presupuesto regional. (2) El tiempo que se dispone para lograr la habilitación de la cuenca del Putumayo para evitar que las actividades ilícitas siguen en aumento.

Interés nacional, tomando como referencia el acuerdo nacional, se define el interés para el presente ensayo como la promoción del desarrollo regional de la cuenca del Putumayo. En concordancia a los intereses nacionales reflejados en el Plan Bicentenario, la valoración del interés asignada es de "importante" (NWC-2020). Es decir, el Estado se debilitaría si no actúa para combatir las amenazas, por lo cual habrá un balance entre el costo-riesgo para cumplir el objetivo estratégico.

Amenazas, se identifican las amenazas de la tabla 1 como aquellas que afectan directamente al interés en juego presentado anteriormente. Luego, se realiza una ponderación basada en la capacidad (de la amenaza) por la probabilidad (de ocurrencia) por la vulnerabilidad (propia), donde el mayor valor permitirá dar la amenaza a priorizar.

Amenazas	Capacidad (1-5)	Probable (1 al 3)	Vulnerable (1 al 5)	Total
Acceso confinado al río Putumayo	5	3	5	75
Inadecuado aprovisionamiento sostenido en las entidades del Estado	4	3	4	48
Actividades ilícitas	4	2	4	32

Tabla 1. Ponderación de las principales amenazas al desarrollo de la cuenca del Putumayo.

Oportunidades, la implementación de las acciones estratégicas presentadas en el ensayo brindarán la oportunidad de:

a. Aperturar un corredor económico de desarrollo regional al permitir el flujo económico y social: transporte de personas, transporte de carga y provisiones de servicios.

b. Brindar una mayor participación de la PEA de la cuenca del Putumayo en el valor agregado bruto de la región de Loreto y posterior PBI nacional.

c. Ejercer el control, la vigilancia y la presencia sostenida de las instituciones fronterizas del Estado.

Definir los fines deseados

Objetivo general, : de acuerdo con el Objetivo 5 del Plan Bicentenario, se puede inferir como objetivo general el logro del desarrollo integral y sostenible en la cuenca del Putumayo.

Objetivos estratégicos: (1) Lograr la integración multimodal entre las cuencas de los ríos Putumayo y Napo. (2) Impulsar el sostenimiento logístico de las entidades del Estado fronterizas. (3) Promover la producción y comercio de productos de la zona.

Identificar y/o desarrollar los medios

Elementos de poder, son aquellos que proporcionan la base de donde emana el poder de un Estado y permitirán alimentar en forma constante a las instituciones e instrumentos para cumplir los objetivos estratégicos. Los principales elementos de poder identificados para establecer las acciones estratégicas son:

- **Economía:** existe gran disponibilidad de suelos aptos para cultivos y bosques productivos con especies promisorias (90 % de área aprovechable). En cuanto a la actividad agrícola, se puede intensificar los cultivos de yuca, cacao, piña, papaya, palta, limón, camu camu, aguaje, hungurabi y otros frutos amazónicos. El tramo comprendido entre El Estrecho y Güeppí es el que ofrece las mejores condiciones para el cultivo, por tratarse en su mayor parte de tierras no inundables[3].

3. Vásquez, Iván. "Loreto: la región más aislada". Gestión. 2018. Disponible en: http://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/Perú-regional-1-Loreto-19-04-2013.pdf

- **Industria:** se encuentra en un incipiente nivel de desarrollo. La transformación de los productos forestales constituye la rama principal de esta actividad de la región. Otros rubros de manufactura están conformados principalmente por la industria alimentaria. La industrialización, en general, se ha visto sumamente limitada por la falta de infraestructura y las dificultades en el abastecimiento de energía eléctrica, sin contar con el difícil acceso al crédito, los altos costos de transporte y el reducido mercado interno que representan los pobladores de la región, ya que, como se ha dicho, es una de las zonas con menor densidad demográfica[4].

- **Infraestructura:** en la cuenca del Putumayo existe capacidad instalada del Estado a través de las bases y puestos de control fluvial del Ejército y la Marina. En adición, existen cinco tambos, ocho puestos de vigilancia fronterizos de la PNP, cinco centros PEDICP y red de atención de salud El Estrecho con una flota de lanchas fluviales para las evacuaciones médicas. Asimismo, la Marina de Guerra cuenta con dos buques tipo PIAS y con cuatro embarcaciones de aprovisionamiento logístico (motochatas). Por su parte, el Ejército del Perú ha adquirido tres embarcaciones fluviales de transporte de combustible, dos de transporte logístico y una de transporte de agua, construidas por el SIMAI.

- **Capital humano:** de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2020 la provincia de Putumayo en la región Loreto contaba con una población de 9174 personas[5], quienes contribuirían a la PEA. En adición, COMOPERAMA dispone del personal militar entrenado, capacitado y con experiencia en navegación fluvial de aguas poco profundas y meándricas para realizar el aprovisionamiento logístico sostenido en la cuenca.

- **Recursos naturales:** la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura constituyen la tercera actividad productiva departamental en orden de importancia. Según su aporte al valor bruto de la producción agrícola departamental, destacan la yuca, el plátano, el arroz cascara, el maíz amarillo duro y la palma aceitera[6].

---

4. Albán, Alexander. Loreto. Apuntes sobre descentralización y desarrollo integral en la década de los noventa. Lima: Marketing Mix Editores. 2002.
5. Banco Central de Reserva del Perú. "Caracterización del departamento de Loreto". Iquitos: Banco Central de Reserva del Perú. 2020.
6. Banco Central de Reserva del Perú, 2020.

- **Geografía:** es preciso mencionar que el ciclo hidrológico de la cuenca es vaciante de diciembre a febrero, transición a llenante de marzo y abril, llenante de mayo a julio, y la transición a vaciante de agosto a noviembre. En resumen, solo es navegable una vez al año en el Alto Putumayo con una embarcación logística de 4 pies.

Actores e Instituciones:

- **Gobierno Regional de Loreto (GORE Loreto):** es la entidad encargada de articular programas y planes con el gobierno central y los ministerios, para lo cual cuenta con gerencias regionales de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, de infraestructura, seguridad ciudadana, desarrollo económico, desarrollo social, medioambiente, desarrollo forestal y fauna silvestre, y asuntos indígenas. Tiene bajo su organización a la Municipalidad Provincial del Putumayo.
- **Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones de Loreto (DRTC):** se encarga de conducir y orientar el transporte terrestre, acuático y las comunicaciones. También propone y ejecuta obras de infraestructura vial regional.
- **Centro de Operaciones Regional de Emergencia de Loreto (COER):** es el área física implementada e interconectada con el SINAGER, que permite reunir, monitorear y analizar la información sobre riesgos inminentes o emergencias ocurridas. La cuenca del Putumayo sufre constantes inundaciones en la época de creciente.
- **Comando Operacional de la Amazonía (COAM):** comando militar más antiguo en la región Loreto. Su organización cuenta con el componente terrestre, naval y aéreo.
- **Ejército del Perú (EP):** la V División del Ejército está acantonada en la región Loreto. La provincia de Putumayo cuenta con diferentes unidades que cumplen funciones de control territorial, seguridad y apoyo al desarrollo. Sus principales unidades se encuentran en los poblados de Güeppí, Soplín Vargas, Flor de Agosto (actualmente no ocupado), El Estrecho y El Álamo.
- **Marina de Guerra del Perú (MGP):** a través de COMOPERAMA, cumple funciones de control territorial, seguridad, apoyo al desarrollo y combate los diferentes ilícitos. Cuenta con infraestructura fija y móvil en los poblados de Güeppí, Soplín Vargas, El Estrecho y El Álamo.

- **Policía Nacional del Perú (PNP):** a través de la IV Macrorregión Policial Loreto, coordina y establece líneas de acción conjunta, complementaria y subsidiaria para la ejecución de la función policial en el marco de los Planes Generales de Operaciones, de acuerdo con el ámbito de su competencia en toda la región Loreto. Sus puestos de vigilancia fronterizo en la provincia de Putumayo están en los poblados de Güeppí, Flor de Agosto, El Estrecho, Santa Mercedes, Esperanza, Remanso, Curinga y el Álamo.

- **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis):** interviene a través de su Programa Nacional PAIS, el cual consiste en fortalecer la presencia del Estado y promover la articulación de instituciones y organizaciones que contribuyen con la mejora de la calidad de vida de los peruanos de zonas rurales y dispersas. En la provincia del Putumayo dispone de cinco tambos (instalaciones fijas con distintas iniciativas que ofrecen servicios a comunidades y poblados), dos buques PIAS (BAP *Río Putumayo I* y BAP *Río Putumayo II*) y tres PIAS aéreas (aeronaves Twin Otter de la Fuerza Aérea del Perú).

- **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Minagri):** a través del PEDICP, ejecuta proyectos regionales y binacionales para integrar las fronteras de la región Loreto con el país, y promueve el desarrollo del mercado transfronterizo, para lo cual establece mecanismos y ejecuta acciones de carácter económico y social, mediante la promoción del desarrollo integral, armónico y sostenible de las zonas fronterizas de las cuencas de los ríos Putumayo, Amazonas, Napo y Yavarí.

Instrumentos de poder, son las capacidades fundamentales que emplean las instituciones para proyectar el poder.

- **Informacional:** para el presente trabajo este instrumento busca brindar capacitación, adiestramiento y tecnificación de la actividad productiva y comercial a la población.

- **Militar:** se selecciona la capacidad militar de transporte logístico de personal y material como instrumento para la estrategia propuesta.

- **Económico:** se manifiesta a través del sistema "Invierte.pe" y la simplicidad que ofrece a través de las IOARR para la rehabilitación de activos estratégicos ya existentes.

Diseño de los modos

Las acciones estratégicas o cursos de acción se definen como el conjunto de actividades ordenadas que contribuyen al logro de los fines y objetivos estratégicos en un corto plazo, e involucran el uso de los medios, elementos, actores e instrumentos de poder que se articulan de manera coherente e integrada. El anexo 1 presenta la matriz de consistencia de la lógica estratégica y el anexo 2 muestra las acciones estratégicas propuestas.

Evaluación del costo, riesgo y viabilidad asociado con las estrategias

Los costos representan el gasto que sea necesario para lograr el objetivo. En este caso se debe tomar como referencia los 286 millones de soles del SNIP 28876 (corto plazo), en comparación con los 1500 millones de soles del Proyecto de carretera de Bellavista a El Estrecho (largo plazo).

Por otro lado, se debe tener en cuenta la identificación de riesgos en el diseño de las estrategias. Según el CEPLAN, los posibles riesgos asociados a las estrategias propuestas son los riesgos económicos producto de la pandemia por el covid-19, como la inflación, la pérdida de inversión privada, la crisis fiscal, el aumento del precio de la energía, lo cual afectaría directamente al elemento de poder PBI. Asimismo, la corrupción existente en las clases políticas y económicas del país afectaría directamente a los objetivos políticos de la estrategia. Los desastres naturales como el friaje amazónico o las inundaciones harían que los elementos, instituciones e instrumentos de poder se orienten para hacerles frente y descuidarían las estrategias propuestas. Por otro lado, el fracaso de la gobernanza debido a una mala gestión presidencial a partir del 28 de julio, con una deficiente clase política que no mantiene los objetivos nacionales, produce un efecto pendular en las instituciones económicas y políticas, y genera una crisis social.

Conclusiones

El planeamiento estratégico para determinar el "cómo" presentar una iniciativa que permita la integración de las instituciones identificadas para habilitar la cuenca del río Putumayo como eje neuronal de desarrollo regional requiere de una metodología y secuencia lógica, que interrelacione los fines generales con los medios disponibles; es decir, elementos, instituciones e instrumentos de poder (capacidades del Estado).

Es indispensable integrar con infraestructura vial y de comunicaciones a la provincia del Putumayo, a través de la integración multimodal, empleando

la vía Puerto Arica-Flor de Agosto, a fin de unir las cuencas de los ríos Putumayo y Napo.

El GORE Loreto debe ser el articulador para asumir el liderazgo de las estrategias presentadas en el presente trabajo aplicativo. Es recomendable que aproveche los medios, la flexibilidad y la experiencia de las Fuerzas Armadas.

Es indispensable la apertura, el impulso y la promoción de un corredor económico, así como capacitar a la población de la cuenca del río Putumayo en la producción de diversos bienes para el mercado regional, el nacional y la exportación, con el fin de conseguir su desarrollo.

Anexo 1: Matriz de Consistencia de la Lógica Estratégica

Amenazas	**Valoración Interés Nacional**	Enfoque del fundamento estratégico	Modo de acción	Institución de poder	Instrumento de poder	Objetivo estratégico	Objetivo político
Acceso confinado al río Putumayo		Formulación	Directa Multisectorial	GORE – Loreto DRTC FF.AA y PNP	Económico: Proyecto de IOARR – Simplificada. "Invierte.pe"	1.- Lograr la integración multimodal entre las cuencas de los ríos Putumayo y Napo.	Lograr el desarrollo integral y sostenible en la cuenca del Putumayo.
Inadecuado aprovisionamiento sostenido en las entidades del Estado	Importante (balance de costos, recursos y riesgos)	Integración	Secuencial	COAM (EP-MGP) PNP MIDIS	Militar: Transporte logístico de personal y material	2.- Impulsar el sostenimiento logístico de las entidades del Estado fronterizas.	
Actividades ilícitas		Persuasión	Sostenible	GORE – Loreto PEDICP MINAMB MINAGRI COER PRODUCE	Informacional: Capacitación y adiestramiento a la población	3.- Promover la producción y comercio de productos de la zona.	

Anexo 2: Acciones estratégicas propuestas

Objetivo estratégico 1

Lograr la integración multimodal entre las cuencas de los ríos Putumayo y Napo. Este objetivo haría frente a la amenaza que representa al desarrollo el acceso confinado al río Putumayo.

Acción estratégica 1

El GORE Loreto deberá liderar y ser la unidad formuladora de la inversión de ampliación marginal simplificada en el sistema "Invierte.pe" (IOARR), para la rehabilitación y mejora de la carretera Puerto Arica-Flor de Agosto (activo estratégico), a través de un modo directo y multisectorial que unifique e integre a las siguientes iniciativas aisladas:

- DRTC, como encargado de transporte terrestre, con su proyecto SNIP 288726
- El Ejército del Perú, con su proyecto de rehabilitación del destacamento fronterizo de Flor de Agosto
- La Marina de Guerra del Perú deberá incluir un proyecto de dos bases de control fluvial en Puerto Arica y Flor de Agosto
- Policía Nacional del Perú, incluir un proyecto de mejora de la Estación Policial Fronteriza de Flor de Agosto

De esta manera, se tomaría ventaja del activo estratégico ya existente (carretera afirmada), para que en forma simplificada en un corto tiempo a través del sistema del Estado (Invierte.pe) se pueda habilitar un corredor económico de apertura para el desarrollo de la cuenca del Putumayo. Las instituciones militares y policiales del Estado deberán también tomar ventaja de la ampliación de la inversión para ejecutar sus proyectos, que permitan tener un control y vigilancia efectiva en los dos puntos de acceso a la carretera (Puerto Arica y Flor de Agosto), supervisando el tránsito de actividades lícitas y comerciales.

Objetivo estratégico 2

Impulsar el sostenimiento logístico de las entidades del Estado fronterizas. Este objetivo haría frente a la amenaza que representa el inadecuado aprovisionamiento sostenido en las entidades del Estado.

Acción estratégica 2

El COAM deberá integrar de modo secuencial el aprovisionamiento

logístico para las bases y los destacamentos militares (principalmente) y las instalaciones estatales como puestos de vigilancia fronterizo PNP, tambos, oficinas de PEDICP, establecimientos de salud, y maximizando el empleo de los medios (embarcaciones, motochatas y tripulación naval con experiencia en aguas fluviales poco profundas y meándricas), en provecho del alistamiento de material, abastecimiento de combustible (recurso escaso), relevos de personal, envío de repuestos críticos para los generadores eléctricos, etc. Esta acción estratégica se complementaría con la primera, puesto que las embarcaciones logísticas permanecerían en la comunidad Flor de Agosto para recepcionar y distribuir en toda la cuenca los activos logísticos, con lo cual no sería necesario realiza el viaje de 14 días hasta el puerto de Iquitos y el consumo de 16 000 galones de combustible propio de la travesía. En adición, permitiría sostener las actividades incluso durante el periodo de vaciante y transición del río (9 meses), pues se emplearía embarcaciones de menor calado, como las lanchas de interdicción rivereña para la distribución.

Objetivo estratégico 3

Promover la producción y comercio de productos de la zona. Este objetivo haría frente a la amenaza que representa la proliferación de las actividades ilícitas.

Acción estratégica 3

El GORE Loreto, a través de la Municipalidad Provincial del Putumayo, liderará un programa multisectorial de capacitación y adiestramiento dirigido a las comunidades y centros poblados de la cuenca del Putumayo, con un enfoque persuasivo, debido al pensamiento cultural de las diferentes etnias que tratarán de mantener el cultivo y la producción ilícita de la hoja de coca. Esta estrategia es complementaria con la primera y segunda, luego de aperturar el corredor económico y asegurar el sostenimiento logístico de las entidades del Estado para que cumplan eficientemente su rol fronterizo. Se debe impulsar ahora la producción y el comercio tecnificado a través de los siguientes actores e iniciativas de capacitación integral y sostenible:

- PEDICP, actividad de pesca, piscicultura y caza de fauna silvestre
- Minam, manejo de bosques para impulsar el Programa de Desarrollo Forestal
- Minagri, actividad agrícola en terrenos inundables y amazónicos
- Produce, ciclo logístico para la comercialización de los productos extraídos

- COER, mitigación de efectos de la inundación y reubicación de poblados.

Esos mismos actores y programas deberán emplear como medio de traslado los buques de tipo PIAS de la Marina de Guerra, dentro del programa PAIS del Midis, con lo cual se integrarían en forma alternada la cartera de servicios que ofrece el Estado a través de su programa social.

Bibliografía

Albán, Alexander. Loreto. *Apuntes sobre descentralización y desarrollo integral en la década de los noventa*. Lima: Marketing Mix Editores. 2002.

Banco Central de Reserva del Perú. "Caracterización del departamento de Loreto". Iquitos: Banco Central de Reserva del Perú. 2020.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN. *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN. Disponible en: https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf

Malaver, Jorge. *Informe final de Campaña de Acción Social con Sostenibilidad. Primera. Segunda. Tercera*. Comando Operacional de la Amazonía. 2019.

Vásquez, Iván. "Loreto: la región más aislada". Gestión. 2018. Disponible en: http://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/Perú-regional-1-Loreto-19-04-2013.pdf


Corredores económicos identificados
Corredor costeño
Corredor del norte
Corredor del oriente
Corredor del centro
Corredor del sur