

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



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

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

TEMA DE TESIS:

Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile

PRESENTADO POR:

Marlina Montaña Riquelme

ASESORES:

Asesor temático: Ministro Consejero SDR Luis Felipe Isasi Ruiz-Eldredge

Asesor metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 09 de noviembre de 2020

A mi familia,
por su apoyo incondicional.

RESUMEN

Los esfuerzos en materia de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Chile han sido abordados a través de los años en un solo foro binacional, primero denominado Comité de Frontera y luego renombrado como Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo; dicho espacio ha logrado consolidar una institucionalidad que se presenta como positiva para la relación bilateral en su conjunto. Ahora bien, con el establecimiento del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional entre ambos países se generó un espacio al más alto nivel para discutir -entre otras materias- la temática de desarrollo e integración fronteriza, en ese sentido, la vinculación entre el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional se presenta como necesaria para los intereses de las Políticas Exteriores del Perú y Chile.

El presente trabajo sustenta que la referida vinculación existe, ello en mérito a la convergencia política de ambos países en materia de desarrollo e integración fronteriza, a la institucionalidad del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y al rol desempeñado por los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile; sin embargo, se argumenta que es necesario ejecutar acciones para su fortalecimiento, en consecuencia, se presenta una propuesta de lineamientos de acción a ser aplicada en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y en el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional, considerando que ambos espacios tienen una naturaleza, funciones y alcance propios.

Palabras clave: Política exterior, Comité de frontera, desarrollo fronterizo, integración fronteriza, Gabinete Binacional.

ABSTRACT

Efforts for border development and integration between Peru and Chile have been addressed through the years in a single binational forum, first appointed as Border Committee and later renamed as Border Integration and Development Committee, this space has managed to consolidate an institutional framework that it is presented as positive for the bilateral relationship. Then, with the establishment of the Binational Cabinet between both countries a space was created at the highest level to discuss - among other matters- the issue of border development and integration, in that sense, the articulation between the Border Integration and Development Committee and the Binational Cabinet is presented as necessary for the interests of the Foreign Policies of Peru and Chile.

This thesis supports that such articulation exists, due to the political convergence of both countries in terms of border development and integration, the institutional framework of the Border Integration and Development Committee and the role played by the Ministries of Foreign Relations of Peru and Chile. However, it is argued that it is necessary to carry out actions to strengthen it, therefore a proposal of action guidelines is presented to be applied in the Border Integration Committee and in the Binational Cabinet, considering that both spaces have their own nature, functions and scope.

Keywords: Foreign policy, Border Committee, border development, border integration, Binational Cabinet.

ACRÓNIMOS

ACE N°38	Acuerdo de Complementación Económica N°38
ALCPCH	Acuerdo de Libre Comercio Perú Chile
AP	Alianza del Pacífico
APEC	Foro de Cooperación Económico Asia Pacífico
CESPI	Centro Studi di Politica Internazionale
CFPCH	Comité de Frontera Perú Chile
CIDF	Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras
CUT	Complejo Urbano Transfronterizo
DDF	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del MREP
DICORE	Dirección de Coordinación Regional
DIFROL	Dirección Nacional de Fronteras y Límites
EP	Encuentro Presidencial Perú Chile
EPGB	Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile
GB	Gabinete Binacional Perú Chile
GORE TACNA	Gobierno Regional de Tacna
INDECI	Instituto de Defensa Civil del Perú
LEY MARCO	Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza
MCDNV	Mecanismo de Consultas Diplomáticas a Nivel de Vicecancilleres
MIGRACIONES	Superintendencia Nacional de Migraciones
MRE	Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile
MRECH	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
MREP	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
ODE	Oficinas Desconcentradas del MREP
ONEMI	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de Chile
PECH	Política Exterior Chilena
PEI	Plan Estratégico Institucional del MREP

PEP	Política Exterior Peruana
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector de Relaciones Exteriores
POI	Plan Operativo Institucional del MREP
POLÍTICA DE FRONTERAS	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza
ROF	Reglamento de Organización y Funciones del MREP
SINADIF	Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
SISTEMA INTEGRADO	Acuerdo Marco para la implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera habilitados entre ambos países
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URAI	Unidades Regionales de Asuntos Internacionales

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Convergencia en materia de desarrollo e integración fronteriza entre los MRE	68
Gráfico 2 Factores del relacionamiento de Tacna y Arica	95
Gráfico 3 Composición del Comité de Frontera Perú Chile 1999	102
Gráfico 4 Composición del Comité de Frontera Perú Chile 2011	103
Gráfico 5 Evolución de los mecanismos de Desarrollo e Integración Fronterizo entre el Perú y Chile	127
Gráfico 6 Composición del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile 2012	131
Gráfico 7 Estructura del VIII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile 2019	134
Gráfico 8 Niveles de coordinación en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.....	139

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Datos socioeconómicos de Tacna y Arica y Parinacota	88
Tabla 2 Acuerdos de desarrollo e integración fronteriza Perú-Chile 1930-1990	96
Tabla 3 Acuerdos de desarrollo e integración fronteriza Perú-Chile 1991-2012	97
Tabla 4 Relación Acta final del III CIDF y Comunicado Conjunto del X MCDNV ..	163
Tabla 5 Aplicación del enfoque CESPI a la relación fronteriza peruano-chilena ...	183
Tabla 6 Aplicación del enfoque Europeo-Latino a la relación fronteriza peruano-chilena	192

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	1
RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
ACRÓNIMOS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE TABLAS	6
ÍNDICE	7
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	15
1. Marco conceptual.....	15
1.1 La dimensión geográfica de la frontera.....	15
1.1.1 Área de frontera	17
1.1.2 Zona de frontera	18
1.1.3 Región de frontera	19
1.2 Situaciones de frontera	20
1.2.1 Integración formal y funcional	20
1.2.2 Escenarios-tipos	20
1.2.3 Territorio circulatorio	22
1.2.4 Complejo Urbano Transfronterizo	23
1.3 Desarrollo e integración fronteriza	24
1.3.1 Desarrollo fronterizo	25
1.3.2 Integración Fronteriza	27
1.3.3 Mecanismos de desarrollo e integración fronteriza	30
1.3.3.1 Comité de Frontera	31
1.3.3.2 Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo.....	32
1.3.3.3 Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales	34
2. Marco normativo peruano para el desarrollo y la integración fronteriza	38
2.1 Constitución Política del Perú.....	38
2.2 Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras	39
2.3 Acuerdo Nacional.....	40
2.4 Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y reglamento .	40
2.5 Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.....	43

2.6 Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	44
2.6.1 Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	45
2.6.2 Plan Estratégico Sectorial Multianual	45
2.6.3 Plan Estratégico Institucional	46
2.6.4 Plan Operativo Institucional.....	47
2.6.5 Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza.....	48
2.6.6 Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores	49
2.6.7 Órganos del Servicio Exterior.....	51
3. Marco normativo chileno para el desarrollo y la integración fronteriza	52
3.1 Constitución Política de Chile	53
3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile	53
3.2.1 Política exterior al 2030.....	55
3.2.2 Objetivos Estratégicos 2019-2022.....	57
3.2.3 Hoja de Ruta 2020	59
3.2.4 Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado	59
3.2.5 Dirección de Coordinación Regional	61
3.2.6 Embajadas y Consulados en frontera	62
4. Convergencia en materia de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Chile	63
4.1 A nivel constitucional.....	64
4.2 A nivel de documentos de gestión de los Ministerios de Relaciones Exteriores.....	64
4.3 A nivel de instituciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores	66
CAPÍTULO II: EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE EL PERÚ Y CHILE EN EL MARCO DEL COMITÉ DE FRONTERA, EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO Y LOS ENCUENTROS PRESIDENCIALES Y GABINETES BINACIONALES	69
1. Relación peruana chilena a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI	69
1.1 Perspectiva histórica-legal	69
1.2 Iniciativas económico-comerciales	71
1.3 Iniciativas político-diplomáticas	76
2. Zona fronteriza peruano-chilena	80
2.1 Gobierno Regional de Tacna	83
2.2 Región Arica y Parinacota.....	85

2.3	Distrito de Tacna y Comuna de Arica.....	88
3.	Iniciativas de desarrollo e integración fronterizo peruano-chilenas	96
3.1	Comité de Frontera Perú Chile y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.....	98
3.1.1	Comité de Frontera Perú Chile.....	98
3.1.1.1	Contexto de su creación.....	98
3.1.1.2	Objetivos, composición y funcionamiento	100
3.1.1.3	Actores.....	105
3.1.1.4	Principales acuerdos	109
3.1.2	Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile	122
3.1.2.1	Contexto de su creación.....	123
3.1.2.2	Objetivos, composición y funcionamiento	128
3.1.2.3	Actores.....	134
3.1.2.4	Principales acuerdos	139
3.2	Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile	160
3.2.1	Contexto de su creación.....	161
3.2.2	Composición	169
3.2.2.1	Ejes temáticos	169
3.2.3	Principales acuerdos	171
3.2.3.1	Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional 2017.....	171
3.2.3.2	Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional 2018.....	172
3.2.3.3	Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional 2019.....	175
3.3	Balance de la labor del Comité de Frontera, el Comité de Integración Fronteriza Perú-Chile y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile	178
3.3.1	Enfoque del Centro Studi di Política Internazionale.....	178
3.3.2	Enfoque Europeo-Latino	183

CAPÍTULO III: VINCULACIÓN ENTRE EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO Y EL ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y GABINETE BINACIONAL PERÚ CHILE Y PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA.....193

1.	Vinculación entre el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile	193
1.1	Temas	193
1.1.1	Sistema de Control Integrado.....	194

1.1.2	Participación juvenil	196
1.1.3	Gestión de reducción del riesgo de desastres.....	197
1.1.4	Salud	199
1.1.5	Innovación	200
1.1.6	Tráfico ilícito de bienes culturales	201
1.2	Factores que determinaron la vinculación entre la temática del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile	203
1.2.1	Convergencia política.....	203
1.2.2	Institucionalidad del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo	204
1.2.3	Rol de los MRE	207
2.	Propuesta para el fortalecimiento de la vinculación del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile desde la Política Exterior Peruana	210
2.1	Lineamientos de acción para el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.....	210
2.1.1	Hoja de Ruta 2029	211
2.1.2	Modificación del Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo	213
2.1.3	Cambios logísticos.....	215
2.2	Lineamientos de acción para el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile	217
2.2.1	Consejo Bilateral de Prospectiva.....	218
2.2.2	Fondo Binacional Fronterizo	221
2.2.3	Priorización de acuerdos.....	223
2.2.4	Estrategia comunicacional	223
	CONCLUSIONES.....	225
	BIBLIOGRAFÍA.....	230

INTRODUCCIÓN

El interés por los temas de desarrollo e integración fronteriza ha estado presente de manera constante en el accionar de los Estados, en ese sentido, tanto el Perú como Chile no han sido ajenos a dichas materias.

Por un lado, en el caso peruano, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MREP) es el ente rector en materia de fronteras, en consecuencia, la preocupación por el desarrollo e integración fronteriza se presenta como una de las prioridades de la Política Exterior Peruana (PEP), resaltando las labores de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF).

Por otro lado, en el caso chileno, la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), organismo autónomo, aunque perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MRECH), es la encargada de asesorar al gobierno central en la temática vinculada a los límites y fronteras, por ello, se entiende que la Política Exterior Chilena (PECH) presta especial atención a la integración fronteriza, siendo que el desarrollo fronterizo no se encuentra dentro de sus labores. Ahora bien, es necesario resaltar que, en la práctica, el MRECH coadyuva a otras entidades en la dación de acciones que fomenten el desarrollo fronterizo.

En razón a lo mencionado, tanto el Perú como Chile han constituido distintos espacios de diálogo binacional que abordan la temática fronteriza con sus vecinos. Llama la atención, de manera particular, la vinculación establecida entre ambos países a través de una única iniciativa, explicitada primero en el Comité de Frontera (CFPCH) luego denominado Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), que ha estado en funciones de manera ininterrumpida por más de veinte años y a pesar de los momentos sensibles que atravesó la relación entre ambos países.

Ahora bien, en 2017, la relación binacional tomaría un nuevo impulso al establecerse el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional (EPGB), espacio político diplomático del más alto nivel, en cuyo Eje Temático V se abordaría la temática fronteriza;

reforzando de esa manera, la preocupación de ambos países por el desarrollo e integración fronteriza.

Tomando en consideración lo mencionado, la vinculación entre el CIDF y el EPGB se presenta como necesaria, a fin de que los esfuerzos de ambos países, en materia de desarrollo e integración fronteriza, se realicen de manera orgánica. En ese sentido, la hipótesis de la presente investigación sostiene que dicha vinculación existe, siendo que la misma ha sido posible por la convergencia política de los gobiernos de ambos países en los temas de desarrollo e integración fronteriza, por la institucionalidad del CIDF y por el rol desempeñado por los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y de Chile (MRE). Ahora bien, con la finalidad de reforzar dicha vinculación se presenta una propuesta de lineamientos de acción a ejecutarse a nivel del CIDF y a nivel del EPGB, considerando que ambos espacios tienen una naturaleza, funciones y alcance propios.

La metodología utilizada para la presente investigación es de carácter inductiva analítica, en vista a que, partiendo del análisis de la estructura, funciones y situación del CFPCH, el CIDF y el EPGB se han planteado opciones para la mejora de la vinculación entre dichos espacios en el futuro. Así también, se ha utilizado una metodología cualitativa al haberse consultado fuentes documentales -Actas Finales del CFPCH y del CIDF, Declaraciones Presidenciales de los EPGB, normativa nacional e internacional, documentos de gestión de ambos MRE, informes sectoriales, trabajos académicos y artículos periodísticos- para analizar la situación fronteriza entre el Perú y Chile.

Corresponde precisar que los fenómenos del desarrollo y la integración fronteriza han sido materia de análisis de las diferentes Teorías de las Relaciones Internacionales, sin embargo, la presente investigación se guiará por los preceptos del Liberalismo, puesto que, se considera que la relación fronteriza entre el Perú y Chile al abarcar diferentes ámbitos -históricos, económicos, comerciales, culturales, entre otros- prioriza la cooperación e interdependencia sobre el conflicto. En ese sentido, ambos países han demostrado su interés por fortalecer la relación de desarrollo e integración fronteriza a través del apoyo al CFPCH/CIDF y a la inclusión de temas fronterizos en el EPGB.

El presente trabajo ha sido dividido en tres capítulos. El capítulo I aborda el marco conceptual y normativo, en ese sentido, se detallan las bases conceptuales necesarias para abordar las diferentes dimensiones de la realidad fronteriza; sin embargo, considerando que en la literatura académica existe gran cantidad de referencias conceptuales para los diferentes espacios de frontera, la presente investigación se limitará a presentar los conceptos que han sido recogidos -de manera explícita o implícita- en la normativa de ambos países.

Adicionalmente, se especifican las bases normativas que rigen el accionar de ambos países en materia de desarrollo e integración fronteriza, prestando especial importancia a las visiones de largo, mediano y corto plazo de los MRE y, como consecuencia de ello, se identifican puntos de encuentro que tienen la potencialidad de fortalecer la relación binacional.

En el capítulo II se brindan comentarios generales sobre la relación peruano-chilena a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, para luego puntualizar las características de la zona fronteriza, de manera especial, los vínculos existentes entre Tacna y Arica. Seguidamente, se expone el desarrollo de las iniciativas fronterizas entre ambos países, pasando por la constitución del CFPCH, el cambio de denominación al CIDF y el establecimiento del EPGB, en dicho análisis se presta especial atención al contexto de su creación, las funciones realizadas, los actores participantes y a sus principales acuerdos.

Posteriormente, se presenta un balance de la labor de dichos espacios desde dos enfoques, por un lado, el elaborado por el Centro Studi di Politica Internazionale y, por otro lado, el denominado para efectos de esta investigación como enfoque Europeo-Latino.

En el capítulo III se desarrolla la vinculación entre los acuerdos del CIDF y los compromisos EPGB en materia fronteriza, analizando, por un lado, los acuerdos del CIDF que escalaron a los Ejes Temáticos de los EPGB y, por otro lado, identificando aquellas decisiones acordadas en los EPGB que han tenido impacto en el CIDF. En base a ello, se argumenta que existe una relación cíclica entre los temas abordados en ambos espacios, vinculación que ha sido posible por la convergencia política de

ambos países en materia de desarrollo e integración fronteriza, la institucionalidad del CIDF y el rol de los MRE.

Finalmente, se presenta una propuesta para fortalecer la vinculación entre el CIDF y el EPGB desde la PEP, para ello, se postulan lineamientos de acción que se podrían aplicar en las funciones del CIDF y en el ámbito de los EPGB.

Por un lado, en el ámbito del CIDF, se propone la elaboración de una Hoja de Ruta 2029, algunas modificaciones del Reglamento que rige dicho espacio y una serie de cambios logísticos.

Por otro lado, en el espacio del EPGB se propone la puesta en marcha del Consejo Bilateral de Prospectiva, la constitución de un Fondo Binacional Fronterizo, la priorización de acuerdos incorporados en la Declaraciones Presidenciales y la puesta en marcha de una estrategia comunicacional.

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

1. Marco conceptual

La realidad fronteriza ha sido abordada desde distintos enfoques, en consecuencia, ha surgido una amplia terminología que busca entender y explicar la dinámica presente en los espacios de frontera. Considerando el gran número de conceptos vinculados al fenómeno fronterizo, resulta apropiado, para los fines de la presente investigación, delimitar conceptualmente algunos de ellos, siendo que ello permitirá comprender a mayor cabalidad la relación fronteriza del Perú y Chile.

En ese sentido, se analizará la dimensión geográfica de la frontera que abarca los conceptos de área, zona y región frontera. A continuación, se examinará la tipología de las situaciones de frontera, detallando las concepciones de integración formal y funcional, de escenarios-tipos, del territorio circulatorio y del Complejo Urbano Transfronterizo. Luego, se delimitará los conceptos de desarrollo e integración fronteriza y seguidamente, se presentarán los mecanismos de desarrollo e integración fronteriza desarrollados en relación peruano-chilena.

1.1 La dimensión geográfica de la frontera

La concepción de frontera ha sido materia de diversos estudios. En ese sentido, se han identificado dos percepciones que generalmente se asocian con la idea de frontera, una como linealidad y otra como zonalidad. La primera, entiende a la frontera como el límite establecido entre países en mérito a la suscripción de acuerdos o tratados internacionales, por ello, queda claro que en esa aproximación existe una equiparación de la frontera con el concepto de límite fronterizo, el cual es entendido como la línea imaginaria que separa los territorios de dos Estados (Oliveros, 2002, p. 1).

Por otro lado, la segunda concepción entiende a la frontera como zonalidad, de ese modo, se le brinda una percepción social y económica que concibe la dinámica que se dan en las zonas aledañas al límite fronterizo como un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios (Oliveros, 2002, p. 1).

Esta última percepción, tiene como ejemplo lo sugerido por Organización Internacional para las Migraciones, dicha institución afirma que el Estado al planificar su intervención en zonas de fronteras debe tomar en consideración “i) la coexistencia de distintas jurisdicciones de niveles comunitario, nacionales e internacionales; ii) la dinámica de la movilidad humana transfronteriza; iii) las realidades socioeconómicas y culturales particulares; iv) el entorno geográfico común y v) la seguridad fronteriza” (Organización Internacional para las Migraciones, 2012, pp. 46–47).

Para efectos de la presente investigación, la frontera será entendida desde su concepción de zonalidad, ello en mérito a que tanto el Perú como Chile enfocan sus esfuerzos en el entendimiento de la frontera como un punto de encuentro y de vinculación económica, institucional, social y cultural entre países, pero sin perder de vista que en dicho espacio también se presentan problemas o situaciones que requieren la acción binacional y/o multilateral coordinada.

Ahora bien, los Estados para planificar políticas públicas y acciones de política exterior suelen dividir el ámbito fronterizo de acuerdo con la extensión que abarca sus divisiones territoriales internas. Por ello, se tomará como referencia las tres escalas territoriales (área, zona y región de frontera) descritas por Oliveros (2002) puesto que las mismas han sido tomadas como referencia a nivel internacional.

A nivel de la legislación peruana, estos conceptos han sido recogidos por la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (LEY MARCO), aprobada por Ley nro. 29778; por su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo nro. 017-2013-RE y por la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas (POLÍTICA DE FRONTERAS), aprobada por Decreto Supremo 019-2018-RE. Dicha normativa presenta al desarrollo e integración fronteriza como política de Estado y compromete en su ejecución a los diferentes niveles del gobierno nacional, regional y local, por ello, se afirma que tiene un enfoque intersectorial e intergubernamental (Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 8).

Corresponde mencionar que en la normativa chilena no se ha encontrado desarrollo conceptual sobre las dimensiones geográficas mencionadas, solo existiendo una referencia práctica a la zona fronteriza; sin embargo, sí se han identificado reseñas

a los conceptos de franja limítrofe y franja costera como áreas muy cercanas al límite fronterizo, en consecuencia, se procederá a desarrollar dichas nociones.

1.1.1 Área de frontera

Esta primera escala territorial es usualmente reducida, solo abarca unos cuantos kilómetros cuadrados y generalmente incluye los pasos de frontera (formales e informales). Se caracteriza por incluir infraestructura como los Centros Nacionales/ Binacionales de Atención de Frontera o puestos de control fronterizo (Oliveros, 2002, p. 8).

En el mismo sentido, la LEY MARCO, en su artículo 7, conceptualiza el área de frontera como:

La franja de territorio nacional adyacente al límite internacional. El área de frontera, por extensión, puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con el gobierno regional y el gobierno local que correspondan. (Congreso de la República del Perú, 2011).

Corresponde mencionar que en la normativa del MRECH no se ha encontrado una definición sobre esta dimensión geográfica, pero sí se ha validado la presencia de las nociones de franja limítrofe y franja costera.

Por un lado, se entiende a la franja limítrofe como las “tierras fiscales situadas hasta una distancia de 10 km, medidos desde la frontera, [que] sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o de cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas” y, por otro lado, se conceptualiza la noción de franja costera como las “tierras fiscales situadas hasta 5km de la costa, medidos desde la línea de más alta marea”. Por lo indicado, queda establecido que dichas nociones, en especial la primera, tienen una clara finalidad restrictiva del espacio geográfico (Benedetti & Bustinza, 2017, p. 39).

Ahora bien, corresponde mencionar que el Perú también contempla restricciones para la posesión, de parte de extranjeros, de título sobre diversos bienes en un rango de 50 km de las fronteras (Congreso de la República del Perú, 1993, p. 71).

Tomando en cuenta lo expresado, y para efectos de la presente investigación, se asumirá la noción de área de frontera desarrollado por Oliveros, en vista que la misma presenta una concepción general.

1.1.2 Zona de frontera

Esta segunda escala territorial merece especial atención debido a que es tomada como referencia, constantemente, en la literatura académica para explicar el ámbito de mayor vinculación entre dos países.

Este espacio tiene una extensión mayor y, normalmente, abarca ciudades con características urbanas que se pueden diferenciar, pero también complementar entre ellas. Adicionalmente, estas ciudades tienen equipamientos básicos, infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, por ello, es usual que la sociedad civil esté organizada y otros actores se hagan presentes. En ese sentido, “a partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera, así como operar como nexo articulador de aquella con una región nacional” (Oliveros, 2002, p. 9).

La LEY MARCO, en su artículo 8, detalla que la zona fronteriza es entendida como:

El territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva. (Congreso de la República del Perú, 2011).

En el mismo sentido, la POLÍTICA DE FRONTERAS, en la parte de Glosario de Términos, señala que la zona frontera es:

La unidad geo-económica con una estructura de asentamiento y ejes de articulación que permite conducir acciones de desarrollo en forma más orgánica. Soporte de las áreas de frontera y nexo articulador con la región administrativa. (Presidencia de la República del Perú, 2018a).

Corresponde mencionar que la DIFROL entiende a la zona fronteriza como “las comunas (o parte de ellas) en que [dicha entidad] debe emitir una autorización para la realización de actos jurídicos conforme lo disponen diversas normas legales”, sin

embargo, no presenta una definición conceptual amplia para dicho espacio geográfico (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2020b).

Tomando en consideración lo precisado, y, para efectos de la presente investigación, se asumirá el concepto general de zona de frontera desarrollado por Oliveros.

1.1.3 Región de frontera

La última escala territorial es la región fronteriza, de acuerdo con Oliveros (2002), la misma constituye “un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores” (p. 9). Merece especial atención que dicho autor reconoce como elementos esenciales para la región fronteriza “los vínculos existentes entre sus habitantes, la organización de las actividades regionales en torno a un centro y el hecho de que la región solo existe como parte integrante de un conjunto” (p.10). Queda claro que este espacio territorial sería la estructura que permite un mayor nivel de articulación, sobre todo cuando se trata de la vinculación formal con los países vecinos.

Por otro lado, para efectos de la LEY MARCO la región fronteriza es definida, en su artículo 9, como “el territorio de dos o más departamentos fronterizos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo” (Congreso de la República del Perú, 2011).

Corresponde mencionar que, en la normativa del MRECH, no se ha encontrado definición sobre esta dimensión geográfica, sin embargo, en la práctica, se entiende que las regiones de frontera tienen un importante papel en la vinculación de Chile con sus países vecinos, muestra de ello es la participación de las autoridades de la región de Arica y Parinacota en las reuniones del CIDF.

Por lo indicado y para efectos de la presente investigación, se asumirá el concepto de región de frontera propuesta por Oliveros por presentar lineamientos generales, y así mismo, se hará referencia a dicho concepto para referirse al área geográfica a cargo del CIDF.

1.2 Situaciones de frontera

La realidad de las fronteras no es igual con todos los países limítrofes, en ese sentido, corresponde mencionar algunas de dichas situaciones a fin de entender la dinámica de los espacios de fronteras entre el Perú y Chile.

1.2.1 Integración formal y funcional

En primer término, destaca la división de Machado de Oliveira (2005, citado en Dilla & Breton, 2018, p. 22) puesto que la misma ha sido utilizada como referencia teórica sobre las regiones en las fronteras latinoamericanas; en ese sentido, dicha clasificación parte de entender la realidad fronteriza como una bifurcación entre la integración formal que se expresaría por la institucionalidad existente en el espacio fronterizo y, por otro lado, una integración funcional que se explicaría, principalmente, por el nivel de intercambio económico.

Así, se menciona que existen cuatro tipos de situaciones regionales: Situación A, las denominada frontera muerta o marginal, de baja integración formal y funcional; situación B, de baja integración formal y alta integración funcional lo que permite la existencia de ilegalidad, la informalidad y la anomia; situación C, que serían las denominada fronteras vivas, de alta integración en los dos sentidos, con altos flujos de intercambios regidos por un alto nivel de institucionalización y finalmente, una situación D, las denominadas fronteras burocráticas, de baja integración funcional y alta formal (Dilla & Breton, 2018, p. 23).

Tomando en consideración lo detallado, se considera que la frontera peruano-chilena puede ser catalogada dentro de la situación C, en vista al constante tránsito – de bienes y personas- de un lado hacia el otro, además de la relación formal expresada en el CIDF.

1.2.2 Escenarios-tipos

La clasificación recogida por Oliveros (2002, pp. 20–25) agrupa las situaciones que se presentan en las zonas fronterizas reconociendo algunos escenarios-tipos, los

cuales reconstruyen las circunstancias que son recurrentes en los espacios de frontera. En ese sentido, reconoce los siguientes tipos de frontera:

- La frontera ausente. En líneas generales, no existe población y, por ende, no hay intercambios con el vecino. Sin embargo, dentro este tipo de frontera se pueden reconocer dos escenarios: del tipo margen o del tipo frente, en el primero, hay cierto grado de presencia de poblaciones, pero las mismas no mantienen contacto, cada población vive al margen de la otra (por ejemplo, los asentamientos amazónicos); y en el escenario del tipo frente, debido al conflicto real entre ambos países, usualmente por temas limítrofes, el contacto entre ambas partes está congelado hasta la resolución de la contienda (por ejemplo, lo acontecido en la cordillera del Cóndor entre el Perú y Ecuador).
- La frontera embrionaria. En dicha frontera existen zonas activas, pero todavía hay falta de infraestructura de transportes y de comunicaciones, por ende, no hay espacio para promover el turismo y el comercio, se trata de una vinculación espontánea. En este tipo de frontera se pueden reconocer los escenarios marca y capilar, el primero explicita una vinculación muy sencilla, de orden familiar o comercial a muy pequeña escala, el Estado no incentiva esa vinculación puesto que esas zonas son consideradas como estratégicas y, en consecuencia, son entendidas como zonas tapón. Por otro lado, el escenario capilar muestra una situación de intercambio difuso entre las poblaciones que comparten fronteras, el mismo se da a través de redes de comunicación como senderos y trochas, el Estado no tiene presencia por desconocimiento de la práctica o porque la tolera por ser de pequeña escala.
- La frontera en construcción. En este tipo de espacio existe un nivel mayor de interrelación, ello se expresa por escenarios de cooperación económica, social y técnica que tienen rasgos de organización formal; sin embargo, se convive con procesos espontáneos de vinculación. En este tipo de frontera se presenta el escenario capilar descrito anteriormente y, por otro lado, se puede observar el escenario del tipo sinapsis, el mismo se caracteriza por un alto grado de intercambios entre las poblaciones y, además, los Estados han

establecido pasos de frontera, los cuales ayudan a la vinculación, pero también sirven de control.

- La frontera consolidada. En este espacio fronterizo se reconoce una frontera activa, altamente dinámica, donde existe un sólido eje de intercambio comercial, empero también se cuenta con la presencia de elementos espontáneos y mecanismos de integración fronteriza. El escenario tipo para esta frontera sería el tipo sinapsis descrito anteriormente, en consecuencia, este tipo de integración es promovida por los Estados y por ello mantienen una infraestructura vial de primer orden y servicios públicos (migraciones, aduanas, policía, sanidad agropecuaria), además los Centros Binacionales de Atención en Frontera son alentados. Merece la atención indicar que en el tipo sinapsis sobresalen las escalas internacional, bilateral y local, las tres superponiéndose en el espacio.

Por lo indicado, se puede señalar que el espacio fronterizo peruano-chileno tiene algunas características de una frontera en construcción, pero también de una frontera consolidada y, en consecuencia, el escenario tipo que lo caracterizaría sería el tipo sinapsis. El otorgamiento de esa clasificación responde a la existencia de los Complejos Fronterizos Santa Rosa (Perú) - Chacalluta (Chile) que permiten el tránsito y tráfico ágil de personas, mercancías y vehículos entre ambos países, además del relacionamiento constante de ambas poblaciones y la presencia del CIDF (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, 2020).

1.2.3 Territorio circulatorio

Otro concepto que resulta pertinente para el presente trabajo es el referido al territorio circulatorio, el mismo fue expuesta por Tarrius (2000), al aportar, desde una mirada antropológica, la noción del paradigma de la movilidad, ello en base a sus estudios sobre la experiencia entre Marsella, Argelia y Marruecos y luego en las redes económicas subterráneas que conectaban el Magreb con la costa mediterránea (Tapia et al., 2017, p. 120).

Dicho autor entiende que la noción de territorio circulatorio supone la socialización de espacios según lógicas de movilidad y, en consecuencia:

Introduce una doble ruptura en las aceptaciones comunes del territorio y de la circulación; en primer lugar, nos sugiere que el orden nacido de los sedentarismos no es esencial a la manifestación del territorio, después exige una ruptura con las concepciones logísticas de las circulaciones, de los flujos, para conferir sentido social al movimiento espacial. (Tarrius, 2000, p. 56).

En suma, dicho concepto supone afirmar que en determinados territorios de frontera se dan flujos constantes de movilidad, pero no con la intención de asentarse, sino más bien generando una continuidad transfronteriza en ambos sentidos.

Tapia et al. (2017), partiendo del concepto expuesto por Tarrius y otros estudios, sobre todo de la escuela francesa, desarrollaron un trabajo aplicativo para presentar la dinámica existente entre Tacna y Arica como un territorio circulatorio. En dicho estudio, concluyen que en el espacio binacional se articulan lugares de entrada y salida por motivos diversos -laborales, médicos, turísticos, asuntos personales o de ocio- lo que genera una movilidad circular que va más allá de la separación geográfica de ambos países, siendo que dicha situación se explica por la presencia de normativa que facilita la circulación, así como por la interdependencia y la complementariedad económica y por las oportunidades que se dan en ambos países (pp. 136-137).

En mérito a lo indicado, el presente trabajo entenderá que en la relación de Tacna y Arica se presenta la figura de un territorio circulatorio.

1.2.4 Complejo Urbano Transfronterizo

Un fenómeno que ha llamado la atención de varios autores es el referido a las aglomeraciones urbanas en las zonas de fronteras, puesto que a partir de ellas se pueden entender la relación fronteriza. En ese sentido, han surgido términos como ciudades gemelas, ciudades binacionales, metrópolis transfronterizas, sistemas metropolitanos binacionales, ciudades transfronterizas y complejos urbanos transfronterizos (Dilla, 2008, p. 69)

Para efectos de la presente investigación llama la atención el concepto Complejo Urbano Transfronterizo (CUT) desarrollado por Dilla (2015, p. 17), puesto que el mismo es un esfuerzo por entender la vinculación fronteriza desde la perspectiva latinoamericana, considerando que la mayoría de estudios de esa materia provienen de la realidad europea.

En ese sentido, dicho autor sostiene que los CUT son sistemas complejos que se dan entre espacios urbanos ubicados en frontera y que para ser catalogados como tales, deberán tener -en mayor o menor grado- seis variables: a) compartición de un mismo medioambiente, b) articulaciones espaciales diversas, c) interdependencia económica, d) existencia de relaciones sociales primarias intensas entre los pobladores de ambas ciudades, e) percepción de mutua necesidad y f) construcción de relaciones institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil (Dilla, 2015, pp. 25–34).

Analizando las diferentes características descritas, el autor concluye que un ejemplo típico de un CUT sería el formado por Tacna y Arica, puesto que se trataría de dos ciudades “interrelacionadas por un límite fronterizo, que comparten un entorno ambiental, forman una economía regional interdependiente y asimétrica, sostienen relaciones formales e informales más allá de la economía, y sus habitantes comparten una percepción de mutua necesidad” (Dilla & Álvarez, 2018a, p. 96) .

La incorporación de este concepto resulta útil para los fines de la presente investigación, puesto que, permite aproximarse a la particular vinculación que tienen Tacna y Arica y que explica gran parte de la relación fronteriza entre ambos países.

1.3 Desarrollo e integración fronteriza

Ahora bien, antes de analizar los conceptos de desarrollo e integración fronteriza corresponde mencionar que gran parte del trabajo académico para entender dichos conceptos ha sido desarrollado dentro de la Comunidad Andina. Ello se explica por el interés que ha tenido ese organismo en la integración entre sus miembros, así, lo que se buscaba era generar “una coherencia global de las iniciativas que en el tema

del desarrollo y la integración fronteriza los Países Miembros acuerden y pongan en práctica bilateralmente” (Oliveros, 2002, p. 7).

En ese sentido, en dicho organismo se promovió la dación de las Decisiones 459 Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, la Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina y la Decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 22).

Si bien, Perú tiene la condición de país miembro de la Comunidad Andina, mientras que Chile la de país asociado, los conceptos desarrollados dentro de dicho organismo son valiosos -académicamente- para entender la finalidad del desarrollo e integración fronteriza entre los diferentes países, por ello, se considera pertinente hacer algunas menciones a lo desarrollado en dicho marco.

1.3.1 Desarrollo fronterizo

Ha quedado establecido que los espacios de frontera tienen características propias y, en consecuencia, las interacciones que se pueden dar entre los diversos actores son múltiples; sin embargo, es clara la importante presencia que deben tener los Estados en dichos espacios. En ese sentido, la noción de desarrollo fronterizo es recurrente entre los académicos para hacer referencia a las acciones – a cargo de diferentes niveles del gobierno- que se dan dentro del territorio de un país con la finalidad de mejorar las condiciones socioeconómicas para las poblaciones que se encuentran en frontera.

Así, Oliveros (2002) entiende al desarrollo fronterizo como un “proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales [como leyes, planes, estrategias, programas, proyectos] que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo” (p.6).

Lo expuesto ha sido considerado dentro de la normativa peruana, así, la LEY MARCO, en su artículo 3.1, conceptualiza al desarrollo fronterizo como:

El proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional. (Congreso de la República del Perú, 2011).

La misma noción es recogida en la POLÍTICA DE FRONTERAS en la parte correspondiente a Glosario de Términos (Presidencia de la República del Perú, 2018a).

Por lo indicado, queda establecido que para efectos del presente trabajo el desarrollo fronterizo será entendido como el accionar que realiza el Estado para mejorar las condiciones de los diferentes espacios de frontera y respecto a la cual tiene plena soberanía para establecer estrategias, planes y proyectos.

En este punto, corresponde mencionar que el desarrollo no puede ser desligado de la integración fronteriza, de ese modo, es usual -aunque no determinante- que para aspirar a niveles de integración se tenga que consolidar primero el desarrollo de la zona de frontera. Esta línea de argumentación es respaldada por Oliveros (2002) al señalar que “lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito” (p.6).

Por otro lado, merece la atención señalar que el desarrollo fronterizo ha sido materia de preocupación en la Comunidad Andina, así con Decisión nro. 459 se pone en ejecución una Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, siendo su objetivo fundamental el “elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales entre los Países Miembros de la Subregión” (Comunidad Andina, 1999).

En la normativa del MRECH no se ha encontrado una conceptualización sobre desarrollo fronterizo, ello en razón a que dicha materia no corresponde a las atribuciones otorgada a dicho ministerio; sin embargo, en la práctica el MRECH utiliza transversalmente dicha noción, especialmente, en el contexto de los diferentes mecanismos binacionales que abordan la temática fronteriza.

Para efectos de esta investigación se entenderá al desarrollo fronterizo de acuerdo con la perspectiva recogida en la LEY MARCO puesto que, no solo se presenta como una noción amplia, sino que, expresa adecuadamente los esfuerzos realizados por el Perú y Chile para mejorar las condiciones de las poblaciones de frontera.

1.3.2 Integración Fronteriza

Por otro lado, la noción de integración fronteriza encierra una concepción más amplia, puesto que ya no se trata de los esfuerzos en solitario de un Estado en su espacio de frontera, sino más bien, se refiere a las coordinaciones con el país vecino; en consecuencia, es una proyección que va más allá del espacio soberano de un país.

En ese sentido, Oliveros (2002, p. 6) al conceptualizar la integración fronteriza pone especial énfasis en la colaboración entre países, siendo que dicha vinculación supone el aprovechamiento conjunto y complementario de las potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos; por ende, se contribuye a eliminar el carácter espontáneo que caracteriza a la relación fronteriza y se sientan las bases de un vínculo de carácter formal, estableciendo objetivos, metas y estrategias acordadas entre las partes.

La LEY MARCO, en su artículo 3.2, detalla que la integración fronteriza “contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de los espacios de frontera y es un proceso orgánico convenido por dos o más Estados en sus espacios fronterizos colindantes” (Congreso de la República del Perú, 2011).

En el mismo sentido, la POLÍTICA DE FRONTERAS, en la sección del Glosario de Términos, se refiere a la integración como el proceso orgánico convenido con los países limítrofes, pero adicionalmente precisa que dicha integración “es acordada y regulada por el Gobierno nacional, siendo parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de desarrollo” (Presidencia de la República del Perú, 2018a).

Si bien, como se ha mencionado previamente, se podría argumentar que para la existencia de integración fronteriza se requiere tener de manera previa un cierto grado de desarrollo en fronteras, esto no es un condicionante, debido a que iniciativas

emprendidas entre Estados fronterizos pueden tener efectos positivos en materias de desarrollo fronterizo. En todo caso, debe quedar establecido que dichas acciones binacionales deben estar en concordancia con los objetivos que los Estados promueven de manera individual en sus zonas soberanas (Oliveros, 2002, p. 6).

En ese sentido, se suscribe lo descrito por el reglamento de la LEY MARCO, al señalar en su artículo 47 que uno de los tres ejes temáticos de la Política de Fronteras es la unidad del proceso de desarrollo e integración fronterizos, por ello, se debe concebir a ambos procesos como simultáneos e interdependientes (Presidencia de la República del Perú, 2013).

En la normativa del MRECH no se ha encontrado una conceptualización sobre la integración fronteriza; sin embargo, en la práctica dicho Ministerio hace referencia constante a dicho término, especialmente, en el desarrollo de las actividades del CIDF.

Por lo señalado, para efectos de este trabajo se entenderá la integración fronteriza de acuerdo con los términos establecidos por la LEY MARCO y la POLÍTICA DE FRONTERAS, por tratarse de una concepción amplia y por responder a las acciones que han impulsado el Perú y Chile en el marco del CIDF.

Finalmente, corresponde mencionar que en el ámbito académico también se ha desarrollado el concepto de Cooperación Transfronteriza, de acuerdo a Julio (2012) esta noción fue promovida a partir de la experiencia europea -a mediados de la década de los 1950 entre los gobiernos municipales de fronteras de Noruega, Suecia y Finlandia, Holanda y Alemania, y Alemania, Francia y Suiza-, entendiéndola como aquella colaboración que permite “suprimir los obstáculos y factores distorsionadores del límite fronterizo para convertir las fronteras en puentes de encuentro” (p. 24, 27).

La autora precisa que, en el caso latinoamericano, los estudios hacen alusión a la integración fronteriza más que a la cooperación transfronteriza e inclusive en algunos casos son tratados como sinónimos; sin embargo, concluye que los esfuerzos de cooperación transfronteriza son los que permiten arribar a una integración fronteriza,

por ello, la integración fronteriza se presenta como el objetivo último de la cooperación transfronteriza (p.25).

Por su parte, Rhi-Sausi y Oddone (2012) conceptualizan a dicha cooperación como “la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos, para reforzar los procesos de integración regional” (p. 258). En ese sentido, dichos autores entienden que este tipo de alianza potencia la descentralización, puesto que evita que se dupliquen esfuerzos entre las entidades de ambos lados de la frontera, logrando una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal -a nivel de territorio- y vertical- entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal- (Istituto Italo Latino-Americano & Centro Studi Politica Internazionale, 2009, pp. 10–11; Marteles, 2010, p. 159).

Esta noción no ha sido desarrollado explícitamente en la normativa peruana – aunque es mencionada, de manera general, en la POLÍTICA DE FRONTERAS (2018a, p. 14)- ni se ha encontrado referencias en la normativa chilena; sin embargo, por presentar su conceptualización elementos interesantes para aproximarnos al estudio de las iniciativas peruano-chilenas en materia fronteriza, en el presente trabajo se tomará como referencia al momento de señalar los esfuerzos realizados por los diversos actores para lograr la integración fronteriza.

Ha quedado establecido, entonces, que mientras el desarrollo fronterizo es una visión interna de los espacios fronterizos y que se plasma a través de iniciativas nacionales que buscan dotar de infraestructura social y económica; la integración fronteriza se presenta como un proceso que requiere del acuerdo formal de voluntades entre países fronterizos y que, por ende, puede resultar muy beneficioso.

Si bien, ambos conceptos son distinguibles formalmente, en la práctica los mismos se interrelacionan y sus iniciativas se suelen complementar, muestra de ello son los mecanismos que ha desarrollado el Perú y Chile en diferentes áreas. A continuación, se delimitarán los principales mecanismos en materia de desarrollo e integración fronteriza que se han impulsado entre ambos países.

1.3.3 Mecanismos de desarrollo e integración fronteriza

Como se ha mencionado anteriormente, en muchas ocasiones las labores de desarrollo e integración fronteriza se entrelazan. Así, por un lado, la coordinación entre países se puede realizar mediante la creación de espacios institucionalizados que tienen vocación de permanencia, cuentan con multiplicidad de participantes, abordan temas de interés para ambas partes y a los cuales, los países brindan un seguimiento regular. Por otro lado, también es posible que la coordinación se realice en espacios espontáneos, sin vocación de permanencia y cuya creación obedece a un acontecimiento específico y pasajero.

En cualquiera de los dos casos, corresponde enfatizar que serán las características de las relaciones entre ambos países, así como los problemas a abordar, lo que determinará optar por uno u otro mecanismo.

En el presente trabajo, se analizará el primer tipo de mecanismos, estos son, aquellos que tienen una estructura formal, expresada por la voluntad de dos países limítrofes.

En este punto, se debe mencionar que no existe una terminología uniforme para los mecanismos que tiene el Perú con sus vecinos en materia fronteriza, existiendo comisiones de vecindad, mixtas y binacionales técnicas, así como, comités de frontera y comités de desarrollo e integración fronteriza (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 2012).

En el caso de Chile, los mecanismo de vinculación a nivel fronterizo se agrupan en los Comités de Integración y en los Comités de Fronteras, así como en los Grupos Técnicos Mixtos (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2020a).

Ahora bien, el análisis del presente trabajo se centrará en la coordinación binacional plasmada a través del CFPCH, su sucesor el CIDF y los EPGB, por ello, se procederá a conceptualizar dichas iniciativas.

1.3.3.1 Comité de Frontera

De manera sencilla se entiende que un comité es una reunión de actores en torno a una temática particular, no existiendo una conformación única, sino más bien su estructura y objetivo son definidos de acuerdo con cada caso en específico. Para efectos de este trabajo, bastará con indicar que un comité es un mecanismo de coordinación que cuenta con la participación de diversas autoridades de los países que lo integran.

Ahora bien, la figura de los Comités de Frontera no es exclusiva del Perú y Chile, así, estos espacios internacionales se han expandido, a partir de la década de los ochenta por América Latina, alcanzando distintos grados de formalización y resultados (Álvarez, 2019a, p. 56). Una muestra de ello fue el establecimiento de un Comité de Frontera entre Argentina y Paraguay en 1985 (Calleja & Safarov, 2007) o la experiencia entre Chile y Argentina en 1987 de la creación de un Comité de Frontera para el sistema del Cristo Redentor (Álvarez, 2019a, p. 56) .

En mérito a la experiencia argentino-paraguaya, dichos espacios son conceptualizados por la Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería Argentina como los “encuentros binacionales que se realizan entre regiones fronterizas de dos países para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprenden diferentes aspectos con respecto a la problemática local” (Calleja & Safarov, 2007, p. 1).

De acuerdo con Valenciano (1990 citado por Álvarez Torres, 2019b) los Comités de Fronteras “constituyen mecanismos internacionales cuya función principal es resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles de decisión, ya sea nacionales, provinciales o departamentales, asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones” (pp. 193-194).

En esa misma línea de pensamiento y, en el marco de la relación del Perú y Chile, se ha conceptualizado al Comité de Frontera como “un foro bilateral que permitiría establecer diversos acuerdos en el marco de la gestión fronteriza” y que además tiene como objetivo “promover el desarrollo e integración en esta zona mediante la facilitación y coordinación fronteriza, formulando y recomendando medidas que

permitan agilizar el movimiento de personas, vehículos y mercaderías hacia un lado y otro de la frontera” (Riquelme, 2019, pp. 42–43).

Por otro lado, y respecto a los temas que se abordan en dichos espacios, la DIFROL precisa que los Comités de Frontera han funcionado como encuentros binacionales que sirven para analizar los “operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; promover el desarrollo de las zonas de frontera, así como la cooperación e integración regional, y considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas” (Álvarez, 2019a, p. 56).

Adicionalmente, es necesario enfatizar que, en el caso peruano-chileno, este espacio ha permitido la interacción de autoridades locales y regionales bajo la presencia de personal diplomático de ambos países. Así, de acuerdo a Bernal y Rocchetti (2017) se ha dado “un rol protagónico en la elaboración de la agenda y el desarrollo del trabajo a los Cónsules y la institucionalidad pública local de ambos países, ubicados en las regiones fronterizas limítrofes” (p.13).

Por lo indicado, queda establecido que el mecanismo de los Comités de Frontera se presenta como un esfuerzo de colaboración entre países, pero a nivel de los espacios fronterizos y enfocado a resolver, al menos en sus inicios, problemas de interés local y regional, con especial énfasis en la dinámica del tránsito y tráfico fronterizo; sin embargo, con su fortalecimiento en el tiempo esos foros pueden también analizar otro tipo de inconvenientes.

En el capítulo II se analizará a mayor profundidad las características y estructura del CFPCH y su transformación al CIDF.

1.3.3.2 Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo

La figura del CIDF es utilizada para nombrar al mecanismo creado para el relacionamiento fronterizo entre el Perú y Chile, precisando que con ninguno de sus otros vecinos el Perú o Chile han desarrollado un mecanismo con esa denominación.

En ese sentido, de acuerdo a Álvarez (2019a) el CIDF es una novedad institucional que “utiliza una metodología de acercamiento permanente mediante el diálogo formal e institucional que permite a diversos actores -sociales, económicos y políticos- generar contactos a fin de ir cultivando un sistema de cooperación fronteriza” (p. 51).

Corresponde precisar que, la creación del CIDF fue una respuesta a las necesidades de los países y a las exigencias de la sociedad civil, en vista a que los temas abarcados por el CFPCH resultaron restringidos; en consecuencia, con el CIDF se buscó dar “un nuevo enfoque de contacto *integracionista* [énfasis añadido] relacionado con el entendimiento, la cooperación, la integración socioeconómica y las culturas fronterizas” (Álvarez, 2019a, p. 58). El referido cambio será tratado a detalle en el Capítulo II.

Adicionalmente, corresponde mencionar que existe una fuerte vinculación en el CIDF y la opinión pública de ambos países, así, de acuerdo a Álvarez (2019b) el CIDF es “un espacio con un decidido efecto sobre la opinión pública de ambas ciudades, porque se ve afectado por el quehacer de quienes participan”; por ello, luego añadirá que “el CIDF deviene un ámbito de concertación y expresión pública de concertaciones entre diversos actores de la región fronteriza” (p.196).

En esa misma línea, Dilla y Hansen (2019) argumentan que el CIDF es entendido como “un espacio de concertación de organizaciones de la sociedad civil —juveniles, vecinales, de derechos humanos, desarrollistas, etc.—, lo cual ha permitido el planteamiento de acciones que rebasan las miras más limitadas de los actores estatales de ambos lados” (p. 166).

Por lo indicado, queda establecido que el CIDF tiene como piedra angular el tema de la integración, en consecuencia, abarca una mayor cantidad de temáticas y tiene en la presencia de los diversos actores un componente importante para la toma de decisiones.

En el siguiente capítulo se analizará a profundidad la composición, funcionamiento y objetivos del CIDF.

1.3.3.3 Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales

La literatura acerca de este tipo de mecanismo no es extensa, sin embargo, se aprecia que es una figura desarrollada, especialmente, entre diversos países de América Latina.

De acuerdo a Benzaquen (2018), los EPGB pueden ubicarse dentro de las denominadas Cumbres Binacionales, siendo estas espacios amplios de reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en los cuales se “intercambian políticas exteriores en un escenario en el que se busca alcanzar objetivos comunes con un mayor acercamiento personal en alto nivel de las administraciones nacionales, teniendo de manera continua -como objetivo- el bien común de las personas”, además estas reuniones buscarían responder a la interrogante de “¿cómo solucionar una problemática común?” (pp. 9-10).

Para dicho autor, los EPGB son mecanismos que permiten la relación más inmediata y efectiva entre países, puesto que al contar con la participación de los mandatarios y ministros de Estado se asegura el cumplimiento celeré de lo acordado. Adicionalmente, al analizar los antecedentes de este mecanismo señala que los encuentros llevados a cabo entre los países europeos en tiempos de enfrentamiento bélicos se presentaron como las primeras muestras de diálogo de alto nivel para la solución de problemas comunes (p.13-14).

Ahora bien, existe consenso entre autores como Novak y Namihás (2010), Mena (2012), Caballero (2016), Torres (2016), León (2018) y Del Prado (2020), al señalar que los EPGB se presentan como el mecanismo de diálogo político bilateral al más alto nivel- ello en mérito a la presencia de los Jefes de Estado/Gobierno y de sus respectivos gabinetes ministeriales-, que tienen una periodicidad regular -usualmente una reunión anual-, una agenda amplia y una profundización de temas – que tiene como uno de sus centros a la realidad fronteriza- de interés para ambos países.

Adicionalmente, debe quedar establecido que una aproximación al estudio de este mecanismo no puede estar desligado de su vinculación con la política interna y externa de cada país. El trabajo de Caballero (2016), resulta pertinente para este

planteamiento, así, dicho autor partiendo de entender a los EPGB como una política pública, enfatizará que los mismos tienen como referencia ineludible la política exterior del país (pp. 21-22).

En esa misma línea de pensamiento, Vázquez y Stefoni (2020) precisan que dichos espacios permiten:

Materializar o cumplir un número importante de compromisos a nivel ministerial -alrededor de 100- de forma tal que, el ministerio de uno y otro país del mismo sector cooperen, se asocien o repliquen el mismo tipo de acciones, con el fin de alcanzar fines comunes, sobre todo beneficiosos para las regiones que comparten fronteras. (pp.102-103).

En este punto, resultan interesantes las observaciones de Carrión Mena (2012) quien destaca que los EPGB son una forma innovadora de ejercer la diplomacia bilateral no solo porque se presentan como reuniones al más alto nivel, sino también porque generan un enfoque integral, no solo centrándose en temas militares y aduaneros; y, porque se trata de un mecanismo de cooperación entre países para lidiar con problemática común, de tal modo que se deje de lado la unilateralidad.

Por otro lado, algunos autores colocan el énfasis en la connotación internacional de este mecanismo, entendiéndolo como una manifestación de la cooperación en términos de relaciones internacionales. Por ello, León (2018) cataloga a este mecanismo como una expresión de la cooperación horizontal o la denominada Cooperación Sur-Sur, en consecuencia, sostendrá su postura en:

El similar nivel de desarrollo que poseen los países que han establecido el gabinete binacional como principal mecanismo político de relacionamiento, así como la naturaleza de los compromisos bilaterales que se asumen, caracterizados principalmente por el intercambio de experiencias, la armonización de políticas o la implementación de planes binacionales de trabajo en diversos ámbitos, los gabinetes binacionales no solo constituyen una valiosa herramienta de política exterior, sino también representan el desarrollo de un novedoso y prometedor instrumento de cooperación horizontal o de Cooperación Sur-Sur, que tiene como principal objetivo impulsar y concretar varios proyectos de cooperación bilateral, con miras a fortalecer las relaciones y los procesos de integración entre los países. (s/n).

Siguiendo el trabajo de Caballero (2016) se puede mencionar que “el resultado concreto y visible de un Gabinete Binacional es la redacción y firma de una Declaración Presidencial que condense todos los acuerdos y compromisos a las que

han llegado las partes luego de un año de trabajos” (p. 65). En la Declaración Presidencial no se incluyen todos los temas conversados en las reuniones, sino solo aquellos que tienen mayor relevancia para ambos países, en ese sentido, la lectura de dichas Declaraciones nos puede brindar los puntos de convergencia entre los países participantes.

Ahora bien, debe quedar establecido que el trabajo de los EPGB se divide de acuerdo a Ejes Temáticos, los cuales se delimitan de acuerdo a los intereses compartidos entre los países, por ello, es usual que los ejes cambian de acuerdo a los países entre los cuales se realice el EPGB; sin embargo, en la experiencia peruana con sus vecinos han existido ciertas coincidencias en la fijación de dichos ejes, las mismas están expresada en temas de seguridad y defensa, asuntos fronterizos, infraestructura, desarrollo económico y asuntos sociales. En ese sentido, como anexo a la Declaración Presidencial se trabaja un Plan de Acción, el cual incluye el detalle de los acuerdos, pero conforme a los Ejes Temáticos establecidos.

Respecto a la composición del EPGB, los apuntes de Caballero (2016) también son didácticos. Así, se aprecian tres niveles: el primero está en el nivel inferior representado por las reuniones sectoriales, en las cuales los diferentes sectores se dividen en mesas de trabajo que se alinean a los Ejes Temáticos; en el siguiente nivel se encuentran las reuniones de los viceministros de los MRE, quienes cuentan con el apoyo de equipos técnicos especializados, en dichas reuniones se finiquitan la lista de compromisos acordados por los sectores y se consensuan los compromisos que no llegaron a pactarse en el anterior nivel y, finalmente, el nivel superior está expresado por el EPGB propiamente dicho (pp.66-67).

La duración de este mecanismo varía entre dos a tres días dependiendo de la disponibilidad establecida por los equipos binacionales y considerando que previamente a la llegada de los presidentes y sus Gabinetes, los sectores se han reunido para trabajar en los últimos detalles de los temas a abordar (p.68).

En el análisis de dicho autor, los actores que participan de los EPGB podrían ser divididos en primarios y secundarios. Los primeros serían los presidentes y los ministros y viceministros de los MRE, considerando que ambas autoridades son los

que tienen directa capacidad de decisión e involucramiento en la toma de acuerdos; mientras que, los actores secundarios estarían expresados por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de las demás carteras. Sin embargo, corresponde precisar que el trabajo de los MRE y sus vicescancilleres se realiza en plena coordinación técnica con las cabezas – ministros y viceministros- de las otras carteras ministeriales (pp. 72-73).

Adicionalmente, por mandato de las Declaraciones de los EPGB, corresponde a los MRE, las labores de seguimiento de los compromisos acordados en los Planes de Acción. Con la finalidad de realizar esa función se designan Puntos Focales en los Ministerios e instituciones involucradas, a fin de que la información se canalice de manera ordenada (p.63).

No debe perderse de vista que, adicionalmente a la presencia de los actores descritos, hay otras entidades que también participan de manera directa en la elaboración del Plan de Acción, ello dependerá de los temas priorizados por los sectores. En cualquier caso, los aportes de estos actores son canalizados en las mesas de trabajo instauradas para abordar los distintos Ejes Temáticos (p.77).

El Perú ha sido un impulsor de este mecanismo de coordinación en Latinoamérica, siendo que a la fecha realiza EPGB con cuatro de sus cinco vecinos, siendo Brasil la excepción.

El primer gabinete se estableció con Ecuador en 2007 y a la fecha se han realizado doce ediciones; con Colombia se establecería en 2014 y cuenta con cinco ediciones; con Bolivia se instituiría en 2015 y a la fecha se han llevado a cabo cinco ediciones y, finalmente, con Chile se constituiría este mecanismo en 2017, contando a la fecha con tres ediciones (Contreras, 2017; República del Perú y Estado Plurinacional de Bolivia, 2015; República del Perú y República de Chile, 2017; Torres, 2016).

En el caso chileno, se ha identificado referencias a la celebración de reuniones binacionales de ministros y viceministros de Relaciones Exteriores con Argentina, y a encuentros entre viceministros de Relaciones Exteriores con Bolivia; no obstante,

en ambos casos no se cuenta con las particularidades que tiene el EPGB del Perú y Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, pp. 12–13).

Por lo indicado, se puede concluir que los EPGB son mecanismos de coordinación de carácter político diplomático al más alto nivel, que tienen las siguientes características: vocación de permanencia en el tiempo, agenda nutrida de temas y gran número de acuerdos, elaborados a nivel sectorial y técnico, que requieren la coordinación entre los diferentes ministerios y entidades de los países involucrados, y que cuentan con el respaldo de los Jefes de Estado/Gobierno.

Así también, ha quedado establecido que, por su naturaleza, los EPGB no son mecanismos en los que se analice de manera exclusiva la temática fronteriza, sino que la misma es abordada en alguno de los ejes temáticos; por ello, para efectos de esta investigación la referencia a los EPGB debe ser leída dentro del papel que tiene este mecanismo en el tratamiento de la materia de desarrollo e integración fronteriza.

2. Marco normativo peruano para el desarrollo y la integración fronteriza

El tema fronterizo tiene un lugar relevante en la normativa peruana, por ello, se le ha incluido en la Carta Magna y en la legislación que tiene aplicación intersectorial.

A continuación, se detalla el marco normativo que rige las políticas de desarrollo e integración fronteriza.

2.1 Constitución Política del Perú

Las disposiciones constitucionales, referidas a la gestión de las fronteras del país, se expresan en los artículos 44, 166 y 198; para efectos de esta investigación destaca lo mencionado en el artículo 44:

Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el

desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. (Congreso de la República del Perú, 1993).

Por otro lado, en el artículo 118, inciso 11, se destaca que es atribución del presidente de la República “dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados”.

En se sentido, queda establecido el particular interés del estado en la materia fronteriza, tanto del desarrollo como la integración, pero todo enmarcado dentro de la política exterior y considerando al presidente como el encargado de dirigir la misma.

2.2 Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras

A partir de 1999 se fue consolidando la institucionalidad en el tema fronterizo, por ello, se pasó de “una visión de frontera como límite, a otra de “zona de frontera” como espacio articulador de elementos locales y foráneos para el desarrollo y la integración fronteriza”, muestra de ello fue la constitución, en ese año, del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CONADIF) como “un organismo multisectorial encargado de proponer en forma concertada entre el sector público y privado la política de Estado en materia de desarrollo fronterizo”, este espacio estuvo presidido por el MREP (Pajuelo, 2009, pp. 14–15).

Posteriormente, en el 2006, dicho Consejo aprobaría las Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021, como un “modelo metodológico de intervención dirigido a promover procesos de reversión de la situación de pobreza de la población que habita en las zonas de frontera y mejorar su articulación con respecto a la dinámica regional y nacional” (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 2012, p. 4).

Dicho documento fue el primer gran esfuerzo que buscó orientar el trabajo de desarrollo e integración fronterizo, años después y ante la necesidad de su actualización, la LEY MARCO y la POLÍTICA DE FRONTERAS marcarían la pauta a seguir en la temática fronteriza.

2.3 Acuerdo Nacional

El 22 de julio de 2000 se suscribió el Acuerdo Nacional, entendido como el conjunto de políticas de Estado (35) elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso entre distintos actores del Estado, partidos políticos y sociedad civil. El mismo tiene los siguientes objetivos: Democracia y Estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y estado eficiente, transparente y descentralizado (Acuerdo Nacional, 2002a).

La Sexta Política, incluida dentro del primer objetivo del Acuerdo, es la que detalla la política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; en ese sentido, se establecen siete objetivos para su cumplimiento. Para efectos de esta investigación, destacan el tercer y cuarto, los mismos señalan que el Estado:

(c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes;

(d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos. (Acuerdo Nacional, 2002b, tercer y cuarto objetivo).

De la lectura de dichos objetivos queda establecido que el Estado peruano presta especial interés a la integración con sus vecinos y así también, busca el desarrollo de las regiones fronterizas, quedando explicitadas las dos aristas del tema fronterizo: el desarrollo y la integración.

2.4 Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y reglamento

La LEY MARCO fue promulgada en julio de 2011 y, en abril de 2013, se hizo lo propio con su Reglamento. Para efectos de la presente investigación los siguientes son los puntos más importantes de ambas disposiciones normativas:

- El objeto de la LEY MARCO es definir los espacios de frontera, establecer los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la POLÍTICA DE FRONTERAS, así como regular el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF) (art. 1 de la LEY MARCO).
- El desarrollo de fronteras e integración fronteriza es una política de Estado que debe contar con la participación de los tres niveles de gobierno y, en consecuencia, su cumplimiento es obligatorio para todas las entidades del sector público (art. 2 de la LEY MARCO).
- El SINADIF está conformado por el CONADIF y por los Comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza. El MREP es el ente rector del SINADIF (art. 13 de la LEY MARCO y art. 12 y 13 del Reglamento).
- La finalidad principal del SINADIF, para efectos de este trabajo, es la referida a la búsqueda de la armonización de las actividades de las entidades públicas del Gobierno Nacional, gobiernos regionales o gobiernos locales, con los acuerdos bilaterales y multilaterales de desarrollo e integración fronterizos (art. 15 de la LEY MARCO y art. 11 y 14 del Reglamento).
- El CONADIF depende de la Presidencia de la República y está conformado por el MREP, los ministros de Defensa e Interior, otros ministros de Estado de acuerdo a los temas de agenda, los presidentes de los gobiernos regionales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades distritales de fronteras y el director ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (art. 17 y 18 de la LEY MARCO y art. 16 del reglamento).
- El CONADIF es presidido por el MREP y cuenta con una Secretaría Ejecutiva a cargo de la DDF. La principal función del CONADIF, para efectos de esta investigación, es la referida a la armonización de los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo e integración fronterizos con los compromisos internacionales del país (art. 18 y 21 de la LEY MARCO y art. 15, 17 y 21 del Reglamento).
- La POLÍTICA DE FRONTERAS cuenta con nueve lineamientos, destacando los siguientes: la generación de condiciones para el desarrollo sostenible, el

bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral; el establecimiento de las bases para promover esfuerzos intersectoriales para la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera en un marco planificado de creciente eficiencia y complementación; la orientación de los procesos de integración fronteriza en el marco de la política exterior y la defensa nacional; y, el afianzamiento de la presencia institucional del Estado en las zonas de frontera y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos radicados en dichas zonas (art. 5 de la LEY MARCO).

- La POLÍTICA DE FRONTERA se estructura en base a tres ejes temáticos: Unidad del proceso de desarrollo e integración fronterizos, desarrollo sostenible en la frontera y contribución a la soberanía, integridad territorial e identidad nacional (art. 37 del reglamento de la LEY MARCO).
- Las secciones nacionales de los mecanismos bilaterales de desarrollo e integración fronterizos forman parte de institucionalidad para el desarrollo e integración fronterizos del país, a efectos de armonizar la ejecución de la POLÍTICA DE FRONTERAS (art. 26 de la LEY MARCO).

De lo detallado, llama la atención el rol que se le ha otorgado al MREP en materia de desarrollo fronterizo, puesto que, naturalmente, los MRE se encargan de las labores de integración con otros países y, en consecuencia, no están a cargo de las funciones de desarrollo. En el mismo sentido se expresa el director de la DDF, en el marco de un trabajo de investigación de Ovando y Riquelme:

Con excepción de Colombia, son pocas las cancillerías a las cuales la ley les ha asignado la responsabilidad como ente rector en materia de desarrollo fronterizo. Lo normal es la integración, obviamente, porque las cancillerías ven la relación bilateral con los países, pero en este caso se ha agregado el componente de desarrollo. (Abedrapo et al., 2020, p. 130).

Ahora bien, a pesar del apunte realizado, ha quedado establecido que, de acuerdo con la normativa vigente, el MREP tiene rectoría en materias de desarrollo e integración fronteriza, siendo, específicamente, la DDF la dirección a cargo de dichas funciones.

2.5 Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

En junio de 2018, siete años después de la promulgación de LEY MARCO y cinco años después de la dación de su reglamento, se aprobó la POLÍTICA DE FRONTERAS, la misma cuenta con un objetivo general, cuatro objetivos específicos y veintinueve lineamientos de política. En ese sentido, se establece como su objetivo general:

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

Asimismo, se detalla como uno de los ejes rectores de dicha política el “enfoque intersectorial e intergubernamental”, por ello, la POLÍTICA DE FRONTERAS tiene una “visión integradora de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales” (Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 8).

Por otro lado, se establecen como objetivos específicos los siguientes: 1) desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera, 2) incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, 3) integración competitiva en los espacios de frontera y 4) seguridad y defensa nacional (Presidencia de la República del Perú, 2018a, pp. 77–78).

Dentro de los lineamientos que orientan la gestión de los diversos sectores y niveles de gobiernos en la materia de la POLÍTICA DE FRONTERAS, resulta claro el énfasis dado a la importancia de lograr la incorporación de las áreas y zonas de frontera en la dinámica del desarrollo regional (Lineamiento 2.2), a la búsqueda del fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en dichos espacios (Lineamiento 2.7), a la promoción de esfuerzos intersectoriales (Lineamiento 3.1), a la necesidad de reforzar las capacidades de las autoridades e instituciones públicas y privadas, así como promover su articulación en redes transfronterizas para el desarrollo competitivo de las zonas de frontera (Lineamiento 3.6) y a la

implementación y articulación de programas, proyectos y planes para las zonas y áreas de frontera priorizadas por el CONADIF (Lineamiento 4.6).

Es necesario precisar que, si bien el MREP es la institución a cargo de la POLÍTICA DE FRONTERAS, la misma lo coloca como entidad responsable, junto con otras cinco, de los estándares de cumplimiento del objetivo específico número tres. Por ello, debe velar porque los “espacios fronterizos estén integrados de manera competitiva con sus pares limítrofes extranjeros bajo el marco de los compromisos internacionales del Estado”(Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 82).

Corresponde mencionar que, actualmente, se está trabajando en una nueva Política de Fronteras, de acuerdo con la metodología del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

2.6 Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Como se ha mencionado, el MREP tiene la rectoría del SINADIF, en consecuencia, se constituye en la autoridad técnica-normativa en el nivel nacional, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con la POLÍTICA DE FRONTERAS, coordinando y articulando los esfuerzos con los distintos sectores y niveles de gobierno (Presidencia de la República del Perú, 2013).

Adicionalmente, el MREP es el “responsable de recoger y sistematizar la información respecto al cumplimiento de los objetivos de [dicha política]” (Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 85).

Así también, cómo se ha mencionado previamente, el MREP es quién preside el CONADIF y a través de la DDF cumple las funciones de la Secretaría Ejecutiva. En mérito a dicho cargo, la DDF debe coordinar con las entidades integrantes del CONADIF la formulación de los planes, programas y estrategias que tengan como ámbito de aplicación los espacios de frontera (Congreso de la República del Perú, 2011, art.21).

Ahora bien, el papel del MREP en el desarrollo e integración fronterizo se explicita también en lo normado en su Ley y Reglamento de Organización y Funciones, así como en los respectivos documentos de gestión. A continuación, se pondrá el detalle de estos.

2.6.1 Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

La Ley nro. 29357 (2009), Ley de Organización y Funciones del MREP, señala que una de las funciones específicas del MREP es constituirse como el “ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza y participar en el SINADIF” (art. 6, inciso 14).

Así también, se detalla que tiene a su cargo la función de “formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la [POLÍTICA DE FRONTERAS] con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes” (art. 6, inciso 15). Además, se precisa que el MREP “coordina con los otros niveles de gobiernos subnacionales conforme a lo dispuesto ..., en particular [lo referido a la POLÍTICA DE FRONTERAS], en concordancia con la política exterior” (art. 16).

Finalmente, en el Reglamento de Organización y Funciones del MREP (ROF), aprobado por Decreto Supremo nro. 135-2010-RE, se reitera lo señalado previamente respecto a las funciones del MREP en materia de fronteras.

2.6.2 Plan Estratégico Sectorial Multianual

El Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector de Relaciones Exteriores (PESEM) es el instrumento de planeamiento a mayor plazo, 2015-2021, de dicho Ministerio. En dicho documento se recogen los objetivos y acciones estratégicas de las distintas áreas de interés de la PEP, siendo que el tema fronterizo no está ausente.

Así, el objetivo estratégico número1 del PESEM, posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral,

tiene como su primer indicador la intensidad de la relación bilateral político diplomática, en consecuencia, su cumplimiento se mide a través del “flujo de intercambio de visitas y encuentros de jefes de Estado y/o gobierno y de las altas autoridades con la finalidad de fortalecer los mecanismos de la relación e implementar los compromisos establecidos por medio de los distintos instrumentos bilaterales” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015a, p. 27).

Ahora bien, respecto a las acciones estratégicas que corresponden al primer objetivo del PESEM, las que están vinculadas con el tema de desarrollo e integración fronteriza son las siguientes:

1.4 Coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera a través de su participación equitativa en los procesos de integración con los países fronterizos.

1.5 Realizar Gabinetes Ministeriales de carácter binacional con los cinco países fronterizo y con otros países considerados estratégicos para el Perú (...)

1.6 Poner en funcionamiento los centros nacionales y binacionales de atención en frontera con los cinco países fronterizos. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015a, pp. 32–33).

Por lo detallado, resulta evidente que en la perspectiva del MREP, el tema fronterizo es entendido como prioritario, centralizando su accionar en la atención a las distintas problemáticas que afrontan las poblaciones de frontera y en el óptimo relacionamiento con los países fronterizos.

En consecuencia, se entiende que la realización de los EPGB y mecanismos como la CIDF coadyuvan al cumplimiento de las acciones estratégicas detalladas. En ese sentido, no debe perderse de vista que existe una alineación entre el PESEM y la POLÍTICA DE FRONTERAS, siendo que dicha vinculación aspira a que el accionar del Estado peruano se presente de manera orgánica (Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 87).

2.6.3 Plan Estratégico Institucional

Por su parte, el Plan Estratégico Institucional del MREP (PEI) para los años 2020-2022, con sus ocho objetivos y cuarenta y una acciones estratégicas, se encuentra articulado con lo desarrollado en el PESEM.

Respecto al tema de desarrollo e integración fronteriza, el PEI indica que, la política institucional del MREP tiene siete lineamientos, destacando para el presente trabajo el tercero, el cual señala a la letra la necesidad de “Ampliar la cooperación con los países vecinos e impulsar el desarrollo y la integración fronteriza, con base en el diálogo político y la realización de Gabinetes Binacionales” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019b, p. 5).

En adición a lo indicado, el PEI establece como Objetivo Estratégico Institucional 01 el fortalecimiento y ampliación de las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas. A continuación, al detallar la Acción Estratégica 01.02 prioriza la promoción del “desarrollo humano de la población de frontera y la integración competitiva con los países limítrofes, a través de la articulación multisectorial e intergubernamental en el marco de la [Política de Fronteras]” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019b, p. 8).

Para medir dicha acción, se considera como indicador el “porcentaje de mecanismos de integración fronteriza activos en el periodo de reporte”, siendo que la Dirección General de América y la DDF se presentan como las unidades orgánicas responsables del cumplimiento de dicho indicador. De acuerdo a la proyección realizada, se espera un cumplimiento al 94% en el periodo de 2020-2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019b, p. 8).

2.6.4 Plan Operativo Institucional

El Plan Operativo Institucional del MREP (POI) es el documento de gestión de menor proyección, alcanzando un año de ejecución. Para el presente año, establece setenta y una actividades operativas y ocho actividades de inversión, todo ello en línea con lo establecido en el PEI.

Respecto al Objetivo Estratégico Institucional 01 y la Acción Estratégica 01.02, detallados en el acápite anterior, el POI califica a ambos como prioridad muy alta y detallando una programación de cincuenta y seis actividades físicas y otorgándole un presupuesto anual de S/ 12,143,131 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020b).

2.6.5 Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza

En mayo de 1999, se creó la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites del MREP como órgano de línea, dependiente del viceministro y secretario general, siendo que a su vez se desempeñaría como Secretaría Ejecutiva del CONADIF, con autonomía técnica y presupuestal (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 2012, p. 2).

Posteriormente, las competencias de dicha Dirección se dividieron entre la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo, encargada de temas fronterizos y regionales, y en la Dirección Nacional de Soberanía y Límites, a cargo de del tema limítrofe propiamente (Pajuelo, 2009, p. 35).

En 2011, la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo pasa a denominarse Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, dependiente de la Subsecretaría de América (Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, 2012, p. 2)

Actualmente, y de acuerdo con el ROF, la DDF es una unidad orgánica que, dependiendo de la Dirección General de América, cumple la labor de ser el ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza y participa del SINADIF como su Secretaría Ejecutiva. Dentro de la DDF, se encuentran funcionalmente dos subdirecciones, la Subdirección de Desarrollo Fronterizo y la Subdirección de Integración Fronteriza (Presidencia de la República del Perú, 2010b, art. 69).

En igual forma, el ROF detalla diecisiete funciones específicas de la DDF, para efectos de este trabajo destacan las siguientes:

- c) Formular, coordinar y ejecutar las acciones de política exterior en favor de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como coordinar en el ámbito de sus competencias las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas.
- d) Coordinar la identificación, análisis y evaluación de la información orientada a promover los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes, así como el desarrollo de las regiones fronterizas.
- e) Coordinar el diseño y las estrategias, planes y programas relativos a la política nacional de fronteras e integración fronteriza, de conformidad con los lineamientos de la política exterior.

- h) Coordinar el diseño y las estrategias, planes y programas en materia de desarrollo fronterizo con las autoridades nacionales y gobiernos subnacionales competentes, así como brindar el apoyo técnico correspondiente.
- j) Coordinar y ejecutar las acciones de apoyo a los Gobiernos Regionales y Locales en los asuntos relacionados con sus vinculaciones con el exterior.
- k) Supervisar y coordinar que la implementación de las políticas nacionales y sectoriales relativas a la política nacional de fronteras e integración fronteriza sean acordes con los lineamientos de la política exterior. (Presidencia de la República del Perú, 2010b).

2.6.6 Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores

En 2002, y dentro del marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, mediante Decreto Supremo 020-2002-RE, se crearon las Oficinas Descentralizadas del MREP, siendo que su primera etapa supuso el funcionamiento en las ciudades de Piura, Iquitos, Puno y Tacna (Presidencia de la República del Perú, 2002).

En dicho momento, se detalló que esas oficinas serían órganos de línea de la entonces existente Oficina Nacional de Desarrollo Fronterizo y Regional, y teniendo una relación funcional con la, también entonces existente, Dirección General de Coordinación del MREP.

Actualmente, y de acuerdo con el ROF, la denominación que corresponde a esos órganos es Oficinas Desconcentradas del MREPE (ODE), siendo que las mismas dependen del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la DDF, en específico, coordinan acciones con la Subdirección de Desarrollo Fronterizo (Presidencia de la República del Perú, 2010b).

Actualmente existen doce ODE, siendo que las ocho adicionales a las mencionadas anteriormente, están ubicadas en Tumbes, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, Cusco y Arequipa. Como puede apreciarse la mayoría de las oficinas se encuentran en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019b, p. 4).

De acuerdo con el ROF, dichas oficinas son responsables de:

Impulsar la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente, en las zonas concernidas, de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación en los que participa el Perú, apoyando el proceso de descentralización del país. (Presidencia de la República del Perú, 2010b, art. 135).

Por otro lado, como se ha señalado anteriormente, la DDF ejerce las labores de Secretaría Ejecutiva del CONADIF y, en mérito a ello, se encarga de “dirigir y supervisar, en los ámbitos de su competencia, a las [ODE], vinculadas con los espacio de frontera, y promover las relaciones de dichas oficinas con los gobiernos regionales y locales de frontera, así como con la sociedad civil” (Presidencia de la República del Perú, 2013, art. 22).

Adicionalmente, corresponde mencionar que las ODE “localizadas en los ámbitos de los gobiernos regionales de frontera, participan como órganos de asesoría de los Comités Regionales y Provinciales de Frontera” y también se encargan de “[coordinar], en representación de la Secretaría Ejecutiva, con otros instituciones públicas, y, en los casos convenidos, con instituciones privadas y de la sociedad” (Presidencia de la República del Perú, 2013, art.35).

Finalmente, es necesario señalar que, mediante Resolución de Secretaría General del MREP nro. 2259, se establecieron las normas para el funcionamiento de las ODE, detallándose que las mismas tienen “competencia funcional en el departamento dentro del cual se ubican, salvo que en su norma de creación se establezca una circunscripción ampliada” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015b, p. 2).

Para efectos de esta investigación, corresponde mencionar que, de las once funciones específicas a cargo de las ODE, señaladas en la Resolución 2259, cinco de ellas están vinculadas directamente con el tema de desarrollo e integración fronteriza (incisos a, b, c, d, e); tres de manera indirecta (incisos f, g, j); dos están vinculadas al tema consular (incisos h, i) y, finalmente, una tiene un contenido general (inciso k).

A continuación, se coloca el detalle de las funciones vinculadas con el tema de esta investigación:

- a) Proponer y ejecutar acciones para apoyar la labor de los comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza que coadyuven al cumplimiento de las funciones del [SINADIF], participando como órganos de asesoría.
- b) Coordinar en representación de la Secretaría Ejecutiva del ... CONADIF con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, las acciones de la [POLÍTICA DE FRONTERAS].
- c) Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, así como de las instituciones de la sociedad civil en materia de acuerdo de integración y cooperación regional en los que el Perú forma parte, especialmente de los mecanismos de integración establecidos en las zonas de frontera, para su adecuada implementación.
- d) Orientar a los gobiernos regionales y locales, así como a las instituciones de la sociedad civil, que correspondan, acerca de las oportunidades de desarrollo que genera la relación con la comunidad internacional, en especial con los países vecinos.
- e) Proponer nuevos contenido y perspectivas regionales en la política exterior peruana y apoyar el diseño y puesta en ejecución de iniciativas de promoción del desarrollo regional y local en el ámbito de la gestión externa y la relación bilateral con los países vecinos. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015b, p. 2)

El presente trabajo centrará su atención en el papel de la ODE Tacna, puesto que la misma tiene competencia funcional en el espacio fronterizo y porque, además, cumple un importante rol en el funcionamiento del CIDF. Ahora bien, es menester mencionar que en la estructura orgánica del GORE TACNA el único espacio con proyección internacional es la Subdirección de Cooperación Técnica Internacional, pero no existe una gerencia u oficina encargada, de manera global, de los asuntos internacionales de la región. En consecuencia, el director de la ODE Tacna realiza sus funciones mediante el contacto directo con las más altas autoridades del GORE TACNA (Gobierno Regional de Tacna, 2020).

2.6.7 Órganos del Servicio Exterior

En este punto, corresponde dedicarle unas líneas al papel que tienen las Embajadas y las Oficinas Consulares ubicadas en la zona fronteriza en la temática de desarrollo e integración fronteriza.

Las Embajadas del Perú en distintas partes del mundo tienen un claro rol político, en consecuencia, están interesadas en el desarrollo de los espacios de diálogo bilateral con el país sede en el cual se encuentran ubicadas. En ese sentido, la Embajada del Perú en Chile brinda su apoyo a las acciones de cooperación fronteriza, muestra de ello es la asistencia de funcionarios diplomáticos, sobre todo del Departamento Económico, a las reuniones del CFPCH y del CIDF.

Por otro lado, por la naturaleza de las oficinas consulares, la primera impresión parece señalar que las mismas al estar centradas en la atención a los connacionales en materia de protección legal, asistencia humanitaria y de apoyo para trámites civiles, migratorios y judiciales, no tendrían influencia en el tema materia de esta tesis (Presidencia de la República del Perú, 2010b). Sin embargo, las Oficinas Consulares, de acuerdo al ROF, tienen también como una de sus finalidades la protección de los “intereses del Estado en sus respectivas jurisdicciones” (Presidencia de la República del Perú, 2010b, art. 138); en ese sentido, pueden colaborar con los procesos de desarrollo e integración fronterizos en los cuales se requiera su apoyo, entendiendo que dicha colaboración servirá para proteger los intereses del Estado.

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

En Chile, Perú cuenta con tres consulados generales, los mismos están ubicados en Santiago, Iquique y Arica. Para efectos de esta investigación, el Consulado General del Perú en Arica tendrá un rol preponderante puesto que el mismo tiene un contacto dinámico con las autoridades chilenas que son parte de la CIDF, al corresponder a su circunscripción la región de Arica y Parinacota (Presidencia de la República del Perú, 2010a).

3. Marco normativo chileno para el desarrollo y la integración fronteriza

El tema fronterizo también es parte importante de la normativa chilena, por ello, ha sido recogido en diversos documentos normativos e institucionales.

3.1 Constitución Política de Chile

De acuerdo a la Constitución Política de Chile, el presidente es el encargado de “conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que se estimen convenientes para los intereses del país” (Congreso Nacional de Chile, 1980, art.15).

En ese sentido, queda establecido que, también en Chile corresponde al presidente, en el sentido más amplio, la dirección de la política exterior, lo que incluye la temática fronteriza y el relacionamiento con los países limítrofes.

Debe precisarse que, a la fecha de culminación de este trabajo, en Chile se realizó el Plebiscito Nacional 2020, siendo que los resultados oficiales indicaron la aprobación del inicio de un proceso para la dación de una nueva constitución, la cual será redactada por una Convención Constituyente (Gobierno de Chile, 2020).

3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

El año 2018 marcó un hito en las funciones del MRECH puesto que, luego de años de impulso, se logró la aprobación de la ley 21.080, por la cual se realizaron modificaciones normativas con la finalidad de modernizar dicho Ministerio.

De acuerdo con dicha normativa, quedó establecido que el MRECH tendría a dos grandes órganos de acción, por un lado, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y, por otro lado, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Debajo de ambas se encuentran diversas áreas funcionales denominadas Direcciones Generales y Direcciones. Por ejemplo, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores cuenta con la Dirección de Planificación Estratégica, la Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de chilenos en el exterior, entre otros; mientras que, en el caso de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales se cuenta con la Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales, la Dirección General de Asuntos Económicos Multilaterales, la Dirección Administrativa, entre otras.

En este punto, se debe precisar que como consecuencia de la dación de la ley 21.080, actualmente, se está trabajando en el borrador del reglamento orgánico de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, p. 56).

Para la finalidad de esta investigación, destaca el papel de dos direcciones, la Dirección de América del Sur y, de manera preponderante, la DIFROL, sin embargo, se deja establecido que ambas realizan coordinaciones con otras instancias del MRECH para abordar temáticas especializadas.

La Dirección de América del Sur, parte de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, tiene como objetivo fortalecer y consolidar los lazos con los países de la región. Para ello, se encarga de orientar y realizar la coordinación general para los EPGB; además, propone cursos de acción y estrategias para abordar temas bilaterales permanentes y coyunturales; así también, tiene a su cargo la coordinación y preparación del MRECH en las reuniones bilaterales y regionales y visitas de autoridades del gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020c).

La DIFROL es un departamento de asesoramiento en materia de fronteras y límites que, perteneciendo al MRECH, es un organismo autónomo, por ello no depende de la estructura orgánica de las Subsecretarías. Ahora bien, considerando la importancia de este departamento en el relacionamiento fronterizo con el Perú en el acápite 3.2.4 del presente capítulo se brindará detalles sobre sus funciones.

En junio de 2019, con motivo del lanzamiento de la Subsecretaría de Relaciones Económicas internacionales, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores resumió el proceso de renovación del MRECH de la siguiente manera:

La modernización de la Cancillería es un hito necesario. La actual estructura orgánica y funcional del Ministerio, que data de fines de los años 70', responde a una realidad de hace cuarenta años que no está acorde a las exigencias de hoy. En ese contexto, la modernización que estamos implementando considera cambios sustantivos y progresivos que buscan enfrentar los desafíos del siglo XXI, con ajustes en sus facetas políticas, económico-comerciales, de cooperación, de fronteras, y las relativas a la Antártica. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

Por lo expuesto, queda establecido que el MRECH tiene a su cargo la temática de integración fronteriza, siendo que formalmente el desarrollo de áreas, zonas y regiones de frontera no se encuentra bajo su responsabilidad.

Lo mencionado se confirma al validar que el gobierno chileno, por ejemplo, busca el desarrollo de las zonas de frontera extremas, estando Arica y Parinacota dentro de dicha denominación, a través del denominado Plan Especial de Desarrollo de las Zonas Extremas - planificado en 2012, puesto en marcha en 2014 y renovado hasta 2023-, el cual está bajo la dirección de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, entidad dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del gobierno chileno (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020).

3.2.1 Política exterior al 2030

Respecto a la PECH se debe mencionar que, en 2014, se inició un proyecto para elaborar un “Libro blanco de la política exterior de Chile”, dicha actividad buscó recoger experiencias de otros países que habían realizado el mismo ejercicio y, contando con la opinión de expertos, políticos, actores públicos y privados, entre otros, establecer los lineamientos que guiarían la política exterior de dicho país en el mediano y largo plazo.

En enero de 2018, se daría la presentación del mencionado libro, formalmente denominado Política Exterior de Chile 2030, en sus seis capítulos se desarrollan las prioridades del gobierno chileno en su proyección internacional. Se debe precisar que la lectura de dicho documento tiene que realizarse considerando los tres principios de la PECH: el respeto al derecho internacional – el cual considera de manera especial la integridad territorial- , la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad de cooperar (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020e).

Ahora bien, la preocupación respecto a la temática fronteriza no ha estado ausente, por ello, se señala que a 2030 se tiene que lograr una integración en la región, plasmada en la colaboración en infraestructura, gigabytes y watts entre fronteras, para lo cual se requerirá medidas en tres frentes: pasos fronterizos, conectividad

digital y energética, lo cual incluye un sólido programa en carreteras, puertos, integración energética, comunicaciones y transporte (p. 20).

En específico, respecto a la vinculación fronteriza con el Perú, dicho documento enfatiza las siguientes concepciones:

- Partiendo de la idea que las relaciones entre ambos países se han fortalecido los últimos años en campos tan diversos como la cultura para la integración a una relación estratégica de carácter político-comercial, se señala como positivo la vinculación dada en el CIDF y se expresa como “crucial mantener y profundizar la cooperación transfronteriza (Chacalluta- Santa Rosa) que hoy permite que, al menos, 6 millones de personas transiten anualmente. La enorme vinculación que hay entre nuestra gente, advierte que estas cifras debiesen seguir aumentado al 2030”. (p. 27).
- Se hace referencia a la importancia de la realización de los EPGB y los acuerdos tomados en ese marco, recordando que “la voluntad política y la concreción de estos acuerdos, nos permiten mirar nuestra relación con Perú con nuevas perspectivas al 2030, las cuales tenemos que aprovechar”. (p.27).
- También se señala la potencialidad del establecimiento de una interconexión eléctrica, cuya primera etapa se desarrollaría entre Tacna y Arica, contando con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, siendo que a partir de ello se podría sacar adelante iniciativas de colaboración en otros aspectos como generación energética y distribución eléctrica, así como en el ámbito de los hidrocarburos. (p. 30).
- Se considera que algunas de las dimensiones de trabajo que pueden ser abordadas conjuntamente son la conectividad territorial y digital, la interconexión eléctrica y gasífera, el turismo, la cultura, la seguridad fronteriza contra las distintas expresiones de tráfico ilegal, así como el propósito de concluir antes de 2020 con las faenas de desminado de las zonas cercanas a las fronteras. (p.31).

3.2.2 Objetivos Estratégicos 2019-2022

Con motivo de la presentación de la Cuenta Pública Participativa 2019-2020, documento que fomenta la transparencia de la gestión del MRECH, permitiendo conocer a los ciudadanos los avances en la ejecución de las políticas planes y programas de dicho Ministerio, se precisaron los ejes de acción, prioridades y objetivos estratégicos al 2019-2022.

En ese sentido, se señaló que el MRCH basa su actividad en cuatro ejes de acción: establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas con socios relevantes, impulso de la imagen país, desarrollo de una gestión centrada en la ciudadanía y la modernización de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, p. 7)

Dichos ejes de acción tienen su expresión en dieciséis prioridades estratégicas, siendo que las que se encuentran vinculadas con el desarrollo e integración fronteriza son las siguientes:

- Prioridad estratégica 1. Potenciar la agenda de acercamiento con países fronterizos. La [PECH] asume como primera prioridad el fortalecimiento de las relaciones vecinales, con un firme sustento en la integración de América del Sur.
- Prioridad estratégica 10. Identificar y negociar iniciativas en apoyo al desarrollo nacional y regional de Chile, apoyando la internacionalización de las empresas chilenas, la imagen país, la inversión extranjera y el turismo, con foco en la pequeña y mediana empresa regional, la oferta con valor agregado e innovadora, generando de esta forma un aumento y diversificación de las exportaciones.
- Prioridad estratégica 11. Potenciar una vinculación efectiva con la sociedad civil y el sector privado, diversificando alianzas políticas, económicas y sociales, con una mirada interinstitucional. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, pp. 8–9).

Ahora bien, teniendo ese marco general, el MRECH precisó los once objetivos estratégicos al 2019-2022, los cuales consideran las prioridades antes descritas. En ese sentido, se han identificado cuatro objetivos que están íntimamente vinculados con el desarrollo y la integración fronteriza:

- Objetivo 2. Fortalecer las relaciones vecinales con Argentina y Perú, y establecer lineamientos para reconstruir una relación bilateral con Bolivia, profundizando agendas de desarrollo común, priorizando mejoras en la

conectividad, facilitación de tránsito y reforzamiento de la seguridad fronteriza.

- Objetivo 6. Apoyar la internacionalización de las empresas chilenas, mediante la promoción de su oferta exportable de bienes y servicios, de la imagen país, de la inversión extranjera y del turismo, con foco en la pequeña y mediana empresa exportadora de regiones, la oferta con valor agregado e innovadora, generando de esta forma un aumento y diversificación de las exportaciones, a través de un modelo de gestión basado en resultados, eficiente, digital y transparente.
- Objetivo 10. Potenciar el trabajo con la sociedad civil y la inclusión de las regiones de Chile, de manera estratégica en materias de política exterior, permitiendo su proyección internacional, con especial énfasis en las zonas extremas del país, a través del impulso al desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la presencia subantártica y antártica. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, p. 11).

Por lo indicado, queda establecido que la visión en el mediano plazo de la PECH ubica al tema fronterizo como esencial para el cumplimiento de sus objetivos y, por ende, guarda relación con lo establecido en la proyección al 2030.

Además, en el mismo documento, el MRECH también realiza una programación para el periodo 2020-2022 en doce áreas, destacando las siguientes:

- Política exterior vecinal y protección de los intereses nacionales. Se reitera que para Chile las relaciones vecinales son de gran importancia, por ello se tiene que enfocar los esfuerzos en la ejecución de los compromisos adoptados y en el mantenimiento de la periodicidad de las reuniones, de manera especial lo referido a las Consultas Políticas y EPGB. Al referirse a la relación con Perú, se indicará la necesidad de relevar el inicio de conversaciones sobre gestión de aguas y recursos hídricos compartidos (p.65).
- Internacionalización de las regiones. El MRECH ha definido dos ejes de trabajo, por un lado, un plan de acción que permita establecer una relación de colaboración permanente con autoridades de Gobierno en las regiones y, por otro lado, un programa anual de actividades de difusión de política exterior y asuntos internacionales, de amplia convocatoria regional y local. Para cumplir dichos ejes, se plantean dos encuentros nacionales, seis seminarios, reuniones de trabajo, exposiciones ante Consejeros Regionales y la participación en los Comités de Integración. (p.76).

3.2.3 Hoja de Ruta 2020

Considerando la proyección de la política exterior antes detallada, el MRECH cumplió con informar, en el marco de la presentación de la Cuenta Pública 2019-2020, que “por primera vez en Cancillería se desarrolló un ejercicio de Planificación Estratégica, con una Hoja de Ruta 2020” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020b, p. 58)

Dicha Hoja se constituyó sobre la base de los cuatros ejes de acción presentado en el anterior acápite, esto son: establecimiento y consolidación de alianzas estratégicas con socios relevantes, impulso de la imagen país, desarrollo de una gestión centrada en la ciudadanía y la modernización de la Cancillería. En ese sentido, se precisó que dicha herramienta permitirá orientar la gestión del MRECH hacia un rumbo definido, pero con la “capacidad para predecir y construir nuevos escenarios, alineando la gestión de [sus] misiones diplomáticas en el exterior” (p.58).

Ahora bien, respecto a la relación fronteriza con Perú, en el periodo 2019 a mayo 2020, se destacaron cuatro actividades: el VIII CIDF, el EP y III GB, la reunión constitutiva de la Comisión Mixta Bicentenario Chile-Perú y una visita a la mina Pucamarca (p.14).

3.2.4 Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado

En 1966, mediante ley 16.592, se creó la Dirección de Fronteras y Límites del Estado como un servicio técnico dependiente del MRECH, teniendo como misión “asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y sus fronteras” (Congreso Nacional de Chile, 1966, art.1).

En 1979, cambiaría a su denominación actual, Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. Luego, en 2018, con la dación de la ley 21.080, se señalaría que la DIFROL es un “servicio público descentralizado, sometido a la dependencia del [MRECH] (Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 40).

En ese sentido, se debe entender que la DIFROL es un departamento que, a pesar de pertenecer al MRECH, cuenta con autonomía. Muestra de ese especial tratamiento está expresado en que dicha dirección cuenta con su propia ley y sus funcionarios son seleccionados por concursos de Alta Dirección Pública, por lo que, los cargos no son, excluyentemente, cubiertos por funcionarios diplomáticos (Abedrapo et al., 2020, pp. 128–129).

Habiendo dejado establecido su particular ubicación dentro del MRECH, corresponde mencionar que la misión de la DIFROL es asesorar, profesional y técnicamente, al gobierno central, a través del MRECH, en la temática vinculada a los límites internacionales y las fronteras. Para ello, se encarga de participar en las negociaciones de acuerdos, en los foros relacionados con los límites internacionales, las zonas fronterizas y las políticas de integración física, vecinal y regional (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2019, 2020b).

Para cumplir sus funciones, la DIFROL cuenta con dos direcciones, la Dirección de Fronteras y la Dirección de Límites, pero, además, tiene a su cargo unidades especializadas. Se debe precisar que, a la fecha, está en elaboración un nuevo Reglamento Funcional para la dirección en su conjunto (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2019).

Por un lado, la Dirección de Frontera ejerce el rol de orientador en la aplicación de los programas para el desarrollo fronterizo actuando como organismo coordinador entre los ministerios y demás instituciones de la administración del Estado, además, coordina técnicamente el funcionamiento de los servicios de control en asuntos de integración física, la apertura y cierre de pasos de fronteras y es el ente encargado de coordinar las labores de los Comités de Fronteras (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2020b).

Por otro lado, la Dirección de Límites tiene a su cargo la interpretación de los tratados y otros instrumentos que fijan límites terrestres, marítimos y aéreos del país, así como está a cargo de reponer y densificar hitos en la línea fronteriza y determinar sus coordenadas geográficas (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2020b).

Debe quedar establecido que, en las labores de integración fronterizas, la DIFROL trabaja muy de cerca con la Dirección de América del Sur, la cual, como se indicó anteriormente, es parte de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, en la Cuenta Pública Participativa de la DIFROL del 2019, su directora señaló que la gestión de los límites y fronteras de Chile enfrenta, particularmente, tres desafíos, en primer lugar, brindar facilidades y rapidez para los trámites de control fronterizo; en segundo lugar, cooperar con los organismos encargados de la prevención de delitos transnacionales, y, finalmente, coadyuvar al control efectivo del territorio para la protección eficaz del medio ambiente (Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado, 2019, p. 2).

3.2.5 Dirección de Coordinación Regional

En 2000, se creó la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) como una unidad del MRECH responsable de “apoyar y colaborar activamente con las iniciativas de gestión internacional de los Gobiernos Regionales, Gobernaciones Provinciales y Municipios del país”. De manera especial, esa colaboración se da a través de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), las cuales son parte de la “gestión regional que sirven de enlace entre la Cancillería y las autoridades regionales, asistiendo en la organización, promoción y gestión de las actividades y proyectos de carácter internacional” (Dirección de Coordinación Regional, 2020).

No se ha encontrado información acerca de la ubicación actual de la DICORE dentro de la estructura orgánica del MRECH, pero sí se ha validado que dicha Dirección ha realizado actividades recientes para promover el conocimiento de oportunidades internacionales de los gobiernos regionales (Dirección de Coordinación Regional, 2019).

A fin de cumplir con su misión, la DICORE promueve la capacitación y actualización de las autoridades regionales y locales en temas internacionales, para ello organiza seminarios, conferencias y reuniones de trabajo. La planificación de dichos eventos está a cargo de un Coordinador Regional Ministerial, en el caso de Arica y Parinacota, dicha labor recae en el Coordinador Regional Ministerial Zona Norte.

De la revisión del último boletín informativo de la DICOPE, agosto-diciembre 2019, destaca la visita a Arica de una delegación ministerial del MRECH, encabezada por el director de la DICOPE y contando con la presencia del Embajador de Chile en Perú. En el marco de dicha visita se sostuvo reuniones con el Intendente Regional de Arica y Parinacota, con la gobernadora de Arica y con el gobernador marítimo en el puerto de Arica (Dirección de Coordinación Regional, 2019, pp. 8–9).

Ahora bien, corresponde desarrollar, brevemente, las labores de la URAI, en especial la ubicada en el gobierno regional de Arica y Parinacota, puesto que, con ella, la DICOPE debe coordinar las acciones de proyección internacional a realizar en dicho territorio.

Al respecto, en 2018, se estableció que la estrategia de internacionalización de dicha región, planteada por la URAI del gobierno regional, se resumía en la frase “Arica y Parinacota: Puente al Corazón de América y la Asia Pacífico”. A partir de esa visión se desarrollaron lineamientos para el Plan de Acción Internacional de dicha región, siendo uno de ellos la participación en los Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo (Gobierno Regional de Arica y Parinacota, 2018).

Por lo indicado, queda establecido que la DICOPE permite la interacción entre los gobiernos regionales y locales con las diferentes instancias del MRECH, teniendo en las URAI un soporte importante.

3.2.6 Embajadas y Consulados en frontera

Al igual que en el caso peruano, el tema fronterizo también es abordado en las labores de las Embajadas y Consulados chilenos ubicados en la zona fronteriza. En ese sentido, la Embajada de Chile en Perú está pendiente del desarrollo de los espacios de diálogo en materia de desarrollo e integración fronteriza, ello está demostrado por la presencia de personal diplomático de dicha misión en algunas de las reuniones del CFPCH y del CIDF.

Ahora bien, las oficinas consulares chilenas tienen un papel importante en el desarrollo de las actividades de desarrollo e integración fronteriza. La Dirección

General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior, parte de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, es la que se encuentra a cargo de analizar, coordinar y dirigir las diversas actividades y funciones que realizan las oficinas consulares de Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020d).

En el Perú, Chile cuenta con tres consulados: un Consulado General en Tacna, un Consulado General en Lima y un Consulado Honorario en Arequipa. Para efectos de esta investigación, el papel del Consulado General en Tacna toma especial importancia por su vinculación con las funciones del CFCH y con el CIDF. Dicho Consulado tiene como circunscripción los departamentos de Tacna, Moquegua, Puno, Arequipa, Cusco y Madre de Dios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2020a).

En suma, la importancia del rol de los consulados en ciudades fronterizas es destacado por Ovando y Riquelme, quiénes señalan que dichos espacios “comienzan a cobijar y auspiciar intervenciones subestatales y de la sociedad en el ámbito diplomático y que se vinculan a la creciente cooperación transfronteriza que se manifiesta en regiones como Arica y Parinacota”(Abedrapo et al., 2020, p. 128).

4. Convergencia en materia de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Chile

Habiendo dejado establecida la normativa que rige el desarrollo e integración fronteriza en ambos países y, en consecuencia, delimitado los lineamientos de sus políticas exteriores en dichas materias, corresponde detectar si existen o no puntos de convergencia entre ambas políticas, puesto que ello permitirá comprender la importancia de iniciativas como el CFPCH, el CIDF y el EPGB para ambos países y sus perspectivas a futuro.

En ese sentido, se realizará el análisis propuesto en tres niveles: primero, se analizarán las nociones constitucionales sobre el desarrollo e integración fronteriza; en segundo lugar, se compararán los documentos de gestión, de largo, mediano y corto plazo de ambos MRE; y, finalmente, se presentarán las entidades, dentro de

los MRE, a cargo de la materia de desarrollo e integración fronteriza. El **Gráfico 1** resume el análisis a presentar.

4.1 A nivel constitucional

Ha quedado establecido que en ambos casos existe una referencia, a nivel constitucional, al tema de relacionamiento entre países. Por un lado, en el caso peruano, existe una mención expresa al desarrollo e integración de las zonas de fronteras, y de manera especial, a la promoción de la integración latinoamericana, todo ello, entendido dentro de la labor presidencial de dirección de la política exterior; por otro lado, en el caso chileno, la referencia está vinculada solo al deber del presidente en la conducción de las relaciones políticas con otros estados.

En suma, en ambos países se destaca el rol otorgado al presidente como director de la política exterior, facultad que indefectiblemente incluye la toma de decisiones sobre la materia fronteriza.

En ese sentido, se puede afirmar que ambos países, a nivel constitucional, privilegian la vinculación con los vecinos, dándole al presidente la potestad de dirigir la política exterior en materia de desarrollo e integración fronteriza.

4.2 A nivel de documentos de gestión de los Ministerios de Relaciones Exteriores

Los MRE de ambos países tienen un papel central en la integración fronteriza, fruto de su vocación de relacionamiento internacional, lo cual es plasmado en sus diferentes funciones. En ese sentido, ambos han desarrollado documentos que presentan su visión de política exterior en el largo, mediano y corto plazo. En el caso del Perú se trata de un ejercicio regular que se realiza en cumplimiento de normativa de planeamiento nacional, mientras que, en el caso chileno, este ejercicio proyectivo es un accionar reciente y que ha surgido por iniciativa del propio MRECH.

En el largo plazo, el MREP tiene una visión al periodo 2015-2021, mientras que, el MRECH cuenta con una proyección al 2030. Por un lado, el MREP establece, en

línea con su objetivo de posicionar al Perú como una potencia regional emergente, el deber de coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera, realizar EPGB con los cinco países fronterizos y poner en funcionamiento centros nacionales y binacionales, también, con los países fronterizos.

Por otro lado, el MRECH, considerando sus tres principios de política exterior - principalmente el referido al respeto al derecho internacional por incluir de manera especial la integridad territorial-, establece la necesidad de lograr una integración en la región, plasmada en la colaboración en infraestructura, gigabytes y watts entre fronteras, para lo cual se requerirá medidas en pasos de fronteras, conectividad digital y energética.

En el mediano plazo, el MREP tiene una visión al periodo 2020-2022; mientras que, el MRECH cuenta con una proyección 2019-2022. Por un lado, el MREP ha establecido el Objetivo Estratégico Institucional 01, el que cuenta con una Acción Estratégica Institucional 01.02. Por otro lado, el MRECH basa su actividad en cuatro ejes de acción, dichos ejes tienen su expresión, en materia de desarrollo e integración fronteriza, en tres prioridades estratégicas, las cuales a su vez tiene su correlato en tres objetivos estratégicos. Además, el MRECH realiza una programación para el periodo de 2020-2022 en doce áreas, destacando dos para efectos del desarrollo y la integración fronteriza.

En el corto plazo, ambos MRE cuentan con una proyección para este año. El MREP, a través de su POI, establece cincuenta y seis actividades físicas las cuales son una expresión del Objetivo Estratégico Institucional 01 y de la Acción Estratégica Institucional 01.02. En el corto plazo, el MRECH reitera su accionar en los cuatro ejes de acción, en las tres prioridades estratégicas y en los tres objetivos estratégicos señalados, pero a diferencia del caso peruano no se explicitan las actividades a realizar, sino más bien se hace un recuento de las acciones realizadas en el año 2019.

En conclusión, se puede señalar que ambos países otorgan una posición privilegiada al relacionamiento fronterizo con los vecinos en el largo, mediano y corto plazo; sin embargo, la visión peruana incluye las dos dimensiones: desarrollo e integración

fronteriza, mientras que la visión chilena privilegia la integración, al no tener funciones legales sobre el desarrollo, pero a pesar de ello, varias de sus acciones buscan beneficiar a las poblaciones de las regiones de fronteras.

En ese sentido, ambos MRE consideran a los Comités de Frontera/Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo y a los EPGB como espacios positivos de diálogo, por lo que, respaldan y alientan la continuidad de sus reuniones; y, además, privilegian la cooperación a través del establecimiento de infraestructura fronteriza.

4.3 A nivel de instituciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores

Ha quedado establecido el importante rol que tienen los MRE de ambos países en el desarrollo e integración fronteriza, por ello, se entiende que, dentro de sus estructuras orgánicas, hay departamentos dedicados específicamente a dichas materias.

En el MREP, la dirección a cargo del desarrollo e integración es la DDF, que depende orgánicamente de la Dirección General de América, la cual a su vez cuenta con dos subdirecciones. Las Oficinas Desconcentradas y los Órganos del Servicio Exterior apoyan a la DDF en lo que corresponda.

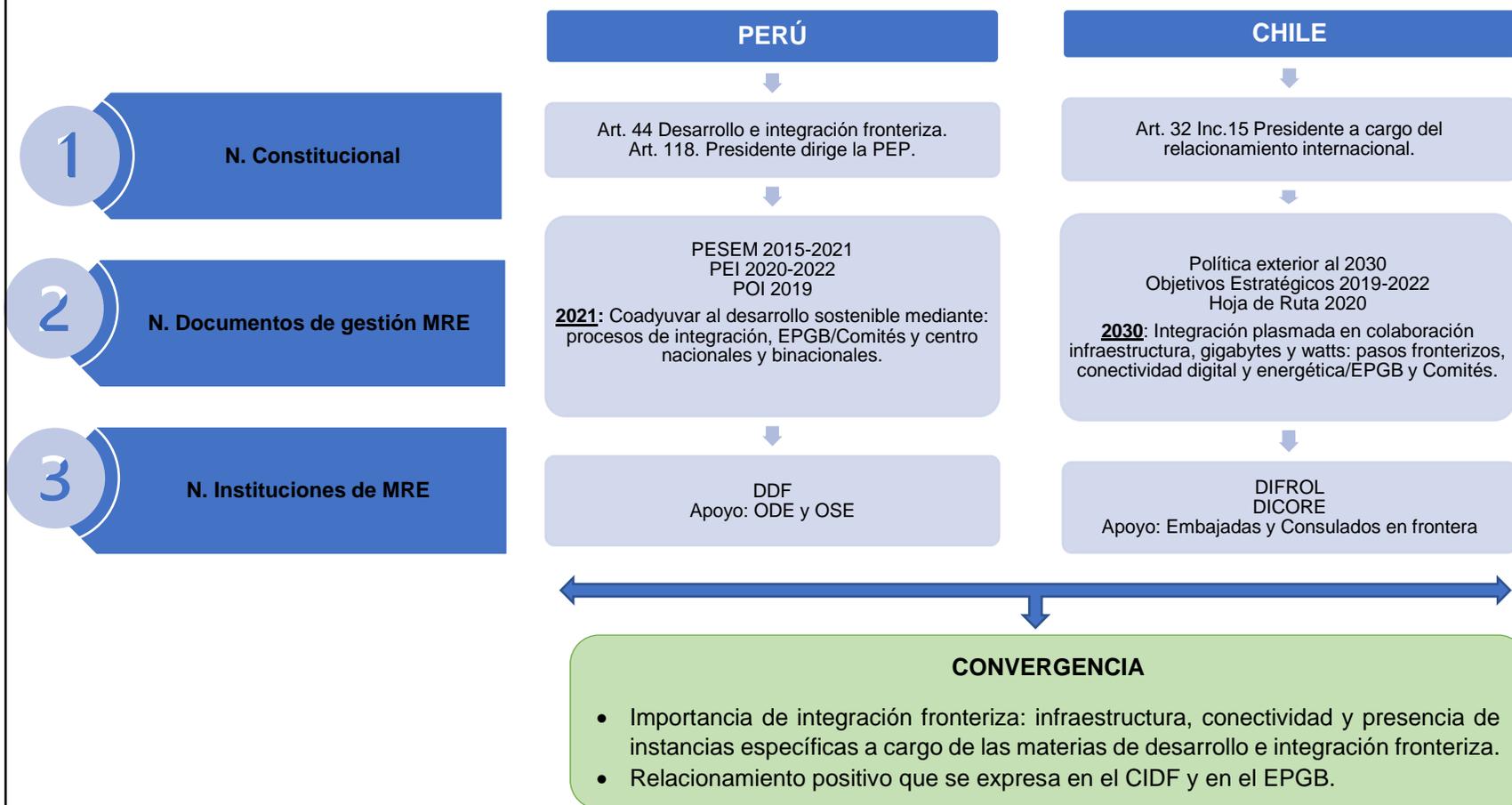
En el MRECH, se cuenta con la DIFROL, de manera especial su Dirección de Fronteras, como departamento autónomo a cargo de la integración fronteriza; sin embargo, en la práctica asume algunas funciones para potenciar el desarrollo fronterizo. La DIFROL cuenta con el apoyo de la DICORE, de las Embajadas y los Consulados de frontera en lo que se requiera.

Por lo indicado, queda establecido que ambos MRE cuentan con departamentos dedicados especialmente a la materia de integración fronteriza, siendo que, en el caso peruano, el mismo departamento está a cargo también del desarrollo fronterizo.

Finalmente, se destaca que la DDF y la DIFROL tienen una jerarquía distinta dentro de sus Ministerios, puesto que la primera si tiene una posición jerárquica dentro del MREPE mientras que la segunda tiene una posición de autonomía.

En suma, se puede afirmar que sí existe una convergencia a nivel constitucional, de documentos de gestión de los MRE y de las instituciones de los MRE entre ambos países, lo que se presenta como sumamente positivo para el futuro de la relación bilateral en materia de desarrollo e integración fronteriza. En ese sentido, corresponde que tanto el MREPE y el MRECH trabajen conjuntamente para aprovechar la convergencia existente como soporte para el relacionamiento bilateral en su conjunto.

Gráfico 1 Convergencia en materia de desarrollo e integración fronteriza entre los MRE



Fuente: Constituciones Políticas de Perú y Chile, LEY MARCO, POLÍTICA DE FRONTERAS, PESEM, PEI, POI, Política Exterior al 2030 y Cuenta Pública Participativa 2019-2020
Elaboración propia

CAPÍTULO II: EL PROCESO DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE EL PERÚ Y CHILE EN EL MARCO DEL COMITÉ DE FRONTERA, EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO Y LOS ENCUENTROS PRESIDENCIALES Y GABINETES BINACIONALES

1. Relación peruana chilena a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI

La relación peruano-chilena es fruto de una serie de acontecimientos históricos, geográficos, políticos, diplomáticos, sociales y económicos, por ello, un análisis exhaustivo de la misma excede el objetivo de la presente tesis. Sin embargo, a fin de aproximarse al estudio del proceso de desarrollo e integración fronteriza de ambos países se brindarán algunas nociones desde la perspectiva histórica-legal que ha rodeado la vinculación binacional.

Luego de ello, se presentarán las principales iniciativas constituidas en los campos económico-comercial y político-diplomático a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, porque en ese espacio temporal están ubicados los mecanismos -CFPCH, CIDF y EPGB- materia del presente trabajo. Ahora bien, debe quedar establecido que se ha distinguido entre iniciativas económico-comerciales y político-diplomáticas por un aspecto metodológico que permita comprender sus particulares características; en consecuencia, dicha diferencia no supone que en las primeras no exista un influjo político-diplomático y en las segundas la perspectiva económico-comercial esté ausente.

1.1 Perspectiva histórica-legal

El Perú y Chile no compartieron fronteras sino hasta 1883 y como consecuencia de la Guerra del Pacífico, será en dicho año que ambos países firmarían el Tratado de Paz y Amistad, también llamado Tratado de Ancón, por medio del cual, el Perú tuvo que ceder a Chile la provincia costera de Tarapacá a perpetuidad y las provincias de Tacna y Arica durante diez años (Congreso de la República del Perú, 1883).

Posteriormente, y luego de un gran número de desencuentros respecto a los alcances del mencionado Tratado, el 3 de junio de 1929, se firmó el Tratado de Lima

y su Protocolo Complementario para resolver la cuestión de Tacna y Arica, siendo que el mismo estableció una frontera terrestre definitiva entre ambos países. En mérito a dicho Tratado, Tacna retornó al Perú, Chile retuvo bajo su soberanía a Arica, y, se puso al servicio del Perú zonas y establecimientos ubicados en Arica, como el Malecón de Atrache para vapores de calado, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril Tacna-Arica (Congreso de la República del Perú, 1929).

De acuerdo a Zapata (2011), con la firma del Tratado de Lima, se cerró la primera etapa de las relaciones entre el Perú y Chile, siendo que la misma estuvo definida por el conflicto y el desencuentro, muestra de ello es que las relaciones diplomáticas estuvieron interrumpidas hasta 1928. La segunda etapa se dio en los años treinta y cuarenta del siglo XX hasta principios de los años setenta, siendo que la relación diplomática entre ambos países fue más fluida, prueba de ello fue la firma, en 1934, de un tratado comercial, además de otro tipo de iniciativas; sin embargo, la “mentalidad de pugna” no se logró disipar totalmente (Zapata, 2011, pp. 20–22).

Corresponde mencionar que luego de la firma del Tratado de Lima y su Protocolo Complementario se inició un largo proceso de negociaciones para ejecutar su cumplimiento. Siendo que, finalmente, el 13 de noviembre de 1999, los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y Chile suscribieron el Acta de Ejecución del Tratado de 1929 que daba cumplimiento a los puntos pendientes del referido tratado y su Protocolo Complementario, dicho hecho se presentó como hito en la historia de ambos países, puesto que se puso término a las consecuencias legales que provenían de la Guerra del Pacífico y por ende, se abrió un nuevo capítulo en la relación binacional (República del Perú y República de Chile, 1999b).

De acuerdo a la mirada de Zapata (2011), la tercera etapa se inició luego de los años setenta y continuaría hasta nuestros días. Así, la primera década del siglo XXI supuso la integración de las economías y una migración intensa de peruanos a Chile.

Un nuevo punto sensible se dio con la disputa marítima ante la Corte Internacional de Justicia en 2008. En ese sentido, el 27 de enero de 2014, mediante la sentencia

de la Corte Internacional de Justicia se fijó la frontera marítima entre el Perú y Chile, cerrando dicho desencuentro (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015c).

Ahora bien, corresponde recordar que “la rápida ejecución del Fallo, en términos de la determinación de las coordenadas precisas del límite marítimo, constituyó un ejemplo para la comunidad internacional del respeto al Derecho Internacional y a la solución pacífica de controversias” de parte de ambos países (Álvarez, 2019a, p. 50).

Como puede apreciarse, el establecimiento de las fronteras terrestre y marítima entre ambos países ha sido un proceso largo y que no ha estado exento de inconvenientes, por ello, es un tema sensible para ambos países; sin embargo, los espacios de diálogo establecidos entre Perú y Chile han colaborado –y deben continuar ayudando- a mejorar la relación bilateral.

1.2 Iniciativas económico-comerciales

A finales del siglo XX y a inicios del siglo XXI, se dio una nueva faceta en la relación de ambos países, siendo que el aspecto económico-comercial tomó especial relevancia, ello fue consecuencia de las políticas económicas adoptadas por ambos Estados.

En el caso chileno, hasta 1973 “la estrategia de desarrollo de la economía se basó en la industrialización y la sustitución de importaciones, con un Estado fuertemente interventor y variados controles y regulaciones gubernamentales” y, en el plano exterior, se presentaba como una “economía muy protegida, con aranceles aduaneros elevados y diversas restricciones no arancelarias; una discriminación entre las inversiones nacionales y extranjeras”. Sin embargo, luego del golpe militar, Chile realizó las reformas necesarias para favorecer la economía de mercado y buscar su inserción en la economía internacional (Ulloa, 2010, pp. 41–42).

En ese sentido, el periodo del denominado Gobierno de la Concertación marcó la política de apertura comercial de Chile, así, de acuerdo con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, organismo técnico dependiente del MRECH (2009, citado en Ulloa, 2010) durante el gobierno de Patricio Aylwin se realizaron

acercamientos a América Latina a través de acuerdos comerciales para la liberalización comercial de bienes; durante el gobierno de Eduardo Frei, se dieron suscripciones de acuerdos económicos más amplios denominados Tratados de Libre Comercio; y, con Ricardo Lagos, se lograría una visión internacional en vista a la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (p.49).

En conclusión y en palabras de Ulloa (2010):

Para la década de los años noventa y de la mano del Gobierno de la Concertación, Chile llevaba a cabo una Estrategia Económica de Apertura Externa que le permitía sostener su expansión hacia los mercados internacionales, impulsado por un Política de Regionalismo Abierto orientado a entablar negociaciones comerciales a nivel bilateral y multilateral. (p. 49)

En el caso peruano, a finales de los años cincuenta, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones también estaría presente, en consecuencia, el Estado tuvo un rol promotor y de participación directa en la economía. Sin embargo, ya a principios de los años noventa las normas del Consenso de Washington serían aplicadas, ello en mérito de la crisis de la deuda externa.

Así, siguiendo a Ulloa (2010) “en la década de los años noventa [el Perú] gestionaba un nuevo modelo de desarrollo sustentado en la apertura exterior, la liberalización de los mercados internos, la privatización de las empresas públicas y la estabilización macroeconómica” (p.51). Y, a inicios del siglo XXI, se estableció una activa política orientada al incremento sustancial de las exportaciones mediante el establecimiento de una “estrategia mixta de negociaciones comerciales internacionales para mejorar las condiciones de acceso a los mercados y de políticas de promoción de competitividad del sector [comercio exterior]” (p.57). En ese sentido, se iniciaron una serie de negociaciones dentro de organismos internacionales y con diversos países para impulsar la política comercial.

La aplicación de las políticas económicas descritas tuvo un impacto en la relación bilateral, así en 1996, si bien el intercambio comercial entre ambos países era considerado significativo existían grandes perspectivas de desarrollo; por ello, se iniciarían conversaciones para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio (Ulloa, 2010, p. 47).

Al contexto de políticas económicas favorables se sumó el impulso político que le dieron las autoridades de ambos países a la relación binacional, ello en el marco de la integración latinoamericana representada por los ideales de la Asociación Latinoamericana de Integración, dicha vinculación se concretó, en 1998, con la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 38 (ACE N°38), negociado en el marco de dicha Asociación. Dicho acuerdo fue el primero de su tipo en la historia de la relación de ambos países y se centró en la eliminación de gravámenes y aranceles aduaneros que afectasen el comercio de bienes en común, valiéndose de un programa de desgravación paulatino distribuido en diferentes listas (Ulloa, 2010, pp. 86–90).

Tampoco debe perderse de vista que, internacionalmente, en esos años los dos países formarían parte del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), Chile en 1994 y Perú en 1998, este espacio permitiría que ambos países pudieran trabajar en el relacionamiento con los países de la región del Asia Pacífico, área que se presenta como su proyección natural (Ulloa, 2010, p. 170).

Como consecuencia de la firma del ACE N°38, Ulloa (2010) advierte que Chile se convertiría en un socio comercial importante para el Perú, tanto en destino como en origen de mercancías, así “el intercambio comercial con Chile aumentó más de seis veces, pasando de US\$ 424 millones en 1998 hasta un monto de US\$ 3,022 millones en el 2008”, por ello, en términos generales, se podría concluir que el Perú pasó de tener una posición “deficitaria en 1998 con un monto de US\$ 146 millones a un superávit comercial al 2008 con un monto de US\$ 656 millones”. Además, se logró liberalizar cerca del 90% del comercio bilateral y el sector minero tuvo un alto impulso (p. 103).

Otra expresión de las relaciones económicas entre ambos países estuvo expuesta por la firma del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmado en 2001, el cual incluyó cláusulas que permitían que cada parte conociera el trato que recibirían sus inversiones en el territorio del otro país, así también, detalló las facilidades para la transferencia de utilidades y ganancias en general, que fueran derivadas de las inversiones. La firma de dicho acuerdo y los resultados que se obtuvieron ayudaron a generar un ambiente de estabilidad y predictibilidad para el

sector público y, sobre todo, para el empresariado de ambos países (Ulloa, 2010, p. 143).

Con el paso del tiempo y la intensificación de las relaciones entre ambos países se hizo necesario ampliar el marco del ACE N°38, pero a través de un mecanismo que incorporara las distintas variables económicas (comercio de bienes y servicios, inversiones, entre otros). En consecuencia, en 2006, se firmó el Acuerdo de Libre Comercio Perú Chile (ALCPCH), dejando establecido que se mantendría el programa de liberación arancelaria previsto en el ACE N°38 pero incluyendo temas más amplios, entre los cuales se contempló el ámbito de inversiones, por ello, las nuevas disposiciones reemplazaron lo acordado por el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2020).

El 1 de marzo de 2009, el ALCPCH entró en vigor, siendo que el 100% de las líneas arancelarias ya se encuentran desgravadas totalmente y la liberalización total se concretó el 1 de julio de 2016 (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2020, p. 3)

A setiembre de 2019, de acuerdo con la más reciente data del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, Chile se posicionó como el tercer socio del Perú en Sudamérica, luego de Brasil y Ecuador, y, el noveno en el mundo. Perú exporta a Chile, principalmente molibdeno, combustibles, ácido sulfúrico y fruta; mientras que Chile exporta a Perú, especialmente, productos forestales y papeles, acero, fruta y plástico. Además, luego de una caída continúa, entre los años 2012-2016, el comercio bilateral se ha ido recuperando, 4% en 2017, 14% en 2018 y en 1%, entre enero y setiembre de 2019 (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2019a, p. 1).

Respecto a la Inversión Extranjera Directa, a 2019, Chile es el tercer inversionista en el Perú (13%), luego de Reino Unido (18%) y España (17%), centrado en empresas de comunicaciones y finanzas (ProInversión, 2019). A 2018, el Perú fue el décimo inversionista en Chile, destacando las inversiones de empresas constructoras y mineras (Banco Central de Chile, 2018).

Por lo expuesto, se coincide con Ulloa (2010) quién señala que, en el caso de las relaciones peruano-chilenas, el acercamiento económico comercial “contribuyó a

intensificar los niveles de interdependencia, estrechando la brecha entre competencia y cooperación” (pp. 196-198).

Ahora bien, tal y como se señaló anteriormente, ambos países han sido muy conscientes de la importancia de la región Asia Pacífico, por ello, además de continuar su participación en APEC, apoyaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico en 2016 e incrementaron sus representaciones diplomáticas en Asia (Novak & Namihás, 2018, p. 124).

A nivel multilateral, la proyección hacia el Asia Pacífico de ambos países se explicitaría con el establecimiento, en 2011, de la Alianza del Pacífico (AP) junto con Colombia y México. La iniciativa peruana recibió el apoyo de dichos países que apostaron por convertir a ese espacio en un modelo de integración para la región y como una plataforma económica común con proyección internacional (Novak & Namihás, 2018, p. 28). La AP ha ganado gran prestigio desde su creación y ello se muestra por el interés de otros países por participar de estas iniciativas; a la fecha, la AP cuenta con cincuenta y nueve Estados Observadores y seis países figuran como candidatos a Estado Asociado (Alianza del Pacífico, 2020).

Finalmente, la más reciente expresión de coincidencia en temas económicos comerciales, con proyección multilateral, es la participación de ambos países en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, el cual fue una respuesta a la salida de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico. Así, el 8 de marzo de 2018, once países, incluidos Perú y Chile, suscribieron el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, creando un mercado de 498 millones de personas que representan cerca del 13% de la economía mundial y que ha sido considerado como el tratado más avanzado en su género (Novak & Namihás, 2018, p. 131).

Por lo expuesto, ha quedado establecido que la relación económica y comercial del Perú y Chile ha encontrado iniciativas para su fortalecimiento, existiendo grandes oportunidades para mejorar su intercambio comercial y su proyección internacional a través de mecanismos conjuntos, de manera especial a través de la AP.

1.3 Iniciativas político-diplomáticas

Habiendo dejado establecidas las iniciativas dadas en la esfera económica-comercial, a continuación, se presentarán los principales espacios bilaterales que se han generado a nivel político-diplomático.

Tanto la Embajada del Perú en Chile (2020) como la Embajada de Chile en Perú (2020) han detallado los espacios de diálogo que se han generado entre ambos países a finales del siglo XX e inicio del siglo XXI; en base a ello, se han identificado cinco tipos de iniciativas.

En primer lugar, se encuentran aquellas centradas en temas de seguridad y defensa. El Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política y el Comité de Seguridad y Defensa, ambos constituidos en 2001, son una muestra del interés de ambos países en dichas materias. Corresponde resaltar que de acuerdo a la investigación de García (2008), las iniciativas para el fomento de confianza, expresadas en los Comités señalados, tuvieron sus antecedentes con la realización de rondas de conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países en los años ochenta (p.37).

Destaca también, dentro de este primer tipo, la Comisión Mixta chileno-peruana de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, enmarcada en el Convenio Administrativo sobre Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrito por ambos países en 1990, esta comisión ha venido trabajando continuamente y el año pasado llevó a cabo, en Santiago, su décimo primera reunión (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019a).

El más reciente esfuerzo en materia de seguridad y defensa se ha dado con la conformación del Grupo de Trabajo Bilateral Perú-Chile de lucha contra el contrabando, el cual fue constituido en mérito al compromiso de ambos presidentes, en el marco del EP y II GB; dicho grupo tuvo su primera reunión en junio de 2019 (Aduanas de Chile, 2019).

En segundo lugar, se encuentran los mecanismos de Consultas Políticas, siendo su expresión máxima el establecimiento del EPGB en 2017, pero destacando años anteriores el Mecanismo de Consultas Diplomáticas a Nivel de Vicecancilleres (MCDNV) creado en 1989. Ambos espacios serán analizados a detalle en el apartado del 3.2 del presente capítulo.

En tercer lugar, se presentan los mecanismos sobre temas fronterizos, los que están explicitados por el CFPCH constituido en 1999 y su sucesor el CIDF establecido en 2012. El análisis detallado sobre esos espacios se realizará en los puntos 3.1.1 y 3.1.2 del presente capítulo. Además de dichos comités, la Comisión Mixta Permanente de Límites también está ubicada dentro de este tipo de iniciativas.

En cuarto lugar, se encuentran los mecanismos de diversa naturaleza y que no pueden ser incorporados en los tipos descritos anteriormente. Ahora bien, es menester preciar que, a pesar de que los mismos tratan materia especializada, ambos MRE se encuentran pendiente de su accionar por tratarse de una vinculación a nivel binacional. A continuación, se presentan ocho de estos mecanismos.

En materia educativa, se constituyó la Comisión Mixta Cultural y Educativa Chile-Perú. Si bien no se ha encontrado fuente documental de la fecha de su constitución, sí se ha validado la realización de su segunda reunión en agosto, en 2004 en Santiago (García, 2008, p. 42) y de su cuarta edición, en 2017 en la misma ciudad, la cual fue realizada en cumplimiento de la decisión de los mandatarios de ambos países por reactivar las diversas reuniones de los mecanismos bilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2017a).

Otra iniciativa está expresada en el Consejo de Integración Social, el cual tuvo su primera reunión en Santiago en mayo de 2013, en dicha oportunidad asistieron a la capital chilena los titulares del MREP y de los ministerios de Educación, Interior, Justicia y Derechos Humanos, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Desarrollo e Inclusión Social, Vivienda, Construcción y Saneamiento y de la Mujer, siendo recibidos por el presidente Sebastián Piñera (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2013).

La Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Perú-Chile es otro de los mecanismos establecidos entre ambos países. Si bien en las fuentes disponibles no se ha encontrado la fecha de constitución de esta iniciativa, sí se ha hallado sustento que demuestra que dicha Comisión se ha reunido a lo largo de los años, así, su quinta reunión se realizó el año pasado en Santiago y en la misma se acordaron los proyectos bilaterales que formarían parte del nuevo Programa Bilateral de Cooperación Técnica para el periodo 2019-2021 (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, 2019).

Otro espacio de diálogo se ha dado en el Grupo de Trabajo en Ciencia, Tecnología e Innovación Chile-Perú, constituido en mérito a lo acordado en el EP y IGB (2017) y llevando a cabo su primera reunión en setiembre de 2017 en la sede del MREP (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017a).

El Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental es otra iniciativa bilateral, el mismo fue instalado en mérito al Acuerdo de Cooperación Ambiental entre ambos países en 2014. Su primera reunión se realizó en Arequipa en 2017, contando con la presencia de representantes del MREP y del Ministerio del Ambiente (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017c).

En el EP y II GB (2018a), los presidentes subrayaron la constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación en Asuntos Culturales y Migratorios de Chile y Perú. En julio de 2018, se llevó a cabo su primera reunión en la sede del MREP, en dicha oportunidad los representantes de ambos países acordaron instalar un “mecanismo para la cooperación en materia consular para que los ciudadanos de ambos países puedan ser atendido en una Oficina Consular del otro país, en caso no hubiere una propia en un tercer Estado” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018b).

Como se ha podido observar, varios de los mecanismos descritos retomaron sus reuniones luego de 2016, ello se entiende porque en noviembre de ese año, en Santiago, los presidentes Michelle Bachelet y Pedro Pablo Kuczynski acordaron la reactivación de los distintos mecanismos que integraban la reunión bilateral y solicitaron se informen de los avances en el EP y I GB que se celebraría un año después (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2016).

En último lugar, se presenta el mecanismo de diálogo legislativo. Si bien, en estricto, la Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Chile, constituida en 1998, solo tiene una connotación política, en la práctica, personal diplomático no solo ha asistido a diversas reuniones, sino que también los MRE han recibido a las delegaciones de parlamentarios que han llegado a cada país y, en general, dichos Ministerios han estado pendiente de la vinculación generada entre ambos Congresos por tratarse de un tema binacional (Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Chile, 1998).

De lo expuesto, queda claro que un primer énfasis de la relación estuvo enfocado en temas de defensa; sin embargo, con el paso de los años se ha buscado reforzar la confianza a través de una apuesta por un desarrollo social, en el cual la variable económica ha tomado un peso relevante.

Asimismo, se aprecia que muchos de los esfuerzos no han sido continuos en el tiempo, sino más bien que han tenido lapsos de paralización; no obstante, y como se mencionará más adelante, la excepción se ha expresado en los trabajos del CFPCH y su sucesor el CIDF, puesto que sus reuniones se han realizado de manera interrumpida desde su establecimiento en 1999.

Ahora bien, la vinculación entre ambos países también se ha expresado en espacios político-diplomáticos de carácter multilateral. Así, ambos países muestran su compromiso en las labores de las Naciones Unidas, de manera especial en la lucha contra la corrupción, la lucha contra el cambio climático y en el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 (República del Perú y República de Chile, 2019, puntos 4, 14, 35 y 37).

Además, ambos países han participado activamente en las actividades de la Organización de Estados Americanos y de manera especial en la Cumbre de las Américas. Igualmente, y como se mencionó previamente, la relación bilateral tiene en la APEC y en la AP dos espacios de importante valor, además de la proyección del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

A la par, Chile ha expresado en varias ocasiones el apoyo al proceso de incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (República del Perú y República de Chile, 2017, 2019).

También, ambos países han mostrado sus coincidencias respecto de la crisis política, económica, social y humanitaria de Venezuela, por ello, han dado su apoyo a lo acordado en el marco del Grupo de Lima y han realizado llamados a la comunidad internacional para incrementar la cooperación a los países de acogida por la llegada de gran cantidad de venezolanos (República del Perú y República de Chile, 2019, puntos 29 y 30).

El espacio multilateral más reciente y en el cual el Perú y Chile han demostrado coincidencias es el Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur (República del Perú y República de Chile, 2019, punto 12).

2. Zona fronteriza peruano-chilena

Habiendo dejado establecido el contexto y las características de la relación peruano-chilena a finales del siglo XX y principios del siglo XXI y las iniciativas que se han desarrollado en dicho periodo, corresponde presentar información sobre la zona fronteriza que une a ambos países, puesto que, el conocimiento sobre la misma permitirá vislumbrar lo especial del espacio en el que desarrolló sus funciones el CFPCH, y ahora las ejecuta el CIDF.

El Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley nro. 27795 -Ley de Demarcación y Organización Territorial-, el territorio peruano está dividido en regiones, departamentos, provincias y distritos. Si bien el Perú no cuenta con ninguna región formalmente constituida, como parte del proceso de regionalización se crearon los gobiernos regionales en los actuales departamentos y en la provincia constitucional del Callao (Congreso de la República del Perú, 1993, art. 189, 2002a).

De la revisión de fuentes documentales se aprecia una referencia indistinta -aunque errónea- respecto a las denominaciones de región, departamento y gobierno regional de Tacna; en ese sentido, para efectos de este trabajo se hará referencia a la región de Tacna, pero considerándola de acuerdo a lo precisado en el párrafo precedente, ello en mérito a que las fuentes a utilizar -principalmente información del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú y el Instituto Peruano de Economía- han presentado su data con dicha denominación.

Tomando en cuenta lo indicado, actualmente, el Perú cuenta con 25 gobiernos regionales, 196 provincias y 1874 distritos; de manera específica, el país cuenta con un total de 9 gobiernos regionales fronterizos, los cuales incluyen 29 provincias, que a su vez abarcan 84 distritos. Los gobiernos regionales fronterizos abarcan una dimensión de 757.455 km² que representa el 58.94% del territorio nacional, siendo que sus habitantes suponen aproximadamente el 24% de la población nacional y representan el 14% del PBI nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018a; Presidencia de la República del Perú, 2018a, p. 27).

Mientras tanto, Chile comparte fronteras solo con tres de los doce países sudamericanos: Perú, Bolivia y Argentina, siendo la mayor parte de su territorio de carácter fronterizo, y, constituyéndose en uno de los países más largos del mundo pero también uno de los más angostos (Presidencia de la República de Chile, 2020a).

El territorio chileno se divide en regiones, éstas en provincias, y para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas. En ese sentido y con la finalidad de cumplir los objetivos de gobierno y administración, actualmente, existen 16 regiones a cargo de un intendente escogido por el presidente de la República, 56 provincias a cargo de un gobernador y 346 comunas dirigidas por un alcalde (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020b; Congreso Nacional de Chile, 1980, art. 110).

En 2017, como producto de una reforma política que atravesaba el país, se generaron una serie de cambios normativos, uno de ellos fue la publicación la Ley nro. 20.990, por medio de la cual se establece la elección de gobernadores regionales en reemplazo de los actuales intendentes. Este cambio se ha presentado como

importante puesto que, el presidente de la República ya no estaría a cargo de designar a la máxima autoridad regional, pasando dicha facultad a la población mediante votación directa (Montecinos, 2020, p. 2).

Ahora bien, posteriormente, mediante Leyes nro. 21.073 y nro. 21.074, se contempló la creación de la figura del Delegado Presidencial Regional, el cual sería elegido por el presidente y tendría como funciones coordinar los servicios públicos desconcentrados en la región en la que sea designado. Esta situación ha generado, como señala Montecinos (2020), un intenso debate en Chile por la posible colisión de fuerzas entre los gobernadores regionales, elegidos por voto popular, y los delegados presidenciales, nombrados por el presidente de la República, más aún cuando se argumenta que las facultades de ambos no han sido claramente establecidas (p.2,10).

Originalmente, la votación para la elección de los gobernadores regionales tenía que realizarse este año; sin embargo, se ha reprogramado su realización para noviembre 2021 junto con las elecciones presidenciales, siendo que en el Congreso Nacional chileno existe una fuerte discusión sobre la conveniencia o no de dicho aplazamiento.

Esta situación podría tener un impacto en las funciones del CIDF, puesto que, a las reuniones de dicho mecanismo asistía, usualmente, el Intendente de Arica y Parinacota, el cual estaba alineado con las políticas del gobierno central; sin embargo, con los cambios aprobados corresponderá analizar cómo se generará la dinámica con una autoridad escogida por votación universal.

Ahora bien, retomando la relación fronteriza, corresponde señalar que el gobierno regional peruano que se encuentra en la zona fronteriza con Chile es Tacna y la región chilena que se encuentra en la zona fronteriza con Perú es Arica y Parinacota, ambas son el ámbito geográfico del CIDF y, en consecuencia, su estudio es parte esencial del presente trabajo.

Es menester señalar que ambos espacios geográficos son regiones de frontera que están caracterizadas por la corta distancia, aproximadamente 58km, existente entre sus capitales, las cuales son a su vez los principales polos urbanos productivos

fronterizos de ambos países: Tacna y Arica; siendo que, además, dichos espacios se encuentran interconectados por una carretera internacional en línea recta y que se encuentra en óptimas condiciones (Pajuelo, 2009, p. 82). Este hecho geográfico tiene una vital importancia para los flujos de tránsito entre ambos países y explica la constante interrelación entre peruanos y chilenos, especialmente, entre tacneños y ariqueños (Bernal & Roccheti, 2017, p. 9).

2.1 Gobierno Regional de Tacna

El Gobierno Regional de Tacna (GORE TACNA) entró en funciones el 1 de enero del 2003, en el marco de la ley de regionalización, Ley nro. 27867 (2002b).

El GORE TACNA tiene bajo su competencia a 4 provincias: Tacna, con 11 distritos y 371 centros poblados; Candarave, con 6 distritos y 190 centros poblados; Jorge Basadre, con 3 distritos y 85 centros poblados; y Tarata, con 8 distritos y 298 centros poblados (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 2018).

Corresponde precisar que la región Tacna no solo limita con Chile, sino también con Bolivia. La provincia peruana que limita con Chile es Tacna, siendo que sus distritos La Yarada Los Palos, Tacna y Palca son los que se encuentran, específicamente, en el límite fronterizo. Corresponde resaltar que el distrito La Yarada Los Palos es uno de los últimos distritos creados en el país, así, su ley de creación, ley nro. 30358, es de 2015. Además, corresponde precisar que La Yarada Los Palos es el único distrito tacneño calificado como un área crítica de frontera por el CONADIF (Congreso de la República del Perú, 2015; Presidencia de la República del Perú, 2018b).

En mérito a los Censos Nacionales de 2017, se detalló que la población, urbana y rural, en la región Tacna asciende a 329 323 habitantes: 296 788 habitantes en centros poblados urbanos y 32 544 habitantes en los centros poblados rurales (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 2018, p. 23).

De acuerdo con el Índice de Competitividad Regional 2020, la región Tacna aparece como una de las más competitivas, ocupando el tercer lugar por sexto año consecutivo. Tacna ocupa las primeras cinco posiciones en 21 de los 40 indicadores

del Índice, “destaca su liderazgo en Educación donde ocupa el primer puesto a nivel nacional ... Asimismo, en infraestructura, donde ocupa el segundo lugar, siendo la segunda región con el mayor acceso a tres servicios básicos, así como a internet fijo” (Instituto Peruano de Economía, 2020b, p. 8).

Adicionalmente, en el pilar de entorno económico, la región Tacna se encuentra en la cuarta posición con un puntaje de 4.8/10, escaló una posición, y en el pilar laboral se ubica en el sexto puesto con un puntaje 5.3/10, cabe mencionar que en este último pilar escaló tres posiciones. No obstante, su rendimiento más bajo se observa en el pilar de instituciones, siendo que se ubica en la posición trece con un puntaje de 5.3/10, retrocediendo siete posiciones en comparación al año previo, ello explicado por un fuerte aumento de la tasa de homicidios y en la conflictividad social (Instituto Peruano de Economía, 2020b, p. 97).

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano 2019, Tacna se ubica en el puesto número seis, retrocediendo un puesto respecto al 2018, es menester precisar que su mejor posición, segundo lugar, se dio en 2003. El Índice destaca la importancia de la minería, pero así también, hace referencia al comercio y turismo que se recibe de Chile para la actividad económica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019, pp. 40, 62).

Respecto al aspecto económico, corresponde mencionar que la actividad minera sigue teniendo un papel importante, dicho posicionamiento se ha mantenido por más de diez años seguidos. Así, el PBI(E) de la región Tacna a 2019, según actividades económicas, tuvo su principal aportante en la extracción de petróleo, gas y minerales (S/ 3,981,766 con un porcentaje de 45.6%), seguido por varios servicios (S/ 1,116,073 con un porcentaje de 12,8%), luego de ello se ubican las actividades comerciales (S/ 774,77 con un porcentaje de 8.9%) y a continuación, las actividades de construcción (S/ 598,163 con un porcentaje de 6,9%), siendo que el valor total del PBI para la región ascendió a S/ 8,728,717; representando, aproximadamente, el 1.6% del PBI nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020).

Al primer semestre de 2019, en el sector minero, Tacna fue el tercer productor de molibdeno (15%), el sexto de cobre (7%) y el noveno de oro (2,3%) y, en el sector

agrícola, dicha región continuó su posicionamiento como primer productor de aceituna (78%) y orégano (65%) (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2019b).

A julio 2020, y a pesar del contexto de la pandemia mundial, la región Tacna experimentó un crecimiento de 16.9%, explicado mayormente por el aumento de la producción minera y de hidrocarburos (42,2%), que fue impulsado por una mayor extracción de cobre y molibdeno como resultado de la ampliación de la mina Toquepala.; dicho desarrollo permitió contrarrestar el decrecimiento en construcción y comercio, que se generó por la paralización de obras y actividades comerciales al por mayor y menor (Instituto Peruano de Economía, 2020a).

Finalmente, corresponde mencionar que la región Tacna participa de dos mecanismos de integración fronteriza, por un lado, el CIDF y, por otro lado, el Comité de Frontera Altiplánico Perú-Bolivia, en este último también participa la región de Puno.

2.2 Región Arica y Parinacota

Como se señaló anteriormente, la región chilena que se encuentra en el límite binacional es Arica y Parinacota, dicha región fue creada mediante ley 20.175, el 8 de octubre de 2007, segregando su territorio de la región de Tarapacá que hasta dicha fecha contaba con Arica y Parinacota como dos de sus provincias (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007).

Desde la perspectiva chilena, esta creación se realizó en mérito al proceso de descentralización que se llevaba a cabo en dicho país, además, en opinión de Sosa y Correa (citados en Álvarez, 2019) el gobierno chileno con la creación de la nueva región buscó darle:

Autonomía fiscal, política y jurídica para tomar decisiones en relación con su proyecto de desarrollo regional. En ese sentido, la nueva región [podría] impulsar distintos proyectos en la perspectiva de fortalecer el puerto y la ciudad como pivote subregional de la cuenca surandina". (p.55)

Merece la pena precisar que la región de Arica y Parinacota no solo limita con Perú, sino también, al este, tiene límite con Bolivia. De acuerdo al Censo 2017, la población

de Arica y Parinacota asciende a 226.068 habitantes (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020a).

Ahora bien, dicha región cuenta con dos provincias del mismo nombre, Arica y Parinacota, ambas cuentan a su vez con dos comunas cada una. La provincia de Arica comprende a las comunas de Arica y Camarones, mientras que la provincia de Parinacota cuenta con las comunas de Putre y General Lago. Específicamente, las comunas de Arica y General Lagos son las que se encuentran en el límite con Perú (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020b).

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Regional 2019, la región de Arica y Parinacota se encuentra en la décimo segunda posición, expresando un desarrollo medio pero muy cercano a un nivel bajo. Dicho índice señala que, en el periodo 2010-2019, varias regiones han demostrado una mejora sustancial; sin embargo, una “excepción a esta tendencia general es Arica y Parinacota, que también se encuentra en una posición rezagada, pero su evolución ha sido más bien moderada-baja respecto al conjunto ” (Universidad Autónoma de Chile, 2019, p. 40).

Si bien dicha región presenta un importante desarrollo en los indicadores de educación y salud, ocupando la primera posición, no sucede lo mismo en los indicadores de bienestar económico, actividad económica y sustentabilidad y medioambiente, siendo que en los mismos ocupa la décimo tercera posición, esto es, el antepenúltimo puesto. Sin embargo, el peor escenario se presenta en el indicador de seguridad, en vista a que la región se ubica en el último lugar.

De acuerdo con información del Banco Central de Chile al 2019, la región de Arica y Parinacota contribuyó con 1,105 mil millones de pesos chilenos al PBI nacional, aproximadamente 0.7%. Ahora bien, respecto al PBI (en miles de millones de pesos) por clase de actividad económica, a 2018, se aprecia que los servicios generales (254) son los que más aportaron, seguidos por la administración pública (231), el transporte, información y comunicaciones (167) y construcción (151), y los que menos aportaron fueron minería (37), pesca (28) y electricidad, gas, agua y gestión de desechos (21) (Banco Central de Chile, 2019).

Si bien el aporte de esta región a la economía nacional es reducido, las actividades agrícolas y ganaderas tiene una especial importancia. Así, la mayoría de su producción ubicadas en los valles de Azapa y Lluta está dedicada al rubro de hortalizas (maíz y tomate principalmente), frutales (sobre todo olivos) y forrajes; mientras que, en el rubro ganadero, destaca la crianza de alpacas que abarca el 66% de la masa del país. Además, la exportación de semillas siembra ha crecido en los últimos años (Ministerio de Agricultura de Chile, 2018, pp. 6–10).

La pandemia también ha generado estragos en la economía de la región de Arica y Parinacota; así, de acuerdo con la Encuesta Nacional COVID-19 realizada por el Observatorio Laboral del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo sede Tarapacá, los sectores que más han bajado sus ingresos son hotelería (82%) y restaurantes (36%), seguidos por comercio (33%) y construcción (18%) (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile, 2020).

Finalmente, corresponde mencionar que la región de Arica y Parinacota es la única región chilena que participa en tres Comités de Integración, siendo el primero, el CIDF; el segundo, el Comité de Frontera e Integración Chile-Bolivia y el tercero, el Comité de Integración Noroeste de Argentina y Norte Grande Chile.

De acuerdo con lo señalado se puede indicar que tanto Tacna como Arica y Parinacota, por un lado, tienen resultados muy positivos respecto a la educación, pero, por otro lado, comparten una importante preocupación por el tema de seguridad.

Además, se aprecia que los indicadores socioeconómicos favorecen el desempeño de Tacna en comparación de Arica y Parinacota, por ello, se puede coincidir con lo detallado por Dilla y Álvarez (2018b) quienes señalan que “Tacna resulta uno de los departamentos menos pobres del Perú, con indicadores sociales que frecuentemente solo son superados por Lima, mientras que Arica debe conformarse con una posición media inferior en su contexto chileno” (p.5).

La **Tabla 1** presenta una comparación entre los datos socioeconómicos de las regiones Tacna y Arica y Parinacota.

Tabla 1 Datos socioeconómicos de Tacna y Arica y Parinacota

	TACNA	ARICA Y PARINACOTA
Límites internacionales	Chile y Bolivia	Perú y Bolivia
Organización administrativa	4 provincias 28 distritos 944 centros poblados Capital: Tacna	2 provincias 4 comunas Capital: Arica
Población	329 323 h.	226 068 h.
Índice de Desarrollo Regional	3 lugar (+) Educación, infraestructura, economía (-) Instituciones	12 lugar (+) Educación y salud (-) Seguridad
Economía (aporte al PBI nacional)	1.6% (+) Extracción de Petróleo, gas y minerales (-) Electricidad, gas y agua	0.7% (+) Servicios generales (-) Gas, agua y gestión desechos
Mecanismos de integración fronteriza	- CIDF - Comité de Frontera Altiplánico Perú- Bolivia	- CIDF - Comité de Frontera e Integración Chile-Bolivia - Comité de Integración Noroeste de Argentina y Norte Grande Chile

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2020; 2018), Instituto Peruano de Economía (2020b), Universidad Autónoma de Chile (2019), Banco Central de Chile (2018, 2019) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2020a, 2020b).
Elaboración propia

2.3 Distrito de Tacna y Comuna de Arica

A continuación, corresponde brindar información sobre la dinámica de las capitales de las regiones de Tacna y Arica y Parinacota: Tacna y Arica, puesto que, su relación es la más ágil de toda la región de frontera de ambos países. En ese sentido, se ha identificado que dicho relacionamiento se entiende por la presencia de cinco factores: históricos, culturales, geográficos, de flujo migratorio y económico-comerciales; el **Gráfico 2** esquematiza dicho relacionamiento.

En primer lugar, es evidente que la vinculación entre Tacna y Arica tiene un fuerte componente histórico, puesto que, como se ha detallado anteriormente, una serie de sucesos han acompañado el desarrollo de ambas ciudades. En consecuencia, un estudio sobre esa zona fronteriza debe tener presente, de manera transversal, dichos acontecimientos, pero también una visión de futuro.

En segundo lugar, y muy estrechamente relacionada a la perspectiva histórica, se encuentran los factores culturales. Ello expresado por los vínculos que existen entre ambas sociedades y que han determinado el surgimiento de prácticas (talleres, festivales, reuniones, foros, etc.) entre los ciudadanos y las instituciones tacneñas y ariqueñas; como se detallará más adelante, en el marco del CFPCH y el CIDF se han impulsado varias iniciativas en ese sentido.

Ahora bien, estos factores se expresan, también, por el mantenimiento de prácticas culturales históricas, como la realización del Contrapunto de Bandas Militares por los aniversarios patrios de ambos países y la ceremonia del Día de la Respuesta que se realiza en la Casa Bolognesi en Arica, ambas expresiones que dan a conocer la estrecha relación histórica y cultural entre ambas ciudades y que trascienden hasta nuestros días (Andina, 2010; Embajada del Perú en Chile, 2017a).

En tercer lugar, el aspecto geográfico tiene un peso relevante puesto que, ambas ciudades se encuentran más cerca entre sí que respecto a otras ciudades principales dentro de su propio territorio. Así, Tacna se encuentra a cerca de 160 km de Moquegua y a más de 1200 km de Lima, mientras que Arica está ubicada a más de 190 km de Iquique y a más de 2000 km de Santiago. En ese sentido, los pocos kilómetros que separan a Tacna y Arica explican su vinculación natural (Tapia et al., 2017, p. 118).

En cuarto lugar, y como consecuencia del factor geográfico, se presenta el aspecto de flujo migratorio. Esta zona es catalogada como una de las franjas fronterizas más dinámica de Latinoamérica en mérito al gran flujo de personas y vehículos que atraviesan la frontera binacional, en ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (2019) estima que anualmente transitan por la frontera Tacna-Arica 7.5 millones de personas y 1.3 millones de vehículos. Se debe recordar que estas estimaciones se realizan considerando los datos recogidos en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta; no obstante, debe tenerse presente que también existen movimientos en pasos ilegales.

Además, debe considerarse que el control fronterizo de Santa Rosa es el segundo con mayor movimiento migratorio del Perú después del Aeropuerto Internacional

Jorge Chávez en Lima; y, de igual forma, el control fronterizo de Chacalluta tiene una especial importancia para Chile puesto que, se trata del paso terrestre más importante al representar cerca del 50% de entradas y salidas al territorio chileno (Presidencia de la República de Chile, 2020b; Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, 2019).

En suma, la dimensión del flujo de personas y vehículos coloca a “este binomio urbano en una posición cimera en América Latina, junto a manchas urbanas como la Ciudad del Este-Foz de Iguazú-Puerto Iguazú o el binomio Cúcuta-Ureña-San Cristóbal”, conocidas internacionalmente por el alto tránsito y tráfico de personas y vehículos (Dilla & Álvarez, 2018b, p. 7).

Corresponde precisar que el factor del flujo migratorio tiene una vinculación muy importante con el factor económico-comercial, el cual se detallará a continuación; por ello, su entendimiento debe realizarse de manera conjunta.

Finalmente, en quinto lugar, se presenta la perspectiva económica-comercial, la cual termina siendo, de una u otra manera, la consecuencia de los anteriores factores. Para dicho efecto se tomará como referencia la publicación “Perú-Chile Perfil Sociodemográfico y Económico de los Distritos y Comunas Fronterizas 2017”, la cual fue un esfuerzo del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú y el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, en mérito a los compromisos asumidos por ambos países en el I EPGB (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú & Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2018).

Dicha publicación presenta información socioeconómica muy relevante respecto a los distritos peruanos de La Yarada Los Palos, Tacna y Palca y a las comunas chilenas de Arica y General Lagos, considerando que dichos espacios representan los niveles político-administrativos más pequeños de ambos países (tercer nivel).

Ahora bien, dicha publicación no detalla todas las variables diferenciadas respecto al distrito de Tacna y la comuna de Arica. Por ello, se presentará, principalmente, aquellas que sí muestran ese nivel de detalle, siendo que por la pertinencia de la

información se incluirán también datos notables que incluyen una mirada a un nivel político-administrativo mayor.

- Respecto a la población, en el distrito de Tacna, la misma asciende a 92, 972, representando el 92.5% del total de los tres distritos fronterizos, mientras que en el caso de la comuna de Arica la población asciende aproximadamente a 219,779, representando el 99.7% del total de las comunas fronterizas (p. 27, 40).
- En referencia a la condición de pobreza, en el distrito de Tacna se observa una incidencia de pobreza entre el 5.0% al 7.5%, porcentaje muy inferior respecto a los otros distritos fronterizos, por ejemplo, en Palca existe una incidencia entre el 29.2% y 51.8% (p. 34). El documento no presenta referencia expresa a los niveles de pobreza en la comuna de Arica, sino más bien indica que el ingreso medio mensual en los hogares de la región de Arica y Parinacota representó 945910 pesos chilenos en el año 2016 (p.45).
- Respecto a la población ocupada no se tiene información independiente respecto a cada distrito fronterizo peruano, sin embargo, la referida publicación precisa que en los tres distritos fronterizos el 37.8% de la población ocupada se dedica principalmente a la prestación de servicios, el 18% labora en el Estado, el 17.7% se dedica al comercio y el 13.9% a actividades agrícolas (p. 36). También en el caso de las comunas chilenas no se presenta información diferenciada, sino más bien se precisa que en la región de Arica y Parinacota, en el último trimestre de 2017, se registró una tasa de desocupación del 5.5% (p. 45)
- Se precisa también que en los distritos fronterizos peruanos las actividades a las que se dedican las empresas formales son las siguientes: 56,3% al comercio, 8.6% a las actividades de alojamiento y de servicio de comida, 6.8% a las industrias manufactureras, 6% a los servicios prestados a empresas, 3.6% al transporte y almacenamiento, entre otros (p. 38).

Respecto a las empresas chilenas, la mencionada publicación no presenta datos, no obstante, en información oficial del gobierno chileno se ha validado que del total de empresas ubicadas en la comuna de Arica (16871), más del 70% (12 613) son microempresas; sin embargo, del total de trabajadores (56258), cerca del 50% (25195) laboran en pequeñas empresas. La mayoría de las empresas se dedican a los rubros de comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (6171), transporte y almacenamiento (2573) y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (1812).

De acuerdo con el rubro económico, la mayoría de los trabajadores laboran en los rubros de comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (7186), construcción (6228) y manufactura (6121) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020a).

- Finalmente, en dicha publicación, se hace referencia a la superficie agropecuaria. En el caso de los distritos fronterizos peruanos se menciona que la superficie no agrícola representaba el 79.5% (conformada por pastos naturales, generalmente usados para la ganadería, y montes y bosques) mientras que el 20.5% correspondía a la superficie agrícola (1.5% de ese porcentaje corresponden a áreas con cultivos) (p. 36). En el caso chileno, en la región de Arica y Parinacota el 97.3% del total de explotaciones agropecuarias correspondía a explotaciones con tierra, el 1.7% a explotaciones forestales y un 1% a explotaciones sin tierra (p.45).

Por otro lado, se debe mencionar que el gran flujo de personas y vehículos entre Tacna y Arica tiene su explicación en las actividades económicas-comerciales que realizan, principalmente, tacneños en Arica y ariqueños en Tacna.

Los ariqueños que visitan Tacna realizan, principalmente, actividades turísticas, gastronómicas, comerciales, atenciones médicas -especialmente odontológicas y, oftalmológicas-, asistencia a casinos, entre otras actividades recreativas. En ese sentido, se observan, por un lado, los visitantes -que no pernoctan en Tacna y que usualmente cruzan la frontera varias veces al día- y, por otro lado, los turistas en estricto -que sí pernoctan en Tacna, siendo que la combinación de los dos genera el

gran flujo que se ha explicitado (Dilla & Álvarez, 2018b, pp. 10–12; Pajuelo, 2009, pp. 85–89; Tapia et al., 2017, pp. 127–128).

En ese sentido, de acuerdo a la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo, el 92% de turistas chilenos que ingresan a territorio peruano lo hacen por el Complejo de Santa Rosa, siendo el principal motivo de la visita las vacaciones, recreación u ocio (77%) y en segundo lugar, los motivos médicos (13%); siendo que el promedio de permanencia es de dos días y el gasto medio total es de US\$ 247 (PromPerú, 2019).

Mientras que, los tacneños que viajan a Arica también realizan actividades turísticas y comerciales, pero siendo que, una considerable parte cruzan la frontera para trabajar en labores agrícolas en los valles de Lluta y Azapa, así como para realizar actividades en construcción civil, mantenimiento, pintura refacción, entre otros servicios generales. Merece la atención hacer notar la situación migratoria inadecuada con la que trabajan los ciudadanos peruanos, especialmente en el sector agrícola, puesto que, en su gran mayoría, laboran con la condición migratoria de turista, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad. Además, los empleadores chilenos que contratan extranjeros sin las condiciones legales necesarias también pueden ser acreedores a sanciones (Dilla & Álvarez, 2018b, p. 7; Pajuelo, 2009, p. 94).

Adicionalmente, el factor económico-comercial también tiene un elemento determinante en la presencia de la Zona Franca de Iquique y la Zona Franca de Tacna, Dilla y Álvarez (2018b) resumen dicha vinculación de la siguiente manera:

Cinco por ciento de las operaciones del puerto de Arica son mercancías peruanas (básicamente tacneñas) lo que implica unas 90 mil toneladas de carga. La Zona Franca de Iquique, por su parte, ha devenido en una pieza clave del comercio de esta región ... Entre 5% y 8% de su carga se destina al mercado peruano, lo que constituye 90% de las importaciones que hace la Zona Franca de Tacna ... que a su vez es la suplidora de todo el comercio minorista en esta ciudad. Ello implicó en 2016 unos 195 millones de dólares ...; de manera que, la mercancía que entra por Iquique y Arica suple el comercio peruano para ser adquirida primordialmente por consumidores chilenos que invaden los mercados de Tacna para disfrutar de sus bajos precios. (p.6).

Ahora bien, a pesar de la formalidad de las relaciones descritas, no debe perderse de vista que en la actividad económica también se visibiliza “una serie de relaciones consuetudinarias comerciales informales”, ello a pesar de los esfuerzos de control realizados por las autoridades de aduanas. Estos flujos informales están explicitados, por ejemplo, por grupos de personas que transportan a Arica, varias veces al día, pequeñas cantidades de mercancías adquiridas en Tacna, y por el comercio de ropa y tejidos de segunda mano que se mueve desde Arica hacia Tacna, a este tipo de actividad se le conoce coloquialmente como “contrabando hormiga” (Dilla & Álvarez, 2018b, pp. 4–9; Pajuelo, 2009, pp. 99–100).

Tomando en consideración la información revisada para el factor económico-comercial, se puede sostener que Tacna y Arica presentan economías que se presentan como interdependientes en determinados sectores, especialmente en lo referido al turismo y al comercio de distintos bienes, aunque como se ha mencionado algunas de esas acciones no se realizan respetando las normativas aduaneras correspondientes. Además, dicha interdependencia se hace presente en el gran uso de servicios gastronómicos, recreativos y médicos que realizan los chilenos en Tacna, mientras que los tacneños encuentran oportunidades laborales, principalmente, en el sector agrícola ariqueño, a pesar de la informalidad que ello puede suponer en muchas ocasiones.

Los cinco factores detallados demuestran la especial vinculación que tienen Tacna y Arica, por ello, se entiende que muchas veces, y a pesar de lo que suceda en la relación bilateral, la vinculación entre ambas ciudades se mantenga sólida. En ese sentido, lo expresado por Dilla y Álvarez (2018b) resume la idea expuesta:

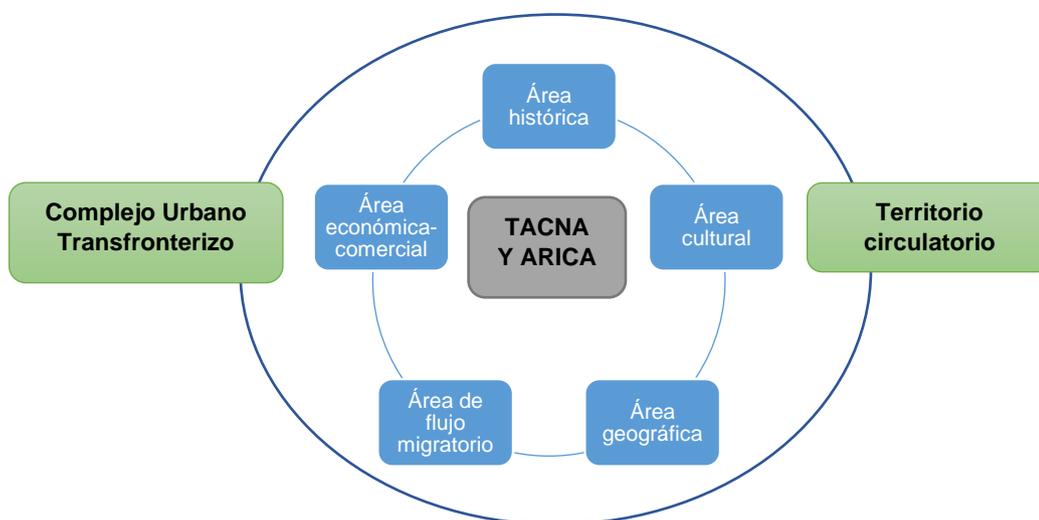
La manera en que transcurre la relación Tacna-Arica —torrentes de personas que cruzan en ambas direcciones sin mayores contratiempos, que interactúan, edifican proyectos de vida o simplemente se divierten— ofrece una primera imagen de cordialidad y solidaridades; ello constituye un dato contrastante en una región marcada por el desasosiego geopolítico, lo que hace aflorar con frecuencia declaraciones públicas de los dirigentes locales aclarando que los temas de la relación interurbana no se apegan a los que cruzan el conflicto binacional. (p. 5).

Académicamente, y considerando los factores detallados, se puede afirmar que Tacna y Arica conformar un CUT, puesto que, a parte de su cercanía geográfica,

tienen cierto grado de interdependencia, sostienen contactos formales e informales y sus habitantes se perciben como mutuamente necesarios. Además, se puede sostener que ambas ciudades, también, conforman un territorio circulatorio, ello en mérito a las prácticas socioespaciales de sus habitantes y la vinculación que comparten constantemente.

Finalmente, y como consecuencia de lo detallado, es evidente que el cierre de fronteras de ambos países, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, ha tenido un fuerte impacto en la vinculación de Tacna y Arica. Esta situación ha generado de acuerdo con la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Tacna una pérdida aproximada de cinco millones de soles diarios, si se considera el máximo ingreso de ciudadanos chilenos que podría haberse dado antes del cierre de fronteras (Andina, 2020).

Gráfico 2 Factores del relacionamiento de Tacna y Arica



Fuente: Andina (2010), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2020a), Dilla (2015), Dilla y Álvarez (2018b), Embajada del Perú en Chile (2017b), Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2018), Ministerio de Transporte y Comunicaciones (2019), Pajuelo (2009), Presidencia de la República de Chile (2020b), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019), PROMPERÚ (2019), Superintendencia Nacional de Migraciones (2019), Tapia et al (2017), Tarrus (2000) y Zona Franca de Tacna (2020)
Elaboración propia

3. Iniciativas de desarrollo e integración fronterizo peruano-chilenas

Como se ha mencionado anteriormente, a partir de los años noventa se dio un nuevo impulso a la relación bilateral, por ello, el desarrollo e integración fronteriza binacional presentó avances. De hecho, se aprecia que fue en dicho espacio temporal fue dónde se realizaron la mayor cantidad de iniciativas binacionales.

Así, de acuerdo a Gurmendi (2015):

Mientras que en los primeros 60 años posteriores a la firma del Tratado de Lima, entre 1930 y 1990, ambos países firmaron un total de 7 tratados de integración fronteriza, de los cuales solo 4 entraron en vigencia, en los 25 años transcurridos desde 1990 ... se han firmado diez, ocho de los cuales están ya vigentes. (p. 9)

Las **Tablas 2 y 3** detallan los acuerdos celebrados de 1930 a 1990 y de 1991 a 2012.

Tabla 2 Acuerdos de desarrollo e integración fronteriza Perú-Chile 1930-1990

Denominación	Fecha de firma	Entrada en vigor
Convenio sobre Policía Fronteriza entre Perú y Chile	29 de abril de 1930	29 de noviembre de 1930
Convención de Tránsito de Mercaderías y Equipaje entre Tacna y Arica	31 de diciembre de 1930	8 de abril de 1936
Convenio de Turismo, Tránsito de Pasajeros, sus Equipajes y Vehículos	16 de junio de 1978	3 de junio de 1984
Acuerdo sobre Transporte Terrestre y Marítimo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile	22 de agosto de 1983	22 de agosto de 1983
Intercambio de Notas entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de Chile para el Establecimiento de una Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza	4 de mayo de 1984	No vigente
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Perú para un Programa de Prevención y Control de la Fiebre Aftosa y otras Zoonosis en la Región Fronteriza Chileno-Peruana	27 de mayo de 1986	No vigente
Acuerdo entre los Gobiernos de la República del Perú y la República de Chile referidas a la Inspección, Reparación y Reposición de Hitos en la Frontera Común	19 de octubre de 1987	No vigente

Fuente: Gurmendi (2015) y MRPE-MRECH (1984)
Elaboración propia

Tabla 3 Acuerdos de desarrollo e integración fronteriza Perú-Chile 1991-2012

Denominación	Fecha de firma	Entrada en vigor
Acuerdo entre los Gobiernos de Perú y Chile sobre Supresión de Visas de Turistas	30 de enero de 1992	30 de enero de 1992
Acuerdo para el Establecimiento de un Centro Integrado de Administración Fronteriza entre Perú y Chile	11 de mayo de 1993	No vigente
Acuerdo para el Sistema Operativo para Efectos Migratorios, Policiales, Aduaneros, Sanitarios y Fitosanitarios para el Tránsito de Ferrocarril entre Tacna – Arica	11 de mayo de 1993	11 de mayo de 1993
Convenio entre los Gobiernos del Perú y Chile sobre Libre Tránsito de Mercaderías	11 de mayo de 1993	No vigente
Convenio entre el Gobierno de Perú y el Gobierno de Chile para la Lucha Contra las Moscas de la Fruta en las Zonas Fronterizas de Ambos Países	24 de octubre de 1996	24 de octubre de 1996
Acuerdo sobre Conservación de Hitos en la Frontera Común entre Perú y Chile	6 de marzo de 1997	16 de diciembre de 1997
Acuerdo de Creación del Comité de Frontera Perú Chile y aprobación de su reglamento	10 de junio de 1999	No vigente
Addendum al Convenio entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de Chile para la Lucha Contra las Moscas de la Fruta en las Zonas Fronterizas de Ambos Países	30 de setiembre de 1999	30 de setiembre de 1999
Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica	10 de diciembre de 2004	12 de julio de 2005
Acuerdo para el Ingreso y Tránsito de Nacionales Peruanos y Chilenos en Calidad de Turistas con Documento de Identidad	6 de julio de 2005	9 de diciembre de 2005
Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera Habilitados entre la República del Perú y la República de Chile.	19 de enero de 2011	6 de diciembre de 2013
Acuerdo que aprueba el Reglamento del Comité de Desarrollo e Integración Fronteriza entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Chile	15 de noviembre de 2012	15 de noviembre de 2012

Fuente: Gurmendi (2015) y República del Perú y República de Chile (1999a, 2012)
Elaboración propia

Antes de desarrollar las iniciativas que se han institucionalizado entre ambos países, corresponde reiterar que su estudio tomará como referencia documental directa las Actas Finales y algunos informes de las Subcomisiones del CFPCH y del CIDF; y, las Declaraciones Finales, en el caso del EPGB.

3.1 Comité de Frontera Perú Chile y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile

El establecimiento de espacios de diálogo fronterizo entre el Perú y Chile tiene en la Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza Chileno-Peruana a su antecedente más remoto. Dicha Subcomisión se estableció el 4 de mayo de 1984 por Intercambio de Notas y estuvo compuesta por el Prefecto de Tacna, el Gobernador de Tacna, el Cónsul del Perú en Arica, el Cónsul de Chile en Tacna, los alcaldes de ambas ciudades y representantes de sectores administrativos; la referida Subcomisión estuvo en operaciones hasta 1997 (Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile, 1984).

Corresponde mencionar que dicha Subcomisión abordó temas de importancia para la relación fronteriza, así por ejemplo, en su VI reunión se discutieron problemas fitosanitarios, de narcotráfico, del régimen para el tránsito de personas en la zona fronteriza, de promoción del turismo, del transporte terrestre fronterizo por carretera, trato a indocumentados, reciprocidad en materias de infracciones de tránsito, apoyo a la gestión de las respectivas misiones consulares e intercambio de reos sentenciados en ciudades fronterizas. De acuerdo a la información revisada los temas de la agenda eran discutidos en grupos de trabajo en los que participaban los delegados de ambos países (Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza Chileno-Peruana, 1989).

Posteriormente, en 1999, la mencionada Subcomisión sería reemplazada por el CFPCH, convirtiéndose dicho foro en la única iniciativa institucionalizada entre ambos países para abordar el tema de desarrollo e integración fronteriza.

3.1.1 Comité de Frontera Perú Chile

3.1.1.1 Contexto de su creación

En 1999, las negociaciones que finalizaron en el Acta de Ejecución del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario permitieron que ambos países realicen esfuerzos para el relacionamiento fronterizo. Así, de acuerdo a Bernal y Rocchetti

(2017), en dicho contexto y “en el marco de una distensión en las relaciones exteriores, ambos países impulsaron sendos acuerdos para el tratamiento del tema fronterizo ... se retomó el ánimo sobre el inicio de una nueva era de paz y cooperación en las relaciones bilaterales peruano-chilena”. Esas conversaciones se plasmarían en el establecimiento del CFPCH (pp. 6-8).

En junio de 1999, el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile visitó Lima con motivo de la III Reunión del MCDNV de ambos países y, en dicho marco, el 10 de junio, se suscribió el Acuerdo de Creación del CFPCH y se aprobó su Reglamento. El CFPCH se creó comprendiendo el departamento de Tacna y las provincias de Arica y Parinacota (Congreso de la República del Perú, 1999).

De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento, el Comité se constituyó como:

Un foro bilateral para el tratamiento de diversos temas de interés común en el área fronteriza que tiene como objeto promover el desarrollo y la integración de la zona. El comité fomentará la facilitación y coordinación fronteriza mediante la formulación y recomendación de medidas que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercaderías a través de la frontera común, mediante la adopción de procedimientos eficaces y soluciones rápidas en el tratamiento de estas áreas. (República del Perú y República de Chile, 1999a).

Como puede apreciarse, el CFPCH fue establecido meses antes de la firma del Acta de Ejecución del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario, lo que permite concluir que ambos países expresaron su intención de centrar sus esfuerzos en una iniciativa que permitiera impulsar la relación fronteriza. En palabras del Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP, al constituir el CFPCH ambos países asumieron “una nueva agenda, ya no solo de cooperación, sino y sobre todo de promoción del desarrollo y de la integración fronteriza” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

Ahora bien, la aproximación a la creación del CFPCH no debe perder de vista los procesos de organización territorial que se dieron en el Perú y en Chile en dichos años.

En el caso de Arica, y de acuerdo con la perspectiva de Álvarez (2019a), “durante la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron dos procesos que cambiaron la historia económica de la región ariqueña en relación con la ciudad fronteriza de Tacna” (p.54).

El primero, expresado por la creación de la Junta de Adelanto de Arica, en 1958, que supuso un cambio económico, puesto que permitió que la región ariqueña contara con la franquicia de un puerto libre y enormes inversiones (infraestructura y equipamiento urbano), así como, se diera una gran movilidad entre las dos ciudades por motivos de trabajo, inversión u ocio. Sin embargo, luego de 1976 se dejarían de lado esos esfuerzos y se generaría un nuevo escenario que fomentó el “apogeo de los mercados desregulados” (p. 55). El segundo proceso se daría en 2007 con la, ya mencionada, creación de la Región de Arica y Parinacota.

Del lado peruano, como se detalló en el anterior acápite, también se dio un proceso territorial que determinó la relación con Chile, el mismo estuvo expresado en el proceso de regionalización aprobado por Ley nro. 27867 (2002b) y el establecimiento del GORE TACNA en 2003.

La importancia de ese cambio sería destacado por el Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP, al señalar que “la región fronteriza ha atravesado una importante evolución político-administrativa (con la creación de Gobiernos Regionales) y ha sido centro de un cambio de enfoque en la visión de Estado sobre el tratamiento fronterizo” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

El 7 de marzo de 2000, se llevó a cabo el I CFPCH en Arica en el marco de la inauguración del “Cristo de la Concordia” en la cima del Morro de Arica, mientras que su última edición, la XII, se realizaría el 23 y 24 de noviembre de 2011 en Tacna (Comité de Frontera Perú-Chile, 2011; República del Perú y República de Chile, 1999a).

3.1.1.2 Objetivos, composición y funcionamiento

Los objetivos del CFPCH, plasmados en el artículo 3 de su Reglamento, fueron los siguientes:

- a) Participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes.
- b) Promover el desarrollo de las zonas de frontera, así como la cooperación e integración regional.
- c) Considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas. (República del Perú y República de Chile, 1999a)

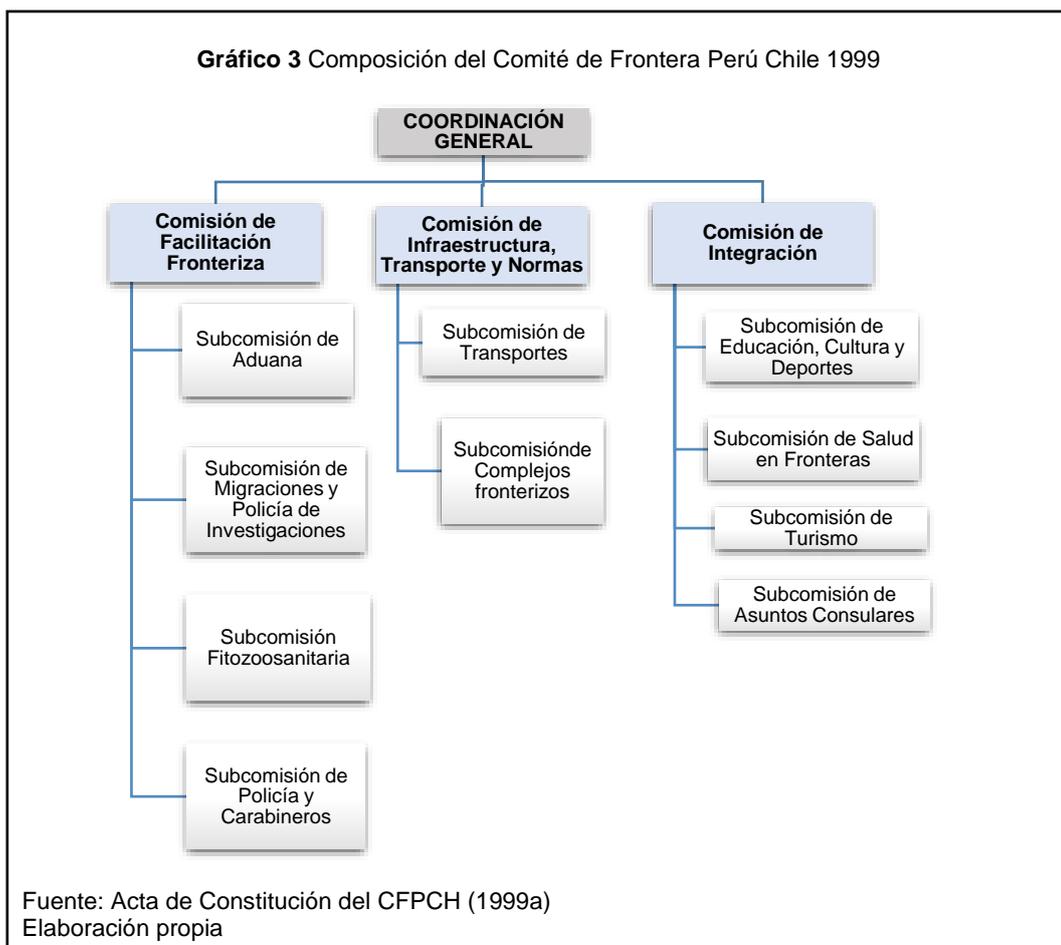
En línea con sus objetivos y en palabras de Álvarez Torres (2019b) “este comité tuvo como propósito dar vida a un espacio institucional binacional de contacto territorial fronterizo para aborda [sic] una agenda común con un fuerte componente de seguridad infraestructura y control” (p. 195).

Las reuniones ordinarias se realizaron de manera anual e intercambiando la sede entre ambos países, un año en Tacna y el siguiente en Arica, estando la presidencia a cargo del Cónsul visitante y la vicepresidencia a cargo de un representante de la contraparte, en la práctica fue el funcionario consular del país sede. Además, en las ceremonias de inauguración y clausura del CFPCH se contaba, usualmente, con la presencia de las máximas autoridades políticas del departamento de Tacna y las provincias de Arica y Parinacota (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 4).

Usualmente, la reunión ordinaria se realizaba en dos días y durante los últimos meses de cada año, salvo algunas excepciones; en todo caso, el Reglamento del CFPCH daba libertad a ambas partes para el establecimiento de las fechas, solo precisando que la convocatoria debería realizarse con un plazo no menor a treinta días. Adicionalmente, se contemplaba la realización de reuniones extraordinarias por motivos de urgencia, siendo que para las mismas no era necesario cumplir el plazo antes descrito (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 4).

El CFPCH estuvo compuesto, al momento de su constitución, por una instancia superior denominada Coordinación General – a cargo de la DDF y de la DIFROL-, por tres comisiones y por diez subcomisiones, el **Gráfico 3** muestra la composición original del CFPCH.

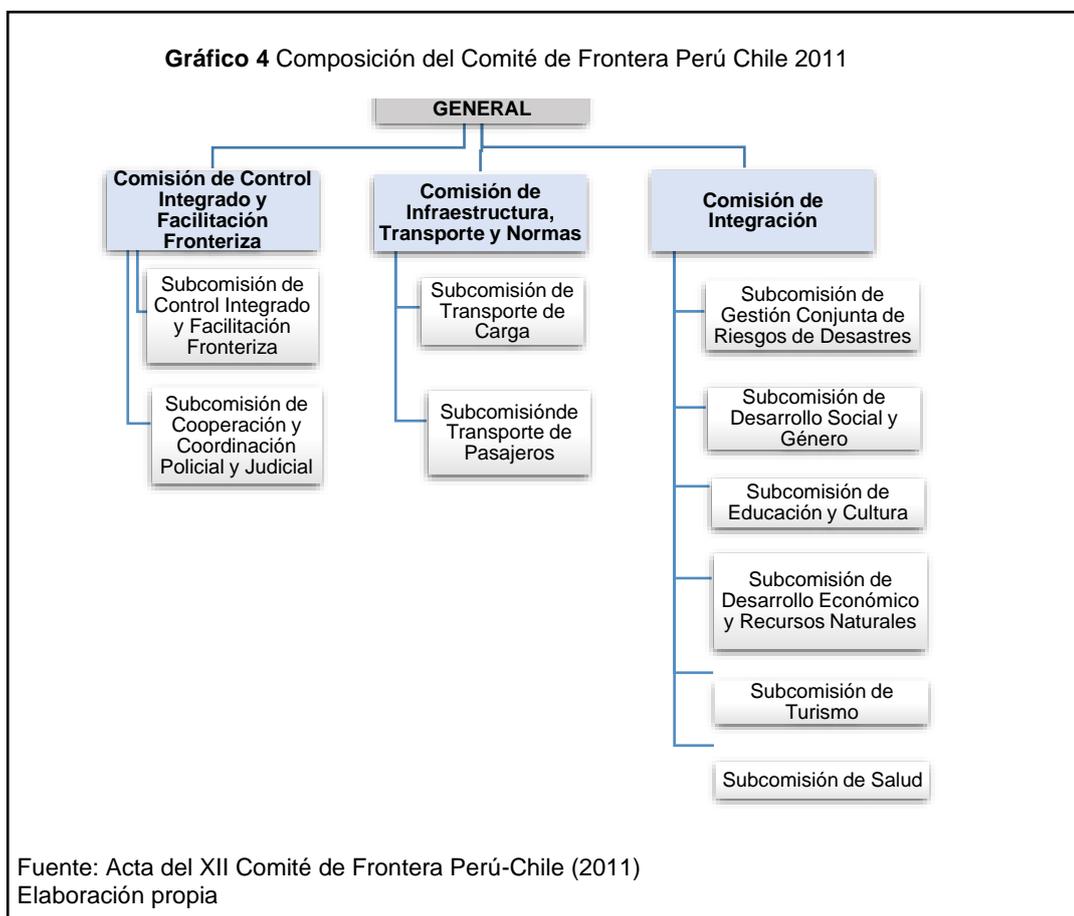
En las comisiones y subcomisiones participaban representantes de diversas instituciones de ambos países que tuvieran presencia institucional en Tacna y Arica y Parinacota, su intervención obedecía a la materia que se tratara en cada subcomisión; en el siguiente acápite se brindarán mayores detalles sobre los actores que participaban del CFPCH.



Con el paso de los años, las comisiones, pero sobre todo las subcomisiones cambiarían de denominación, se suprimirían algunas y se crearían otras; ello se explica por las propias disposiciones establecidas en el Reglamento del CFPCH, puesto que, por un lado, señalaba que las subcomisiones se constituirían en las reuniones que lo requirieran, siempre que estuvieran presentes los especialistas de ambas partes o cuando asistieran miembros que pudieran asumir dichas responsabilidades (art. 8); y por otro lado, permitía la creación de nuevas comisiones para abordar temática determinada (art.9).

Por ejemplo, de la revisión de las actas de las diversas reuniones del CFPCH se concluye que en la Comisión de Facilitación fronteriza se incluyeron, con regularidad, las subcomisiones a cargo de temas migratorios, aduaneros y fito y zoonitarios y recursos naturales; sin embargo, a partir del X CFPCH dicha regularidad ya no se presentaría, de tal forma que en la última reunión del CPFCH, en dicha comisión solo se reunirían la subcomisión de Control Integrado y Facilitación Fronteriza y la subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial.

Considerando los cambios que se dieron en el transcurrir de sus funciones, el **Gráfico 4** presenta la composición de la última reunión de este foro en 2011.



Ahora bien, cada Comisión se encargaba de redactar sus propios informes en los que se colocaba el detalle de los temas discutidos, la institución responsable, el funcionario a cargo y la fecha tentativa de cumplimiento; dichos informes eran

entregados a la Coordinación General para ser considerados en la redacción del Acta Final (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 11).

A pesar de no estar detallado en el Reglamento, en el trabajo práctico de las subcomisiones se nombraba a una persona a cargo de la dirección de las reuniones y otra a cargo de la secretaría, siendo uno representante peruano y otro representante chileno (Comité de Frontera Perú-Chile, 2002)

El detalle sobre las actividades del Comité, la agenda abordada, los temas analizados en las subcomisiones y las decisiones, conclusiones y recomendaciones acordadas entre las partes se recogía en las denominadas Actas Finales.

Ahora bien, también es evidente que el CFPCH afrontó algunos problemas en su funcionamiento. En vista a que año tras año se dio un incremento exponencial de los acuerdos de las subcomisiones, en el V CFPCH, la delegación peruana presentó una propuesta para un Sistema de Monitoreo y Evaluación, a fin de poder “ establecer con claridad los objetivos, plazos y mecanismos de ejecución de las recomendaciones y acuerdos” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2004).

En ese sentido, ambas delegaciones acordaron constituir instancias responsables de cada materia para que las mismas revisaran periódicamente los avances. Ahora bien, no sería hasta el X CFPCH que se establecería un formato único para los informes de las subcomisiones (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

Corresponde mencionar que dicha iniciativa se presentó como positiva para el funcionamiento del CFPCH, puesto que de acuerdo con la investigación de Pajuelo (2009) posteriormente al establecimiento de las labores de monitoreo y seguimiento, se dio un incremento en los porcentajes de cumplimiento de los acuerdos: en el VII CFPCH se alcanzó un 74%, mientras que en el VIII CFPCH se obtuvo un cumplimiento de 60% (p.74).

Además, de acuerdo con el mismo autor, varios de los acuerdos tuvieron naturaleza declarativa, por lo que no supusieron acciones concretas y con impacto directo y exponencial en la problemática binacional, siendo que, adicionalmente, algunas de

las temáticas se presentaban como repetitivas entre una subcomisión y otra; finalmente, la falta de competencia, recursos y facultad ejecutoria en el ámbito local obstaculizó en varias ocasiones el cumplimiento de lo acordado en el CFPCH. En ese sentido, dichas situaciones se podían constituir en un riesgo para el funcionamiento óptimo del foro binacional en el futuro (pp. 69-72).

3.1.1.3 Actores

De acuerdo con el Reglamento del CFPCH, participaban de dicho foro, los Cónsules de las respectivas jurisdicciones, los representantes de los MRE y de las respectivas Embajadas y los funcionarios encargados de las actividades fronterizas, pudiendo ser invitados, cuando el temario lo requiriera: autoridades locales, departamentales, regionales y nacionales; representantes de servicios públicos vinculados a la autoridad fronteriza; representantes de otras entidades del sector público; y, representantes del sector privado, buscando correspondencia entre los funcionarios de ambos países (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 5).

Por un lado, a lo largo de las reuniones del CFPCH ha existido una nutrida participación de representantes de ambos países, superando en la mayoría de los casos los 100 delegados. En la estimación de Peralta y Rocchetti (2017), entre los años 2000 y 2009, el CFPCH contó con la asistencia de 1936 participantes, siendo que en el VIII CFPCH se registró la mayor cantidad de delegados, 151 del Perú y 101 de Chile; mientras que, la de menor concurrencia se dio en el III CFPCH con la presencia de 99 delegados, 63 de Chile y 36 del Perú (pp.14-15).

- Autoridades políticas regionales y locales

Respecto a las autoridades de las regiones fronterizas, de la revisión de las Actas Finales, destaca la presencia recurrente de intendentes, gobernadores regionales, prefectos y alcaldes, tanto de Tacna como de Arica y Parinacota, inclusive en el V CFPCH se contó con la presencia de una diputada chilena (Comité de Frontera Perú-Chile, 2004).

Únicamente, en el Acta Final del VI CFPCH no se ha encontrado referencia a la participación de autoridades políticas regionales de ambos países. Además, en las Actas Finales del VII, IX y XI CFPCH solo se hace referencia a la presencia de autoridades chilenas, la Intendente de Tarapacá en el VII CFPCH y el Intendente Regional de Arica y Parinacota en el IX y XI CFPCH. Merece la pena resaltar que en esas tres ocasiones el Comité se realizó en Arica, hecho que podría explicar la ausencia de autoridades peruanas en mérito a las coordinaciones que se tendrían que realizar para viajar a dicha ciudad (Comité de Frontera Perú-Chile, 2005, 2006, 2009a, 2010).

- Representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores

Por otro lado, se aprecia la participación comprometida de los representantes de la DDF y DIFROL, mereciendo resaltar que los funcionarios diplomáticos a cargo de ambas direcciones contaban con amplia experiencia y, en la mayoría de los casos, tenían el rango de Embajador, lo que demuestra la importancia que ambos MRE prestaron a la temática fronteriza. Adicionalmente, la experiencia de los distintos representantes de la DDF y la DIFROL permitió establecer relaciones positivas entre ambas Direcciones y generó relaciones productivas con otros ministerios e instituciones lo que permitió que varias iniciativas tratadas en el seno del Comité tuvieran el impulso necesario.

Así también, la labor diplomática se hizo efectiva con la presencia de los funcionarios a cargo de los Consulados de frontera (Tacna y Arica), siendo que su accionar fue piedra angular para el desarrollo de las actividades de este espacio, puesto que, a parte de los deberes de presidencia y vicepresidencia antes explicitados, también recaía sobre ellos la función de elaborar las agendas de las reuniones considerando los aportes y sugerencias de las autoridades locales, pero claramente con sujeción a las instrucciones de los respectivos MRE (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 7). La presencia de dichos funcionarios resultó relevante en vista a que, por sus labores cotidianas, tenían conocimiento de primera mano sobre la problemática de las poblaciones de frontera, además de tener un contacto directo con las autoridades locales y regionales.

Ahora bien, en la VI reunión del CFPCH se daría un paso importante en las funciones de los MRE, puesto que la Coordinación General solicitó a los Consulados de Tacna y Arica, así como a los representantes y delegados de los MRE, realicen un “activo seguimiento” de los acuerdos y propuestas convenidas en el Comité. Dicho requerimiento obedeció a la gran cantidad de actores participantes y, sobre todo, al volumen de acuerdos que año a año se establecían en cada subcomisión.

En vista de la nueva función, no incluida en el Reglamento del CFPCH, los representantes del MRE debían reforzar su papel como interlocutores con otros sectores a fin de conocer el estatus de los acuerdos. Esta nueva labor se materializó con la ejecución de reuniones de monitoreo, previas a la reunión anual del CFPCH, las mismas que se realizaron a partir del año 2006 y fueron impulsadas desde entonces (Comité de Frontera Perú-Chile, 2005, 2006). Este accionar se completó con la puesta en marcha del formato único para los informes de las subcomisiones, detallado en el anterior acápite, puesto que, el seguimiento se pudo realizar de manera más ordenada.

Además, en varias reuniones se contó con la presencia de funcionarios diplomáticos de las Embajadas de ambos países, especialmente, de la Embajada del Perú en Chile asistió el encargado de asuntos económicos (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001, Subcomisión Turismo, 2002, Subcomisión Desarrollo Económico); mientras que, de la Embajada de Chile en el Perú, por ejemplo, asistió un Agregado Civil (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001, Comisión de Infraestructura de Transportes y Normas) y otros representantes sobre los cuales no se explicitó su dependencia (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001, Subcomisión Turismo, 2002, Subcomisión temas Fito y Zoonosanitarios).

Por lo detallado, queda claro que los MRE de ambos países tuvieron un papel esencial en el desarrollo del foro, pudiéndose dividir sus funciones en las siguientes:

Dirección, en vista a que se encargaban de ostentar la presidencia y vicepresidencia de las reuniones, en consecuencia, no solo dirigían el accionar de las comisiones y

subcomisiones, sino que eran los encargados de encauzar el accionar del Comité conforme a lo señalado por sus respectivos MRE.

Coordinación, debido a que los representantes de los MRE fungieron como eje de coordinación con los funcionarios de otros ministerios y entidades nacionales de sus propios países y, a su vez, con los representantes del otro país a fin de establecer las agendas de las reuniones e intercambiar información relevante para el accionar del CFPCH.

Evaluación y seguimiento, los funcionarios diplomáticos a cargo de los Consulados de Arica y Tacna tuvieron un rol esencial para realizar un seguimiento de los acuerdos asumidos en las reuniones y para canalizar la información de las entidades de cada uno de sus países, todo ello en coordinación con la DDF y la DIFROL.

- Representantes de entidades del sector público

Si bien, como se mencionó previamente, el Reglamento otorgó la calidad de invitados a los representantes de las entidades del sector público de ambos países, de la revisión de las Actas Finales y algunos informes de las Subcomisiones, queda establecido que su presencia se convirtió en la regla más que en la excepción, y más aún, la vinculación entre autoridades de ambos países permitió sacar adelante propuestas beneficiosas para las poblaciones de frontera.

Corresponde mencionar que en la mayoría de las ocasiones se trató de representantes de rango medio y alto (directores, jefes, gerentes, subgerentes, etc.) de las diferentes entidades especializadas en las materias de trabajo del CFPCH; sin embargo, también se aprecia la asistencia de personal con cargos no directivos como asesores, consultores, especialistas, entre otros.

De manera general, en el caso peruano se contó con la presencia de representantes de los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo, Producción, Salud, Ambiente, Educación, Agricultura y Riego; del GORE TACNA, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES), del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

Agroalimentaria, de la Marina de Guerra del Perú, de la Policía Nacional del Perú, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, de la Cámara de Comercio de Tacna, de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, entre otras.

De parte de Chile, asistieron representantes de los ministerios de Transporte y Telecomunicaciones, Salud, Interior y Seguridad Pública (Policía de Investigaciones y Carabineros) y de Agricultura; de ProChile, del Servicio Nacional de Aduanas, de la Intendencia de Arica y Parinacota, de la Fiscalía, de la Cámara de Comercio de Arica, de la Universidad Arturo Prat, de la Universidad de Tarapacá, entre otras.

- Representantes de instituciones del sector privado y sociedad civil

Finalmente, corresponde mencionar que en la mayoría de las reuniones del CFPCH también se contó con la presencia de representantes del sector privado, básicamente vinculados a temas de transporte (sindicatos, empresas) y comercio (empresas).

3.1.1.4 Principales acuerdos

Durante los doce años de reuniones, el CFPCH abordó una nutrida agenda de temas de interés para ambos países, muestra de ello es que, de acuerdo a la investigación de Pajuelo (2009), de 2000 a 2009, se abordaron en el CFPCH 615 temas, con un promedio de 68 temas por cada reunión, y se arribaron a aproximadamente 886 acuerdos (p.74).

Durante las últimas tres ediciones, dichas cantidades de temas se mantendrían; así, en el X CFPCH se abordaron 81 temas, en el XI fueron 55 y en el XII CFPCH se discutieron 95 (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b, 2010, 2011).

Ahora bien, de la revisión de las Actas Finales, de los discursos de los representantes de los MRE a cargo de la presidencia y vicepresidencia del Comité y de algunos de los informes de las subcomisiones, se puede identificar que existieron temas que tuvieron mayor relevancia.

Por un lado, en la Comisión de Control Integrado y Facilitación Fronteriza destacó el interés por el proceso de implementación del sistema de control integrado en los complejos de Santa Rosa y Chacalluta, de hecho, este tema sería el eje central de las actuaciones del CFPCH en su conjunto.

Por otro lado, en la Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas se puso especial énfasis al transporte colectivo de pasajeros entre Tacna y Arica.

Ahora bien, en la Comisión de Integración no se ha detectado una temática que haya predominado, pero sí fue evidente el interés por la promoción del turismo, la discusión sobre problemas de salud, la detección de oportunidades comerciales y el desarrollo de esfuerzos en materia de prevención y atención de desastres.

Corresponde mencionar que, de acuerdo con el Reglamento del CFPCH, se privilegiaron aquellas decisiones que podían ser puestas en prácticas de inmediato, pero dejando establecido que aquellas que requerían mayor nivel de consulta, conforme al criterio de los Jefes de Delegación, debían ser elevadas a las altas autoridades de los MRE para su evaluación (República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 6).

Esta precisión resulta de vital importancia para entender la mecánica del CFPCH, puesto que, la mayoría de los acuerdos que se han ejecutado en su seno han estado referidos a talleres, programas de capacitaciones, reuniones de intercambio de información, encuentros de representantes, congresos binacionales, conferencias, festivales, formación de equipos para investigación, actividades culturales, campañas, entre otros; los cuales han podido ser ejecutados directamente por las autoridades regionales y locales asistentes a las reuniones del Comité.

En ese sentido, se argumenta que este tipo de acuerdos y la ejecución de estas actividades generaron un clima de cooperación entre las autoridades de ambos países y colaboraron a forjar lazos, todo ello, dentro del seno de un espacio institucionalizado.

Al mismo tiempo, debe quedar establecido que también existieron acuerdos que requirieron la participación y toma de decisión de parte de las autoridades centrales de cada país, debido a que las materias escapaban del ámbito de acción de las autoridades locales y regionales. En cualquier caso, estos acuerdos partieron de la realidad fronteriza y, logrando el debate en el CIDF, pudieron escalar a las autoridades de Lima y Santiago para su respaldo.

Ahora bien, merece la atención precisar que los acuerdos a los que se arribaron en el CFPCH han sido producto del trabajo de las distintas subcomisiones; sin embargo, a partir del VII Comité se aprecia la incorporación de temas a tratar de parte de la Coordinación General (Comité de Frontera Perú-Chile, 2006).

En ese sentido, se ha identificado que la Coordinación General a lo largo de las funciones del CFPCH ha colocado como parte de su agenda tres tipos de acuerdos: Primero, aquellos que tiene una relevancia importante para el Comité en su conjunto y que a pesar de ser discutidos en una subcomisión en específico, han sido acogidos también a nivel de la Coordinación General; en segundo lugar, ha considerado temas transversales a las funciones del CIDF y que no son debatidos en una subcomisión específica y, finalmente, en tercer lugar, ha dejado constancia de temas generales de la relación binacional que podrían tener consecuencias en las funciones del CIDF.

Un ejemplo del primer tipo se encuentra en el VIII CFPCH, en dicha oportunidad la Coordinación General estableció como parte de su agenda conocer el detalle sobre el “estado de situación del proceso de negociación del Acuerdo marco sobre sistemas de control integrado”, tema que era parte del trabajo de la Comisión de Facilitación Fronteriza (Comité de Frontera Perú-Chile, 2007).

Un ejemplo del segundo tipo está detallado en el X CFPCH, en el Acta Final se establece el interés de la Coordinación General en crear un “espacio en las web [sic] de cada Cancillería para contar con información actualizada sobre las comisiones y subcomisiones, monitoreos y otras noticias de interés para el Comité de Frontera”(Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

Un ejemplo del tercer tipo de acuerdo está explicitado en el VII CFPCH, en dicha ocasión la Coordinación General precisó “instrucciones a las comisiones para la identificación de proyectos transfronterizos de desarrollo ante el ALCPCH” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2006).

Habiendo dejado establecido los temas tratados por la Coordinación General, a continuación, se presentan aquellos acuerdos que se han identificado como significativos para la relación fronteriza binacional, dejando establecido que no se trata de una lista cerrada sino más bien representativa.

- Canales de comunicación

El CFPCH al ser el único espacio de diálogo binacional fronterizo se ha constituido en un punto de encuentro institucionalizado para las autoridades locales y regionales de ambos países. Esto quedó expresado en palabras del Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP, quién mencionó que:

El creciente e intenso relacionamiento alcanzado entre autoridades y funcionarios de la zona y la amplia dinámica de complementación social y económica que se evidencia en la zona, constituye una señal elocuente de que el Comité de Frontera, a lo largo de una década, ha tenido una ejecutoria fructífera y de especial beneficio para la región fronteriza. (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

La proximidad entre las autoridades se ha expresado, principalmente, en el acercamiento entre los trabajadores de las entidades peruanas que trabajan en el control fronterizo, principalmente la SUNAT y MIGRACIONES, de parte del Perú, y sus símiles chilenos, expresadas en el Servicio Nacional de Aduanas y la Policía de Investigaciones, a través del Departamento de Extranjería y Policía Internacional.

Esta coordinación ha tenido como punto de partida el encuentro de dichos trabajadores en el CFPCH, y, contando con la coordinación con las autoridades centrales de sus sectores, han establecido reuniones permanentes, lo que ha permitido sacar adelante acuerdos con efectos prácticos en la relación fronteriza, como la adopción de formatos para el tránsito (formato único de salida y admisión temporal de vehículos, II CFPCH; uso del formato MIC/DTA, III CFPCH; y, la elaboración de cartillas de procedimientos, VI CFPCH), los acuerdos respecto de los

horarios de atención (VII CFPCH), la implementación de un servicio de comunicación directa para la solución de problemas (XII CFPCH), entre otros (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001, 2002, 2005, 2006, 2011).

- Acuerdo Bilateral de Cooperación y Asistencia Mutua en Materias Aduaneras

La preocupación por la materia aduanera ha estado presente en el CFPCH desde sus inicios, así, las conversaciones se abordaron dentro de la Subcomisión de temas Aduaneros, que era parte de la entonces existente Comisión de Facilitación Fronteriza, dicha Subcomisión estaría en funciones independientes hasta el IX CFPCH, tras el cual dicha temática se analizaría dentro de la Subcomisión de Control Integrado y Facilitación Fronteriza.

Con fecha 17 de diciembre de 2003, los gobiernos de ambos países suscribirían el Acuerdo Bilateral de Cooperación y Asistencia Mutua en Materias Aduaneras. A través del mismo, acordaron prestarse cooperación y asistencia mutua para la adecuada aplicación de la legislación aduanera en materia de prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras, intercambio de información y otros temas de interés (República del Perú y República de Chile, 2003).

Adicionalmente, dicho acuerdo señaló la conformación de una Subcomisión Aduanera-Fronteriza, la que estaría representada por las autoridades aduaneras de Arica y Tacna; dejándose establecido que el trabajo de dicha Subcomisión se realizaría sin perjuicio de las funciones que corresponden al CFPCH (art. 11 del Acuerdo).

La firma de ese Acuerdo fue una muestra del apoyo político, de ambos gobiernos centrales, a la problemática tratada en el marco del CFPCH, pero dejando establecido que el mismo buscó dar una respuesta general a los inconvenientes aduaneros, considerando la aplicación de la normativa a la relación binacional en su conjunto. En cualquier caso, que la conformación de la Subcomisión Aduanera-Fronteriza reconociera las funciones dadas en el marco del CFPCH se presenta como positivo para el accionar del foro binacional.

- Ingreso y Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica

El tema de facilitación del tránsito y tráfico es el que caracterizó la labor del CFPCH, en consecuencia, se entiende la importancia de regular el tema del ingreso y el transporte de pasajeros por carretera entre Tacna y Arica.

Ahora bien, esta temática estuvo presente mucho tiempo antes de la instauración del CFPCH. Así, luego de la firma del Tratado de 1929 y con la finalidad de “armonizar las facilidades para el tránsito de pasajeros entre Tacna y Arica” y para contar con la “vigilancia necesaria para la garantía del orden social”, ambos países firmarían una serie de normas (República del Perú y República de Chile, 1930).

El 13 de diciembre de 1930, ambos países suscribieron el Convenio sobre Tránsito de Pasajeros entre Tacna y Arica, conocido como Convenio Arica-Tacna, por medio del cual se estableció la necesidad de tramitar un salvoconducto para que los viajeros entre Tacna y Arica pudieran trasladarse entre ambos territorios. Dicho Convenio establecía que en el Perú se cobraría cincuenta centavos de sol y en Chile no más de dos pesos chilenos por salvoconducto emitido (República del Perú y República de Chile, 1930). Esa normativa solo aplicaba para los viajes realizados dentro de los límites de Arica y de Tacna, por ello, si los viajeros querían transitar más allá de esos territorios tenían que solicitar un visado de turismo, residencia u otro. De acuerdo a Tapia, Contreras y Liberona (2019) “la obtención de este permiso (salvoconducto) requería de un tiempo en su tramitación, lo cual desincentiva [sic] su obtención, aunque tenía la ventaja de durar seis meses y permitía el cruce por siete días” (p.113).

Pero esta normativa también generó otro efecto, en palabras de Guizardi (2016) se forjó una “fuerte división entre el perfil de los migrantes peruanos que se dirigían a Arica, y aquellos que se dirigían a ciudades como Iquique o Antofagasta” (p.176), puesto que aquellos que querían ir más allá de Arica debían obtener un pasaporte y una bolsa de viaje, lo que era especialmente complicado para los trabajadores de clases más bajas.

Más adelante, el 16 de junio de 1978, ambas partes firmaron el Convenio de Turismo, Tránsito de Pasajeros, sus Equipajes y Vehículos, mediante el cual se estableció que los nacionales de un país podrían permanecer en el otro territorio, con la condición de turista, hasta por un plazo de treinta días con posibilidad de renovación y con la presentación de su pasaporte vigente, previo estampado de visado o visto consular gratuito. Así también, se presentaron disposiciones sobre el equipaje y los vehículos (República del Perú y República de Chile, 1978).

Posteriormente, el 30 de enero de 1992, se dio un Intercambio de Notas por las que se amplió el plazo antes mencionado a sesenta días; sin embargo, en la práctica las autoridades chilenas no aplicaban dicho tiempo (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001, anexo II).

Ahora bien, el tema del ingreso y transporte de pasajeros fue un tema recurrente en el CFPCH, siendo que su debate se incluyó en la comisión de Infraestructura, Transportes y Normas. En el I CFPCH, la discusión sobre el transporte colectivo de pasajero se estableció como primer punto de la agenda de dicha comisión (Comité de Frontera Perú-Chile, 2000).

En el marco del II CFPCH, la delegación peruana planteó una propuesta para la actualización del Convenio de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica y se acordó reactivar el Grupo Mixto de Transporte Fronterizo, el cual estaba integrado por el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de Arica y Parinacota, el Director de Circulación Terrestre de Tacna, el Gobernador Provincial de Arica, el Prefecto de Tacna, los Cónsules Generales de Chile en Tacna y de Perú en Arica, y los Alcaldes de las ciudades de Arica y Tacna (Comité de Frontera Perú-Chile, 2001; Comunidad Andina, 2009, p. 9).

En el III CFPCH, el Grupo Mixto formuló un Proyecto de Actualización del referido Convenio, señalando que estaban pendientes los temas sobre el régimen de infracciones y sanciones y de seguros (Comité de Frontera Perú-Chile, 2002, anexo I).

Esta problemática fue asumida por los gobiernos centrales y, el 10 de diciembre de 2004, se suscribió el nuevo Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, por el mismo, se reguló el servicio de transporte colectivo de pasajeros entre el aeropuerto de Tacna y la ciudad de Arica; entre el aeropuerto de Arica y la ciudad de Tacna; y, entre ambos aeropuertos. Dicho convenio se rigió por el principio de reciprocidad y tomando en consideración el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre de los Países del Cono Sur, suscrito en 1990 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay (República del Perú y República de Chile, 2004b).

Merece la atención señalar que el Convenio aprobado en 2004 tomó como base el proyecto de actualización presentado en el III CFPCH, siendo sus modificaciones menores, en consecuencia, se puede concluir que existió una coordinación entre las autoridades sectoriales presentes en el CFPCH y las jefaturas nacionales, siendo ello una clara muestra del impacto que puede tener decisiones tomadas en espacios institucionalizado como el CFPCH en las políticas nacionales de los gobiernos.

Ahora bien, el impulso de los gobiernos centrales debe entenderse, en línea con la promoción, en dichos años, de una “asociación estratégica” entre ambos países definida por los presidentes Alejandro Toledo y Ricardo Lagos, en mérito al incremento del comercio bilateral, las inversiones y, de manera especial, el flujo turístico presentado entre Tacna y Arica (un millón de personas que transitaban, en promedio, entre Tacna y Arica en los años 2002/2003) (Comité de Frontera Perú-Chile, 2003).

Siguiendo dicha línea de acción, en 2005, se daría un hito importante en la vinculación binacional puesto que se firmó el Acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con Documento de Identidad, por ello, solo bastaría con presentar los documentos de identidad válidos para ambos países para poder ingresar, con la calidad de turistas y hasta por un periodo de noventa días, al otro territorio; dejando atrás la presentación de Pasaporte y agilizando de ese modo el tránsito, de manera especial, en las regiones fronterizas de Tacna y Arica (República del Perú y República de Chile, 2005).

Paralelamente, en el VI CFPCH se continuaron los esfuerzos para mejorar el Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, por ello, se realizaron coordinaciones para la puesta en marcha del Convenio firmado en 2004. En el VII CFPCH, se discutieron detalles de los seguros personales para los usuarios del transporte colectivo Tacna-Arica, así como la capacitación a los transportistas, entre otros; y, en el VIII CFPCH, se solicitó información al Grupo Mixto de Transporte Fronterizo sobre la actualización sobre una serie de temas (Comité de Frontera Perú-Chile, 2005, 2006, 2007).

En el IX CFPCH (2009), se informó sobre el interés de la Comunidad Andina en realizar una visita y brindar un taller sobre tránsito fronterizo, en vista a que se identificó como experiencia exitosa la implementación del Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica (p.3). Dicho taller se realizó el 26 y 27 de marzo de 2009, contando con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la colaboración del MREP, asistieron representantes de las autoridades nacionales, locales y regionales competentes de transporte terrestre de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile; representantes de la actividad privada de los países miembros de la Comunidad Andina y de Chile (empresas transportistas); y, funcionarios de la Secretaría General de la Comunidad Andina (Comunidad Andina, 2009).

En dicha ocasión, los asistentes felicitaron los avances realizados en la zona fronteriza del Perú y Chile, señalando, por un lado, el representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia que dicha zona “era un ejemplo que dos regiones de dos países limítrofes puedan unirse para resolver sus problemas, las normas las dan los gobiernos centrales, pero la operatividad la hacen las regiones”.

Y, por otro lado, el representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú argumentó que la suscripción y aplicación del Convenio se basó en cinco aspectos: voluntad de ambos países de resolver problemas, definición clara del rol de las autoridades y de los transportistas, desarrollo de la confianza entre las autoridades, claridad en la prevalencia de los acuerdos y convenios bilaterales respecto a la normativa nacional y el acercamiento de las autoridades regionales,

siendo que el trabajo desarrollado por el Grupo Mixto fue esencial para la suscripción y aplicación de dicho Convenio (pp. 7-9).

Así también, en su ponencia, el Cónsul General del Perú en Arica recordó la importancia de la firma de dicho Convenio si se considera que para 2008 los movimientos migratorios consignados (ingresos y salidas) en la zona fronteriza llegaron a la cifra de 3687 437, de los cuales entre el 60% y 70% se realiza en transporte público por carretera (p. 24).

En las conclusiones de dicha actividad, se precisó que el Convenio firmado entre el Perú y Chile se caracteriza por ser de simple y efectiva aplicación, por existir un alto sentido de responsabilidad de las partes, contar con una infraestructura adecuada, brindar una capacitación al capital humano, presentar una condición regulatoria aplicable a la dinámica cotidiana entre Tacna y Arica, generar un servicio de calidad, brindar seguridad al usuario, buscar permanentemente mejores prácticas, basarse no en situación políticas entre los países sino en dotar a las personas de un mejor sistema de transporte y en delegar facultades a las autoridades de transporte regional (p. 10).

Lo señalado por los asistentes del taller es una clara muestra de la importancia de espacios como el CFPCH para generar iniciativas con un impacto en la dinámica fronteriza, entendiendo que dentro del marco del Comité las autoridades pueden alinear sus esfuerzos para un objetivo común.

Finalmente, en las últimas dos ediciones del CFPCH, 2010 y 2011, se debatió sobre las coordinaciones a realizar con las autoridades aduaneras para hacer más expedito el flujo de vehículos del servicio de transporte colectivo a través de la posibilidad de implementar una fila única para buses y taxis; así también, se conversó sobre la situación de transporte de pasajeros que debían cruzar la frontera a pie debido a la hora de cierre del Complejo Fronterizo de Chacalluta.

- Acuerdo Marco para la implementación del Sistema de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera habilitados entre ambos países (SISTEMA INTEGRADO).

Como consecuencia del punto anterior, resultaba evidente que contar con un sistema integrado en los complejos fronterizos era una necesidad urgente para la dinámica de Tacna y Arica.

En el I CFPCH (2000) se dialogó sobre la coordinación de procedimientos de atención entre los controles de Santa Rosa y Chacalluta, sin embargo, a dicha fecha no se contaba con las instalaciones de los complejos fronterizos actuales, por ello, los avances se daban en base a la infraestructura que tenía cada Estado.

Esta situación cambiaría en 2004, cuando el gobierno peruano declaró de primera necesidad la construcción y operación de un complejo fronterizo en dicha zona, estando su administración a cargo de la SUNAT. En ese sentido, en el V CFPCH (2004) ambos países establecieron un Grupo de Trabajo Binacional que se encargó de estudiar un acuerdo para lograr el establecimiento de un control integrado entre Santa Rosa y Chacalluta (República del Perú y República de Chile, 2011).

En las siguientes reuniones, de la VI a la XII, el tema del sistema integrado sería medular. Por ejemplo, en el VI CFPCH (2005) se detalló el programa de trabajo para evaluar el proceso de implementación del sistema integrado y en el VII CFPCH (2006) se evaluó el proceso de ejercicios de control integrado que se realizaban y se acordó que el control fronterizo se realice con la modalidad yuxtapuesta por pares de servicios.

En 2007, Perú inauguró formalmente el Complejo Fronterizo Santa Rosa, y por ello, en la celebración del VIII Comité (2007) se analizaron los temas operativos del sistema de control integrado (características tecnológicas, contratación de personal, coordinación entre complejos, etc.) y se dio cuenta del exitoso resultado de los ejercicios de control integrado realizados por ambos países.

En el IX Comité (2009a) se informó sobre el avance en las negociaciones para lograr un texto conjunto para el SISTEMA INTEGRADO. Dicho año, Chile inauguró el Complejo Fronterizo de Chacalluta, comprometiéndose a realizar unas modificaciones para el funcionamiento del Centro de Control Integrado Fronterizo. Por su parte, en dicha ocasión el Perú cumplió con informar que se dio la recepción formal de la obra del Complejo Santa Rosa, cumpliendo con las indicaciones para operar conforme a la modalidad yuxtapuesta.

En la reunión del X Comité (2009b), se presentó el cronograma para concluir la negociación del SISTEMA INTEGRADO, mientras que en el XI Comité (2010), finalmente, se dio cuenta de la conclusión de un texto consensuado del Acuerdo, marcándose de ese modo un hito en el trabajo del CFPCH.

Al año siguiente, el 19 de enero de 2011, se firmó el SISTEMA INTEGRADO en el marco de la visita del expresidente Alan García Pérez a Chile, dando por concluido una etapa importante, quedando tan solo pendiente la ratificación de ambos Congresos (República del Perú y República de Chile, 2011).

Finalmente, en el XII Comité (2011) se informó sobre el avance en los Términos de Referencia para el sistema de información y el modelo de intercambio de datos y de infraestructura tecnológica y de comunicaciones entre ambos complejos fronterizos. Así también, la delegación chilena detalló que el Acuerdo fue aprobado por amplia mayoría por la Cámara de Diputados y pasó al Senado para su aprobación, la misma se dio a finales de 2012 ya estando activo el CIDF.

Por su parte, en dicha ocasión, la delegación peruana informó que el Acuerdo estaba puesto a debate y votación en el Congreso de la República. La aprobación se dio a 2013 y ya estando en funciones el CIDF.

Por lo expuesto, quedaba establecido, nuevamente, que un tema de importancia medular para la relación de Tacna y Arica fue acogido en la agenda del CFPCH, para luego ser apoyado por los gobiernos centrales de ambos países, beneficiando de ese modo a la población de frontera, pero también fortaleciendo la relación bilateral.

- Acuerdo de Cooperación y Ayuda Mutua en Materia de Prevención y Atención de Desastres

La temática sobre la gestión conjunta frente a desastres ha estado presente en la agenda del CFPCH como una de las subcomisiones de la Comisión de Integración.

En el III CFPCH, se dejó constancia sobre la firma de un Memorándum de Entendimiento entre ambos países sobre Cooperación en Materia de Desastres que antecedió a la firma de un Acuerdo Marco. En dicha ocasión, la delegación peruana presentó una propuesta para la elaboración de un Plan Operativo mutuo entre Tacna y Arica, con el fin de planificar una respuesta organizada para la asistencia mutua en casos de desastres y la creación de una Comisión Binacional para la elaboración de una página web conjunta que sea una base de datos permanente de acceso abierto (Comité de Frontera Perú-Chile, 2002).

El 10 de diciembre de 2004, ambos países suscribieron el Acuerdo de Cooperación y Ayuda Mutua en Materia de Prevención y Atención de Desastres. En dicho documento, los países expresaron el interés por fomentar, en especial en las zonas de fronteras, "un mayor conocimiento de los peligros naturales, el análisis de la vulnerabilidad de las poblaciones y su infraestructura" (República del Perú y República de Chile, 2004a).

En ese sentido, la subcomisión de Gestión Conjunta frente a Desastres, continuó su trabajo en línea con el Acuerdo suscrito. En el VI CFPCH (2005) se evaluó el Plan Operativo Mutuo para la respuesta organizada frente a desastres, en el VII CFPCH (2006) se analizó la realización de simulacros y simulaciones conjuntas frente a emergencias comunes, en el VIII (2007) se discutió la capacitación conjunta de brigadistas para búsqueda y rescate entre Tacna y Arica, en el IX CFPCH (2009a) se conversó sobre el establecimiento de una línea de cooperación para el establecimiento de una Academia de Capacitación de Bomberos en el Perú y Chile, en el X CFPCH (2009b) se continuó trabajando en un proyecto binacional de ciudades sostenibles Perú-Chile, temática recurrente en esta subcomisión; y, en el XI y XII CFPCH se continuaron las conversaciones sobre temas previamente establecidos.

Por lo expuesto, se puede concluir que, en sus doce años de funciones, el CFPCH se presentó como un espacio positivo de coordinación binacional entre distintos actores de ambos países, siendo que la multiplicidad de temas y acuerdos permitió un relacionamiento continuo que coadyuvó al fortalecimiento de la vinculación binacional.

Ahora bien, en vista a la incursión de nuevas temáticas y considerando la presencia de los problemas anteriormente descritos, la propuesta para la renovación del CFPCH tomó fuerza.

3.1.2 Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile

La propuesta para la renovación del CFPCH estuvo presente a lo largo de los años, pero de manera especial a partir de la séptima edición. Así, en el VII CFPCH, el Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP expresó “la conveniencia de trascender progresivamente los asuntos de facilitación y de regímenes fronterizos y acceder a niveles crecientes de cooperación que ... permita atender intereses y requerimientos de diferente orden de la zona limítrofe del país vecino” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2006).

En 2009, durante el IX CFPCH, nuevamente el Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP destacaría “ ... la importancia de dar un nuevo impulso a las labores del Comité de tal manera de asegurar su eficacia a través de una priorización y revisión de los temas que forman parte de su agenda” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009a, p. 1).

En ese sentido y de acuerdo a lo señalado previamente, la necesidad de renovación del foro obedeció, entre otros factores, a la amplitud de actores y temas tratados en el marco del CFPCH y al bajo porcentaje de cumplimiento de los acuerdos que se detectó en algunas reuniones, así, por ejemplo, para el 2006 se estimó que el porcentaje de cumplimiento era solo del 40% (Comité de Frontera Perú-Chile, 2007).

En la lógica de renovación del foro, durante la celebración de su décimo aniversario, X CFPCH (2009), ambas partes se congratularon por haber logrado la reducción del

40% de los temas de la agenda, por haber adoptado un formato uniforme para los informes de las Subcomisiones y por haber empezado un proceso de reestructuración de dichas subcomisiones.

Un ejemplo de la búsqueda de la mencionada reestructuración, fue detallada por el Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP al señalar que “el caso más evidente de este cambio inicial en [la] modalidad de trabajo ha llevado a que [se reemplace] las subcomisiones bilaterales de asuntos aduaneros, asuntos migratorios y asuntos fito y zoonosanitarios por una única Comisión de Control Integrado” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

3.1.2.1 Contexto de su creación

Habiendo dejado establecida la necesidad de reestructuración que tenía el CFPCH y el interés de ambos estados por darle un nuevo impulso, no debe perderse de vista que el cambio se daría en medio de un contexto político particular. Así, en los años que se debatía sobre la necesidad de renovación de ese espacio, entraba en vigor, el 1 de marzo de 2009, el ALCPCH, hecho que dio un empujón económico a la relación en su conjunto.

Esta vinculación, entre la dimensión del CFPCH y la relación macro del Perú y Chile, fue puesta de manifiesto por el Director de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del MRECH, durante su intervención en el X CFPCH (2009), al señalar que para dicho año “ la relación bilateral no solo [contemplaba] los vínculos políticos y diplomáticos sino también elementos económicos con activa y estimulante participación del sector privado” y, a continuación, enfatizó que “el tratado bilateral de libre comercio, señala el camino para beneficiarnos mutuamente, al mismo tiempo que nos permite generar iniciativas dirigidas enfrentar turbulencias financieras y seguir defendiendo el bienestar de nuestros pueblos” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2009b).

Adicionalmente, en los años previos a la constitución del CIDF se realizaron visitas presidenciales que marcarían el accionar de los distintos niveles de gobierno y de manera especial, las acciones a tomar por los MRE en la temática fronteriza.

Por un lado, el presidente Sebastián Piñera asumió el gobierno el 11 marzo de 2010 y en noviembre de dicho año realizó una visita oficial al Perú. Por otro lado, el presidente Alan García se encontraba en su último año de gobierno cuando realizó una visita oficial a Chile en enero de 2011.

Ambas visitas no pasaron desapercibidas en las reuniones del CFPCH que se llevaron a cabo en esos años. De hecho, el segundo día del XI CFPCH, 25 de noviembre de 2010, coincidió con la visita del presidente Piñera al Perú. Al respecto, el intendente de Arica y Parinacota, en el acto de inauguración del XI CFPCH, resaltó que para el presidente Piñera “el logro de una real integración con los países vecinos es un asunto clave de la política exterior chilena”. A su vez, el Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MREP afirmó que “la visita del Presidente Piñera y los acuerdos que se suscribirán en Lima marcarán el alto nivel de las relaciones bilaterales que tendrá sus efectos en las fronteras” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2010)

En la Declaración Conjunta, emitida con motivo de la visita del presidente Piñera al Perú, se destacó el énfasis a la integración como un “instrumento adecuado para promover las capacidades de emprendimiento y mejorar la condición de desarrollo de sus pueblos”. Así también, se dejó constancia del interés del presidente Piñera por la conformación de un área de integración profunda con países que compartan la misma visión de desarrollo (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2010).

Respecto al tema de integración fronteriza, los puntos 7, 8 y 11 de la Declaración Conjunta explicitan la postura de ambos países. Quedó establecido el reconocimiento al trabajo del CFPCH y la satisfacción por su logro más importante, el consenso sobre el texto del SISTEMA INTEGRADO. Adicionalmente, expresaron su interés por la creación de una Comisión Permanente de las autoridades regionales y de frontera, siendo evidente la preocupación por darle a las autoridades locales un rol protagónico en el desarrollo de las poblaciones de frontera.

Además, se dio un especial lugar al problema del contrabando y piratería, inconveniente presente en la frontera peruano-chilena. El detalle de los referidos puntos es el siguiente:

7. Al constatar los avances que se vienen registrando en materia de integración fronteriza, expresaron su satisfacción por los resultados del XI Comité de Frontera y el consenso logrado en torno al texto del "Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera habilitados entre el Perú y Chile", que será suscrito próximamente.

8. En esa misma línea, los Mandatarios acordaron promover la creación de una Comisión Permanente de autoridades regionales y locales de la zona de frontera, que participe activamente en el proceso de integración fronteriza y coordine con el Comité de Frontera iniciativas en favor del desarrollo de sus poblaciones.

11. Reiteraron su profunda preocupación por los negativos efectos que el contrabando y la piratería tienen en las economías de ambos países, e instruyeron a las autoridades competentes del Perú y Chile a constituir a la brevedad un Grupo de Trabajo para coordinar acciones conjuntas de lucha contra tales delitos, con particular énfasis en la zona de frontera. (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2010).

Ahora bien, regresando al proceso de reestructuración del CFPCH, en la XI edición, los representantes de ambos países dejaron establecida la necesidad de evaluar el accionar del foro. Con ese propósito, convinieron "convocar a una reunión *ad hoc* para coordinar, dar seguimiento y actualizar el mecanismo de acuerdo con las nuevas dinámicas fronterizas". En consecuencia, señalaron que dicha reunión se realizaría en junio de 2011 y debería abordar la siguiente temática: "a) Evaluación del mecanismo a la luz de los resultados de monitoreo, b) Revisión del Reglamento del Comité de Frontera para su eventual actualización y c) otros temas que puedan surgir de las partes" (Comité de Frontera Perú-Chile, 2010)

Además, en línea con lo señalado en la Declaración Conjunta presidencial, acordaron la creación de una Comisión Permanente de Autoridades locales fronterizas, precisando que la misma se establecería dentro del marco de ese foro binacional y que los alcances de sus funciones se conversarían en la reunión de junio de 2011.

En el Acta Final del último CFPCH (2011) se dejó constancia de los resultados de la reunión *ad hoc* y, además, considerando las instrucciones de los MRE, se acordó

“enfaticar la labor [del] Comité hacia temas de integración y desarrollo social y económico” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2011).

Respecto a la visita del presidente Alan García a Chile en enero de 2011, se debe precisar que en la Declaración Conjunta se expresó la satisfacción de ambos gobiernos por la firma del SISTEMA INTEGRADO considerando que ello “[permitiría] la reducción de los tiempos y costos del tránsito fronterizo, favoreciendo el intercambio comercial y turístico entre ambos países” (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2011, punto 5).

Además, se felicitaron por los avances para la creación de una zona de integración profunda, dejando establecido el claro interés que la misma tendría con la zona del Asia Pacífico (punto 4). Así también, expresaron su compromiso por constituir un Grupo de Trabajo para coordinar acciones sobre los problemas de contrabando y piratería presentes de manera especial en la zona de frontera (punto 6).

En base a lo señalado, quedaba claro que después de doce años de funciones del CFPCH, correspondía, en palabras del Director de la DDF, “dar un salto cualitativo en el proceso de integración fronterizo para consolidar una vinculación que promueva intereses comunes a través de proyectos de carácter binacional ..., con especial énfasis en la integración económica y social” (Comité de Frontera Perú-Chile, 2011).

Por lo indicado, se concluye que el interés de ambos países era pasar de un enfoque de facilitación de movilidad fronteriza a uno de integración social y económica. Dicho cambio quedó establecido, a nivel binacional, el 2 de setiembre 2011, cuando a través de una Declaración de Prensa, los MRE de ambos países acordaron cambiar la denominación del Comité de Frontera Perú-Chile por la de Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile (Comité de Frontera Perú-Chile, 2011)

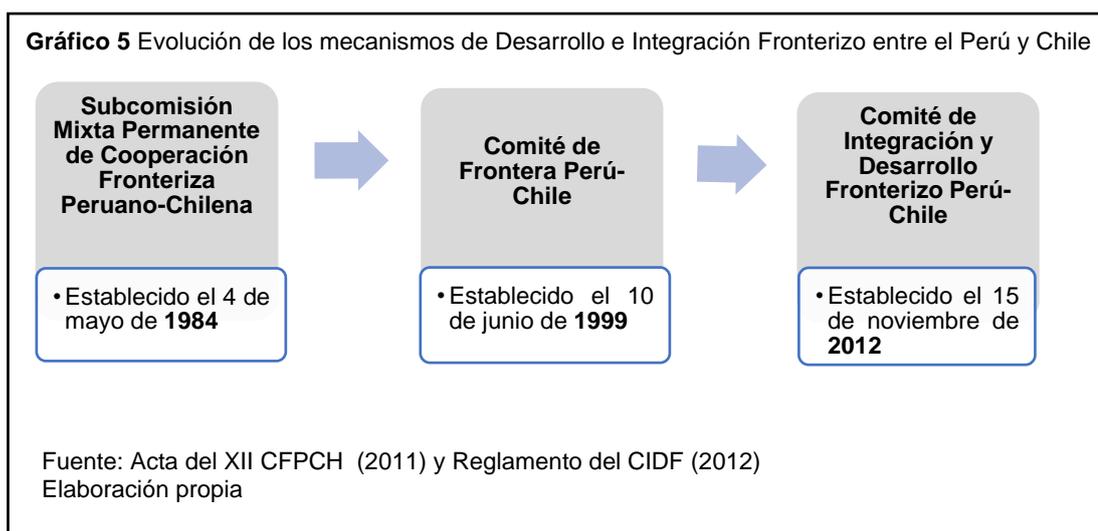
En consecuencia, en el acta final del XII CFPCH se puntualizó el referido cambio y además se resaltó que con el mismo se buscaba “dar mayor impulso a la integración fronteriza a través del fortalecimiento de las subcomisiones vinculadas a temas de desarrollo de interés bilateral tales como: turismo, emprendimientos empresariales, salud, desarrollo social, entre otros”. Además, se dejó constancia de la necesidad de

prestar especial atención a los actores privados y a las autoridades de cada región (Comité de Frontera Perú-Chile, 2011).

Con la finalidad de poner en marcha el nuevo mecanismo, la delegación peruana presentó una propuesta para el reglamento del CIDF, siendo que el 15 de noviembre de 2012 el Viceministro de Relaciones Exteriores del Perú y el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile firmarían el Acta de Aprobación del referido Reglamento (República del Perú y República de Chile, 2012).

Al mismo tiempo, el 15 y 16 de noviembre de 2012 se llevaría a cabo la primera reunión del CIDF, en la ciudad de Arica, contando con la presencia del viceministro de Relaciones Exteriores del Perú y el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, lo que sería una muestra de respaldo de ambos gobiernos a la renovación del foro binacional.

En el **Gráfico 5** se plasman las etapas que ha seguido la institucionalidad en materia de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Chile y que ha llevado a la conformación del actual CIDF.



3.1.2.2 Objetivos, composición y funcionamiento

El Reglamento del CIDF definió al nuevo espacio como “un foro bilateral para el tratamiento de temas de interés común del área fronteriza, el cual tendrá como objetivo el promover el desarrollo económico y social sostenible, a través de la integración y cooperación fronteriza”, asimismo, precisó que el área geográfica de responsabilidad del CIDF es la región de Tacna en el Perú y la región de Arica y Parinacota en Chile (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012b, art. 1 y 2).

Adicionalmente, de acuerdo con su Reglamento, los objetivos del CIDF son los siguientes:

- a) Promover la diversificación y el fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales que se acuerden entre ambos países, incluyendo los relativos a desarrollo social, salud, educación, cultura y a gestión de riesgos.
- b) Fomentar la facilitación fronteriza mediante la coordinación, formulación y recomendación de medidas y procedimientos eficaces que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercancías a través de la frontera común.
- c) Promover el establecimiento de sistema de control integrado en los pasos de frontera habilitados para ambos países.
- d) Impulsar la construcción de infraestructura vial y de control fronterizo adecuada.
- e) Impulsar los planes, programas y proyectos de interés común que promuevan el desarrollo económico y social sostenible, incluyendo aquellos conducentes al mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas de Tacna y Arica. (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012b, art.3)

De la lectura de dichos objetivos se puede apreciar el énfasis al tema social (objetivo a y e), que fue finalmente la razón del surgimiento de este nuevo foro; sin embargo, es evidente que el tema de facilitación fronteriza (objetivos b, c y d) sigue siendo relevante para ambos países.

Respecto a la estructura del Comité, no existió un cambio sustancial, en consecuencia, siguen presentes la Coordinación General, las Comisiones y las Subcomisiones. La Coordinación General, sigue a cargo de las más altas autoridades a cargo de los temas fronterizos de los MRE, sin embargo, lo que se adicionó fue la posibilidad de crear grupos de trabajo adscritos a dicha Coordinación, en vista a la

especialidad de determinados temas (República del Perú y República de Chile, 2012, art. 4 y 14).

Respecto a la temática de las Comisiones y Subcomisiones, se aprecian cambios - considerando la última reunión del CFPCH- en las tres comisiones. En primer lugar, dentro de la Comisión de Integración se renombraron a la subcomisión de Gestión y Prevención de Desastres (antes subcomisión de Gestión Conjunta de Riesgo de Desastres), la subcomisión de Educación, Cultura y Deportes (antes subcomisión de Educación y Cultura) y la subcomisión de Desarrollo Económico (antes subcomisión de Desarrollo Económico y Recursos Naturales).

En segundo lugar, se renombró a la Comisión de Facilitación Fronteriza (antes Comisión de Control Integrado y Facilitación Fronteriza). En esta comisión se dio una situación especial expresada porque en la última reunión del CFPCH esa comisión solo abarcó dos subcomisiones, una de Control Integrado y Facilitación Fronteriza y otra de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial; mientras que, en la composición del CIDF se establecieron cinco subcomisiones: Aduanas, Asuntos Migratorios, Fito zoosanitaria, Cooperación y Coordinación Policial y Judicial y Control Integrado. Sin embargo, la nueva formación no es una novedad propia del CIDF, puesto que, como se señaló al desarrollar la composición del CFPCH, por varios años existieron subcomisiones dedicadas a analizar la problemática de Aduanas, Asuntos Migratorios y temas Fito Zoosanitarios.

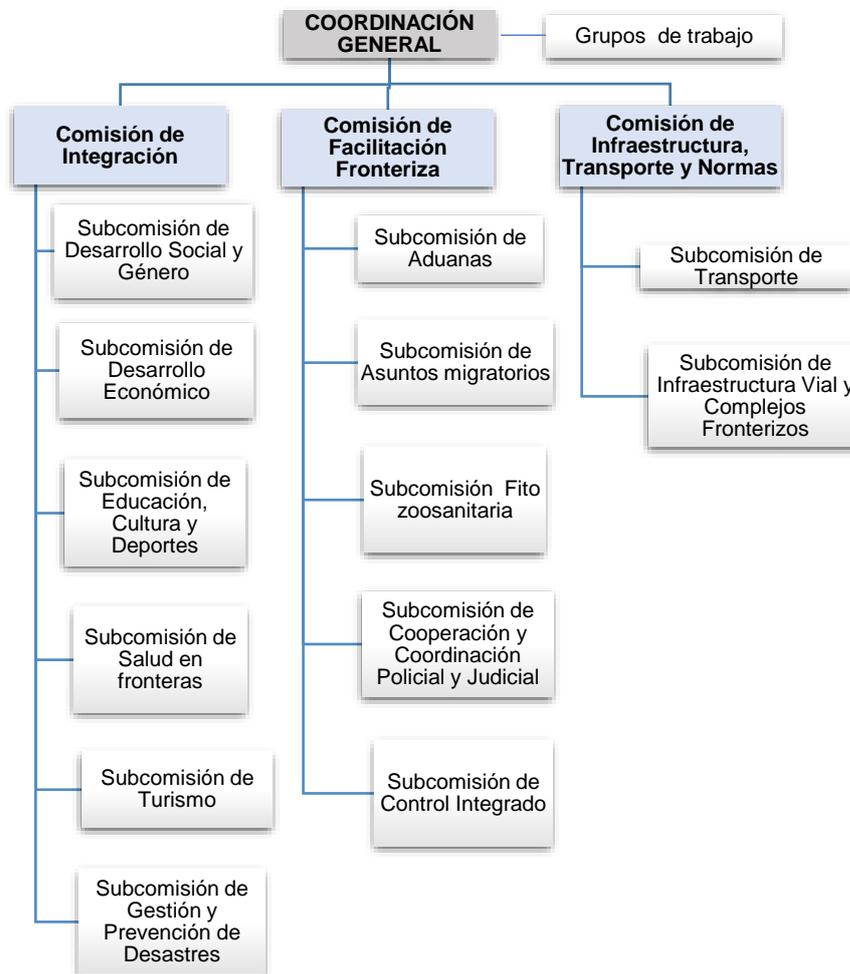
El cambio más notorio se dio en la Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas, puesto que, se estableció la subcomisión de Transporte, la cual incluiría la temática tratada anteriormente en dos subcomisiones (Transporte de Pasajeros y Transporte de Carga) y, adicionalmente, se creó la subcomisión de Infraestructura Vial y Complejos Fronterizos. Esta actualización guardó relación con lo logrado en el CFPCH puesto que, habiéndose suscrito el SISTEMA INTEGRADO ahora correspondía su puesta en marcha y para ello, los esfuerzos debían centrarse en mejorar la infraestructura vial y la operación de los complejos fronterizos de ambos países.

Ahora bien, el reglamento del CIDF señala, en la misma línea de lo dispuesto en el CFPCH, que tanto las comisiones como las subcomisiones se constituyen solo en las reuniones en las que se requieran, siempre que se cuente con la presencia de los especialistas de ambas partes o cuando asistan miembros que puedan asumir la responsabilidad. El CIDF adicionó la obligación de designar funcionarios de organismos públicos de ambos países como los contactos permanentes, ello con la finalidad de dinamizar y dar fluidez a los acuerdos (art. 8 del Reglamento del CIDF).

En suma, la Comisión de Integración continúa siendo la instancia con mayor número de subcomisiones y, por ende, con gran cantidad de temas a tratar. En dicha Comisión el énfasis social está claramente expuesto, ello en línea con el objetivo de los países para la constitución del CIDF.

El **Gráfico 6** detalla la composición del CIDF al momento de su establecimiento.

Gráfico 6 Composición del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile 2012



Fuente: Reglamento del CIDF (2012b)
Elaboración propia

El funcionamiento del CIDF tampoco será distinto a la de su antecesor, ello se expresa en que el nuevo foro también se reúne, en forma ordinaria, una vez al año y alternando la sede en cada país; lo que se ha extendido es el plazo de convocatoria para la reunión anual, requiriendo ahora una antelación no menor a cuarenta y cinco días.

Así también, al igual que en el caso del CFPCH, el reglamento del CIDF plantea la posibilidad de reuniones de carácter extraordinario para tratar hechos de importancia o urgencia, no siendo necesario cumplir con el plazo de convocatoria detallado para

una reunión ordinaria y tampoco siendo necesaria la presencia de todos los actores (art 4 del Reglamento del CIDF).

En lo que respecta a la presidencia y vicepresidencia, los representantes de los MRE continúan a cargo de ambas instancias, asumiendo la presidencia el país visitante y la vicepresidencia el país sede (República del Perú y República de Chile, 2012, art. 4).

Respecto a la elaboración de las agendas de las reuniones ordinarias y extraordinarias, dicha labor ya no recae solo en los Cónsules de ambos países con los aportes y sugerencias de las autoridades locales, sino más bien el art. 7 del Reglamento del CIDF precisa que las agendas “serán elaboradas en forma coordinada por los representantes de las Cancillerías en el ámbito del CIDF de ambos países, con las autoridades regionales, locales y los Cónsules con sujeción a las instrucciones de los respectivos [MRE]”. Seguidamente dicho artículo señala que “las agendas de las reuniones ordinarias u extraordinarias deberán ser formuladas con un nivel de detalle que favorezca el mayor avance de los temas a tratar”.

En consecuencia, queda determinada la importancia de contar con la presencia de las autoridades de ambas zonas de frontera y la necesidad que las agendas puedan favorecer el seguimiento de los avances de las subcomisiones.

En esa misma línea, en el artículo 8 del Reglamento, se indica que “durante los siguientes seis meses de efectuada la reunión de la CIDF se realizará una reunión de seguimiento a los acuerdos” a fin de verificar los avances y fijar los lineamientos para la próxima reunión, estando dicho seguimiento a cargos de los Cónsules en coordinación con el jefe de la ODE Tacna y el delegado del MRECH en Arica y Parinacota; si bien, cómo se mencionó anteriormente este seguimiento había sido puesto en marcha los últimos años del CFPCH, su inclusión dentro del documento reglamentario de las funciones del CIDF le brindó la institucionalidad necesaria.

Respecto a la toma de decisiones, se seguirá la línea de lo establecido en el CFPCH, por ello, los acuerdos que se adopten, y que de acuerdo con el ordenamiento legal de ambos países puedan ser puestos en práctica de inmediato, serán implementados

sin dilación, y, aquellos que, a criterio de los Jefes de Delegación, merezcan un mayor nivel de consulta, serán elevados a las autoridades de los respectivos MRE para su evaluación y resolución (República del Perú y República de Chile, 2012, art. 6).

Respecto a los documentos generados como resultado de las reuniones, ordinarias o extraordinarias, se ha mantenido el deber de las diversas comisiones de elaborar informes a ser remitidos a la Coordinación General para la redacción del Acta Final (República del Perú y República de Chile, 2012, art. 11,12, y 13).

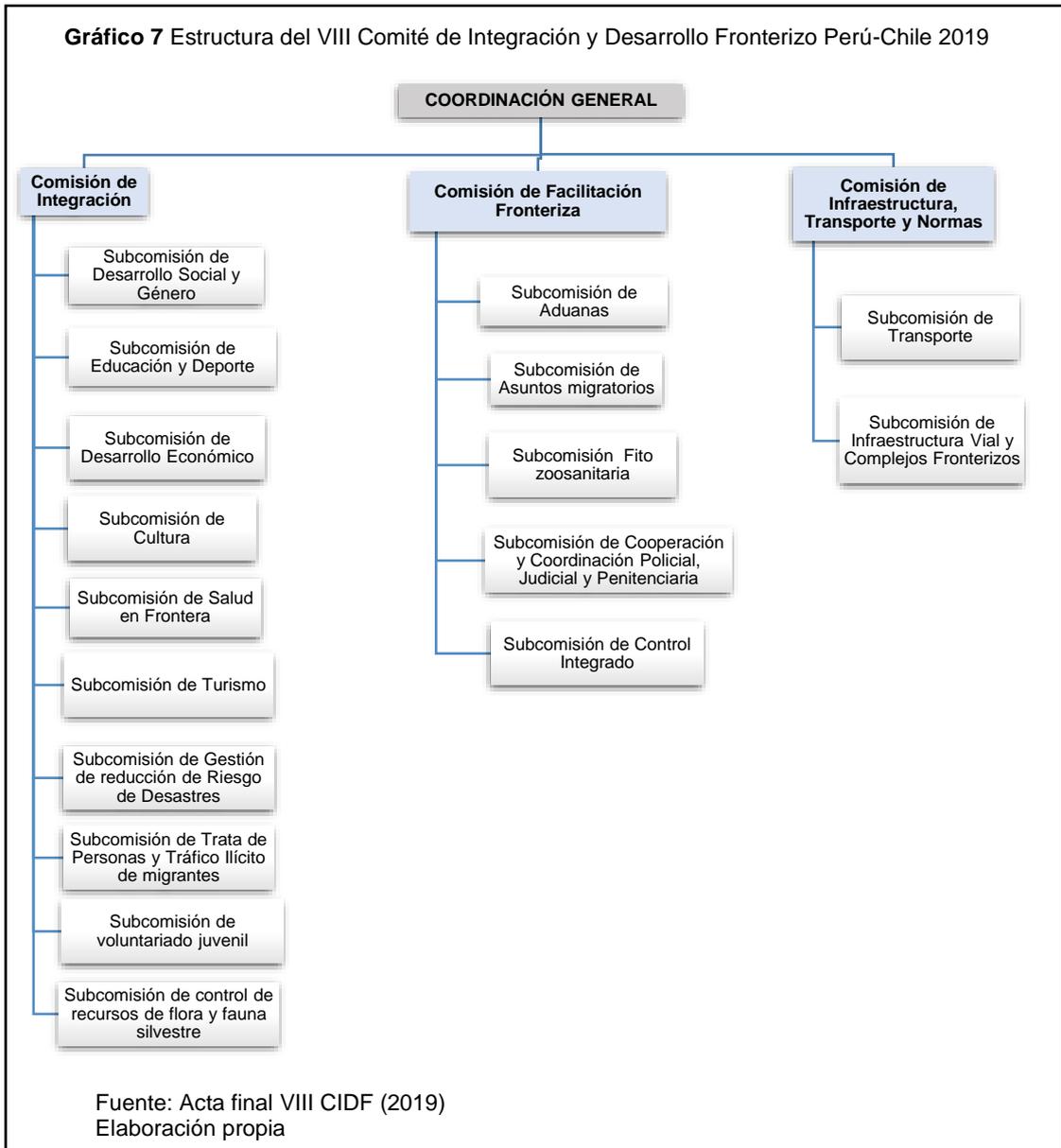
Ahora bien, con el transcurrir de los años, la primigenia estructura del CIDF ha cambiado, de ese modo, y como sucedió también en el CFPCH, se han incorporado nuevas subcomisiones, existiendo a la fecha, diecisiete. El **Gráfico 7** detalla la estructura de este foro binacional en su última reunión.

Los cambios dados en el CIDF se han centrado en las comisiones de Integración y de Facilitación Fronteriza.

En la comisión de Integración, durante el II CIDF (2013) se dividió la original subcomisión de Educación, Cultura y Deportes en dos, por un lado la subcomisión de Educación y Deportes y por otro lado, la subcomisión de Cultura. Además, en el III CIDF (2014) se puso en marcha la subcomisión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes; en el IV CIDF (2015), se creó la subcomisión de Voluntariado Juvenil como consecuencia del surgimiento de un grupo de trabajo en 2014; y, en el V CIDF (2016), empezó a sesionar la subcomisión de Control de Recursos de Flora y Fauna Silvestre.

En la comisión de Facilitación Fronteriza, en 2015, se ampliaron las funciones de la subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial, siendo que también abarcaría temas de cooperación y coordinación de carácter penitenciario, a la fecha la denominación de esta subcomisión es Cooperación, Coordinación Policial, Judicial y Penitenciaria.

Gráfico 7 Estructura del VIII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile 2019



3.1.2.3 Actores

Al igual que el CFPCH, el CIDF incluye la participación de diversos actores de ambos países, funcionarios diplomáticos, autoridades regionales, representantes de los sectores público y privado que tuvieran competencia en las materias a analizar en las subcomisiones (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012b, art. 4 y 5).

- Autoridades políticas regionales y locales

Merece la pena resaltar que el Reglamento precisa que, además, de los Cónsules y de los representantes de los MRE (funcionarios de Embajadas y encargados de la actividad fronteriza), también asistirán a las reuniones las autoridades regionales del ámbito del Comité, esta referencia es nueva en comparación a lo normado en el Reglamento del CFPCH, puesto que en el mismo la asistencia de las autoridades regionales estaba circunscrita a la inauguración y clausura de la reunión anual, siendo que su participación en las funciones del Comité era opcional y en calidad de invitados (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012b, art. 5; República del Perú y República de Chile, 1999a, art. 5).

De la revisión de las Actas Finales de los CIDF, se aprecia que en todas las reuniones se ha contado con la presencia de las máximas autoridades regionales – o sus representantes- de Tacna y Arica y Parinacota, lo que también muestra un contraste con lo acontecido en el CFPCH, en el cual en un par de oportunidades no se contó con la presencia de autoridades del Perú, de Chile o de ambos.

La presencia de las autoridades se ha realizado en mérito a lo indicado en el artículo 5 del Reglamento, ya explicado, pero también debe ser comprendido cómo muestra del apoyo político de las autoridades a este foro binacional, reconociendo su importancia para el relacionamiento fronterizo.

- Representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores

Los representantes de los MRE siguen teniendo un papel central, en vista a que mantienen las funciones de dirección, coordinación y evaluación y seguimiento que ejercían en el CFPCH. Una responsabilidad adicional se planteó en el art. 8 del Reglamento, el cual precisa que los funcionarios de los Consulados del Perú en Arica y de Chile en Tacna, el jefe de la ODE Tacna y el delegado del MRECH en la región de Arica y Parinacota deberán participar, en la medida de lo posible, en las reuniones de la Comisión de Integración y sus subcomisiones.

Esta disposición puede explicarse por dos motivos: primero, porque al ser la finalidad de este espacio binacional priorizar la temática social y económica, resulta evidente que los esfuerzos deban centrarse en la Comisión de Integración, para ello el acompañamiento de las funciones de los MRE se entiende como significativo; y en segundo lugar, porque dichos funcionarios al estar en constante relacionamiento con las poblaciones locales tiene un conocimiento especial de la problemática fronteriza y, además, tiene un contacto político con las autoridades locales y regionales que puede resultar beneficioso en la dinámica del CIDF.

Corresponde mencionar que, a través de los años de funcionamiento del CIDF, las delegaciones de los MRE se han extendido. Por ejemplo, en el último Comité, VIII CIDF (2019), la delegación peruana contó con la presencia de siete funcionarios diplomáticos (director de DDF, director ODE Tacna, jefe del Departamento Económico y de Integración de la Embajada del Perú en Chile, el subdirector de Integración Fronteriza, el jefe del Departamento Chile, el Cónsul General del Perú en Arica y un tercer secretario del Departamento Chile), además de dos funcionarios especializados de la DDF.

La delegación chilena fue igual de numerosa (directora de la DIFROL, director de América del Sur, delegado del MRECH para la región de Arica y Parinacota, Cónsul General de Chile en Tacna, consejero de la Embajada de Chile en el Perú, secretario de la DIFROL y un secretario de la Dirección de América del Sur), asistiendo, además, el jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la DIFROL y una funcionaria de la misma entidad. Merece la pena resaltar que, si bien no son representantes del MRECH, también fueron parte de la delegación chilena el jefe de la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior y el encargado de la URAI de Arica y Parinacota.

- Representantes del sector público

Ahora bien, adicional a la presencia de los funcionarios de los MRE, el Reglamento del CIDF, al igual que el CFPCH, señala la posibilidad de invitación, cuando sea pertinente, a las autoridades regionales, locales y nacionales, representantes de entidades públicas vinculadas a la actividad fronteriza, de otras entidades del sector

público y del sector privado, procurando la correspondencia entre autoridades de ambos países (art. 7 del reglamento del CIDF).

Como lo sucedido en el CFPCH, en las reuniones del CIDF se ha constatado la presencia de representantes regionales y locales de las distintas entidades peruanas y chilenas, siendo en su mayoría, representantes de rango medio alto (directores, jefes, gerentes, subgerentes, etc.), pero también se ha comprobado la presencia de especialistas, asesores, consultores, entre otros.

Por el lado peruano, regularmente han asistido funcionarios del GORE TACNA, de la Municipalidad Provincial de Tacna, de los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Justicia y Derechos Humanos, Educación, Cultura y Transportes y Comunicaciones; ESSALUD, Policía Nacional, Instituto Peruano del Deporte, Asociación de Hoteles y Restaurantes de Tacna, Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, Cámara de Comercio, Industria y Producción de Tacna, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, MIGRACIONES, SUNAT, Servicio Nacional de Sanidad Agraria, entre otros.

De parte de Chile, han asistido representantes del Gobierno Regional de Arica y Parinacota, Municipalidad de Arica, Carabineros, Servicios de Salud, Universidad Arturo Prat, Universidad de Tarapacá, PROChile, Servicio Nacional de Aduanas, de la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Arica, Ministerio de Culturas, las Artes y Patrimonio; Cámara de Turismo de Arica, Servicio Nacional de Turismo, Corporación de Formación Laboral al Adolescente, Servicio Agrícola y Ganadero, Corporación Nacional Forestal, Aduanas Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, entre otros.

Como puede apreciarse, en comparación de los participantes del CFPCH se evidencia una mayor presencia de actores vinculados a la temática social, ello guarda relación por los temas abordados en las subcomisiones de la Comisión de Integración.

- Representantes del sector privado y sociedad civil

Ha continuado la presencia de actores del sector privado, principalmente sindicatos de transportistas, y de la sociedad civil, esencialmente organizaciones, destacando las conformadas por jóvenes de Tacna y Arica.

Tomando en consideración lo sucedido en el CFPCH y lo desarrollado en el CIDF, se puede afirmar la existencia de diferentes niveles de coordinación dentro del foro binacional.

A la cabeza está la Coordinación General que tiene un componente diplomático/político al estar conformado por los representantes del MRE y las autoridades regionales y locales asistentes; a continuación, se presenta un nivel técnico, expresado por la presencia de representantes de los sectores regionales de las diferentes instituciones públicas -con mando medio u alto-; y, finalmente, existe un nivel de gestión, caracterizado por la presencia también de representantes de sector público pero cuyas funciones son carácter operativo o de gestión, al ser representantes con cargo de especialistas, asesores u similares; además, en dicho nivel también se encuentran los representantes del sector privado y de la sociedad civil.

Ahora bien, entre los tres niveles no existe una jerarquía vertical y estricta, sino más bien, se aprecia un alto grado de coordinación que es justamente lo que permite que las reuniones sean dinámicas.

En el **Gráfico 8** se detalla la dinámica expuesta.

Gráfico 8 Niveles de coordinación en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile



Fuente: Álvarez (2019b), Riquelme (2019) y Actas de las subcomisiones de los VI (2017), VII (2018) y VIII (2019) CIDF
Elaboración propia

3.1.2.4 Principales acuerdos

A la fecha, el CIDF se ha reunido en ocho ocasiones y al igual que su antecesor, ha existido continuidad en sus funciones. Así también, su agenda ha incluido una gran cantidad de temas, los cuales han sido distribuidos en las subcomisiones.

Antes de presentar el detalle de los principales acuerdos, corresponde reiterar que el motivo de la formación de este foro obedeció a la intención de ambos países de renovar este espacio y darle un énfasis en el aspecto económico y social, tener claridad respecto a ello permitirá, luego, concluir si ese objetivo se ha cumplido o no.

A diferencia de la forma en la que fueron presentados los acuerdos del CFPCH, en los que el impulso a la facilitación fronteriza fue evidente; a continuación, se presentarán los principales acuerdos del CIDF, pero diferenciándolos por la comisión en la cual surgieron, a fin de analizar los avances que se dieron en las tres temáticas de este foro.

Finalmente, es menester reiterar que los acuerdos presentados no son una lista definitiva, sino más bien tienen un carácter representativo y tomando como fuente

principal las Actas Finales del CIDF y, básicamente, las actas de las subcomisiones del VI, VII y VIII CIDF.

Coordinación General. Como se ha desarrollado al presentar los principales acuerdos del CFPCH, la Coordinación General a partir del VII CFPCH incluyó una serie de temas a ser considerados dentro de su agenda y ha continuado dicho accionar en las funciones del CIDF. En ese sentido, llama de manera especial el acuerdo para la incorporación de la región Moquegua y la región Tarapacá en el CIDF, por lo que se procederá a brindar los detalles sobre dicha inclusión.

En el IV CIDF, la región de Moquegua presentó una solicitud para su incorporación al foro binacional, específicamente a la subcomisión de Turismo y otras a determinar. En dicha ocasión, las delegaciones acordaron realizar las coordinaciones pertinentes con las autoridades regionales de Tacna y de Arica y Parinacota, resaltando el interés que el CIDF ha generado en otras regiones (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2015).

En el VII CIDF, ambas delegaciones retomaron el tema de la posible incorporación de la región de Moquegua, coincidiendo en la importancia de la iniciativa y la posibilidad de concretarla a través de intercambio de Notas Reversales (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018).

Sería en el marco de la reunión de Coordinación General del VIII CIDF (2019) que se formalizó la incorporación de la región Moquegua y la región Tarapacá en la calidad de observadores a fin de que participen, inicialmente, en las subcomisiones de Turismo y Desarrollo Económico.

Corresponde mencionar que la referida incorporación se realizó por el interés expresado, en esa misma reunión, de parte de los representantes de la región Moquegua y la región de Tarapacá para formar parte del CIDF, considerando “la oferta comercial, productiva y turística que poseen sus respectivas regiones y que podrían contribuir a fortalecer los intercambios, el crecimiento económico y social, y por ende la integración fronteriza” (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

Se considera que la incorporación, aunque aún parcial, de las regiones de Moquegua y Tarapacá al CIDF, abre una nueva faceta en la historia del foro binacional, por lo que puede ser utilizada para sumar esfuerzos para la mejora de las condiciones de la población de frontera, se profundizará sobre esta idea en el Capítulo III.

Comisión de Integración. Como se ha mencionado previamente, esta Comisión es la que desde su creación tendrá mayor número de subcomisiones, seis en el año de constitución del CIDF y diez en la última reunión; en consecuencia, este es el espacio donde se han analizado la mayor cantidad de temas y se han dado la mayoría de los acuerdos del CIDF.

- Actividades sociales

Los logros de esta Comisión están expresados por el gran número de actividades que se han realizado: festivales (Jóvenes artistas, Cultura sobre ruedas, del Libro y la Lectura), encuentros (Jóvenes Líderes Perú-Chile, de Salud Joven- Tacna), jornadas de capacitación (consejeros en VIH-SIDA Tacna y Arica), campeonatos binacionales (ECO Camp), la Ultra Maratón Carrera sin Fronteras Tacna-Arica 2019 (iniciativa que surgió en la subcomisión de Educación y Deportes, contó con el apoyo de la subcomisión de Turismo y fue organizada por la Cámara de Comercio de Arica), programas de emprendimiento, campañas, entre otros.

Dichas actividades han sido transversales en todas las subcomisiones, por ello, se presentan como una de las grandes fortalezas de esta Comisión. En ese sentido, la realización de estos eventos no es destacable solo por el impacto que generan en las sociedades de ambas zonas de frontera, sino también porque suponen un grado de logística y coordinación entre subcomisiones y autoridades de ambos países que merece ser destacado.

- Instauración del Grupo Voluntariado Juvenil y posterior subcomisión de Voluntariado Juvenil

Los primeros vínculos de los jóvenes de Arica y Tacna se dieron a través del acercamiento de asociaciones y grupos juveniles. Esta relación se estrecharía luego

del terremoto de 2010 en Chile y por la recaudación, a través de esas redes juveniles de voluntariados, de alrededor de veinte toneladas de ayuda humanitaria (Riquelme, 2019, p. 48). Posteriormente, y debido a una alianza de estos grupos con el Consulado General de Chile en Tacna, los lazos de estos grupos se estrecharían. En consecuencia, en 2011 se daría el Primer Encuentro de Jóvenes de Perú y Chile, en el cual participaron seis organizaciones por Tacna y seis por Arica (Correo, 2016).

En setiembre de 2014 y dentro del marco del III Encuentro Internacional de Jóvenes Líderes, se conformaría el Consejo Binacional de la Juventud Tacna-Arica, primero de su tipo en la relación de ambas regiones, como un ente independiente encargado de articular a las organizaciones de voluntariado de Tacna y Arica y enfocado en trabajar en los ejes de cultura, ciudadanía, salud y medio ambiente (Consejo Binacional de la Juventud Tacna-Arica, 2020).

No debe perderse de vista que entre el periodo de acercamiento de los voluntarios de ambos países y la conformación del Consejo Binacional de la Juventud Tacna-Arica, se llevó a cabo el proceso de disputa marítima ante la Corte Internacional de Justicia; en dicha coyuntura y cerca a la dación del fallo, los miembros del Consejo emitieron un pronunciamiento en ambas ciudades por el cual enviaron “un mensaje instando a la tranquilidad y unidad en [la zona de frontera]” (Riquelme, 2019, p. 48).

Esta perspectiva se presenta como altamente positiva para la vinculación peruano-chilena y en palabras de Riquelme (2019):

Estos jóvenes emprenden acciones de reconciliación en contextos de tensión internacional como la demanda ante la Corte Internacional, asumiendo la responsabilidad de ser entes articuladores en la relación bifronteriza, pero también de la relación bilateral. Se reconocen a sí mismos como protectores de un ideal que busca la hermandad e integración de los pueblos. En ese sentido, la reconciliación y el entendimiento comienzan con cuestiones prácticas, asociadas a diversas actividades de voluntariado medioambiental, de prevención en salud y drogas, concientización, emprendimiento, entre otras. (p. 48)

En el III CIDF, realizado en septiembre de 2014, en la subcomisión de Desarrollo Social y Género se daría cabida al Grupo Voluntariado Juvenil, el mismo contó con la presencia de los jóvenes y asociaciones tacneñas y ariqueñas miembros del Consejo Binacional de la Juventud Tacna Arica. Algunos de los temas abordados en

dicho grupo de trabajo estuvieron relacionados con el fortalecimiento del Proyecto Fronteras Unidas en Defensa de un Ambiente Sano, campañas conjuntas de prevención de enfermedades, la programación de un Festival Binacional Juvenil y de un Operativo Social Binacional, entre otros (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2014).

En la siguiente edición del CIDF, la IV reunión, se establecería la subcomisión de Voluntariado Juvenil, esta constitución fue un claro reconocimiento a la importancia de nuevos actores para el desarrollo de la faceta social del CIDF, pero además, de acuerdo a Riquelme (2019) la formación de esta subcomisión determinó la presencia de actores no tradicionales en la agenda diplomática: los jóvenes.

Desde su instauración y a lo largo de los años, dicha subcomisión ha impulsado una gran cantidad de actividades. En el IV CIDF (2015) se conversaría sobre la realización de festivales internacionales de jóvenes artistas, una carrera de 5k por la integración, entre otros. En el VI CIDF (2017) se presentaría la mayor cantidad de temas (12) en agenda que ha debatido dicha subcomisión desde su creación, siendo algunos de ellos la celebración del I Encuentro Binacional de Salud Joven-Tacna, la evaluación y preparación para la siguiente Jornada de Capacitación Binacional de Consejeros en VIH-Arica y la continuación del Programa de Innovación Social para Ciudades Inteligentes, entre otros.

Es destacable también mencionar que el grado de cumplimiento de esta subcomisión ha sido elevado, así, en el VII CIDF (2018) se informó que se cumplió con el 92% de acuerdos comprometidos en 2017, estando dentro de los mismos la realización de festivales, conversatorios, programas de formación y talleres. Por otro lado, en el VIII CIDF (2019) se detalló que el porcentaje de cumplimiento de los acuerdos comprometidos en 2018 alcanzó la cifra de 84%, destacando la realización del VIII Festival Internacional de Jóvenes artistas en Arica, el I Festival Cultural sobre ruedas Tacna y Arica, un programa de formación ambiental binacional en Tacna y Arica, entre otros (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018, 2019).

Por lo expuesto, el establecimiento de esta subcomisión es un buen ejemplo de la acogida del CIDF a temas con un fuerte contenido social y con un impacto en las poblaciones de frontera.

Finalmente, conviene mencionar, que los esfuerzos realizados en esta subcomisión fueron reconocidos a nivel del EPGB, el detalle sobre ello se analizará al desarrollar la vinculación del CIDF y el EPGB en el capítulo III del presente trabajo.

- Gestión de reducción del riesgo de desastres

Como se ha mencionado al desarrollar los principales acuerdos del CFPCH, la preocupación por el trabajo preventivo en materia de desastres naturales ha estado presente desde los inicios de dicho foro; dicho interés continuaría en las funciones del CIDF.

Se han promovido ejercicios de simulacro binacional (I CIDF), coordinaciones para elaboración de protocolos en temas de gestión y reducción de riesgos de desastres (II CIDF), destacando las coordinaciones entre el INDECI y la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de Chile (ONEMI) en vista del terremoto de abril de 2014 (III CIDF). Además, se han realizado coordinaciones para la conformación de un grupo de trabajo para la elaboración de proyecto de Protocolo para el uso de los aeropuertos internacionales en caso de emergencia y mal tiempo, además de coordinaciones para la atención de vehículos de emergencia que presten servicios en Tacna y Arica (IV CIDF), la presentación del sistema Protección Consular en situaciones de emergencia de carácter masivo (V CIDF), entre otras iniciativas (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012a, 2013, 2014, 2015).

Con ocasión del V CIDF se actualizó el nombre de la subcomisión a la denominación de subcomisión de Gestión de Reducción del Riesgo de Desastres (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2016).

En julio de 2017 se firmaría un “Memorándum de Entendimiento” entre el INDECI y la ONEMI, a fin de promover el fortalecimiento de la reducción del riesgo de desastres

y la resiliencia frente a desastres en las comunidades de ambos países, dicha firma se realizó en el marco del EP y I GB (Presidencia de la República del Perú, 2017).

En consecuencia, en el VI CIDF, realizado al mes siguiente a la firma del Memorándum, en la subcomisión de Gestión del Riesgo de Desastres se acordó realizar un Encuentro Binacional para la implementación del documento aprobado por ambos gobiernos (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017).

En el VII CIDF, se analizaron una serie de temas destacando los siguientes: coordinaciones para la suscripción de un protocolo validado para el traslado fronterizo de cadáveres en caso de desastres, el acuerdo para la realización de un cronograma para la radio comunicación mensual entre la Dirección de Salud Tacna y Salud Arica/Municipio provincial de Tacna y la Municipalidad de Arica, las gestiones para la realización del I Foro Binacional en Gestión del Riesgo de Desastres dirigidos a la comunidad universitaria de Tacna y Arica, el planteamiento para la elaboración de un anexo al protocolo de libre tránsito de vehículos de emergencia, referido al traslado de paciente críticos directamente del Hospital Hipólito Unanue al Hospital Dr. Juan Noe Crevani y viceversa, entre otras actividades (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018)

En el VII CIDF se acordó la realización del II Ejercicio Binacional: sismo y tsunami nocturno en noviembre de 2019, ejercicio Concordia, dicho ejercicio simula la ocurrencia de un terremoto seguido de tsunami en la zona fronteriza de Tacna y Arica y tiene como objetivo fortalecer la respuesta inmediata de las fuerzas operativas. Corresponde destacar dicho accionar puesto que la primera edición de dicho ejercicio se dio en 2012 (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

Adicionalmente, es necesario mencionar que dicho ejercicio estuvo programado para 2020 pero debido a la decisión de los gobiernos nacionales, en el marco de EP y IIGB, se decidió adelantarlo (Ministerio de Defensa del Perú, 2018).

- Actividades de salud

El tema de salud también ha estado presente desde el CFPCH, por ello, los esfuerzos continuaron en el CIDF. En el I CIDF los temas serían presentados de manera general, de la misma forma en que eran presentados en el marco del CFPCH, pero a partir del II CIDF los mismos serían divididos en temáticas.

En ese sentido, el trabajo de dicha subcomisión se ha enfocado, principalmente, en el desarrollo de actividades vinculadas al intercambio de información sobre la regulación sanitaria respecto de personas que portan medicamentos a través de la frontera, desastres, traslado de paciente críticos, salud ambiental y ocupacional, promoción de la salud y vigilancia epidemiológica.

Las acciones desplegadas han sido, principalmente, talleres de prevención, seminarios, reuniones, pasantías, intercambios de información y experiencias, socialización de normativas, jornadas, capacitaciones, entre otros (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2013, 2014, 2015, 2016).

Dentro de dichas acciones ha sido un tema recurrente las campañas de prevención de Tuberculosis y VIH, que es una problemática compartida por Tacna y Arica. De hecho, esta preocupación ha estado presente desde la constitución del CFPCH.

En el VI CIDF se firmó el Procedimiento para la Atención de Urgencias y Emergencias en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, por el mismo se busca contribuir, mediante acciones de cooperación transfronteriza e intersectoriales, la facilitación de tránsito por los complejos fronterizos para la atención de eventos o incidentes y actividades programadas (simulacros conjuntos) que requieran la activación de mecanismos de respuesta y de coordinación entre ambos países (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017).

En el VII CIDF se dejó constancia del agradecimiento a la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional por el apoyo para la implementación de proyectos de cooperación para la Capacitación en Epidemiología de Campo y Fomento de la Promoción de la Salud

a nivel de frontera (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018, subcomisión de Salud en Frontera).

En junio de 2019, los representantes de la Dirección Regional de Salud de Tacna y la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Arica, los cuales son participantes constantes del CIDF, asistieron a una reunión binacional para la Formulación de un Plan de Salud en Frontera, ello en mérito a lo señalado en el EP y II GB, siendo importante resaltar que ambas delegaciones contaron con la asesoría de funcionarios de los Ministerios de Salud del Perú y Chile (Dirección Regional de Salud de Tacna, 2019).

En setiembre 2019, luego de una serie de ajustes se logró la firma del acta del Plan Quinquenal de Salud en Frontera Chile-Perú 2020-2024, el cual aborda temas como prevención y control de enfermedades transmisibles, promoción de la salud, organización para la respuesta binacional frente a emergencias y desastres, atención binacional en fronteras y vigilancia epidemiológica (SEREMI Región de Arica y Parinacota, 2019).

En el VIII CIDF, continuaron los esfuerzos para abordar la problemática de salud, siendo que los mismos se enfocaron en la formulación y ejecución de un Proyecto de colaboración aprobado por las Agencias de cooperación de ambos países sobre una Estrategia de prevención y control de la Tuberculosis en la región de Tacna y Arica con enfoque intercultural e intersectorial (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

Por otro lado, al no haber tenido avances en el traslado de ambulancias con pacientes críticos desde los hospitales regionales de Tacna y Arica, los representantes encomendaron a las Oficinas de Relaciones Internacionales de los Ministerios de Salud de Chile y Perú puedan explorar mecanismos de solución a dicha problemática considerando la relevancia del tema (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

- Asuntos culturales

La temática cultural no ha sido ajena al trabajo del CFPCH y el CIDF, sin embargo, sería recién en el marco del II CIDF (2013) que se crearía una subcomisión exclusiva para temas culturales. La referida subcomisión ha dividido sus trabajos, de manera general, en tres temáticas: interculturalidad, defensa del patrimonio cultural y artes e industrias culturales.

En dicha subcomisión se han impulsado una gran cantidad de iniciativas y propuestas como talleres binacionales contra el tráfico ilícito de bienes culturales (I CIDF), exposiciones culturales (II CIDF), encuentro de educadores patrimoniales (III CIDF), intercambios de elencos artísticos (IV), entre otras (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012a, 2013, 2014, 2015).

De manera especial, llaman la atención los trabajos en materia de protección de bienes culturales y la postulación conjunta de la Peregrinación al Santuario del Señor de Locumba y la Festividad de la Virgen del Rosario de las Peñas a la lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Respecto al tráfico ilícito de bienes culturales, esta temática ha estado presente en el accionar de la subcomisión de Cultura, siendo que para 2018 ya se contaba con la sexta edición del Taller Binacional sobre la Prevención y Control del tráfico ilícito de bienes culturales (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017, 2018).

Durante el VIII CIDF y en línea con lo establecido en la Declaración de Santiago, la delegación peruana planteó la necesidad de “establecer un mecanismo de protección en materia de bienes culturales y de medición de las capacidades del control integrado para lograrlo” (punto 3). En ese sentido, en la subcomisión de Cultura acordarían la elaboración de un Plan de capacitaciones para las autoridades aduaneras peruanas y chilenas sobre nociones básicas para lograr la identificación de bienes culturales de ambos países (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

Respecto a la postulación conjunta de la Peregrinación al Santuario del Señor de Locumba, de la región Tacna, y la Festividad de la Virgen del Rosario de las Peñas, de la región de Arica y Parinacota, a la lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, en la reunión del V CIDF se decidió incorporar dicha temática al trabajo de la subcomisión de Cultura (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2016, p. 5).

Corresponde señalar que la Peregrinación al Santuario del Señor de Locumba se realiza, usualmente, en setiembre de cada año y supone un recorrido de 80 kilómetros, en dicha festividad participan devotos no solo del sur del Perú, sino también del norte de Chile, el santuario está ubicado en la provincia de Jorge Basadre. En 2005, la Festividad y Peregrinación al Santuario del Señor de Locumba fue declarada Patrimonio Cultural de la Nación (Ministerio de Cultura, 2015).

Por su parte, la festividad de la Virgen del Rosario de las Peñas es una celebración religiosa que se desarrolla entre los meses de octubre y diciembre en el santuario Las Peñas, ubicado en la quebrada de Livilcar, comuna de Arica, calculándose que, al menos cincuenta mil personas realizan la ruta de peregrinaje (Región XV, 2020)

A la fecha, se continúa trabajando en el expediente de postulación conjunta, siendo que se tiene mapeado su validación final para finales de 2022 considerando los tiempos de evaluación de la UNESCO en cada país, los avances son informados en el marco del CIDF (La República, 2019).

Este trabajo conjunto es una muestra del acercamiento que han tenido las autoridades de ambos países a lo largo del tiempo, por ello, su aceptación de parte de la UNESCO marcaría un nuevo hito en la cooperación transfronteriza.

- Plan de Cooperación para la Innovación Transfronteriza

Dentro de la subcomisión de Desarrollo Económico se han tratado una diversidad de temas, sin embargo, la mayoría han estado enfocados al intercambio de información. Así, destaca la realización de manera continua, de 2013 a 2018, de los encuentros de intercambio de Experiencia de las Micro y Pequeñas Empresas de los sectores

agroindustriales, comercio, turismo y artesanía. (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Ahora bien, se debe destacar que el tema de la innovación ha tenido un papel importante dentro de dicha subcomisión. En ese sentido, también se debe mencionar que el tema de la cooperación transfronteriza en innovación ha sido impulsado a nivel de los MRE y en el marco de la colaboración entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En esa línea de acción, se han desarrollado trabajos de cooperación territorial, siendo uno de ellos la Plataforma EU-CELAC Innovact: Innovación para promover la cohesión territorial, que se presenta como un proyecto de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea por medio del cual se busca promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre la Unión Europea y países no pertenecientes a la Unión sobre “el tema del desarrollo territorial con especial énfasis en el desarrollo urbano, la asociación urbano-rural y la cooperación urbana transfronteriza”. El Perú y Chile son países socios de dicho proyecto, por ello, han participado de diversas actividades (Plataforma Innovact, 2020).

En el II CIDF, la delegación peruana puso en conocimiento de la delegación chilena la realización de un Taller de Innovación con la Unión Europea a realizarse en la sede del MREP en diciembre de 2013, siendo que los representantes de ambos países propusieron incorporar el área de innovación y tecnología dentro del CIDF. En vista a lo acordado por las partes, dicho tema fue incluido en la subcomisión de Desarrollo Económico (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2013).

En junio de 2014, se desarrolló, por un lado, en Tacna, un seminario de Innovación regional y Cooperación Transfronteriza al cual asistieron funcionarios y autoridades de Tacna y Arica, así como representantes de la Comisión Europea, a fin de delinear posibles estrategias de cooperación; y, por otro lado, en Lima, se llevó a cabo un seminario-taller denominado Intercambio de experiencias en innovación regional (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014).

En el IV CIDF se discutió la adopción de un Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación Tacna-Arica, por ello, se analizaron temas para la conformación de un grupo *ad hoc*, la gestión de financiamiento para la formulación del referido Plan y la identificación de temas de interés de ambas regiones (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2015).

En el V CIDF se analizó “la cooperación en innovación tecnológica en asuntos vinculados con la agricultura orgánica, control biológico, uso de invernaderos, cadena de frío, desalinización del agua marina, entre otros” (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2016).

En junio de 2017, se llevó a cabo en Tacna, el seminario “La Cooperación Transfronteriza para la Innovación”, actividad que supuso el punto de partida para la formulación del Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación Tacna-Arica, siendo que dos meses después, en el marco del VI CIDF, se compartieron avances sobre la formulación del mencionado plan (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017b).

En el VII CIDF, se informó que el Plan de Cooperación estaba en etapa de elaboración de los planes de trabajo a implementar en las cadenas de valor trabajadas: Smart Agro y Turismo (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018).

En Tacna, en noviembre de 2018, se llevó a cabo la presentación del Plan de Cooperación, el cual incluye proyectos transfronterizos en materia de agricultura en zona de escasez hídrica y turismo, formulados por los propios actores del ecosistema, dicha presentación se realizó en el marco del Seminario de Cierre del Proyecto Plataforma UE-CELAC Innovact: Innovación para promover la cohesión territorial (Plataforma Innovact, 2018).

En el VIII CIDF, considerando que la dirección para la implementación del Plan de Cooperación para la Innovación Transfronteriza estaría a cargo de la DDF y la DIFROL, se acordó que los reportes de los avances se informen durante las reuniones de la Coordinación General del CIDF. Asimismo, se convino en la

necesidad de desarrollar técnicamente las propuestas para la implementación de los proyectos que forman parte del Plan, a fin de evaluar posibles fuentes de financiamiento (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

- Mesa Binacional de Turismo

Desde la constitución del CFPCH el tema de turismo ha sido considerado como de vital importancia, ello en mérito a la interdependencia económica explicada anteriormente, por ello se impulsó la realización de la semana turística de Tacna y Arica que sería una iniciativa constante en el CFPCH y también estaría presente en el CIDF (Comité de Frontera Perú-Chile, 2000).

En ese sentido, en el CIDF se han continuado los esfuerzos y se han desarrollado varias iniciativas para impulsar la relación turística entre ambas zonas de frontera, destacando la realización de talleres y capacitaciones para el personal de los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012a, 2013, 2014).

En el II CIDF, el IV CIDF y el V CIDF, se coordinaron la elaboración de material promocional turístico que incluya el Plano Turístico de ambas regiones con sus principales servicios y atractivos (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2013, 2015, 2016).

En el VI CIDF, se realizaron coordinaciones para el desarrollo de oferta turística utilizando el Qhapaq Ñan, esta temática está muy vinculada con el trabajo en la subcomisión de Cultura, por lo que las coordinaciones entre ambas subcomisiones son constantes (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017).

En el VII CIDF, se reconoció formalmente la Mesa Binacional de Turismo como una entidad formal de la subcomisión de Turismo (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2018). Dicho reconocimiento supone un apoyo a la actividad turística y de recreación de ambas regiones de frontera, considerando que dichas actividades son esenciales en la vinculación de Tacna y Arica; por ello, el seguimiento sobre las acciones a tomar en dicha instancia resultará de vital importancia y más

aun considerando el contexto de reactivación económica post-COVID 19 que deberán afrontar Tacna y Arica.

Comisión de Facilitación Fronteriza. Esta comisión, que sería la más importante en el funcionamiento del CFPCH, sigue teniendo un valor significativo dentro de la dinámica del CIDF, siendo que sus esfuerzos han estado encaminados en perfeccionar el trabajo que se realizó los años anteriores.

En ese sentido, si bien los logros de esta Comisión están vinculados, principalmente, con la implementación del Centro de Control Integrado, las tareas técnicas que se realizan alrededor del tránsito de personas y tráfico de vehículos también tienen relevancia. Así, en las distintas subcomisiones se han impulsado la uniformización y homologación de formularios y plazos de los procedimientos a realizarse en ambos Complejos Fronterizos.

A continuación, se pone el detalle de los acuerdos más importantes dados dentro de esta comisión.

- Aprobación del Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral del Centro de Control Integrado en Frontera Perú-Chile.

En 2012, en el marco del I CIDF, se aprobó el Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral del Centro de Control Integrado en Frontera Perú-Chile, dicho Reglamento tiene como objetivo que ambos países puedan realizar las coordinaciones prácticas, técnicas y operativas para que el control y tránsito de personas, equipajes, vehículos y mercancías por el Centro de Control Integrado en Frontera Santa Rosa-Chacalluta se ejecute de manera ágil, todo ello bajo la dirección del Comité de Coordinación Bilateral.

En ese sentido, dicho Reglamento precisa que el Comité de Coordinación Bilateral es la instancia presidida por los representantes de los Organismos Coordinadores y está integrado por los funcionarios de los organismos de Control Fronterizo del Perú y Chile; además, indica que dicho Comité depende jerárquicamente del CIDF (República del Perú y República de Chile, 2012, art. 3)

En suma, se puede concluir que dicho Reglamento fue aprobado como consecuencia directa de lo establecido en el gran logro del CFPCH: el SISTEMA INTEGRADO, pero sin dejar de lado que dicha aprobación refuerza el papel del CIDF al establecer la dependencia jerárquica del Comité de Coordinación Bilateral al CIDF.

- Puesta en marcha del Centro de Control Integrado en Frontera Santa Rosa-Chacalluta

La puesta en marcha del Centro de Control Integrado en Frontera Santa Rosa-Chacalluta fue una aspiración del CFPCH y del CIDF desde la firma del SISTEMA INTEGRADO en 2011. El retraso de su puesta en marcha estuvo vinculado con el tiempo que tomó su ratificación en los Congresos, como se señaló anteriormente, el Congreso chileno lo aprobó en 2012, mientras que el peruano haría lo propio en 2013; a dichos retrasos se sumó la demora en la resolución de aspectos técnicos que llevaron varios años resolver, es así como en todas las Actas Finales del CIDF se hace referencia a la situación de la implementación del SISTEMA INTEGRADO, colocándose plazos estimados que no llegaron a cumplirse.

A pesar de ello, la subcomisión de Control Integrado siguió trabajando en la difusión del SISTEMA INTEGRADO entre funcionarios y operadores de transporte público (II CIDF y IV CIDF), así como, en establecer una estrategia para la implementación de las recomendaciones realizadas por una Consultoría Internacional de Infraestructura e Informática para los complejos (IV CIDF), entre otras acciones.

En setiembre de 2017, el sistema de control integrado estuvo en marcha blanca, logrando reducir los tiempos de atención en un aproximado de 50%, además, los países destacaron el cumplimiento de “una óptima conectividad, la compatibilidad de sistemas informáticos, y los requerimientos de infraestructura y mobiliario necesarios para operar adecuadamente” (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2017).

En octubre 2017, finalmente, se puso en marcha el Centro de Control Integrado, la inauguración estuvo a cargo del viceministro de MREP y del subsecretario de MRECH, demostrando la importancia de este hecho que, fue catalogado como un

éxito de la cooperación entre ambos países. En dicha ocasión, el viceministro del MREP señaló que la entrada en funcionamiento del nuevo sistema permitiría la reducción del tiempo de atención de los usuarios que atraviesan la frontera peruano-chilena, además, ayudaría a simplificar los trámites de traslado beneficiando a turistas de terceros países que pasan por Tacna y Arica (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017d).

Corresponde mencionar que la inversión de ambos gobiernos para la habilitación del sistema yuxtapuesto significó una inversión aproximada de US\$ 800.000 (El Peruano, 2017). Adicionalmente, se debe destacar que la puesta en funcionamiento del Centro de Control Integrado estuvo íntimamente vinculada con lo establecido en el EP y el I GB, el detalle de esta conexión será establecido en el próximo capítulo.

En el VII CIDF (2018), se dejó constancia que la nueva modalidad de control yuxtapuesto permitió reducir los tiempo de atención a pesar de la tendencia al aumento de los flujos. Mientras que, en la reunión del año pasado, VIII CIDF, ambas administraciones aduaneras solicitaron a la Administración del Complejo Chacalluta conocer el estado de avance de la remodelación del complejo para la atención de las cargas, a fin de que se pueda avanzar en la siguiente etapa del Control Integrado, esto es, el control para el transporte de carga. Además, ambas administraciones aduaneras se comprometieron a realizar las consultas para la posible implementación informática del sistema migratorio simplificado conocido como “semáforo”.

Es claro que la puesta en marcha del Centro del Control Integrado es un hito en la relación de ambas zonas fronterizas; sin embargo, es claro también que existen temas pendientes para facilitar aún más el tránsito en la frontera.

Considerando el contexto de pandemia, el tema de los controles sanitarios se presentará como esencial, por ello las coordinaciones entre las subcomisiones de Control Integrado y Salud en Frontera tendrán una especial importancia para poder colaborar a la reactivación económica de ambas regiones.

- Convenio de Cooperación Internacional Penitenciaria entre Gendarmería de Chile y el Instituto Penitenciario del Perú

La inclusión de la cooperación a nivel penitenciario fue un acuerdo dado dentro III CIDF (2014) y, en el marco del IV CIDF (2015), se firmó el Convenio de Cooperación Internacional Penitenciaria entre la Gendarmería de Chile y el Instituto Penitenciario del Perú. Dicha suscripción tuvo por finalidad intercambiar conocimientos en materia de seguridad en los recintos penales, además de comprometerse a realizar acciones de cooperación para la reinserción social.

En los años posteriores a dicha firma, la colaboración entre las dos instituciones se fortaleció. Así, en el marco del VII CIDF (2018), los representantes de ambas instituciones firmaron un acta en beneficio de la resocialización, la cual se impulsaría a través de pasantías en la Escuela de Oficiales y Suboficiales de Gendarmería de Santiago, seminarios sobre derechos humanos e inteligencia penitenciaria, ferias binacionales penitenciarias y seminario binacionales en temas de tratamiento penitenciario.

No debe perderse de vista que, dentro de la subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial, Judicial y Penitenciaria, la problemática vinculada al robo de vehículos, contrabando y criminalística ha estado presente a lo largo de los años, siendo que, las autoridades responsables de ambos países han realizado esfuerzos para coordinar sus acciones.

Comisión de Infraestructura, Transportes y Normas. Esta Comisión se presenta como la menor, por número de subcomisiones y por número de acuerdos, dentro del CIDF. No obstante, a lo largo de los años ha realizado esfuerzos para mejorar el transporte de carga y de pasajeros entre Tacna y Arica, en ese sentido, es evidente que esta subcomisión debe trabajar muy alineada a lo desarrollado en la Comisión de Facilitación Fronteriza.

Ahora bien, gran cantidad de los temas tratados dentro de esta Comisión están referidos con operativos de fiscalización sobre transporte de pasajeros entre Tacna

y Arica y las facilidades para el otorgamiento de los permisos de transporte de carga para ambas ciudades.

A continuación, se detallan los principales acuerdos dados en esta Comisión.

- Ampliación del tramo carretero Tacna-La Concordia

Esta temática se analizó dentro de la subcomisión de Infraestructura Vial y Complejos Fronterizos, así, en la primera reunión del CIDF (2012a) se dejó constancia del proceso de concesión peruana por el cual se escogió a la empresa que realizaría la ampliación a cuatro pistas del tramo carretero Tacna-La Concordia, ello dentro del contrato de concesión de aproximadamente 430 km del tramo vial desvío Quilca-desvío Arequipa-desvío Matarani-desvío Moquegua-desvío Ilo-Tacna-La Concordia.

En las siguientes reuniones este tema siguió teniendo relevancia. Así, en el II CIDF (2013) se indicó que la concesión debía considerar el uso de fibra óptica para toda la red vial del contrato; en el IV CIDF (2015), se precisó que el inicio de construcción estaba programado para el segundo trimestre de 2016; en el VI CIDF (2017), se informó sobre los avances de pavimentación de las segundas calzadas para ambos lados de la frontera; y, en el VII CIDF (2018), se precisó la continuación del desarrollo y concreción de la doble calzada hacia los pasos fronterizos de cada país.

La ejecución de esta ampliación estuvo en línea con la necesidad de realizar una serie de modificaciones para lograr la puesta en marcha del SISTEMA INTEGRADO, por ello, se entiende la importancia que tuvo este tema dentro del CIDF.

Finalmente, se precisa que en la última reunión del CIDF, la subcomisión de Infraestructura Vial y Complejos Fronterizos no se constituyó (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019).

- Protocolo del Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica

Ahora bien, el mayor logro dado dentro de esta comisión está referido a la firma del Protocolo que modifica el Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica, dicha suscripción se realizó en 2018.

La firma del referido documento fue posible por los esfuerzos continuos del Grupo Mixto de Transporte Fronterizo Tacna-Arica y de la Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas del CIDF. Dicho Protocolo establece que el número de pasajeros no debe exceder el número de asientos del vehículo y en el caso de los buses el número de asientos no debe exceder al diseño de fábrica (art.9). También señala que los permisos para los vehículos solo se otorgarán a aquellos con una antigüedad máxima de diez años y podrán permanecer hasta que tenga veinte años (República del Perú y República de Chile, 2018b, art. 11).

Respecto a los permisos de aeropuerto, precisa que los mismos serán válidos para transportar a pasajeros entre los aeropuertos de Tacna y Arica, siempre que los pasajeros cuenten con la respectiva tarjeta de embarque de arribo o inicio de su viaje, con un máximo de dos horas a la conclusión o inicio de este. Así también, se modificó el sello autoadhesivo identificatorio de los vehículos del servicio regular de Transporte Colectivo Tacna-Arica (art.18).

Finalmente, se debe precisar que la subcomisión de Transporte tiene una estrecha vinculación con el Grupo Mixto Transfronterizo Tacna-Arica, dicho grupo reúne a las autoridades del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú y al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, el cual se ha venido reuniendo de manera continua desde hace diez años.

Tomando en consideración los actores participantes, la diversidad de temas abordados, los acuerdos generados y la continuidad de las reuniones del CIDF, se puede concluir que dicho espacio ha logrado generar compromisos y acciones importantes para la relación fronteriza entre ambos países, pasando de una visión

enfocada en la facilitación de controles migratorios a una de integración fronteriza con prioridad en los temas sociales.

En consecuencia, se puede afirmar que dicho foro ha logrado desarrollar una institucionalidad que es reconocida por los actores de ambos países, por ello, se considera que el relacionamiento fronterizo binacional puede ser utilizado como un soporte relevante para la relación conjunta del Perú y Chile.

Ahora bien, también es claro que este espacio enfrenta una serie de retos, para efectos prácticos se les ha dividido en tres tipos:

Proyectivos. Se aprecia que no existe una visión de largo plazo para este foro binacional, por ello, muchos de los acuerdos tomados obedecen a temas circunstanciales o aislados en cada una de las subcomisiones.

De manera especial, aún se requieren grandes esfuerzos entre los distintos actores del CIDF y los gobiernos centrales de ambos países para incorporar la materia económica en el accionar del CIDF, siendo necesario recordar que la promoción del “desarrollo económico” se presenta como uno de los objetivos de este foro binacional (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012b, art. 1).

Normativos. Algunas de las acciones de los actores no están normadas en el Reglamento del CIDF, esa situación ha permitido que el foro goce de cierta flexibilidad que ha terminado favoreciendo su propia dinámica; sin embargo, la falta de detalle sobre las funciones o el ámbito de acción de algunas subcomisiones ha generado que en algunas ocasiones un mismo tema sea tratado por varias subcomisiones.

Además, realidades como la ampliación del ámbito geográfico del CIDF, con la posible incorporación plena, en el futuro, de las regiones de Moquegua y Tarapacá requerirá se realicen modificaciones al Reglamento del CIDF, por lo que, dicha situación puede ser aprovechada para actualizar artículos del marco normativo del foro binacional.

Logísticos. La gran cantidad de acuerdos aún genera problemas logísticos para lograr un seguimiento adecuado, ello a pesar de lo beneficioso de los formatos unificados utilizados en las diferentes subcomisiones.

Adicionalmente, las reuniones anuales resultan muy cortas para abordar la gran cantidad de temas, siendo que, además, en algunas ocasiones, no existe la coordinación necesaria para incorporar las acciones acordadas en el marco del CIDF dentro de las partidas presupuestarias o en la programación de actividades de las diferentes entidades públicas, lo que genera atrasos o la no ejecución de las acciones comprometidas.

En el Capítulo III se presentan una serie de acciones que podrían ayudar a superar los retos que enfrenta el CIDF.

3.2 Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile

El relacionamiento político más importante entre países se expresa en los denominados Diálogos de Alto Nivel, nombrados así en razón a que son dirigidos por las máximas autoridades políticas de los países participantes (Gálvez, 2018, p. 14). Sin embargo, no son exclusivos de los Estados, puesto que organizaciones estatales y grupos de Estados también llevan a cabo ese tipo de reuniones, algunos para casos específicos y sin ánimo de regularidad, y otros para temas recurrentes y con vocación de permanencia.

Como se ha desarrollado anteriormente, la vinculación a nivel bilateral entre el Perú y Chile está explicitada en un gran número de mecanismos, no obstante, por muchos años los Diálogos de Alto Nivel se expresaron solo por las visitas presidenciales; siendo que ello cambió con el establecimiento del EPGB en 2017.

En ese sentido, siguiendo a Del Prado (Abedrapo et al., 2020) se puede afirmar que el EPGB se presenta como un “mecanismo privilegiado de coordinación y convergencia en el que ambos países alcanzan posiciones conjuntas y que se plasman en declaraciones y numerosos acuerdos en diferentes temas de interés compartido” (2020, p. 18).

3.2.1 Contexto de su creación

Para comprender el establecimiento del EPGB no se debe perder de vista cómo se desarrolló la relación peruano-chilena los años previos y las perspectivas de política exterior que presentaron ambos países.

En ese sentido, se considera que dos aspectos fueron determinantes para el establecimiento del EPGB, por un lado, la visión económica-comercial y, por otro lado, la visión político-diplomática. Considerando que ambas perspectivas han sido desarrolladas a inicio de este capítulo, en los acápite 1.2 y 1.3, solo corresponde mencionar que, por un lado, la firma de los acuerdos del ACE N°38 y el ALCPCH establecieron bases de confianza en ambos países y contribuyeron a su relacionamiento; y, por otro lado, que los diferentes mecanismos de diálogo político-diplomático impulsados entre ambos países colaboraron al establecimiento de un ambiente adecuado para instaurar un mecanismo político del más alto nivel.

A hora bien, corresponde prestar atención a los espacios de alto nivel que se desarrollaron entre ambos países antes de la constitución del EPGB, estos están expresados en el MCDNV y en las visitas presidenciales.

- Mecanismo de Consultas Diplomáticas a Nivel de Vicecancilleres

La vinculación diplomática de alto nivel -institucionalizada y con vocación de permanencia- entre el Perú y Chile tiene un importante antecedente en el MCDNV. El referido espacio fue creado el 1 agosto de 1989 teniendo como finalidad abocarse al “análisis de las relaciones bilaterales y otros temas de carácter regional e internacional de interés para ambas Cancillerías” (Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile, 1989).

Este mecanismo tiene una clara naturaleza política, ello está expresado por la presencia de los Vicecancilleres quienes exhiben la postura oficial de sus Estados, en consecuencia, las Declaraciones Conjuntas emitidas como resultado de esas reuniones expresan los puntos de interés para la vinculación de ambos países.

A pesar de no tener una regularidad establecida, dicho mecanismo se encuentra vigente y se ha reunido en diez oportunidades, llevándose a cabo la última edición en noviembre de 2014. Con el ánimo de reactivar este mecanismo, en el marco del EP y III GB, se acordó convocar a la XI reunión para el primer semestre del presente año, a la fecha no se ha encontrado información sobre su ejecución (República del Perú y República de Chile, 2019, punto 1).

Ahora bien, la importancia de este mecanismo se aprecia porque logró abordar de manera amplia los múltiples temas de la agenda bilateral. En ese sentido, los temas fronterizos no fueron ajenos a las Declaraciones Conjuntas del MCDNV, a manera de ejemplo, se ha identificado coincidencias entre el Acta Final del III CIDE (setiembre 2014) y la última Declaración Conjunta del X MCDNV (noviembre 2014), las mismas se presentan en la **Tabla 4**.

Esta vinculación puede ser entendida como una muestra de respaldo político de alto nivel dado por ambos gobiernos a lo acordado en el marco del CIDE; así como, un reconocimiento a los esfuerzos realizados dentro de dicho foro para fortalecer la relación bilateral. Este vínculo se revela también entre los acuerdos del CIDE y del EPGB, sin embargo, este planteamiento será desarrollado en el siguiente capítulo.

A pesar de la relevancia del MCDNV no se debe perder de vista que dicho foro no tuvo una regularidad establecida; además, los Comunicados Conjuntos, emitidos al término de las reuniones, daban a conocer los intereses políticos de los países, pero sin realizar un seguimiento a los acuerdos de las diferentes iniciativas binacionales.

Adicionalmente, si bien la presencia de los vicescandilleros ya era una muestra del alto nivel diplomático y político de estas reuniones, la decisión política al más alto nivel recae en los presidentes; por ello, se presentaba como necesario establecer un mecanismo que incluyera a las máximas autoridades políticas de ambos países.

Tabla 4 Relación Acta final del III CIDF y Comunicado Conjunto del X MCDNV

TEMA	III CIDF Septiembre, 2014	X MCDNV Noviembre, 2014
Roaming internacional	Los organismos nacionales pertinentes están intercambiando información para establecer un <i>roaming</i> a nivel internacional entre Perú y Chile, el cual no solo abarcaría a la región de Arica y Parinacota y el departamento de Tacna.	Acordaron convocar a un grupo de trabajo a fin de continuar las coordinaciones que permitan concretar el establecimiento de un servicio de <i>roaming</i> fronterizo que pueda servir como experiencia piloto para una posterior implementación del mismo a nivel nacional (punto 7)
Sistema de Control Integrado	Coincidieron en el éxito del VIII Ejercicio de Control Integrado, confirmando la propuesta de iniciar el control integrado para pasajeros y vehículos en el año 2015	Reiteraron el compromiso de los gobiernos para asegurar que el sistema de control integrado en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta se implemente de manera definitiva para personas y vehículos particulares en 2015 (punto 4)
Voluntariado juvenil	Se conformó el Grupo Voluntariado Juvenil dentro de la subcomisión de Desarrollo Social y Género (Comisión de Integración)	Destacaron los encuentros de mujeres y jóvenes líderes de Arica y Tacna. Se comprometieron a continuar impulsando, de manera recíproca, este tipo de encuentros (punto 6).
Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes	Entro en funcionamiento la subcomisión de Trata de Personas y Tráfico Ilícitos de Migrante como parte de la comisión de Facilitación Fronteriza	Se propusieron suscribir un Acuerdo Binacional sobre Trata de Personas en el marco de la II Reunión Ministerial del Consejo de Integración Social (punto 12)
Acuerdo sobre residencia MERCOSUR	La delegación chilena informó que se estaba elaborando una nueva Ley de Extranjería la cual una vez implementada permitiría la aplicación del Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR	Destacaron y valoraron la residencia regular de los migrantes como garantía para el ejercicio de sus derechos, para lo cual se comprometieron a desarrollar esfuerzos para la entrada en vigor del Acuerdo sobre Regularización Migratoria Interna del MERCOSUR (punto 13).
Sector empresarial	Evaluaron el II Encuentro de Intercambio de Experiencias MYPES de los sectores Agroindustria, Comercio, Turismo y Artesanía.	Saludaron los resultados de las actividades conjuntas de promoción de las pequeñas y medianas empresas de Tacna y Arica que se traducen en el acceso de estas a mercados de terceros países (punto 16).

Fuente: MREP y MRECH (2014) y CIDF (2014)
Elaboración propia

Junto con el estudio del MCDNV corresponde analizar las visitas presidenciales realizadas antes de la conformación del EPGB, puesto que las mismas, a pesar de

no se espacios institucionalizados, pusieron de relieve las prioridades de política exterior de ambos países en un determinado momento.

- Visitas presidenciales

A lo largo de la historia republicana de ambos países las visitas presidenciales, Oficiales o de Estado, han sido parte de la agenda política de los diferentes gobiernos. Corresponde mencionar que las mismas respondieron a momentos relevantes en la relación bilateral o cómo muestra de apoyo a la elección popular de nuevos gobernantes, por ello, no tuvieron una regularidad establecida.

A continuación, se detallan algunas de las visitas presidenciales realizadas, destacando las ejecutadas en momentos claves de la relación bilateral y vinculadas con la temática fronteriza, por ello, la lista a presentar no pretende ser definitiva sino más bien representativa.

1999. Así, en noviembre de 1999, la Visita de Estado del presidente Alberto Fujimori a Chile tuvo como gran trasfondo la suscripción, días previos, del Acta de Ejecución de todos los asuntos pendientes del Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario, en ese sentido, se entiende la importancia política que tuvo dicha visita para la consolidación de la relación de ambos países (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 1999).

En dicha ocasión, los presidentes, Alberto Fujimori y Eduardo Frei, dejaron establecida la importancia de impulsar la cooperación entre ambos países con miras a incrementar los vínculos con la región de la Cuenca del Pacífico, ello dentro de la dinámica de APEC (punto 4). Por otro lado, decidieron institucionalizar un Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, conformado por los MRE y los Ministerios de Defensa de ambos países, esto, en clara muestra de los esfuerzos por incentivar la confianza entre las autoridades gubernamentales (punto 11).

Respecto a las zonas de fronteras, en el punto 13, mencionaron que las mismas deberían ser conceptualizadas como áreas privilegiadas para la interrelación de

ambos países, en consecuencia, manifestaron la relevancia del inicio de operación del recién creado Comité de Frontera.

2001. El presidente Ricardo Lagos realizó una visita a Perú en 2001, siendo que en la misma se daría especial énfasis a la defensa de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos, ello en mérito al contexto político que atravesó el Perú en años previos (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2001, puntos 1 al 6).

Adicionalmente, reiteraron el respaldo a las funciones del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (punto 8). Por otro lado, expresaron su compromiso de establecer una Comisión Binacional Permanente de Cooperación, presidida por los MRE con la finalidad de intercambiar puntos de vista en temas de interés bilateral e internacional para ambos países (puntos 7), y un Comité de Seguridad y Defensa, integrado por los altos funcionario de los MRE y de los Ministerios de Defensa, a fin de elevar el nivel de contacto entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas (punto 10). También, en los puntos 19 y 20, destacaron el incremento de los flujos comerciales luego de la entrada en vigor del ACE N°38 y señalaron la necesidad de profundizar el mencionado acuerdo, además mostraron su satisfacción por la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones.

Respecto a la zona de frontera se hicieron cuatro referencias. La primera, vinculada a la suscripción de un acuerdo de cooperación para enfrentar situaciones de catástrofes en dicha zona (punto 11); la segunda, referida a la profundización de la cooperación y la integración entre las regiones fronterizas como medio para impulsar el bienestar de sus poblaciones, contribuyendo a construir en la región un polo desarrollo e integración (punto 14); en tercer lugar, acordaron la puesta en marcha de un programa de cooperación e integración fronteriza que permita la implementación de proyectos binacionales, regionales o locales enfocados en diversos temas y convocaron a la próxima reunión del CFPCH (punto 15); y finalmente, en cuarto lugar, hicieron referencia a la satisfacción por el funcionamiento del CFPCH (punto 16).

2002. En 2002 se realizó la visita del presidente Alejandro Toledo a Chile, siendo que, en la Declaración Presidencial, al referirse al CFPCH lo calificaron como un mecanismo de vital importancia, destacando su trascendencia en el entorno internacional signado por los procesos de globalización e interdependencia, que exigían de ambos países, y en particular de sus regiones de frontera, un esfuerzo especial en términos de cooperación e integración (Comité de Frontera Perú-Chile, 2002).

Con motivo del inicio de la disputa marítima ante la Corte Internacional de Justicia el 16 de enero de 2008, la relación bilateral se tornó delicada, siendo que algunas de las ediciones de los mecanismos binacionales se detendrían; no obstante, cómo se ha mencionado anteriormente, las reuniones del CFPCH mantuvieron su regularidad.

2011. En enero de 2011, el presidente Alan García realizó una Visita de Estado a Chile, la Declaración Conjunta dada como resultado de dicha visita sería particularmente extensa, abordando ocho temas y cerca de treinta puntos. Los temas sobre los cuales se llegaron a acuerdos fueron los siguientes: relación económica-comercial, asuntos de cooperación en el ámbito económico-productivo, profundización de la confianza mutua, cooperación en el ámbito de la cultura, agenda social, cooperación contra el problema mundial de las drogas, cooperación en materia judicial y temas de la agenda multilateral (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2011).

Las referencias a la zona de frontera estuvieron enfocadas en la preocupación por los delitos de contrabando y piratería (punto 6), pero también se mostraron satisfechos por el creciente flujo de transporte de pasajeros entre ambos países como una muestra del dinamismo de la relación comercial y del intercambio turístico (punto 7).

Adicionalmente, se mostró interés en el área de telecomunicaciones, expresada por el establecimiento del *roaming* fronterizo y la coordinación de frecuencias en la zona de Tacna y Arica (punto 11), así como, la referencia al desarrollo de la innovación con especial enfoque en las pequeñas y medianas empresas (punto 12).

Así también, el tema de la importancia de la región Asia Pacífico no fue ajeno a los acuerdos de los mandatarios, por ello, instruyeron a sus autoridades para elaborar un plan de trabajo para aprovechar las economías de escala (puntos 8 y 28). Y, adicionalmente, mencionaron el compromiso de los gobiernos para la negociación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.

Debe tenerse presente que en dicho año, específicamente el 11 de abril de 2011, se firmaría la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, junto con México y Colombia, iniciativa que tendrían resultados muy positivos en la relación en conjunto (Alianza del Pacífico, 2020).

También, corresponde recordar que, al año siguiente, en 2012, se oficializó el cambio de denominación del CFPCH a CIDF, demostrando el interés de ambos gobiernos por continuar estrechando los lazos en la zona de frontera.

El 27 de enero de 2014, con la dación de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia que fijó el límite marítimo entre ambos países se abrió un nuevo capítulo en la relación bilateral.

2016. Ahora bien, el punto determinante para el establecimiento del EPGB se daría en noviembre de 2016. En dicha fecha, el presidente Pedro Pablo Kuczynski realizó una Visita Oficial a Chile, en el marco de la cual y con la finalidad de “fortalecer la agenda bilateral” se decidió establecer el mecanismo de GB entre ambos países, entendiéndolo como una “instancia [que facilitaría] el diálogo y la toma de decisiones al más alto nivel en los principales asuntos de la agenda compartida” (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2016).

En ese sentido y a fin de revitalizar la relación bilateral decidieron, también, “reactivar las reuniones de los distintos mecanismos que integran la relación bilateral” pero precisando que “los resultados de las diversas tareas [de esos mecanismo] serán presentadas en el Gabinete Binacional” (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2016).

Corresponde precisar que de manera previa a la Visita Oficial del presidente Kuczynski a Chile, ya habían existido diálogos amistosos entre ambos mandatarios, el primero en julio de 2016, con motivo de la asistencia de la presidenta Michelle Bachelet a la toma de posesión del presidente Kuczynski; y, el segundo, en el marco de la reunión de la AP en Puerto Varas en setiembre del mismo año (Benzaquen, 2018, p. 27).

Por lo indicado, en la visita de 2016 quedó establecido que el EPGB sería la instancia que canalizaría los esfuerzos realizados por los países a nivel sectorial y ante el cual se tendrían que presentar los resultados más significativos, todo dentro de las prioridades establecidas por los gobiernos.

A nivel general, los mandatarios destacaron la importancia de temas como “la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho, los principios del Derecho Internacional, la igualdad social y la solidaridad entre los pueblos”, en ese sentido, destacaron la particular preocupación “por la situación en Venezuela, su apoyo al proceso de paz en Colombia y su respaldo al proceso de estabilización en Haití”. La perspectiva económica-comercial también siguió siendo un punto importante en la relación binacional, así, se subrayó la importancia de la proyección a la región del Asia Pacífico (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2016).

En suma, se puede concluir que las visitas presidenciales sirvieron para identificar puntos de encuentros en la proyección de las políticas exteriores de ambos países, siendo los temas recurrentes en dichas visitas: la defensa y seguridad, el impulso económico bilateral con miras a la región Asia Pacífico y el desarrollo e integración fronteriza.

El 7 de julio de 2017 se llevó cabo el EP y I GB Perú Chile en Lima, contando con la presencia de los presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Michelle Bachelet junto con sus gabinetes ministeriales.

3.2.2 Composición

Como se ha mencionado en el primer capítulo, los EPGB se presenta como una iniciativa institucional cuyos alcances son nacionales y transversales a distintas autoridades de ambos países; en ese sentido, gozan de una estructura que facilita su permanencia en el tiempo.

El EPGB cumple con la estructura detallada en el primer capítulo y a pesar de haberse realizado solo en tres ocasiones -2017, 2018 y 2019-, las Declaraciones Presidenciales y sus Planes de Acción han generado una nutrida cantidad de acuerdos y acciones.

Como se indicó, la primera edición se realizó en 2017 en Lima, mientras que la segunda reunión se llevó a cabo en 2018 en Santiago y la tercera edición se realizó en 2019 en Paracas.

A continuación, se presentará los ejes temáticos que se han establecido y los principales acuerdos adoptados, poniendo especial énfasis a los vinculados con la actividad de desarrollo e integración fronteriza recogidos en el eje temático V: Desarrollo e Integración Fronteriza y Asuntos de Infraestructura.

3.2.2.1 Ejes temáticos

En el I EPGB, las delegaciones de ambos países establecerían cinco Ejes Temáticos, los mismos son una expresión de las áreas de importancia para ambos países (República del Perú y República de Chile, 2017).

El I Eje Temático corresponde a Asuntos Sociales y Cultura para la Integración, en las tres ediciones del EPGB en este eje se han analizado temas vinculados a políticas sociales, asuntos culturales, educativos y del deporte, aspectos laborales, migratorios y consulares, así como políticas públicas de modernización institucional.

El II Eje Temático se denomina Seguridad y Defensa y en las tres ediciones del EPGB se ha trabajado en temas de cooperación en la lucha contra el crimen organizado

transnacional, contra el problema global de las drogas y contra el lavado de activos, así también, se ha discutido sobre la gestión de riesgo de desastres y cooperación en materia de justicia, entre otros.

El III Eje Temático está enfocado en el Comercio Exterior, Inversiones, Turismo y Cooperación en Ciencia y Tecnología, siendo que en las reuniones del EPGB se ha abordados asuntos comerciales y de desarrollo productivo (agricultura, impulso de las MYPES, gestión del agua, pesca y acuicultura y otros), de cooperación y regulaciones técnicas, entre otros.

El IV Eje Temático corresponde al Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Asuntos Energéticos y Mineros, en las reuniones del EPGB se han acordado compromisos vinculados al cambio climático, a la gestión de residuos sólidos y a los recursos forestales, entre otros.

En el V eje temático, esencial para efectos de esta investigación, denominado Desarrollo e Integración Fronteriza y Asuntos de Infraestructura, se han acordado compromisos vinculados al desarrollo fronterizo de las poblaciones de frontera, a la integración física de ambos países y a la infraestructura a desarrollar. Ahora bien, es menester precisar que, considerando la amplitud del tema de desarrollo e integración fronteriza, algunos de los acuerdos vinculados con esta temática han sido recogidos en los otros ejes temáticos.

Finalmente, corresponde reiterar que el documento final de los EPGB es la Declaración Presidencial, la cual incluye solo los acuerdos más relevantes tratados en el marco del EPGB, por ello, algunos acuerdos discutidos a nivel de ministros pueden no ser incluido en la Declaración Presidencial. La inclusión o no de la temática dependerá de la importancia puesta por lo sectores y coordinada por los MRE, considerando que dichos Ministerios son el punto de encuentro y ejes coordinadores de los documentos elaborados en el marco de los EPGB.

3.2.3 Principales acuerdos

Como se ha mencionado, a pesar de las pocas ediciones que ha tenido este mecanismo, los acuerdos plasmados en las Declaraciones Presidenciales han sido amplios, superando en las tres ocasiones los cien compromisos.

En ese sentido, se destacarán aquellos acuerdos vinculados al desarrollo e integración fronterizo.

3.2.3.1 Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional 2017

La Declaración de Lima, resultado del EP y I GB, constó de 25 puntos, siendo que el número total de compromisos acordados en los Ejes Temáticos ascendió a 121.(República del Perú y República de Chile, 2017).

Los principales puntos vinculados -explícitamente- a la relación fronteriza fueron tres.

Control Integrado. Se congratularon por la culminación de los trabajos de infraestructura física requeridos para la implementación del control integrado entre los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta (punto 10). Este tema fue considerado dentro del Eje Temático V.

Se debe recordar que ya en la reunión de noviembre de 2016, ambos presidentes confirmaron la decisión de poner en marcha dicho control, por ello, en el EP y I GB se reitera el apoyo político para que se dé la puesta en marcha del control integrado a más tardar durante la primera quincena del mes de agosto de 2017.

Regiones del Sur del Perú y Norte de Chile. Decidieron la promoción del diálogo y cooperación entre las regiones del sur del Perú y del norte de Chile, con el objeto de extender los espacios y beneficios del proceso de integración bilateral (punto 11). No se ha encontrado referencia a este acuerdo en el trabajo de algún Eje Temático en específico, en ese sentido, puede entenderse como una consideración general.

Interconexión eléctrica. Saludaron los avances realizados por ambos países en el fomento de la interconexión eléctrica, en particular, la aprobación conjunta de los términos de referencia para la realización de un nuevo estudio sobre interconexión eléctrica entre Tacna y Arica y la solicitud formulada al Banco Interamericano de Desarrollo para la realización y financiamiento de dichos estudios (punto 17). Es menester precisar que el tema de la interconexión eléctrica se abordó dentro del eje temático IV.

En conclusión, de los acuerdos considerados en la Declaración de Lima, solo uno fue considerado en el eje temático V, siendo que el segundo tuvo una connotación general y el tercero fue conversado en el marco del eje temático IV.

3.2.3.2 Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional 2018

La Declaración de Santiago, resultado del EP y II GB, constó de 54 puntos y en el trabajo de los Ejes Temáticos se llegaron a 163 compromisos. Dicha Declaración es distinta a la de Lima y la de Paracas, puesto que en la misma se detallaron las acciones por cada Eje Temático, lo que aumentó su extensión. Adicionalmente, dicha Declaración deja constancia del cumplimiento del 90.9% de compromisos acordados en el EP y I GB (República del Perú y República de Chile, 2018a).

Los principales puntos vinculados -expresamente- a la relación fronteriza fueron diecisiete. Ahora bien, antes de referirse al trabajo por cada Eje Temático, la Declaración hace referencia a los siguientes puntos, que tiene conexión explícita con la temática fronteriza:

- Los presidentes confirmaron la importancia de realizar un estudio para determinar las potencialidades y la complementariedad de los sectores productivos del norte de Chile y sur del Perú, a fin de poder impulsar una agenda de integración para la productividad y la competitividad (punto 6).
- Además, instruyeron a los organismos correspondientes para continuar la optimización del tránsito de personas y vehículos en la frontera, a través de los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, así como, poner en marcha el control integrado de carga (punto 7).

- Realizaron un reconocimiento al trabajo del Consejo Binacional de la Juventud de Tacna y Arica, que realiza sus funciones dentro de la subcomisión del Voluntariado Juvenil del CIDF. Además, destacaron los avances dados en materia de salud, protección de los derechos de las mujeres, niños y adolescentes, innovación transfronteriza y transporte, todo ello en el marco del CIDF (punto 8).

Eje Temático I. Ahora bien, al detallar el trabajo del Eje Temático I, ambos presidentes instruyeron a los equipos técnicos de sus países para que formulen un perfil de proyecto de cooperación técnica para combatir la anemia en la zona sur del Perú. (punto 23)

Además, resaltaron la elaboración del Estudio “Perfil Sociodemográfico y Económico de los Distritos y Comunas Fronterizas 2017”, puesto que el mismo supone un instrumento para el diagnóstico y la planificación de las políticas sectoriales de desarrollo social en las zonas fronterizas (punto 24). Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, dicho estudio resulta de vital importancia para conocer la realidad y necesidades de las zonas de frontera y, a partir de ellas, elaborar los planes de desarrollo necesarios.

Así también, destacaron los avances para la postulación conjunta de la Peregrinación al Santuario del señor de Locumba y de la Festividad de la Virgen del Rosario de las Peñas a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO, hecho que ha sido mencionado previamente al desarrollar los principales acuerdos del CIDF (punto 30).

Eje Temático II. Se destacaron los esfuerzos realizados para la creación del Mecanismo de Reuniones de Altos Mandos Policiales para facilitar e intercambiar información sobre la lucha contra el crimen organizado, los compromisos del Grupo de Trabajo de Lucha contra el Contrabando. Asimismo, se valoró la adopción de una Hoja de Ruta sobre lucha contra la trata de personas, la suscripción de un Acuerdo de cooperación para enfrentar el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos y la firma de un Protocolo entre las Unidades Financieras para combatir el lavado de activos (punto 35).

Además, acordaron una Hoja de Ruta para la ejecución de los Ejercicios Conjuntos Concordia, Neptuno y Volcano (punto 36).

Como se ha precisado antes, el ejercicio Concordia simula la ocurrencia de un terremoto seguido de tsunami en la zona fronteriza de Tacna y Arica, por su parte el ejercicio Neptuno está referido a la simulación de una emergencia producto de un derrame de hidrocarburos en el mar y la respuesta que se daría por las autoridades marítima del Perú y Chile; y, el ejercicio Volcano plantea una tarea de simulación de emergencias y catástrofes que ocurren de manera simultánea (Andina, 2018; Embajada del Perú en Chile, 2017b; Ministerio de Defensa del Perú, 2018).

Como puede apreciarse los tres ejercicios tienen un marcado énfasis en cooperación a nivel de las fuerzas armadas y ello se entiende puesto que los mismos son coordinados a nivel del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, sin embargo, sigue siendo una expresión del tema de respuesta frente a desastres naturales que es abordado en el CIDF.

Eje Temático III. Se prestó especial atención al turismo, destacando el valor integrador de esta materia, al ser Chile la primera fuente de turistas al Perú, por lo que, acordaron seguir promoviendo su desarrollo, resaltando la elaboración de una Cartilla Binacional Turística (punto 39 y 44).

Adicionalmente, relevaron el trabajo orientado a la suscripción de un Acta de Intención referida al Proyecto de Acuerdo sobre Infracciones y Sanciones al Convenio de Transportes de Pasajeros entre Arica y Tacna (punto 40)

Eje Temático IV. Al desarrollar el Eje Temático IV, destacaron el inicio de los estudios de actualización de la interconexión eléctrica entre Arica y Tacna (punto 46).

Eje Temático V. Finalmente, en este eje, los presidentes señalaron lo siguiente:

- Dispusieron la formulación de un Plan Quinquenal en Fronteras en concordancia con el trabajo de la subcomisión de Salud en Fronteras del CIDF (punto 50).

- Instruyeron a las entidades a llevar a cabo los proyectos de cooperación “Capacitación en Epidemiología de Campo” y “Fomento de la Promoción de la Salud a nivel de Frontera” en las ciudades de Tacna y Arica (punto 51).
- Destacaron el desarrollo del proyecto “Innovact: Plataforma de Cohesión Territorial” que busca fomentar el desarrollo del Turismo y Smart Agro en las ciudades de Tacna y Arica (punto 52).
- Destacaron la labor de la última edición del CIDF considerando la amplitud de los temas que aborda (punto 53).
- Suscribieron un Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Obras Públicas de Chile y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (punto 54).

Como puede apreciarse, la temática de desarrollo e integración fronteriza es transversal a la relación bilateral, por ello, en todos los ejes temáticos existe por lo menos un acuerdo que esté vinculado al fortalecimiento de la relación fronteriza.

3.2.3.3 Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional 2019

La Declaración de Paracas, producto del EP y III GB, consta de 40 puntos, siendo que el número total de compromisos acordados en los Ejes Temáticos ascendió a 160. En dicha Declaración se dejaría constancia que el cumplimiento de los acuerdos del EP y II GB ascendió a 90% (República del Perú y República de Chile, 2019).

Los principales puntos vinculados -explícitamente- a la relación fronteriza fueron once.

Sociedad civil. Se acordó seguir impulsando los vínculos entre la sociedad civil de ambos países, alentando los encuentros entre entidades y organizaciones, tanto a nivel nacional como en las regiones de frontera, en particular los lazos entre las organizaciones civiles (punto 7). Esta materia fue resultado del trabajo en el Eje Temático I.

Como ha quedado demostrado al desarrollar el trabajo de la subcomisión de Voluntariado Juvenil del CIDF, los lazos entre los jóvenes de Tacna y Arica se vienen

desarrollando de manera positiva, por lo que recibir respaldo político al más alto nivel resulta una medida significativa para los esfuerzos desplegados.

Recursos hídricos. Se destacó la importancia de la cooperación bilateral en materia de recursos hídricos y gestión del agua, sobre todo respecto a los Planes Anuales de Trabajo sobre uso eficiente del agua en zonas áridas y la visita a la Unidad Minera Pucamarca. En ese sentido, expresaron su voluntad de seguir profundizando la cooperación a nivel de autoridades a cargo de los recursos hídricos de ambos países (punto 10). Esta materia fue resultado del trabajo en el Eje Temático IV.

Autoridades marítimas. Destacaron los esfuerzos alcanzados en los mecanismos de cooperación y fomento de la confianza mutua, de manera especial las reuniones de las Autoridades Marítimas Fronterizas de ambos países (punto 15). Esta materia fue resultado del trabajo en el Eje Temático II.

CIDF. Los presidentes destacaron la labor del CIDF en el marco de su vigésimo aniversario (punto 17). Asimismo, destacarían la inclusión de Moquegua y Tarapacá como observadores en las subcomisiones de Turismo y Desarrollo Económico del CIDF (punto 18).

Además, instruyeron a las autoridades competentes para aprobar a la brevedad un acuerdo operativo de control migratorio simplificado para mejorar el tiempo de tránsito en los complejos de Santa Rosa y Chacalluta y también para eliminar el uso de formularios físicos y procedimientos manuales para el control de transporte (punto 20).

También, instruyeron a sus MRE para coordinar la implementación del plan de cooperación para la innovación transfronteriza, sobre todo en los proyectos sobre el desarrollo del turismo y la agricultura inteligente (21).

Los puntos 18, 20 y 21 fueron analizados dentro del eje temático V.

Salud. Mostraron su satisfacción por la formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Salud en Frontera Perú-Chile 2020-2024, siendo que el mismo

permitirá que los equipos de Salud de las regiones de Arica y Tacna dispongan de un instrumento de planificación a largo plazo (punto 22). Este punto fue conversado dentro del Eje Temático V.

Bienes culturales. Resaltaron la importancia de fortalecer la lucha contra el tráfico y la recuperación de bienes culturales en el marco del Convenio Intercambio Cultural de 1978, suscrito por ambos países. En ese sentido, instruyeron a las autoridades para establecer un procedimiento para la identificación de puntos focales y autoridades responsables de ambos países para la recuperación de bienes culturales (punto 24) Este punto fue analizado dentro del Eje Temático I.

Riesgo de desastres. Señalaron la importancia de intensificar el intercambio de experiencias entre las autoridades a cargo de la reducción del riesgo de desastres, así como, fortalecer las iniciativas de monitoreo y respuesta frente a amenazas sísmicas, de tsunamis, volcánicas y de fenómenos hidro-meteorológicos, entre otros (punto 34). Este punto fue conversado dentro del Eje Temático II.

Tomando en consideración los acuerdos abordados en los EPGB se puede concluir que la materia de desarrollo e integración fronteriza ha respondido en su mayoría a los trabajos realizados en el CIDF, por ello, el trabajo de dicho foro ha sido reconocido al nivel político más alto de ambos países.

Además, del análisis de las tres Declaraciones Presidenciales se ha puesto de manifiesto que los asuntos fronterizos no han sido desarrollados exclusivamente en el Eje Temático V, sino que también ha tenido su expresión en los otros ejes; en ese sentido, se puede señalar que los temas de desarrollo e integración fronteriza son transversales a la relación peruano-chilena.

Adicionalmente, se puede afirmar que en las Declaraciones Presidenciales existen dos tipos de acuerdos. Por un lado, están aquellos que suponen un reconocimiento de las acciones realizadas por diversos sectores, de ese modo, se “congratula”, “reconoce”, “resalta” y “saluda” sus iniciativas; y, por otro lado, se presentan acuerdos que están destinados a direccionar la ejecución de acciones, por ello, se “instruye”, “dispone” y “decide” en cierto sentido. Sin embargo, en ambos casos al encontrarse

inmersos en una Declaración del mecanismo de más alto nivel entre los dos países, supone un muy importante soporte político para que los sectores involucrados puedan priorizar sus trabajos en línea con lo ahí establecido.

En suma, se puede afirmar que el EPGB se ha constituido en un espacio positivo para el relacionamiento de ambos países, y de manera especial, para la temática del desarrollo e integración fronteriza.

En el Capítulo III se presentarán líneas de acción que pueden ayudar a fortalecer este mecanismo binacional, sobre todo en su visión a futuro.

3.3 Balance de la labor del Comité de Frontera, el Comité de Integración Fronteriza Perú-Chile y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile

Habiendo presentado los datos principales a cerca de los objetivos, funcionamiento y acuerdos más resaltantes del CFPCH, CIDF y el EPGB, corresponde brindar un balance sobre la labor de dichos espacios; para dicho fin, se utilizará como orientadores metodológicos dos enfoques, los cuales analizan el fenómeno de la cooperación transfronteriza y brindan pautas para determinar si la misma se ha desarrollado de manera efectiva.

3.3.1 Enfoque del Centro Studi di Política Internazionale

El Centro Studi di Política Internazionale (CESPI) es una asociación académica independiente especializada en el estudio de escenarios geopolíticos, con sede en Italia (Centro Studi di Política Internazionale, 2020).

Se ha considerado dicho enfoque, puesto que el CESPI ejecutó, junto con el Instituto Italo-Latino Americano, el proyecto Fronteras Abiertas (2007-2012), en mérito del cual se realizaron actividades - en las fronteras de Bolivia/Chile/Perú, Ecuador/Perú, El Salvador/Honduras/Nicaragua y Argentina/Brasil/Paraguay- que permitieron conocer e impulsar procesos de cooperación “desde abajo”, esto es, acciones que partiendo de una necesidad local generan una expresión en niveles superiores. A

partir de dichas experiencias se desarrolló un enfoque que permite establecer el grado de cooperación transfronteriza existente en una zona de frontera (Marteles, 2010, pp. 153–154).

Tal y como se mencionó, el proyecto involucró al Perú, primero en su relación con Ecuador y, en segundo lugar, en su relación con Bolivia y Chile en la triple frontera; en ese sentido, las conclusiones a las que se arribaron en dichas intervenciones, junto con las otras realizadas en distintos lugares de América, permiten detectar aquellos factores necesarios para generar buenos procesos de cooperación transfronteriza.

Siguiendo a Rhi-Saudi y Oddone (2012), participantes del grupo de trabajo de Fronteras Abiertas, el referido enfoque destaca que la cooperación y la integración transfronteriza se ven favorecidas cuando existen tres condiciones fundamentales:

a) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física, b) que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permitan materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, c) que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto a los articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza. (p.241).

En ese sentido, se procederá a analizar si el accionar del CFPCH y el CIDF y el soporte del EPB han cumplido con presentar las tres condiciones explicitadas.

- **Proceso de conectividad física.** Como se ha mencionado, existe una separación muy reducida entre los dos polos de las regiones de Tacna y Arica y Parinacota, área geográfica de responsabilidad del CIDF, por ello, la conectividad física está presente a través de un único paso habilitado entre ambos países. Además, el buen estado de la carretera que une a Tacna y Arica es lo que permite el tránsito entre ambas, en consecuencia, su constante mantenimiento es un tema prioritario para ambos países.

Ahora bien, existiendo una conexión física adecuada, en el marco de las reuniones del CFPCH y el CIDF se buscó facilitar el tránsito de personas y vehículos, considerando el alto flujo que experimenta dicha zona. Los primeros esfuerzos se realizaron con la construcción y operación de los complejos fronterizos de Santa

Rosa y Chacalluta, a los que posteriormente se realizarían algunas adecuaciones para la puesta en marcha del Sistema Integrado.

Posteriormente, como ha quedado expresado al describir los logros del CFPCH y el CIDF, se logró consensuar el SISTEMA INTEGRADO, siendo que su firma se realizó en 2011. Luego, en 2012, se aprobó el Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral del Centro del Control Integrado en Frontera y se iniciarían ejercicios para probar la operatividad del sistema. Finalmente, en 2017, se puso en marcha el Centro de Control Integrado beneficiando a miles de personas que transitan entre Tacna y Arica, reduciendo los tiempos de espera para el paso de controles de manera considerable.

Por lo expuesto, se puede concluir que la primera condición del CESPI ha sido cumplida en la relación fronteriza del Perú y Chile, siendo que los acuerdos dados en el marco del CFPCH y el CIDF han contribuido a aprovechar y mejorar la conectividad física existente entre ambos países. Ahora bien, las autoridades de ambos países son conscientes que existen áreas para agilizar aún más el control fronterizo, por ello, es adecuado continuar impulsando iniciativas en ese sentido.

- **Voluntad y acuerdo político de alto nivel que se materializa en un marco institucional.** El CFPCH fue una expresión de la voluntad de ambos países por establecer un espacio para el diálogo y toma de decisiones sobre la problemática existente en la zona de frontera.

Sin embargo, a raíz de la atomización de los temas y la gran cantidad de actores presentes en las reuniones del CFPCH, entre otros factores, se hizo necesario dar una nueva visión a ese espacio binacional. En ese sentido, el cambio realizado en 2012, pasando a la denominación de CIDF supuso la reafirmación del apoyo político a esta iniciativa de parte de los gobiernos centrales.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que el respaldo a las acciones del CIDF se ha hecho expreso en las declaraciones de los EPGB, siendo que los gobiernos centrales han destacado los avances realizados, han direccionado ciertas acciones y han impulsados iniciativas en beneficio de la zona de frontera.

Por lo indicado, se puede afirmar que la segunda condición del CESPI también ha sido cumplida en la relación fronteriza del Perú y Chile, siendo que las autoridades de los gobiernos centrales establecieron un marco institucional -CFPCH luego CIDF- para que los sectores de ambos países puedan concertar acciones a favor de las poblaciones fronterizas. Con el establecimiento del EPGB se brindó un respaldo a la problemática fronteriza al más alto nivel, lo que se presenta como altamente positivo.

- **Participación de gobiernos subnacionales.** En la constitución del CFPCH, la presencia de autoridades regionales y locales de Tacna y Arica y Parinacota se presentó como opcional; a pesar de ello, se ha verificado que las máximas autoridades políticas de ambas regiones asistieron, en la mayoría de las ocasiones, a las reuniones del foro, lo que fue muestra de su respaldo a dicha iniciativa.

Posteriormente, en el reglamento del CIDF, la presencia de las autoridades se consideró como necesaria, en ese sentido, se ha validado que en todas las reuniones del foro se contó con la asistencia de los representantes políticos de ambas regiones, esa situación sigue siendo una clara muestra del apoyo a las funciones del CIDF.

Ahora bien, se debe destacar que durante los más de veinte años de existencia de este espacio binacional se han dado cambios en las autoridades regionales y locales, sin embargo, dicha situación no ha tenido un impacto negativo en el desarrollo de las funciones del CFPCH y del CIDF. A pesar de lo mencionado, debe quedar establecido que, en dicho periodo, sí se han generado algunos desencuentros entre las autoridades políticas de ambos países, pero los mismos han estado referidos a temas específicos y no han tenido una repercusión perjudicial en el relacionamiento fronterizo y en los temas tratados en el marco del CFPCH y el CIDF.

Debe quedar establecido que no se ha detectado una planificación estratégica de parte de ambos gobiernos regionales para la inclusión de la temática fronteriza y, en específico, respecto las labores del CIDF dentro de la lógica regional; por ello, desarrollar dicha visión se presenta como una potencialidad que puede redundar en un mejor desempeño del CIDF.

Finalmente, corresponde mencionar que, adicionalmente, a la presencia de las autoridades políticas máximas de las regiones de Tacna y Arica y Parinacota, también se ha contado con la presencia de representantes regionales y locales de distintas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Dicha asistencia ha enriquecido la labor del foro y se ha convertido en la piedra angular de su funcionamiento, puesto que, a través del accionar de esas instituciones es que se han realizado la mayoría de las actividades (talleres, muestras, capacitaciones, campañas, ferias, charlas, seminarios, etc.).

Por lo indicado, se puede señalar que la relación fronteriza entre el Perú y Chile también ha cumplido la tercera condición expuesta por el CESPI, aunque en un nivel Medio- Alto, en vista a que la presencia de actores subnacionales tiene una especial importancia en las funciones del CIDF, pero la inclusión de la temática fronteriza aún no ha sido considerada estratégicamente en las funciones de los Gobiernos Regionales de Tacna y Arica y Parinacota.

Tomando en consideración todo lo mencionado, se puede concluir que los tres componentes descritos por el CESPI se encuentran presentes, en mayor o menor medida, en la relación fronteriza del Perú y Chile, siendo que la labor del CFPCH y el CIDF y el respaldo del EPGB ha sido determinante para su existencia.

La **Tabla 5** sintetiza la aplicación de este enfoque a la relación fronteriza del Perú y Chile.

Tabla 5 Aplicación del enfoque CESPI a la relación fronteriza peruano-chilena

ENFOQUE CESPI	RANGO	RELACIÓN FRONTERIZA PERUANO-CHILENA
1. Proceso de conectividad física	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Único paso habilitado entre el Perú y Chile. - Carretera en óptimas condiciones. - Construcción de complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta. - Puesta en marcha del Centro de Control Integrado.
2. Voluntad y acuerdo político de alto nivel: Marco institucional	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento del CFPCH en 1999. - Instauración del CIDF en 2012. - Ambos foros han contado con un Reglamento que detalla su funcionamiento. - Vigencia del foro binacional por más de veinte años. - Apoyo político a nivel de EPGB
3. Participación de los gobiernos subnacionales fronterizos.	Medio- Alto	<ul style="list-style-type: none"> - En el CFPCH la participación de las autoridades políticas de Tacna y Arica y Parinacota fue opcional. - En el CIDF la presencia de dichas autoridades es necesaria. - Presencia de representantes de los sectores público, privado y sociedad civil que logran articular y ejecutar las decisiones acordadas. - No presencia de visión estratégica del tema fronterizo en los Gobiernos Regionales.

Fuente: CESPI (2009), Rhi-Sausi y Oddone (2012) y Actas finales del CF y el CIDF
Elaboración propia

3.3.2 Enfoque Europeo-Latino

El segundo enfoque es elaborado por María Carmela Julio Giraldo (2012), politóloga colombiana y especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo, quién partiendo del estudio de las experiencias europeas y latinoamericanas, presenta factores o condiciones que posibilitan o facilitan una cooperación transfronteriza. Por ello, para efectos de esta investigación se ha denominado a este enfoque como Europeo-Latino.

Por un lado, la autora señala que la realidad europea, que ha sido la impulsora del fenómeno de cooperación transfronteriza, sustenta una orientación ascendente de desarrollo (de abajo hacia arriba), y en consecuencia, sostiene que los esfuerzos a ambos lados de la frontera deben partir de la realidad fronteriza pero apoyados por políticas nacionales (Julio, 2012, pp. 27–31).

Por otro lado, la autora precisa que la realidad latinoamericana ha pasado también por diferentes orientaciones sobre la cooperación y la integración fronteriza, siendo que hasta fines de los 80 dicha temática no sería parte de los acuerdos de integración subregional, luego, se incentivaría la creación de las Zonas de Integración Fronterizas y aparecerían proyectos de cooperación binacional y trinacional, pero en la mayoría de los casos han sido las relaciones bilaterales o trinacionales las que han logrado concretar proyectos de cierto impacto (Julio, 2012, pp. 32–36).

Tomando en consideración el análisis de ambas realidades, Julio (2012) identifica nueve factores que facilitan la existencia de una cooperación e integración fronteriza efectiva: a) cambio de enfoque en las relaciones internacionales, b) integración regional, c) autorización y promoción de los gobiernos nacionales, d) existencia de marcos jurídicos y de políticas públicas sobre fronteras, e) disponibilidad de recursos financieros exclusivos, f) cierto nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea, g) nivel de desarrollo y grado de simetría entre dos sistemas nacionales, h) participación de los actores locales y i) descentralización política y administrativa (pp. 37-45).

Se ha considerado este enfoque, en vista a que se presenta como complementario al estudio del CESPI al incluir una mayor cantidad de factores, lo que permitirá evaluar el desempeño del CFPCH, el CIDF y el EPGB de una manera más integral.

- **Cambio de enfoque en las relaciones internacionales.** Julio señala que la cooperación fronteriza ha encontrado “un ambiente propicio gracias al cambio teórico en el estudio de las relaciones internacionales y en la orientación de la política exterior de los Estados hacia la superación del enfoque realista”, en ese sentido, los Estados al haber aceptado la participación de otros actores en el fenómeno fronterizo permiten que la zona fronteriza ya no sea vista solo en términos de seguridad sino también como punto de encuentro (p. 38).

En la relación peruano-chilena, la constitución del CFPCH fue la primera iniciativa para regular la relación fronteriza, siendo que su perspectiva tenía una fuerte influencia en temas de seguridad y control, sin embargo, con el pasar de los años se incorporaron temas que superaron dicho enfoque. En ese sentido, la constitución del

CIDF fue la expresión formal del cambio de paradigma, reconociendo ambos gobiernos la necesidad de trabajar en temas sociales y de desarrollo sostenible, pasando de un enfoque realista a uno de carácter liberal.

Además, este cambio de visión sobre la frontera se expresa en los documentos de gestión de la Política Exterior de ambos países, detallados en el capítulo I; en los mismo, ambos gobiernos, a través de sus MRE, privilegian las relaciones vecinales y las consideran piedra angular de sus políticas; en consecuencia, brindan apoyo a los espacios de diálogo como el CFPCH y el CIDF.

El culmen del cambio en el enfoque de parte de ambos países se expresó con el establecimiento del EPGB, siendo que la inclusión del tema fronterizo en dicho espacio representó el compromiso de las autoridades políticas del más alto nivel en apoyar las diversas iniciativas que beneficien a las poblaciones de frontera.

Por lo expuesto, se puede concluir que la relación fronteriza del Perú y Chile cumplen el primer factor propuesto por la autora, siendo que el propio funcionamiento del CFPCH, el CIDF y el EPGB son muestra del cambio de enfoque en la visión de ambos países.

- **Integración regional.** En segundo lugar, la autora señala que las fronteras pasaron de considerarse barreras al tránsito a convertirse en espacios de articulación y contacto, ello favorecido por la facilitación del control migratorio -eliminación de controles en el caso europeo- en el marco de un contexto de integración regional macro o marcos jurídicos binacionales (pp.39-40).

En la relación fronteriza del Perú y Chile se aprecia que la integración ha tenido como marco de acción acuerdos binacionales y no un contexto de integración regional. En ese sentido, bajo el marco del CFPCH, el CIDF y el EPGB, se han impulsado medidas para facilitar el tránsito en la frontera, las que se han concretado en la puesta en marcha del Sistema de Control Integrado, que ha favorecido enormemente el tránsito en una zona de alto flujo migratorio.

Por lo indicado, se puede afirmar que la relación fronteriza peruano-chilena ha cumplido con el segundo factor destacado por Julio, en vista a que los esfuerzos realizados por las iniciativas binacionales – CFPCH, CIDF y EPGB- han apuntado a facilitar el control migratorio en la zona de frontera, todo ello bajo un régimen binacional fronterizo propio.

- **Autorización y promoción de los gobiernos nacionales.** En tercer lugar, la autora señala la importancia de la autorización y promoción de los gobiernos nacionales en el tema fronterizo, puesto que son ellos los que jurídicamente están autorizados para concretar acuerdos internacionales para la cooperación transfronteriza y para emitir marcos jurídicos y políticas públicas sobre fronteras. En ese sentido, señala es necesario se presenten dos situaciones, por un lado, que las fronteras sean importantes para los países, ya sea porque son muy activas o tienen problemáticas urgentes de atender; y, por otro lado, que las relaciones binacionales entre los estados centrales sean buenas y estables. Finalmente, precisa que no debe dejarse de lado la importante participación de los actores locales (p.40-41).

Ahora bien, la autora deja establecido que en el caso europeo las iniciativas de integración han surgido por la promoción de los gobiernos locales, mientras que en el caso latinoamericano los gobiernos nacionales han sido los actores políticos más importantes en el desarrollo de iniciativas para la cooperación transfronteriza (p. 40).

En la relación peruano-chilena, como se ha sostenido a lo largo de esta investigación, existe una vinculación natural entre Tacna y Arica, ello ha generado que exista un acercamiento constante entre los actores de la zona fronteriza, como resultado de esa realidad y en la lógica de impulso de las relaciones entre ambos países es que debe entenderse la decisión de los gobiernos nacionales de constituir el CFPCH.

Posteriormente, y considerando el desarrollo que logró dicho foro, nuevamente las autoridades de los gobiernos centrales apoyaron el establecimiento del CIDF con el objetivo de impulsar la relación en el ámbito social y económico, pero sin dejar de lado el tema de la facilitación del tránsito.

Por lo mencionado, se puede concluir que las dos situaciones propuestas por la autora se cumplen en la relación fronteriza del Perú y Chile. Por un lado, las zonas de fronteras de ambos países son relevantes no solo por la importante dinámica que se presenta sino también por otros temas que requieren el soporte de las autoridades, así, esta preocupación ha quedado explicitada en los diferentes documentos de gestión de los MRE detallado en el Capítulo I. Por otro lado, el apoyo a la materia fronteriza a nivel de gobiernos centrales se ha dado al margen de los desencuentros políticos y jurídicos que han estado presentes en la relación; siendo que dicho soporte ha continuado al nivel político más elevado, esto es, en las Declaraciones Presidenciales de los EPGB.

Finalmente, debe reconocerse el papel de los actores regionales y locales -políticos, pero sobre todo sectoriales-, puesto que su participación y apoyo a iniciativas surgidas en el CFPCH y el CIDF han sido determinantes para el óptimo funcionamiento de dichos foros binacionales.

- **Existencia de marcos jurídicos y de políticas públicas sobre fronteras.** En cuarto lugar, la autora indica que para lograr cooperación transfronteriza es necesario un marco jurídico, el cual debe estar expresado en tratados, acuerdos internacionales o regímenes fronterizos (p. 41).

En la relación peruano-chilena se aprecia que el marco jurídico fronterizo está explicitado por la normativa que dirige el accionar del CIDF, así como, en los diversos acuerdos, convenios, memorandos, entre otros, que abordan temas tan diversos como el control fronterizo, salud, gestión de riesgo de desastres, cooperación en innovación, turismo, etc.

Es menester recordar que, además, en el caso peruano, se cuenta con un marco normativo específico que detalla los alcances sobre desarrollo e integración fronteriza, siendo que el MRE es el Ministerio que ejerce rectoría en dicha temática, por ello, el ámbito fronterizo es una de las prioridades de la PEP. En el caso chileno, si bien no se ha detectado alguna normativa específica que aborde la temática de desarrollo e integración fronteriza, sí se ha validado la importancia que la misma tiene

para el MRECH en el largo, mediano y corto plazo, en consecuencia, se entiende el soporte brindado a los foros binacionales que abordan el aspecto fronterizo.

En ese sentido, se puede afirmar que en el marco del CFPCH, el CIDF, y contando con el apoyo político de los EPGB, se ha logrado establecer una serie de acuerdos que rigen varios temas de la realidad fronteriza y de ese modo, cumple con el cuarto factor descrito por Julio.

- **Disponibilidad de recursos financieros exclusivos.** En quinto lugar, la autora indica que “si se destinan recursos financieros exclusivamente al apoyo de la [cooperación transfronteriza], es posible impulsar iniciativas exitosamente, ya sea creando partidas presupuestales exclusivas, fondos binacionales o programas de financiación supranacionales”. En ese sentido, precisa que esa situación se ha dado a nivel supranacional en Europa, pero a nivel nacional o binacional en América Latina (p. 42).

En el relacionamiento del Perú y Chile no existe un fondo binacional para apoyar proyectos de integración, por ello, las actividades y proyectos que se han impulsado a nivel del CFPCH y el CIDF han sido financiados con cargo a las partidas presupuestales de los diferentes ministerios, de los gobiernos regionales y locales o con apoyo de terceros, ello ha generado, como se ha mencionado previamente, que en varias oportunidades por la falta de recursos o escasa planificación no se hayan podido concretar iniciativas.

Por lo indicado, se considera que el establecimiento de un Fondo Binacional Fronterizo sería un paso óptimo para mejorar el impacto de las iniciativas dadas en el marco del CIDF, esta propuesta será detallada en el Capítulo III.

En conclusión, se puede indicar que en el relacionamiento fronterizo peruano chileno no se cuenta con el factor de disponibilidad de recursos financieros exclusivos.

- **Cierto nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea.** En sexto lugar, la autora señala que la interdependencia resultante de la intensificación

de las relaciones entre las zonas de frontera puede generar “formas de cooperación transfronteriza espontánea (no incentivada)” (p.43).

En la relación peruana-chilena ha quedado establecido que ha existido una vinculación espontánea resultado de factores históricos, culturales, geográfico, de flujo migratorio y económicos-comerciales, por ello, las iniciativas del CFPCH, CIDF y el EPGB han reforzado positivamente dichos lazos.

En vista a lo señalado, se puede afirmar que este factor ha estado presente en la relación fronteriza del Perú y Chile, inclusive antes del establecimiento de los foros binacionales.

- **Nivel de desarrollo y grado de simetría entre dos sistemas nacionales.** En séptimo lugar, la autora indica que “entre más similitudes haya en términos socioeconómicos, políticos, jurídicos y culturales entre las dos localidades situadas a cada lado del límite fronterizo, más posibilidad hay que las iniciativas de [cooperación transfronteriza] prosperen y más aún si hay trayectorias históricas similares (p. 43)

Como ha quedado establecido en el punto 2 del presente capítulo, en la zona fronteriza de ambos países, de manera especial entre Tacna y Arica, existe una vinculación fruto de factores históricos, geográficos, culturales, de flujo migratorio y económico-comerciales; en ese sentido, dichos factores han colaborado positivamente para que las funciones del CFPCH y del CIDF se realicen de manera conveniente y en beneficio de las poblaciones de ambos países.

Ahora bien, debe quedar establecido que los niveles de desarrollo de ambas zonas de la frontera obedecen a las políticas públicas de los gobiernos centrales y regionales de ambos países, por ello y en base a la data presentada no se puede afirmar que existe simetría en ambos espacios fronterizos; sin embargo, sí posible señalar que existe una evidente interdependencia en ciertos sectores económicos de ambas zonas, la cual es aprovechada por ciudadanos y empresarios, tanto peruanos como chilenos.

Por lo indicado, se puede afirmar que el séptimo factor detallado por la autora está presente en un Nivel Medio en la zona fronteriza del Perú y Chile, puesto que, a pesar de la no existencia de una simetría entre las zonas de fronteras, sí existe cierto grado de interdependencia económica que es positiva para vinculación de las regiones fronterizas. A dicha situación, se suman los factores históricos, geográficos, culturales, de flujo migratorio y económico-comerciales que explican lo especial de la relación fronteriza.

- **Participación de los actores locales.** En octavo lugar, la autora señala que es necesaria la participación y liderazgo de los diferentes actores locales -gobiernos subnacionales, sector privado y organización civil- para lograr que las iniciativas de cooperación transfronteriza prosperen. Precisa que en la experiencia europea se ha detectado un involucramiento positivo de parte de las autoridades, mientras que en el caso de América Latina se ha identificado que con frecuencia los actores regionales y locales son los actores más débiles (p.44).

En la relación fronteriza del Perú y Chile se aprecia una fuerte presencia de los diversos actores regionales y locales -autoridades, funcionarios y sociedad civil- a las reuniones del CFCPH y el CIDF, lo que redundaría en un efecto positivo para las iniciativas tomadas dentro de dichos marcos; sin embargo, no se ha detectado que las autoridades regionales incluyan a la dimensión fronteriza en una perspectiva de futuro, sino más bien que su apoyo se da a las temáticas coyunturales.

En ese sentido, la planificación de los Gobiernos Regionales se presenta como esencial para el futuro del CIDF, ello, con la finalidad de incluir los temas prioritarios en sus planes de gobierno y asignarles las partidas presupuestarias necesarias.

En mérito a lo indicado, se puede concluir que este factor está presente en un nivel Medio Alto en la relación fronteriza peruano-chilena, puesto que a pesar de que diversos actores públicos y privados han sido parte importante para arribar a acuerdos, está pendiente un mayor nivel de compromiso de parte de los gobiernos regionales de Tacna y Arica y Parinacota.

- **Descentralización política y administrativa.** Finalmente, en noveno lugar, la autora precisa que la descentralización territorial se presenta como un proceso muy positivo para lograr acciones de cooperación transfronteriza, puesto que, los Estados al delegar funciones que antes correspondían a los gobiernos centrales, generan que los gobiernos subestatales obtengan mayor autonomía para direccionar sus capacidades y recursos, pero todo ello bajo la lógica de las políticas nacionales.

En ese sentido, “entre mayor es el grado de descentralización y por lo tanto de autonomía -y cuando este grado es similar en los dos lados del límite- más posibilidades tienen los gobiernos locales de desarrollar iniciativas de [cooperación transfronteriza]” (p. 45).

Como se ha señalado en el punto 2 del presente capítulo, en el Perú, la descentralización tuvo su expresión en la decisión de iniciar el proceso de regionalización; sin embargo, el mismo se encuentra paralizado y solo se han establecido la figura de los Gobiernos Regionales. En esa lógica, entró en funciones el GORE TACNA, por ello, es claro que todavía existe la necesidad de realizar mayores esfuerzos desde el gobierno central para dar mayor autonomía a los gobiernos regionales, pero también, mejorar las capacidades del personal de dichos gobiernos para que puedan ejecutar las funciones delegadas de manera óptima.

En el caso de Chile, las regiones han tenido una fuerte presencia del ejecutivo, ello demostrado por la figura de los intendentes, quiénes eran escogidos por el presidente de la República; sin embargo, dicha situación cambiará con las modificaciones normativas por las cuáles los intendentes serán reemplazados por Gobernadores Regionales escogido por voto popular. Este cambio podría presentarse como positivo en la lógica de la descentralización, pero también podría generar algunas discrepancias entre las figuras subnacionales y el gobierno regional, por ello, corresponderá estar pendiente a la evolución de dicho cambio.

Por lo indicado, se puede concluir que este factor está presente en término Medio en ambos países, puesto que ha existido una intención de los gobiernos centrales por delegar funciones; sin embargo, el camino a recorrer aún es largo.

En suma, y luego de haber analizado los nueve factores propuesto por Julio, se aprecia que la relación fronteriza del Perú y Chile cumple con la mayoría de los factores expuestos, lo que genera un balance muy positivo del trabajo realizado en todos estos años; sin embargo, existen algunos factores que se podrían reforzar o desarrollar a fin de mejorar el relacionamiento fronterizo.

La **Tabla 6** sintetiza la aplicación de este enfoque a la relación fronteriza del Perú y Chile.

Tabla 6 Aplicación del enfoque Europeo-Latino a la relación fronteriza peruano-chilena

ENFOQUE EUROPEO-LATINO	RANGO	RELACIÓN FRONTERIZA PERUANO-CHILENA
1. Cambio de enfoque en las relaciones internacionales	Alto	- Políticas Exteriores de ambos países privilegian las relaciones vecinales
2. Integración regional	Alto	- Constitución de CFPCH, CIDF y EPGB
3. Autorización y promoción de los gobiernos nacionales	Alto	- Apoyo de gobiernos centrales Máxima expresión: EPGB
4. Existencia de marcos jurídicos y políticas públicas sobre fronteras	Alto	- Acuerdos independientes por materia - Políticas Exteriores de ambos países privilegian las relaciones vecinales - Perú cuenta con un marco normativo para el desarrollo y la integración fronteriza: Ente rector.
5. Disponibilidad de recursos financieros exclusivos	Bajo	- No existen recursos exclusivos ni fondos binacionales
6. Cierta nivel de interdependencia y cooperación fronteriza espontánea	Alto	- Interdependencia entre Tacna y Arica y Parinacota
7. Nivel de desarrollo y grado de simetría entre dos sistemas nacionales	Medio	- Vinculación natural - Desarrollo propio de cada región en base a acciones nacionales y regionales
8. Participación de los actores locales	Medio-Alto	- Actores del sector público, privado y sociedad civil - Falta de inclusión estratégica del tema fronterizo en las funciones de los Gobiernos Regionales
9. Descentralización política y administrativa	Medio	- Perú: no existe un proceso pleno - Chile: fuerte presencia del Ejecutivo, en proceso de cambio

Fuente: Julio (2012), Actas Finales del CFPCH y del CIDF, y Declaraciones Presidenciales de los EPGB
Elaboración propia

**CAPÍTULO III: VINCULACIÓN ENTRE EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y
DESARROLLO FRONTERIZO Y EL ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y GABINETE
BINACIONAL PERÚ CHILE Y PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO
DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA**

1. Vinculación entre el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile

Ha quedado establecido que, mientras el CIDF es un foro binacional establecido con la finalidad de promover el desarrollo económico y social a través de la cooperación fronteriza, el EPGB es la más alta instancia de diálogo político y diplomático entre el Perú y Chile, la cual aborda la agenda bilateral en su conjunto, siendo los asuntos fronterizos solo una parte -aunque importante- de su trabajo.

En consecuencia, si bien en principio, se trata de dos espacios con naturaleza y alcances distintos, al tener la temática fronteriza en común, se propugna que la vinculación entre ambos debe ser incentivada por los gobiernos de ambos países.

1.1 Temas

A fin de evidenciar dicho vínculo, a continuación, se presentan seis temas en los cuales se han identificado, por un lado, acuerdos del CIDF que fueron elevados a las declaraciones de los EPGB, y, por otro lado, compromisos que se dieron en el marco de los EPGB y que supusieron una acción de parte del CIDF.

Ahora bien, como los principales acuerdos, tanto del CIDF como de los EPGB, ya han sido presentados a detalle en el anterior capítulo, a continuación, se pondrá énfasis en acciones puntuales que han supuesto un cambio ascendente (del CIDF al EPGB) o descendente (del EPGB al EPGB).

Es menester señalar que la lista presentada no pretende ser definitiva, sino más bien tiene carácter representativo.

1.1.1 Sistema de Control Integrado

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el gran logro del CFPCH y el CIDF está expresado en haber alcanzado la puesta en marcha del Sistema para el Control Integrado en los complejos de Santa Rosa y Chacalluta; no obstante, la obtención de dicha meta ha sido una clara muestra de la vinculación entre el CFPCH/CIDF con el EPGB.

Como ha quedado expuesto el Sistema para el Control Integrado en los complejos de Santa Rosa y Chacalluta ha sido un tema presente desde la creación del CFPCH, en consecuencia, el CIDF continuó realizando los esfuerzos para su establecimiento. Sin embargo, su puesta en funcionamiento tomó varios años, siendo que, si bien la firma del SISTEMA INTEGRADO se dio en 2011 y su aprobación, de parte de los congresos nacionales, se otorgó en 2012 y 2013, tuvieron que pasar varios años para que su funcionamiento sea una realidad.

Movimiento ascendente. En la reunión presidencial de 2016, uno de los primeros temas abordados fue la materia fronteriza, de ese modo, ambos presidentes confirmaron la decisión de poner en marcha el Control Integrado en los Complejos Fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, precisando que debería estar operativo para el primer semestre de 2017 (Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile, 2016, párrafo 6).

Movimiento descendente. Considerando lo dispuesto en la Declaración Conjunta de 2016, los actores involucrados del CIDF, así como sus sectores nacionales, ejecutaron las acciones necesarias para cumplir la decisión presidencial y no dilatar más la puesta en funcionamiento del Sistema de Control Integrado, dándose de ese modo una vinculación de nivel descendente.

Movimiento ascendente. En la Declaración de Lima (julio 2017) ambos países se congratularon por la culminación de los trabajos de infraestructura física necesarios para la apertura plena del control integrado a más tardar durante la primera quincena del mes de agosto (punto 10).

Movimiento descendente En el acta final del VI CIDF (setiembre 2017), los presidentes destacaron los trabajos realizados para cumplir lo dispuesto en el EP y I GB, dando cuenta que dichos esfuerzos tuvieron “resultados tangibles” (p.14).

En ese sentido, se puede señalar que el aceleramiento de los avances para la puesta en funcionamiento del Control Integrado se concretó por el respaldo político que recibió dicha iniciativa de parte de las más elevadas autoridades políticas de ambos países.

Ahora bien, a pesar de la puesta en marcha del Control Integrado aún quedan ámbitos que requieren la coordinación entre ambos países para mejorar el tránsito por los complejos fronterizos. En el VII CIDF (agosto 2018) la agenda de la Comisión de Facilitación Fronteriza continuaría siendo nutrida, en especial vinculada a la evaluación de los avances para la inclusión del control de carga.

Movimiento ascendente. Nuevamente, se observaría un cambio de nivel ascendente, puesto que en la Declaración de Santiago (noviembre 2018), solo tres meses después de la última edición del CIDF, los presidentes “[instruyeron] a los organismos competentes a continuar optimizando el tránsito de personas y vehículos, así como a poner en marcha el control integrado de carga próximamente” (punto 7).

Movimiento descendente. En cumplimiento de lo instruido en la Declaración de Santiago, los actores de la comisión de Facilitación Fronteriza, en el marco del VIII CIDF (2019), se comprometieron a realizar el seguimiento a los avances de remodelación del complejo Chacalluta para la atención de carga, así también, se comprometieron a realizar las consultas correspondientes a fin de establecer avances para la posible implementación informática del sistema migratorio simplificado (semáforo) en los complejos, entre otras acciones.

Movimiento ascendente. El tema de la mejora del Control Integrado sería nuevamente abordado en la Declaración de Paracas (2019), siendo que los presidentes instruyeron a sus autoridades para la aprobación a la brevedad de un acuerdo operativo de control migratorio simplificado y la eliminación de procesos manuales.

Como ha quedado demostrado ha existido una dinámica constante entre lo acordado en el CIDF y lo señalado en el EPGB, lo que demuestra la importancia de este tema para ambas partes y el buen estado de relaciones de las autoridades locales, regionales y nacionales de ambos países.

1.1.2 Participación juvenil

Como ha quedado establecido en el capítulo anterior, el papel de la juventud ha sido reconocido por las autoridades locales y regionales de ambos países a través de la creación de la subcomisión de Voluntariado Juvenil, en 2015, dentro de la Comisión de Integración.

Ahora bien, en la Declaración de Lima (julio 2017) no hubo una referencia explícita a la labor de la juventud, pero sí se acordó “impulsar los vínculos de la sociedad civil” (punto 18) y en el trabajo del Eje Temático V, se realizaron coordinaciones para buscar fortalecer la vinculación entre los jóvenes de Tacna y Arica.

En la reunión del VI CIDF (setiembre 2017), la subcomisión de Voluntariado Juvenil realizó coordinaciones para la realización del I Encuentro Binacional de Salud Joven-Tacna, la evaluación y preparación para la siguiente Jornada de Capacitación Binacional de Consejeros en VIH-Arica y la continuación del Programa de Innovación Social para Ciudades Inteligentes, entre otros, todo ello en línea con lo trabajado en el Eje Temático V del EP y I GB. Así también, en el VII CIDF (agosto 2018) continuaron impulsando la realización de festivales, conversatorios, programas de formación y talleres.

Movimiento ascendente. Será en la Declaración de Santiago (noviembre 2018) cuando los presidentes “reconocieron, la importante labor del Consejo Binacional de la Juventud de Tacna y Arica, en el marco de la Subcomisión del Voluntariado Juvenil del [CIDF]” (punto 8); además, las autoridades presidenciales “dispusieron que en el 2019 se alentaran los vínculos entre las organizaciones juveniles de las regiones fronterizas” (punto 13). De ese modo, se logró el apoyo político del más alto nivel a los esfuerzos desplegados por la juventud tacneña y ariqueña en el marco del CIDF.

Movimiento descendente. Durante la reunión del VIII CIDF (agosto 2019) las labores de la subcomisión se centrarían en la evaluación de las actividades ejecutadas, así como, en la realización del VIII Festival Internacional de Jóvenes artistas en Arica, el I Festival cultural sobre ruedas Tacna y Arica, un programa de formación ambiental binacional en Tacna y Arica, entre otros. Por ello, se continuaron con los esfuerzos destacados por los presidentes en la Declaración de Santiago.

Movimiento ascendente. Finalmente, en el EP y III GB (octubre 2019) nuevamente a nivel presidencial se animarían los esfuerzos realizados por la juventud, en ese sentido, los presidentes “acordaron seguir impulsando los vínculos entre la sociedad civil de ambos países, alentando los encuentros entre entidades y organizaciones, tanto a nivel nacional como en las regiones de frontera, en particular, los lazos entre organizaciones juveniles de ellas” (punto7).

Lo mencionado en la Declaración de Paracas tiene vital importancia puesto que el acuerdo supone impulsar espacios, como el que tiene la juventud en el CIDF, más allá de las regiones fronterizas de Tacna y Arica y Parinacota. Se considera que, si bien la relación entre los jóvenes de Tacna y Arica tiene una connotación especialísima, no solo por su cercanía geográfica sino por su pasado histórico y social, puede servir como un ejemplo de éxito que podría replicarse entre otras ciudades y regiones fronterizas.

1.1.3 Gestión de reducción del riesgo de desastres

En el capítulo precedente se ha colocado el detalle de los esfuerzos realizados en materia de gestión de reducción de riesgos de desastres tanto en el CFPCH como en el CIDF, por ello, es evidente que esta temática ha sido de interés de las autoridades de ambos países, considerando de manera especial los movimientos telúricos de febrero de 2010 y abril de 2014 que afectaron al norte de Chile.

Movimiento ascendente. La preocupación por este tema sería elevada a nivel del EPGB, así en la Declaración de Lima (2017), ambos presidentes “destacaron los compromisos alcanzados ... para fortalecer el trabajo conjunto en materia de prevención y atención de emergencias ocasionadas por desastres naturales” (punto

15), considerando de manera especial la cooperación por los incendios forestales en Chile y las inundaciones en Perú.

La preocupación, a nivel presidencial, se exteriorizó con la firma de un Memorándum de Entendimiento entre el INDECI y la ONEMI, en el marco de dicho EPGB (Presidencia de la República del Perú, 2017).

Movimiento descendente. La firma del referido memorándum fue acogida con beneplácito en la reunión del VI CIDF (septiembre 2017), y con el objeto de su implementación, los participantes de la subcomisión de Gestión de Reducción del Riesgo de Desastres se comprometieron a desarrollar un Encuentro Binacional en Gestión del Riesgo de Desastres entre las dos entidades firmantes.

Movimiento ascendente. En la Declaración de Santiago (noviembre 2018) la preocupación por brindar una respuesta adecuada ante desastres naturales fue expresada por el compromiso de elaborar una Hoja de Ruta para la realización de los Ejercicios Conjuntos Concordia, Neptuno y Volcano, en materia de gestión de riesgos de desastres.

Movimiento descendente. En el VIII CIDF (agosto 2019), la subcomisión de Gestión de reducción de Riesgo de Desastres continuaría su labor y, siguiendo lo planeado en la Declaración de Santiago, realizarían las coordinaciones para el II Ejercicio Binacional: sismo y tsunami nocturno -ejercicio Concordia- y se comprometieron a elaborar un Plan de Acción Binacional en Gestión de Riesgo de Desastres en Tacna y Arica.

Movimiento ascendente. En la Declaración de Paracas (2019) el tema volvería a estar presente, en ese sentido, los presidentes señalaron la importancia de intensificar el intercambio de experiencias entre las instituciones involucradas con la reducción del riesgo de desastres.

De ese modo, queda establecido que los trabajos realizados a nivel de autoridades locales y regionales de ambos países lograron el soporte, primero de sus autoridades sectoriales nacionales y luego, el apoyo a nivel ministerial y presidencial.

Para finalizar este punto debe mencionarse que el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política tiene un importante influjo en el tema de prevención y gestión de desastres naturales, por ello, se entiende que este asunto se incorpore en el Eje Temático II del EPGB, sin embargo, la armonización de actividades del CIDF con lo realizado en el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política se comprende por la presencia de los mismos actores: Ministerios de Defensa, el INDECI, la ONEMI y, de manera especial, la participación de los MRE, los cuales son piezas claves del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, del CIDF y de los EPGB.

1.1.4 Salud

Como se ha mencionado el tema de salud estuvo presente desde el inicio del CFPCH y continuó sus esfuerzos en el CIDF, en razón a la problemática sanitaria que comparten Tacna y Arica.

Movimiento ascendente. En la Declaración de Santiago, los presidentes reconocerían los esfuerzos dados en materia de salud en el CIDF (punto 8), y más adelante, por un lado, dispusieron que en el corto plazo se formule un Plan Quinquenal en Fronteras, el cual tenía que realizarse en concordancia con el trabajo realizado en la Subcomisión de Salud del CIDF; y por otro lado, instruyeron a las entidades competentes lleven a cabo los proyectos “Capacitación en Epidemiología de Campo” y “Fomento de la Promoción de la Salud a nivel de Frontera”, en las ciudades de Arica y Tacna” (puntos 50 y 51).

Movimiento descendente. En junio de 2019, los representantes de la Dirección Regional de Salud de Tacna y la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Arica, los cuales son participantes del CIDF, asistieron a una reunión binacional para la Formulación del Plan señalado en la Declaración de Santiago (Dirección Regional de Salud de Tacna, 2019)

En el VIII CIDF (agosto 2019), en la subcomisión de Salud, continuaron los esfuerzos para abordar la problemática de salud y, en setiembre 2019, luego de una serie de

ajustes se logró la firma del acta del Plan Quinquenal de Salud en Frontera Chile-Perú 2020-2024.

Movimiento ascendente. En la Declaración de Paracas, se dejó constancia de los esfuerzos para la formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Salud en Frontera Perú-Chile 2020-2024, en vista a que el mismo permitirá a los equipos de Salud de las regiones de Arica y Tacna disponer de un instrumento de planificación a largo plazo para programar acciones año tras año.

Por lo expuesto, queda establecido que, en la materia de salud en frontera, también ha existido la vinculación entre lo impulsado por el CIDF y por lo acogido en los EPGB.

1.1.5 Innovación

Como se ha mencionado anteriormente, la temática de la innovación ha estado presente en el trabajo del CIDF, de manera especial en la subcomisión de Desarrollo Económico, por ello se han impulsado diversas iniciativas, pero destacando el interés por el Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación.

En noviembre de 2018, se llevó a cabo la presentación del referido Plan de Cooperación en el marco del Seminario de Cierre del Proyecto Innovact: Innovación para promover la cohesión territorial (Plataforma Innovact, 2018)

Movimiento ascendente. En la Declaración de Santiago se destacó el desarrollo del mencionado proyecto, así como la presentación de su Plan de Acción, en vista a que ayudará a fomentar el Turismo y el Smart Agro en las ciudades de Tacna y Arica (República del Perú y República de Chile, 2018a).

Movimiento descendente. En el VIII CIDF, se acordó que los reportes de los avances del Plan se realicen durante las reuniones de la Coordinación General del CIDF. Asimismo, se convino en la necesidad de desarrollar técnicamente las propuestas para la implementación de los proyectos que forman parte del Plan, a fin

de evaluar posibles fuentes de financiamiento (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2019)

Movimiento ascendente. En la Declaración de Paracas se destacó la importancia de la cooperación transfronteriza, por ello instruyeron a los MRE para coadyuvar a la implementación del Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación (República del Perú y República de Chile, 2019, punto 21).

En ese sentido, se concluye que también ha existido una vinculación entre la temática de innovación entre el CIDF y los EPGB.

1.1.6 Tráfico ilícito de bienes culturales

Ahora bien, la vinculación entre CIDF y el EPGB también se ha hecho expresa en los asuntos culturales, de manera especial, en el tema de protección de bienes culturales, siendo que la realización de talleres binacionales contra el tráfico ilícito de bienes culturales ha sido parte importante de la agenda de la Subcomisión de Cultura.

Movimiento ascendente. En el punto 13 de la Declaración de Lima (julio 2017), ambos presidentes manifestaron su voluntad de fortalecer “la cultura como vehículo para la integración”, si bien a nivel de la Declaración se presta especial atención al tema de la promoción del desarrollo de centros culturales en ambas capitales, a nivel del trabajo del Eje Temático I, los representantes de las instituciones culturales de ambos países se comprometieron a continuar fortaleciendo los lazos de ambos países en materia cultural y, de manera específica, se comprometieron a llevar a cabo la siguiente edición del Taller Binacional sobre Prevención y Control del tráfico ilícito de bienes culturales.

Movimiento descendente. En cumplimiento con lo acordado en el EP y I GB, la subcomisión de Cultura, en el marco del VI CIDF (setiembre 2017), impulsó la realización de la siguiente edición del Taller Binacional sobre Prevención y Control del tráfico ilícito de bienes culturales (p.5).

Para la fecha de realización del VII CIDF (agosto 2018), ya se había ejecutado la sexta edición del referido taller, el cual contó con la presencia de especialistas en la materia y las autoridades locales de ambos países (Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial, 2018).

Movimiento ascendente. La protección de bienes sería nuevamente apoyada a nivel presidencial, por ello, en la Declaración de Santiago (noviembre 2018) los presidentes “[reafirmaron] la necesidad de proteger los bienes culturales de cada país, fortaleciendo la cooperación internacional para prevenir su tráfico y apropiación ilícita, con el objeto de recuperar y restituir dichos bienes a sus respectivos países” (punto 28). En consecuencia, los sectores nacionales se comprometieron a realizar los esfuerzos pertinentes en ese sentido.

Movimiento descendente. Durante el VIII CIDF (agosto 2019), y en línea con lo establecido en la Declaración de Santiago, se acordó la elaboración de un Plan de capacitaciones para las autoridades aduaneras peruanas y chilenas sobre nociones básicas para lograr la identificación de bienes culturales de ambos países.

Movimiento ascendente. Nuevamente, este tema sería acogido a nivel presidencial, así, en la Declaración de Paracas (octubre 2019) los presidentes resaltaron la importancia de fortalecer la lucha contra el tráfico y la recuperación de bienes culturales, de manera especial en el marco del Convenio de Intercambio Cultural firmado entre ambos países en 1978.

En vista a lo expuesto, se puede señalar que, en la práctica, la vinculación entre el CIDF y el EPGB se ha expresado en dos direcciones. La primera de carácter ascendente, puesto que la problemática desarrollada en el marco del CIDF ha escalado al EPGB, de tal modo que se recibió apoyo político para que determinadas acciones se agilicen o prioricen. La segunda de carácter descendente, puesto que desde el EPGB se ha direccionado o reconocido el accionar del CIDF, de ese modo, en el alto nivel político se han tomado decisiones que han requerido la ejecución de acciones de parte de los actores del CIDF o han reforzados los esfuerzos ya realizados.

Ahora bien, se ha reconocido que no se trata de una relación en un solo sentido, esto es, que aquellos temas que han sido elevados del CIDF al EPGB (movimiento ascendente) ya no son discutidos nuevamente en el marco del CIDF o que las disposiciones dadas en el EPGB y que deben ser ejecutadas en el marco del CIDF (movimiento descendente) ya no son consideradas posteriormente en otras declaraciones del EPGB, sino más bien existe una retroalimentación -un movimiento cíclico- entre los dos niveles.

Además, ha quedado establecido que todos los temas identificados han partido de una preocupación identificada en el CIDF, por ello, se reconoce el valor del Comité para abordar temática que tiene un impacto directo en las poblaciones de frontera, siendo que luego su incorporación en las Declaraciones de los EPGB ha supuesto un reconocimiento al trabajo realizado.

1.2 Factores que determinaron la vinculación entre la temática del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú-Chile

Como ha quedado demostrado existe una relación cíclica entre algunos temas analizados en el CIDF y los compromisos consensuados a nivel de los EPGB, ahora bien, se propugna que esta vinculación no ha sido espontánea, sino que responde a la presencia de un grupo de factores.

En ese sentido, se ha identificado que la convergencia política del Perú y Chile en las materias de desarrollo e integración fronteriza, la institucionalidad que ha alcanzado el CIDF y el rol de los MRE han permitido la correlación entre el CIDF y el EPGB.

1.2.1 Convergencia política

Como se ha mencionado en el Capítulo I, los presidentes de ambos países tienen a su cargo la labor de dirección de la política exterior, lo que incluye la toma de decisiones sobre la materia fronteriza. En ese sentido, se ha validado que, a través de los años, y a pesar de los desencuentros que se pudieron generar entre ambos

países, el apoyo que se ha dado desde los gobiernos centrales a la materia fronteriza – analizada en el CFPCH, el CIDF y en el EPGB- ha sido continua.

En el caso peruano, desde la fecha de creación del CFPCH hasta el presente año, han estado en el gobierno central seis presidentes, todos ellos de diferentes agrupaciones políticas, salvando la pertenencia a la misma bancada del presidente Pedro Pablo Kuczynski y del actual mandatario Martín Vizcarra; y, en el caso chileno, en el mismo periodo, han estado en el poder cuatro presidentes, también pertenecientes a diferentes bancadas políticas, pero considerando que Michelle Bachelet y el actual mandatario, Sebastián Piñera, han estado en el cargo en dos ocasiones. Dicho cambios no han tenido un efecto negativo en el desarrollo de las actividades del CFPCH y el CIDF, ni el apoyo dado a nivel de los EPGB (Presidencia de la República de Chile, 2020a; Presidencia de la República del Perú, 2020)

Merece la pena resaltar que, a pesar de la tensión ocasionada por el proceso de disputa marítima seguido ante la Corte Internacional de Justicia, el apoyo a las acciones para el desarrollo e integración fronteriza -tratadas en el marco del CPFCH y el CIDF- no tuvieron un impacto negativo.

En suma, se puede afirmar que las altas autoridades políticas de ambos países entienden a la materia fronteriza como importante para el relacionamiento bilateral, por ello, los gobiernos apoyan los esfuerzos que se pueden realizar en los diferentes mecanismos binacionales.

1.2.2 Institucionalidad del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo

Luego de veintiún años de la constitución del único espacio a cargo del desarrollo e integración fronterizo entre el Perú y Chile, el CIDF ha logrado consolidarse como un foro que goza de institucionalidad y, en consecuencia, cuenta con un prestigio que es reconocido no solo por los diversos actores participantes. En ese sentido, se considera que dicha institucionalidad se debe a componentes de carácter político, social y económico.

Dimensión política. En la esfera política, se ha comprobado la voluntad de las autoridades de ambos países para incentivar las acciones CIDF. Ahora bien, este apoyo se ha dado en dos niveles.

En el primer nivel están ubicadas las autoridades locales y regionales de Tacna y de Arica y Parinacota. A pesar de los cambios de gobierno en ambas ciudades y regiones, el apoyo a las acciones primero del CFPCH y luego del CIDF, no ha variado, muestra de ello ha sido la presencia de representantes de las diferentes instancias de la municipalidades, gobiernos regionales e intendencia a lo largo de los años de su funcionamiento.

Ahora bien, es claro que no todas las iniciativas planteadas en dicho espacio han podido llevarse a cabo o que en algunas ocasiones no se ha contado con la presencia de algunos actores de las municipalidades o regionales en el trabajo de las subcomisiones del CIDF; sin embargo, en líneas generales, se puede afirmar que las autoridades locales y regionales de Tacna y Arica y Parinacota han reconocido la institucionalidad del CIDF y lo consideran un espacio de diálogo importante para relación con las autoridades del Perú o Chile.

Lo explicitado se ejemplifica porque en el caso de Tacna, desde la creación del CFPCH, pasando por la instauración de CIDF y hasta el presente año, a pesar de haber ejercido el mando, por un lado, cuatro alcaldes provinciales -uno de ellos estuvo en el sillón provincial en tres ocasiones-, y, por otro lado, cinco gobernadores regionales, todas las administraciones han apoyado las iniciativas y diálogos dados dentro del Comité. Esta idea se refuerza al comprobar que tanto los alcaldes como los gobernadores han pertenecidos a distintos partidos políticos (Gobierno Regional de Tacna, 2020; Municipalidad Provincial de Tacna, 2020)

Lo mismo ha pasado en el caso de Arica, la cual ha contado con seis diferentes alcaldes, dos de ellos candidatos independientes y los otros cuatro de distintos partidos políticos, y con los siete intendentes de Arica y Parinacota -dos independientes, dos del Partido Socialista y tres de la Unión Demócrata Independiente-, todas las mencionadas autoridades han dado su respaldo a las

funciones realizadas por el CIDF (Intendencia de Arica y Parinacota, 2020; Municipalidad de Arica, 2020).

Merece la pena señalar que este apoyo político de las autoridades parte de su entendimiento de la dinámica propia que tienen Tacna y Arica, en consecuencia, el CIDF cuenta con la validación de las autoridades locales y regionales de ambos países como un espacio en el cual se analizan y proponen acciones en beneficio de la mejora de las zonas de frontera.

Ahora bien, se debe reiterar que lo largo de los años han existido algunos episodios de tensión entre las autoridades subnacionales de ambos países, pero las mismas se han referido a casos en específicos y han podido ser superadas sin generar un impacto en el relacionamiento fronterizo desarrollado en el marco del CFPCH y luego en el CIDF.

El segundo nivel está referido a las autoridades de los gobiernos centrales, el mismo ha sido detallado en el anterior punto al desarrollar el factor de convergencia política del Perú y Chile.

En conclusión, el apoyo que ha recibido el CIDF, tanto a nivel de autoridades subnacionales como de los gobiernos centrales, ha colaborado al fortalecimiento de ese espacio a través de los años.

Dimensión social. Un segundo componente es de naturaleza social y está expresado por la especial relación que tienen Tacna y Arica y Parinacota, por ello, la vinculación que existe entre los diversos actores sociales se produce de manera natural y como resultado de su continuo relacionamiento. En consecuencia, que dichos actores hayan validado al CIDF como un espacio óptimo para presentar sus problemáticas y buscar alternativas de solución ha permitido que se alcancen acuerdos que han beneficiado el día a día de los ciudadanos habitantes de la zona de frontera.

Ahora bien, no debe perderse de vista que no todos los actores sociales de Tacna y Arica y Parinacota participan del CIDF; sin embargo, la gran cantidad de delegados

que acuden a las reuniones anuales se presentan como una muestra de la institucionalidad que ha obtenido dicho foro binacional.

Dimensión económica. Un tercer componente se expresa por la dimensión económica, este aspecto está muy vinculado con la dimensión social, puesto que, como se ha precisado anteriormente, las economías de las zonas de frontera de ambos países se presentan como interdependientes, por ello, los ciudadanos y autoridades tienen un importante interés en que los lazos económicos y comerciales se mantenga y se refuercen.

Si bien, como se ha dejado establecido previamente, se considera que el área económica es en la cual se presenta el gran reto del CIDF en los próximos años, no es posible negar que el foro, principalmente, a través de las facilidades de tránsito, ha permitido que los vínculos económico-comerciales entre ambas zonas se puedan agilizar.

Los tres componentes expuestos han permitido que el CIDF se constituya en un espacio institucionalizado y, en ese sentido, con el establecimiento del EPGB, se logró que iniciativas surgidas en su seno sean acogidas al nivel político más alto de ambos países. Por ello, desde la perspectiva local y regional que, temas vinculados con el desarrollo e integración fronteriza, sean respaldados en el EPGB supone también una muestra de la descentralización de la política y que las autoridades centrales vean más allá de Lima y Santiago.

Finalmente, corresponde mencionar que el papel de los MRE también ha sido fundamental para que el CIDF logre la institucionalidad de la que goza actualmente, sin embargo, considerando que el papel de dichos ministerios es uno de los factores que ha permitido la vinculación entre el CIDF y el EPGB en su conjunto, se analizará su rol como un acápite distinto.

1.2.3 Rol de los MRE

Como quedó establecido en el Capítulo I, a nivel de los documentos de gestión de los MRE se aprecia que la temática fronteriza tiene un papel relevante en el largo,

mediano y corto plazo, en consecuencia, se concibe que la vinculación entre lo acordado en el CIDF y lo recogido en los EPGB se presente como positivo a los intereses de política exterior de ambos países.

En ese sentido, el trabajo realizado por los MRE, tanto en el CIDF como en el EPGB, ha beneficiado que los temas de uno y otro mecanismo puedan tener cierto grado de continuidad. Se aprecia que el papel de los MRE ha supuesto tres tipos de tareas, de coordinación, de dirección y de articulación, siendo que las mismas han determinado la vinculación entre la temática del CIDF y el EPGB.

Coordinación. Las tareas de coordinación se dan, a su vez, en tres niveles. El primer nivel es de naturaleza interna, puesto que dentro de los MRE se tienen que realizar una serie de coordinaciones para el trabajo previo, durante y después de las reuniones del CIDF y de los EPGB; el segundo está dado por la vinculación de los MRE con otras instituciones sectoriales y otros actores a fin de coordinar los avances de los compromisos acordados tanto en el CIDF como en el EPGB; y, el tercero está referido a la vinculación entre ambos MRE, puesto que una vez que se ha coordinado la información a nivel interno y externo, corresponde realizar las coordinaciones para el intercambio de información, de tal modo, que se realice un seguimiento al trabajo realizado tanto por el CIDF como por el EPGB y se logra tener información consolidada y actualizada.

No debe perderse de vista que, por antonomasia, tanto el CIDF como el EPGB son mecanismos de coordinación -aunque con distinta naturaleza y alcance-; por ello, el papel que ejercen los MRE como coordinadores permite el óptimo funcionamiento de ambos espacios y más aún, permite que tanto el CIDF como el EPGB cumplan el objetivo para el que fueron establecidos.

Dirección. En segundo lugar, la tarea de dirección ha supuesto que los MRE busquen encauzar la temática tratada en el CIDF y en los EPGB, de tal manera que cumpla con las aspiraciones de sus políticas exteriores. En el caso peruano, además, debe enfocarse los esfuerzos para que, en lo que corresponda, lo tratado en ambos espacios converja con lo establecido en la POLÍTICA DE FRONTERAS, en vista a la rectoría que ejerce en el tema fronterizo.

En ese sentido, este rol es el más delicado a cargo de los MRE puesto que, especialmente en los EPGB, las autoridades de ambos Ministerios deben seleccionar temas que, por el contexto y proyección, tiene un impacto prioritario en la relación binacional en comparación a otros.

Por lo especial de esta tarea, se considera que es necesario realizar un trabajo de proyección a largo plazo tanto en el CIDF como en el EPGB para que las acciones sigan una línea de acción y se puedan dirigir de mejor manera los temas de agenda de ambos espacios, siendo que lo contrario podría generar que temas circunstanciales, no por ello irrelevantes, dirijan el futuro accionar de esos mecanismos binacionales.

Articulación. La tarea de articulación es la consecuencia de las dos anteriores, por ello, una vez que se cuenta con la información y la misma ha sido priorizada de acuerdo con los intereses de política exterior de ambos países se genera una relación cíclica entre los temas acordados en el CIDF y en el EPGB. De ese modo, se logra que dos espacios que tienen una naturaleza distinta pero que coadyuvan al cumplimiento de los intereses de las políticas exteriores se articulen hacia un mismo objetivo.

Corresponde resaltar que, para la existencia de esta tarea de articulación, el papel realizado por la ODE Tacna, el Consulado General del Perú en Arica y el Consulado General de Chile en Tacna ha sido esencial, puesto que han brindado información importante para que las autoridades centrales de los MRE puedan incluir la problemática de la zona de frontera en las agendas de los EPGB.

Considerando todo lo expuesto, se puede concluir que la vinculación entre el CIDF y el EPGB se ha presentado como positiva para la relación bilateral; sin embargo, se considera necesario que la misma desarrolle una proyección en el tiempo, a fin de que los esfuerzos realizados en ambas instancias prioricen temáticas importantes para ambos países.

En ese sentido, a continuación, se presenta una propuesta que toma en consideración ese análisis prospectivo.

2. Propuesta para el fortalecimiento de la vinculación del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile desde la Política Exterior Peruana

Se ha argumentado que existe una vinculación entre los temas vistos en el CIDF y los abordados en el EPGB, lo que ha permitido que la problemática de las regiones fronterizas de Tacna y Arica y Parinacota, analizada en el marco del CIDF, obtenga el respaldo al más alto nivel político binacional.

En ese sentido, se considera que dicha vinculación debe alentarse mediante el establecimiento de líneas de acción para el CIDF y para el EPGB, de tal modo que ambos – desde su propia naturaleza, alcance y funciones- coadyuven a la proyección de la PEP en el largo, mediano y corto plazo.

Por lo indicado, se propone, por un lado, robustecer el CIDF y, por otro lado, aprovechando que el EPGB es una iniciativa reciente, encaminar su accionar de modo tal que, acoja de manera orgánica y sostenible en el tiempo los temas priorizados en el marco del CIDF.

2.1 Lineamientos de acción para el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile

El año pasado se celebraron los veinte años de la constitución del único espacio que analiza el desarrollo e integración fronterizo con Chile, dicho aniversario marcó un hito en la relación binacional, puesto que la continuidad de dicho foro se logró a pesar de los vaivenes que ha atravesado la relación entre ambos países.

En ese sentido, dicha celebración se presenta como una oportunidad para repensar este espacio, con la finalidad que pueda adecuarse a las nuevas necesidades de sus participantes y se optimice aquellos aspectos que podrían ralentizar su accionar en el futuro. Con ese objetivo en la mira, se propone tres acciones que, considerando el

estudio de los años de funcionamiento de este mecanismo, podrían mejorar su impacto, y, como consecuencia, optimizaría también su relación con otros espacios, principalmente, con el EPGB.

Corresponde precisar que los lineamientos propuestos buscan colaborar con la superación de los retos que enfrenta el CIDF, expresados en temas proyectivos, normativos y logísticos, siendo que los mismos fueron expuesto en el punto 3.1.2.4 del presente Capítulo.

2.1.1 Hoja de Ruta 2029

En primer lugar, se considera conveniente el establecimiento de una Hoja de Ruta 2029, siendo que dicho documento permitirá enfocar los esfuerzos de CIDF de manera articulada, de tal modo que, sin desatender los problemas del día a día -que son los que han delimitado el accionar del CIDF hasta ahora- se preste especial atención al desarrollo económico y social sostenible de la zona de frontera, pero con una mirada de largo plazo.

Ahora bien, se ha considerado el plazo a 2029 en mérito a cuatro consideraciones. En primer lugar, porque en el 2029 este foro cumplirá su trigésimo aniversario, por ello, establecer objetivos específicos de cara a dicha fecha permitirá que los esfuerzos de los diferentes actores se articulen en un solo sentido.

En segundo lugar, porque el MREP ha establecido como una de las prioridades post COVID-19 el fortalecimiento de las relaciones vecinales y regionales (ámbito político), en consecuencia, tener una visión compartida respecto al futuro del CIDF permitirá mejorar los beneficios sociales y económicos de la población de frontera no solo en el corto plazo, sino también con una importante proyección a futuro (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020c).

En tercer lugar, porque el próximo año se dará la publicación del nuevo PESEM, por ello, se podrá alinear los intereses del CIDF dentro de los nuevos objetivos de PEP que se establezcan en el largo plazo.

Finalmente, en cuarto lugar, en vista que la POLÍTICA DE FRONTERAS está en proceso de actualización, cuanto se tenga la nueva normativa se podrá enfocar los esfuerzos para que, desde el CIDF, en lo que corresponda, se pueda coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del MREP en materia de desarrollo fronterizo.

Ahora bien, para la elaboración de dicha Hoja de Ruta se deberían tomar en consideración los siguientes puntos:

- Creación de un grupo de trabajo *ad hoc*, dependiente de la Coordinación General encargado de desarrollar la Hoja de Ruta 2029. Como se ha mencionado previamente, la figura de los grupos de trabajo está contemplada dentro la organización del CIDF, por ello, se podría proponer su creación para que las autoridades de ambos países, dirigidos por los representantes de los MRE, definan los pasos a seguir para la formulación de la mencionada Hoja de Ruta.
- Establecimiento de un listado de temas prioritarios a tratar en el CIDF, ello se presenta como esencial puesto que, de la investigación realizada se aprecia la atomización de temas en las distintas subcomisiones, pero sin la presencia de un escenario de futuro compartido entre ambos países al largo plazo.

La elección de temas prioritarios permitirá que los participantes alineen sus iniciativas a dichos objetivos, por ello, se podría generar la reducción de acuerdos declarativos y el seguimiento de los acuerdos resultaría más ágil. Ahora bien, debe quedar establecido que la lista mencionada no exime la posibilidad que temas inesperados y con alto impacto en las relaciones fronterizas, como lo ha sido la pandemia, puedan tomar parte de las acciones del CIDF; sin embargo, la inclusión de temas fuera de aquellos priorizados debería ser la excepción y no la regla.

- Se considera que la temática económica, que es uno de los objetivos esenciales del CIDF y es la que ostenta gran importancia en un escenario post-COVID 19, deberá tener un rol central en dicho listado. En ese sentido, la apuesta por el turismo como motor de la reactivación económica podrá dar resultados beneficiosos para ambas zonas de frontera, ello considerando los

avances que se han dado a través de los años en la subcomisión a cargo de dicha temática.

- Así también, el tema de salud deberá un papel significativo para el relacionamiento, pero sobre todo con una mirada en corto y mediano plazo; en ese sentido y considerando los efectos de la pandemia deberá analizarse la necesidad de actualizar el Plan Quinquenal de Salud en Frontera.
- Corresponderá en esa etapa que los actores regionales y locales del CIDF compartan las funciones, capacidades y limitaciones con las que cuentan para poder ejecutar acuerdos a nivel de CIDF, ello con la finalidad, de que se tenga claridad sobre aquello que podrá ser ejecutado a nivel del CIDF y aquellas materias que necesitarán un respaldo a nivel sectorial nacional.
- Finalmente, correspondería que se establezca un diálogo nacional entre las autoridades participantes del CIDF y los representantes nacionales de sus distintos sectores, con la finalidad de discutir y alinear los temas escogidos como prioritarios. En esta labor, la dirección del MRE será preponderante, puesto que, como ente rector de la POLÍTICA DE FRONTERAS y encargado de ejecutar la política exterior peruana, deberá brindar su soporte para que los diálogos nacionales arriben a conclusiones que guarde relación con lo establecido en la proyección de la PEP en largo, mediano y corto plazo.

2.1.2 Modificación del Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo

Dentro de la lógica del fortalecimiento del CIDF se considera oportuno realizar algunas modificaciones a su Reglamento, ello con la finalidad que se ajuste a la realidad del foro y se adecúe a cambios proyectados en la Hoja de Ruta 2029.

En ese sentido, los cambios a introducir incluirían las siguientes consideraciones:

- Establecer la posibilidad de ampliar el área geográfica de responsabilidad del CIDF a otras regiones fronterizas, ello en mérito a la incorporación de las

regiones de Moquegua y Tarapacá como observadores en las comisiones de Turismo y Desarrollo económico.

- Detallar las áreas de trabajo principales de las diferentes subcomisiones, a fin de que se eviten superposiciones de acuerdos vinculados a la misma temática. Ahora bien, es claro que hay temas que por su naturaleza transversal pueden tener impacto en una u otra subcomisión, pero lo que se propone es que exista claridad respecto a la rectoría que asume una u otra subcomisión respecto a determinados temas para de ese modo articular de mejor manera los esfuerzos.
- Incorporar el deber de elaborar con cierta periodicidad documentos de gestión, como la Hoja de Ruta propuesta, con la finalidad de comprometer políticamente a los diferentes actores de ambos países en el cumplimiento de objetivos claros.
- Señalar el deber de seleccionar, en cada reunión anual del CIDF, un número reducido de temas para ser elevados a nivel del EPGB. De ese modo, queda establecido que la propuesta de fortalecimiento de la vinculación entre ambos espacios no supone, en modo alguno, aspirar a que todos los temas tratados a nivel del CIDF deban escalar al EPGB o que los temas tratados en los Ejes Temáticos del EPGB -prioritariamente en el Eje Temático V- deban incluir todos los problemas que atraviesa la frontera y que son analizados a nivel del CIDF, sino más bien -respetando la naturaleza de ambos espacios- se logre una articulación en temas de especial interés para ambos países.
- Establecer la creación de un grupo de trabajo, dependiente de la Coordinación General, a cargo de temas comunicacionales del Comité. Ello debido a que, a pesar de la gran cantidad de acuerdos dados en este foro, se ha validado que la comunicación de estos en las redes sociales de los MRE y en los medios de comunicación ha sido reducida. Por ello, se considera relevante que se despliegue una estrategia comunicacional para poner en conocimiento de la población los esfuerzos realizados en el marco del CIDF.

Es menester precisar que el interés por comunicar los logros no ha sido ajena a los actores del foro, así, en el VI CFPCH se planteó la posibilidad del establecimiento de una subcomisión de Comunicaciones, ello en razón del interés expresado por la Asociación Nacional de Periodistas del Perú , filial Tacna, de participar del Comité; sin embargo la misma no se pudo llegar a constituir en el VII CFPCH por la no asistencia de representantes chilenos, (Comité de Frontera Perú-Chile, 2005, 2006).

Posteriormente, en el IX CFPCH se planteó la posibilidad de destinar una espacio en las web de cada MRE para contar con la “información actualizada sobre las comisiones y subcomisiones, monitoreos y otras noticias de interés para el Comité” , contando dicha iniciativa con el respaldo de ambas delegaciones(Comité de Frontera Perú-Chile, 2009a, p. 3). Y, finalmente, en el XII CFPCH se incluyó en la agenda de la Coordinación General la creación de un mecanismo de difusión de los acuerdos y logros del Comité mediante la creación de una subcomisión permanente de estrategia comunicaciones y difusión.

Por ello, queda establecido que existe un interés de parte de los actores por dar a conocer los avances realizados por el CIDF, en ese sentido, se plantea que la creación de un grupo de trabajo permitirá centralizar los intereses de ambos países. Posteriormente, y considerando el interés de las partes por darle continuidad a dicha iniciativa se puede analizar el establecimiento de una subcomisión.

Finalmente, corresponde mencionar que la modificación del Reglamento debe suponer un estudio previo de parte de los actores del CIDF, de manera especial de la Coordinación General, de tal manera que un nuevo texto incluya las necesidades y prioridades de ambos países.

2.1.3 Cambios logísticos

Si bien en apariencia los temas logísticos pueden parecer de menor importancia, en la práctica pueden ser muy beneficiosos si son planeados de manera adecuada; en

ese sentido, se considera que coordinar ciertos aspectos operativos del CIDF puede redundar en un mejor funcionamiento.

- Considerando que ambas delegaciones tienen flexibilidad para determinar la fecha de las reuniones anuales, se presenta como apropiado que las mismas se realicen tiempo antes del establecimiento del presupuesto anual para las diversas entidades locales y regionales, ello con la finalidad que los acuerdos establecidos en el CIDF puedan ser incluido en las partidas presupuestales correspondientes.

Debe precisarse que esta inquietud ya fue presentada en el seno del CIDF y con el paso de los años ha existido un esfuerzo por realizar las reuniones con anticipación, sin embargo, se aprecia que la totalidad de las reuniones anuales del foro se han llevado a cabo en el segundo semestre del año; por ello, se considera necesario realizar las coordinaciones entre las delegaciones para poder realizarlas durante el primer semestre y de ese modo los sectores puedan incluir sus actividades en la planificación presupuestal, así como puedan agendarla en sus programaciones de actividades (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012a, p. 11).

- Se aprecia que una reunión anual no es suficiente para abordar los problemas de los actores, por ello, se presenta como conveniente generar una interacción más fluida entre los actores de las subcomisiones al margen de la reunión de medio término o de la reunión anual. Si bien, algunos actores tienen un relacionamiento constante y celebran reuniones periódicas, se plantea incorporar la opción de reuniones virtuales, puesto que la mismas permitirán conocer el avance de los acuerdos de manera más actualizada y, en consecuencia, en las reuniones anuales solo se abordarían los temas priorizados o aquellos en lo que se requiere el soporte de la Coordinación General.
- Ha quedado establecido que la gran cantidad de acuerdos generados en las subcomisiones ha supuesto un reto para los participantes y sobre todo para

la Coordinación General, por ello, se considera pertinente establecer un sistema informático compartido para que los Puntos Focales de los diferentes sectores puedan actualizar, en tiempo real, los avances de sus compromisos; todo ello, con el apoyo de la Coordinación General.

Es menester precisar que, con anterioridad, la delegación peruana ya había planteado la posibilidad de establecer un sistema intranet que tuviera como objetivo compartir la información sobre los documentos generados en el transcurso de las diferentes reuniones; sin embargo, dicha iniciativa no llegó a concretarse (Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, 2012a, p. 10).

Se considera que el contexto de pandemia refuerza la necesidad de utilizar medios informáticos para continuar los trabajos del CIDF, por ello, la implementación de una plataforma virtual de seguimiento podría ser muy beneficiosa para ambas delegaciones.

2.2 Lineamientos de acción para el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile

Al haberse realizado solo tres ediciones del EPGB, se considera que existe la oportunidad de establecer una línea de acción que pueda encaminar la relación bilateral al largo plazo, siendo que en dicho planeamiento la temática de desarrollo e integración fronteriza puede tener un papel significativo puesto que, como se ha validado en el presente trabajo de investigación, la misma se presenta como un soporte importante para el fortalecimiento de los lazos entre los dos países.

Ahora bien, no debe perderse de vista que la variable política es predominante en este mecanismo, por ello, el énfasis o no que pongan los gobiernos de turno a la relación bilateral influenciará en los temas a abordar en los EPGB. Sin embargo, justamente, con la finalidad de reducir el impacto que los cambios de gobiernos puedan generar en la relación bilateral es que se considera apropiado delimitar los intereses de ambos países en el largo plazo a través del direccionamiento de los EPGB.

Tomando en consideración lo precisado, se propone cuatro acciones para lograr que el impacto de dichos encuentros pueda realizarse en línea con la PEP y vinculándolos a otros mecanismos binacionales, especialmente el CIDF.

2.2.1 Consejo Bilateral de Prospectiva

La primera acción está vinculada con la mirada prospectiva de la relación bilateral, así, si bien ha quedado establecido el interés general de ambos países en cinco áreas, explicitadas en los Ejes Temáticos del EPGB, corresponde determinar aquellos temas prioritarios que, dentro de los Ejes, responden a los intereses de los países en el largo, mediano y corto plazo.

En ese sentido, es una buena noticia que en la Declaración de Paracas se haya incluido una mirada prospectiva de la relación bilateral, en dicho documento existen tres referencias a la visión de futuro compartida del Perú y Chile.

La primera referencia está encausada en la próxima conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú, ambos presidentes se felicitaron por el establecimiento de la Comisión Mixta Perú-Chile para la referida conmemoración, precisando que la misma “dio inicio a una serie de actividades para resaltar, de manera conjunta, el contenido simbólico, retrospectivo, prospectivo y comunitario de dicha efeméride” (República del Perú y República de Chile, 2019, punto 5).

Corresponde mencionar que la referencia al Bicentenario del Perú, y en su momento también al de Chile, también estuvo presente en la Declaración de Lima (punto 12) y en la Declaración de Santiago (punto 9 y 10), destacando que en 2017, poco tiempo después de la realización del I EPGB, se llevó a cabo un coloquio denominado “Hacia el Bicentenario: Convergencias entre Chile y Perú a 200 años de una gesta común”, en el cual los representantes de ambos países destacaron los vínculos que unen a ambos países y enfatizaron la necesidad de proyectar un futuro de convergencia entre ambos países (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2017b).

En la segunda mención, ambos presidentes “destacaron la iniciativa para considerar el establecimiento de un Consejo Bilateral de Prospectiva que proporcione una visión

de largo plazo que facilite a ambos países la toma de decisiones respecto de desafíos comunes, fortaleciendo la integración y el desarrollo”; y, finalmente, la tercera referencia señala que “los responsables de los temas de planeamiento y estrategias de política exterior de los [MRE] sostengan un encuentro bilateral durante el cuarto trimestre del año 2019 para realizar una revisión de la agenda bilateral e internacional” (República del Perú y República de Chile, 2019, puntos 6 y 8).

En cumplimiento de lo establecido en la Declaración de Paracas y a pesar del contexto de la pandemia, la mencionada reunión se llevó a cabo, de manera virtual, el pasado 10 de junio. En dicho encuentro se analizaron y abordaron temas emergentes como el impacto del COVID-19 en la región, eventuales cambios en el relacionamiento internacional, nuevas amenazas, entre otros; dejándose establecido que el estudio y la planificación estratégica son “herramientas esenciales de política exterior, cuya promoción es fundamental para la correcta lectura de una realidad internacional incierta, permitiendo así la anticipación de escenarios futuros y el diseño de propuestas de acción sólidas y reflexivas” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2020a).

En ese sentido, queda expresado que hay un interés de parte de ambos países por tener una mirada compartida y de futuro de la relación bilateral y multilateral, por ello, lograr el establecimiento y puesta en funciones del mencionado Consejo sería un avance importante que permitiría contar con una línea de acción objetiva para los diversos mecanismos binacionales, pero de manera especial, para el EPGB.

Ahora bien, se considera oportuno, en cuanto se constituya el referido Consejo Bilateral, identificar los temas prioritarios dentro de cada Eje Temático, y prestar especial atención a la temática de desarrollo e integración fronteriza porque, tal y como se ha precisado, la misma no solo es transversal a los diferentes Ejes, sino también se presenta como un punto de apoyo importante para impulsar la relación bilateral.

Además, y con la finalidad de tener información consolidada corresponde que cada MRE, de manera previa a las labores del Consejo Bilateral, realice coordinaciones con los diversos sectores y actores para tener una posición unificada y que responda

a los intereses de cada país. En ese sentido, en el caso peruano, correspondería un trabajo conjunto entre la DFF (DGA) con la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior para poder recabar los intereses de los diferentes sectores nacionales.

Adicionalmente, se considera apropiado que dicho Consejo Bilateral incluya la visión de varios actores de ambos países: autoridades políticas, representantes del sector empresarial, funcionarios de sectores públicos, organizaciones de la sociedad civil, sector académico, entre otros.

En ese sentido, corresponde destacar los esfuerzos realizados, por más de diez años, por el grupo Generación de Diálogo Perú-Chile/Chile-Perú, iniciativa que tiene como visión ser un canal de diálogo desde la sociedad civil entre los diversos actores peruanos y chilenos. Por ello, se considera importante incluir a dicho grupo como uno de los actores del Consejo Bilateral puesto que dicha iniciativa ha generado un acercamiento muy positivo entre la comunidad académica y la sociedad civil, sobre todo juvenil, de ambos países, el cual se ha materializado en sendos trabajos de investigación publicados.

De manera especial, llama la atención la publicación titulada “Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruana”, publicada en marzo de este año, la cual presenta diez temas -Alianza del Pacífico/ Acuerdo de Asociación Transpacífico, acuerdo bilateral, cultura de paz, educación para la reconciliación, cooperación en Misiones de Paz, interconexión verde, convenio de Seguridad Social, gestión fronteriza desde una aproximación etnográfica, turismo y catástrofes, y, ayuda humanitaria- que podrían servir de punto de partida para el trabajo del Consejo Bilateral (Abedrapo et al., 2020).

Sin lugar a duda, la puesta en funcionamiento del Consejo Bilateral de Prospectiva podría marcar un nuevo hito en la relación de ambos países y podría servir de ejemplo para realizar el mismo ejercicio con otros países vecinos.

2.2.2 Fondo Binacional Fronterizo

Una segunda acción está referida al impulso para el establecimiento de un Fondo Binacional Fronterizo Perú Chile, esta iniciativa podría ser resultado del trabajo del Consejo Bilateral de Prospectiva, sin embargo, se le considera de manera separada por el impacto que el mismo podría tener en el desarrollo e integración fronterizo de ambos países.

Como se mencionó en el segundo capítulo, la cooperación transfronteriza entre el Perú y Chile ha cumplido todos los componentes del enfoque del CESPI para favorecer el desarrollo e integración fronterizas; sin embargo, no ha cumplido a cabalidad los factores precisados por el enfoque Europeo-Latino, siendo que la falta de recursos financieros exclusivos es uno de los factores ausentes en el relacionamiento de ambos países. En ese sentido, el impulso -a nivel presidencial- para el establecimiento de un Fondo Binacional Fronterizo podría resultar beneficioso para la relación peruano-chilena.

Para efectos de la propuesta presentada, se considera que se podría tomar como referencia la experiencia peruano-colombiana. En dicho caso, se ha establecido un Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, el cual se presenta como el mecanismo financiero del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza establecido, de manera previa, por ambos países. Dicho Fondo tiene como objetivo principal “facilitar la financiación de programas y proyecto destinados a mejorar las condiciones de vida de la población de frontera y promover el desarrollo socioeconómico sostenible de la frontera común” (República del Perú y República de Colombia, 2015).

Además, dicho Fondo tiene una duración limitada (hasta diciembre 2021), se constituye patrimonialmente con los aportes ordinarios y extraordinarios de ambos países, así como con los aportes de otros Estados cooperantes, de organismos internacionales, de fuentes cooperantes del sectores privado y de otros sectores; además, cuenta con una estructura que facilita su accionar (Comisión Binacional, Secretaría Ejecutiva, Administrador financiero del Fondo) y destina, en su totalidad,

los fondos obtenidos al cumplimiento de los fines del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza.

En ese sentido, se considera que la figura utilizada con Colombia podría ser replicada con Chile. Para ello, correspondería trabajar en un Plan de Desarrollo e Integración de las regiones fronteriza de Tacna y Arica y Parinacota, en el cual se destaquen las áreas que requieren la habilitación de fondos. Se considera que la reactivación económica a través del comercio, turismo y la innovación en la agricultura, pueden ser áreas que podría priorizar dicho Plan. De manera especial el tema del turismo y agricultura cuentan con importantes avances en el marco del Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación Tacna-Arica, por lo que los proyectos propuestos podrían ser ejecutados con los recursos económicos obtenidos por el Fondo Binacional Fronterizo.

Posteriormente, correspondería el establecimiento del Fondo Binacional Fronterizo para cumplir lo especificado en Plan, siendo necesario para ello la disposición patrimonial y la obtención de recursos, y, finalmente, correspondería el nombramiento del Administrador de los Fondos para llevar a cabo los diferentes proyectos.

Ahora bien, corresponde mencionar que, en la misma línea de acción, Novak (2015) recoge una propuesta del Grupo Generación de Diálogo Perú-Chile/Chile-Perú respecto a la creación de un fondo peruano-chileno con aportes económicos de cada Estado a efectos de implementar acciones de integración entre ambos países, pero precisando que el mismo debería ser “dirigido por un Consejo Perú-Chile que permitiría darle mayor institucionalidad y capacidad de seguimiento a las acciones a ser desarrolladas” (p. 61).

En ese sentido, se puede señalar que existen varias opciones que podrían ser analizadas a fin de poner en práctica dicho Fondo, pero considerando que el establecimiento de este se presenta como positivo para la relación fronteriza.

2.2.3 Priorización de acuerdos

La tercera acción busca tener una aplicación en el corto plazo, en ese sentido, se plantea como necesario que el número de acuerdos incluidos en la Declaraciones Presidenciales de los EPGB se reduzcan, ello con la finalidad de que se reserve dicho espacio solo para las materias que requieren indispensablemente el apoyo político al más alto nivel.

Si bien, puede atribuirse a la novedad del mecanismo la gran cantidad de puntos considerado en las Declaraciones Presidenciales, no sería positivo para el futuro del mecanismo que los acuerdos se sigan expandiendo, en vista a que, temas esenciales podrían confundirse con otros de no tanta relevancia. Además, logísticamente realizar el seguimiento de los distintos acuerdos también se podría complicar y no dar resultados efectivos.

En ese sentido, se considera que el trabajo del Consejo Bilateral de Prospectiva también podría dar información relevante para lograr la priorización de los acuerdos, debido a que los países teniendo claridad respecto a los temas priorizados enfocarían sus esfuerzos en esa línea.

Ahora bien, mientras no se cuente con los resultados del Consejo Bilateral se podría proponer que cada EPGB privilegie un tema general en su agenda, de modo tal, que los trabajos de todos los sectores participantes de los diferentes sectores enfoquen sus trabajos en dicha dirección. Por ejemplo, como consecuencia de la pandemia, las economías de ambos países se han visto altamente afectadas, por ello, el tema del próximo gabinete podría enfocarse en la reactivación económica, siendo que el impulso a la actividad en la zona de frontera debería considerarse como un eje importante.

2.2.4 Estrategia comunicacional

La última acción está vinculada con la exposición comunicacional de los acuerdos del EPGB, si bien, la presencia de los presidentes genera una gran expectativa en los medios de comunicación y en la población debido a su alta connotación política,

la labor realizada antes y después de los EPGB no cuenta con la misma exposición mediática, a pesar de la relevancia de las acciones ejecutadas. En ese sentido, se considera necesaria la elaboración de una estrategia comunicacional que incluya tanto a los medios de comunicación de ambos países como a las redes sociales de los MRE.

Por un lado, respecto a los medios de comunicación, corresponderá reforzar las alianzas existentes entre dichos medios y los MRE, a fin de que se puedan dar a conocer las diversas acciones realizadas antes y después de los EPGB. La selección de que información deberá ser publicitada debería ir en línea con los temas priorizados por el Consejo Bilateral de Prospectiva.

Por otro lado, la publicación en las redes sociales del MRE de los trabajos realizados para el cumplimiento de los Planes de Acción de los EPGB se puede presentar como beneficiosa. De manera especial, se considera que existe un potencial en las redes sociales de la ODE Tacna y el Consulado del Perú en Arica para dar a conocer las acciones en materia fronteriza, puesto que ambas instancias al ser las más cercanas con la población de frontera pueden comunicar con frecuencia el desarrollo de los acuerdos que tiene un impacto en la región tacneña.

Finalmente, la publicación de los compromisos acordados en el EPGB también debe replicarse en las redes de los otros sectores nacionales participantes, para de ese modo proyectar una imagen unificada del sector público, lo que redundaría en el fortalecimiento de la imagen del EPGB en su conjunto.

CONCLUSIONES

1. El desarrollo y la integración fronteriza constituyen áreas de significativa importancia para las Políticas Exteriores del Perú y de Chile. En el caso peruano, el MREP, a través de las funciones de la DDF, ejerce la rectoría en dicha temática, siendo que se cuenta con un marco normativo que establece los lineamientos a seguir por los distintos actores públicos. En el caso chileno, el MRECH, a través de la DIFROL -organismo autónomo-, se encuentra a cargo de las labores de integración fronteriza. No obstante, en la práctica dicho Ministerio coadyuva al desarrollo de los diferentes espacios de frontera. Finalmente, dicho país no cuenta con un marco normativo que detalle las acciones a seguir en materia de desarrollo e integración fronteriza.
2. Se ha detectado que existe una convergencia en las materias de desarrollo e integración fronteriza entre el Perú y Chile, la misma está expresada en tres niveles. En el primer nivel, se observa la importancia que dan ambos países al relacionamiento vecinal y al direccionamiento de la Política Exterior de parte del presidente; en el segundo nivel, en los documentos de gestión de los MRE, se aprecian proyecciones en el largo, mediano y corto plazo que favorecen el desarrollo e integración entre los países; y, finalmente, en el tercer nivel, se aprecia que hay instituciones dentro de los MRE a cargo del desarrollo e integración fronteriza, reiterando que en el caso chileno el MRE solo está a cargo de la integración fronteriza.
3. Tacna y Arica y Parinacota son las regiones fronterizas del Perú y Chile, dentro de las mismas destaca la particular relación existente entre el distrito de Tacna y la comuna de Arica, siendo que dicha vinculación está expresada por factores de carácter histórico, cultural, geográfico, de flujo migratorio y económico-comercial; en consecuencia, esas características permiten catalogar a dichos espacios como un Complejo Urbano Transfronterizo y un territorio circulatorio. Dicho relacionamiento se presenta como el más ágil de las zonas fronterizas que unen al Perú y a Chile y es el que explicita el dinamismo de la relación fronteriza.

4. La relación peruano-chilena ha desarrollado un gran número de iniciativas económico-comerciales y político-diplomáticas, siendo que en el ámbito de desarrollo e integración fronteriza el antecedente más remoto está explicitado en la Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza Chilena-Peruana, la cual sería reemplazada por el CFPCH, el cual, a su vez, sería sustituido por el actual CIDF.

5. El CFPCH se constituyó en 1999 y estuvo en funciones por doce años ininterrumpidos, en su seno se analizaron un gran número de temas, se arribaron a una importante cantidad de acuerdos y se contó con una presencia numerosa de delegados de ambos países. En dicho foro, el énfasis estuvo delimitado por la solución a los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; por ello, conseguir el texto consensuado del SISTEMA INTEGRADO se presenta como su logro más relevante.

A pesar de lo positivo del accionar del CFPCH, dicho foro enfrentó una serie inconvenientes, los mismos estuvieron explicitados en el difícil seguimiento de los acuerdos de las diferentes subcomisiones, ello en mérito al crecimiento exponencial de las temáticas abordadas; en el cumplimiento irregular de los acuerdos; en el carácter declarativo de muchos de los compromisos; en la repetición de temáticas en varias subcomisiones; y, en la inclusión de temas que excedían los objetivos de dicho espacio binacional.

6. EL CIDF es el único foro a cargo del desarrollo e integración entre ambos países y se estableció con la finalidad de renovar las funciones de su antecesor; en ese sentido, sus objetivos incluyen la promoción de la diversificación y el fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales, incluyendo lo relativo a temas de salud, educación, cultura y gestión de riesgos. Por ello, se concluye que hubo un cambio de visión, pasando de una centrada en la facilitación del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes, a un enfoque de desarrollo e integración, en el cual las temáticas sociales y económicas toman especial importancia.

Dicho foro se ha reunido de manera ininterrumpida por ocho años, siendo que sus reuniones han contado con un gran número de delegados y en sus diferentes

subcomisiones se han arribado a gran cantidad de acuerdos, destacando aquellos de naturaleza social y algunos de materia económica (juventud, gestión de reducción del riesgo de desastres, salud, cultura, innovación, turismo, entre otros); no obstante, debe destacarse que sigue presente la temática de facilitación de tránsito y tráfico, así, la puesta en marcha del Centro de Control Integrado se presentó como un gran logro del CIDF.

A pesar de lo positivo de las funciones del CIDF, dicho espacio enfrenta una serie de retos, de naturaleza proyectiva, normativa y logística, que podrían comprometer su óptimo funcionamiento en el futuro.

7. El EPGB se presenta como el mecanismo político del más alto nivel entre países, por ello, que el Perú y Chile hayan acordado su establecimiento es una muestra del buen estado de las relaciones binacionales. Dicho mecanismo ha generado, a través del trabajo de sus cinco Ejes Temáticos una gran cantidad de compromisos, siendo que la materia de desarrollo e integración fronteriza ha sido recogida, esencialmente, en el Eje Temático V: Desarrollo e Integración Fronteriza y Asuntos de Infraestructura, sin embargo, dicha temática también ha estado presente, en mayor o menor medida, en los otros Ejes Temáticos.
8. Considerando los enfoques del CESPI y el denominado Europeo-Latino, el balance sobre la labor del CFPCH, el CIDF y el EPGB es positivo, en mérito a que se ha identificado que dichas iniciativas han favorecido la conectividad física entre Tacna y Arica y Parinacota, han surgido de un acuerdo político al más alto nivel, son una muestra de un cambio de perspectiva en las relaciones de ambos países, han realizado acciones para la facilitación migratoria, cumplen sus funciones en mérito a un marco jurídico propio, fortalecen la interdependencia transfronteriza y alientan la participación de actores locales.

Ahora bien, existen temas que podrían mejorar el desempeño del CIDF y el EPGB, los mismos están expresados en la necesidad de un mayor involucramiento de las autoridades regionales –de la mano de la reactivación de los procesos de descentralización política y administrativa en ambos países- y en la posibilidad de contar con recursos financieros propios.

9. Se ha detectado que existe una vinculación entre el CIDF y el EPGB, expresada en la conexión entre los acuerdos y compromisos abordados en ambos espacios, dicho vínculo no se presenta solo de manera ascendente -del CIDF al EPGB- o descendente -del EPGB al CIDF- ni se reduce a solo lo acordado en el Eje Temático V del EPGB, sino más bien existe un movimiento cíclico que permite que determinados temas puedan ser analizados tanto en el CIDF como en el EPGB.

Así, por ejemplo, un tema abordado a nivel del CIDF es acogido a nivel del EPGB, siendo que en dicho ámbito se señala determinado accionar el cual debe ser ejecutado a nivel de CIDF, para luego, subir nuevamente al EPGB para una nueva toma de decisiones o para recibir el apoyo político necesario, repitiéndose dicho movimiento las veces que se requiera. La referida vinculación se ha hecho visible en temas como el Sistema de Control Integrado, la participación juvenil, la gestión de reducción del riesgo de desastres, la salud, la innovación y el tráfico ilícito de bienes culturales.

10. Los factores que han permitido la vinculación entre las temáticas del CIDF y el EPGB están expresados en la convergencia política que ha existido entre los gobiernos de ambos países en materia de desarrollo e integración fronteriza, en la institucionalidad obtenida por el CIDF en mérito a aspectos políticos, sociales y económicos; y, en el rol desempeñado por los MRE mediante las funciones de coordinación, dirección y articulación.
11. Se considera que la vinculación detectada entre el CIDF y el EPGB es positiva para la relación peruano-chilena en su conjunto, en consecuencia, se propugna que la misma debe ser fortalecida, siendo necesario para ello el establecimiento de lineamientos de acción tanto para el CIDF como para el EPGB, considerando la naturaleza, alcance y funciones de cada mecanismo.

A nivel del CIDF, se propone: a) La elaboración de una Hoja de Ruta 2029 a fin de que dicho mecanismo desarrolle objetivos de largo plazo b) la modificación del Reglamento del CIDF a fin de que dicha normativa se pueda ajustar a la realidad del foro y a futuros cambios; y, c) la ejecución de cambios logísticos que permitan un mejor funcionamiento del CIDF en su conjunto.

A nivel del EPGB, se propone: a) La constitución del Consejo Bilateral de Prospectiva que permita que la relación de ambos países tenga una proyección adecuada, b) el establecimiento de un Fondo Binacional Fronterizo que permita contar con fondos económicos exclusivos para ejecutar proyectos en las regiones fronterizas, c) a priorización de acuerdos, a fin de centrar los esfuerzos binacionales en temáticas de especial importancia, y, finalmente d) la formulación de una estrategia comunicacional que permita una mayor proyección de los esfuerzos realizados en el EPGB y en su conexión con otros mecanismos, de manera especial, con el CIDF.

BIBLIOGRAFÍA

- Abedrapo, J., Arancibia, R., Del Prado, J., González Miranda, S., Eyzaguirre, R., Gamio Aita, P., Macera, D., Montoya, J., Morandé, J., Ovando Santana, C., Parodi, D., Riquelme Gómez, D., Stefoni, C., Valencia, R., & Vásquez, T. (2020). Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas. En S. Namihás (Ed.), *Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas*. <https://bit.ly/2GeN4FN>
- Acuerdo Nacional. (2002a). *Acta de Suscripción*. <https://bit.ly/3gEk5YE>
- Acuerdo Nacional. (2002b). *Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://bit.ly/31mqGk6>
- Aduanas de Chile. (2019). *Comienza a operar grupo Chile-Perú contra el contrabando*. <https://bit.ly/2TC6BTF>
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2019). *Perú y Chile aprueban proyectos de cooperación bilateral para el programa 2019-2021*. <https://bit.ly/380Gder>
- Alianza del Pacífico. (2020). *Cónocenos*. <https://bit.ly/3mFX9v4>
- Álvarez, C. (2019a). Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera. *Si Somos Americanos*, XIX(2), 49–67.
- Álvarez, C. (2019b). Entre la «buena vecindad» y la rígida institucionalidad transfronteriza de Arica (Chile) en relación a Tacna (Perú). En H. Dilla Alfonso & C. Álvarez Torres (Eds.), *La vuelta de todo eso: economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica* (pp. 175–205).
- Andina. (2010). *Región Tacna entrega remozada la histórica Casa Bolognesi en Arica*. <https://bit.ly/2GdgnZa>
- Andina. (2018). *Perú y Chile realizan hoy VI reunión ordinaria 2+2*. <https://bit.ly/3ejR9oM>
- Andina. (2020). *Reactivación económica: región Tacna reinicia ejecución de 25 obras de infraestructura*. <https://bit.ly/35SqYBs>
- Banco Central de Chile. (2018). *Estadísticas. Inversión extranjera directa por país, sector y región*. <https://bit.ly/3oGydVS>
- Banco Central de Chile. (2019). *PBI Regional*. <https://bit.ly/3oILGMY>
- Benedetti, A., & Bustinza, I. (2017). Estudio comparado de las definiciones sobre

- frontera en la normativa Sudamericana (con especial énfasis en las décadas de 1980 a 2010). En *Bordes, Límites, Frentes e Interfaces* (pp. 37–65).
- Benzaquen, J. (2018). Los gabinetes binacionales y su relevancia en la política exterior peruana. *Política Internacional*, 126, 9–33.
- Bernal, J., & Roccheti, L. A. (2017). Evaluación del impacto de la gestión del “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile” como entidad articuladora de la relación fronteriza. *Iberoamerican Business Journal*, 1(1), 4–28.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007). *Historia de la Ley nro. 20.175. Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá*.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020a). *Arica. Reportes estadísticos 2020*. <https://bit.ly/388gyjW>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020b). *Información territorial*. <https://bit.ly/3jPiLD7>
- Caballero, G. (2016). *Teoría y práctica en mecanismos de coordinación bilateral. Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador*. [Tesis de Maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales] Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”.
- Calleja, M., & Safarov, A. (2007). La importancia de los Comités de Frontera en la Política Exterior del Estado Argentino. *I Jornadas del CENSUD. Análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo y III Encuentro del CERPI. Desafíos y Alternativas de nuestra política exterior*.
- Carrión, F. (2012). *Los gabinetes binacionales*. <https://bit.ly/2TBpbvb>
- Centro Studi di Politica Internazionale. (2020). *Centro Studi di Politica Internazionale*. <https://www.cespi.it/it>
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2000). *Acta Final del I Comité de Frontera Chile-Perú*.
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2001). *Acta final del II Comité de Frontera Perú-Chile y Actas de Comisiones*.
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2002). *Acta Final del III Comité de Frontera Chile-Perú y Actas de Comisiones*.
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2003). *Acta Final IV Comité de Frontera Perú-Chile*.
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2004). *Acta Final V Comité de Frontera Chile-Perú*.
- Comité de Frontera Perú-Chile. (2005). *Acta final VI Comité de Frontera Perú-Chile*.

Comité de Frontera Perú-Chile. (2006). *Acta final VII Comité de Frontera Chile-Perú.*

Comité de Frontera Perú-Chile. (2007). *Acta final VIII Comité de Frontera Perú-Chile.*

Comité de Frontera Perú-Chile. (2009a). *Acta final IX Comité de Frontera Chile-Perú.*

Comité de Frontera Perú-Chile. (2009b). *Acta final X Comité de Frontera Perú-Chile.*

Comité de Frontera Perú-Chile. (2010). *Acta final XI Comité de Frontera Chile-Perú.*

Comité de Frontera Perú-Chile. (2011). *Acta final XII Comité de Frontera Perú-Chile.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2012a). *Acta final I Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2012b). *Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2013). *Acta final II Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2014). *Acta final III Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2015). *Acta final IV Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2016). *Acta final V Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2017). *Acta final VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile y Actas de las subcomisiones.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2018). *Acta final VII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú y Actas de las subcomisiones.*

Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile. (2019). *Acta final VIII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile y Actas de las subcomisiones.*

Comunidad Andina. (1999). *Decisión 459: Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo.* <https://bit.ly/383UUxv>

Comunidad Andina. (2009). *Informe sobre Taller Subregional sobre Transporte Público de Pasajeros Interfronterizo.*

Congreso de la República del Perú. (1883). *Tratado de paz y amistad entre la República del Perú y la República de Chile.* <https://bit.ly/2JnIIOL>

Congreso de la República del Perú. (1929). *Tratado de Lima y su Protocolo Complementario.* <https://bit.ly/2HSeq4J>

- Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*.
- Congreso de la República del Perú. (1999). *Presentación del Ministro de Relaciones Exteriores ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República durante la Primera Legislatura Ordinaria de 1999*. <https://bit.ly/3jPDV4o>
- Congreso de la República del Perú. (2002a). *Ley nro. 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial*.
- Congreso de la República del Perú. (2002b). *Ley nro. 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*.
- Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley nro. 29357. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*.
- Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley nro. 29778. Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*.
- Congreso de la República del Perú. (2015). *Ley nro. 30358. Ley de creación del distrito de La Yarada Los Palos*.
- Congreso Nacional de Chile. (1966). *Ley nro. 16592*. <https://bit.ly/32bi4ya>
- Congreso Nacional de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. <https://bit.ly/31UR5qf>
- Congreso Nacional de Chile. (2018). *Ley nro. 21080*.
- Consejo Binacional de la Juventud Tacna-Arica. (2020). *Consejo Binacional de la Juventud*. [Página de Facebook]. <https://bit.ly/31ZjVGB>
- Contreras, L. (2017). *Impacto de los Gabinetes Binacionales Perú-Ecuador en la Implementación de Políticas Públicas de Infraestructura en Tumbes*. [Tesis de Maestría, Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública] Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Correo. (2016). *Consejo Binacional de la Juventud busca la integración de Perú y Chile*. <https://bit.ly/3oGPQVF>
- Dilla, H. (2008). Las ciudades en las fronteras: introducción a un debate. En *Ciudades en la frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos* (pp. 15–30).
- Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 15–38.
- Dilla, H., & Álvarez, C. (2018a). Arica/Tacna: Los circuitos económicos de un complejo urbano transfronterizo. *Diálogo andino*, 57, 95–105.

- Dilla, H., & Álvarez, C. (2018b). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú. *Estudios Fronterizos*, 19, 1–20. <https://doi.org/10.21670/ref.1809009>
- Dilla, H., & Breton, I. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 51, 15–37.
- Dilla, H., & Hansen, K. (2019). El régimen político fronterizo en Arica: Más allá de la garita. En H. Dilla Alfonso & C. Álvarez Torres (Eds.), *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica* (pp. 153–174).
- Dirección de Coordinación Regional. (2019). *Boletín Informativo nro. 16*. <https://bit.ly/3eanqyg>
- Dirección de Coordinación Regional. (2020). *Objetivos y actividades de la Dirección de Coordinación Regional*. <https://bit.ly/3ea2989>
- Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. (2012). *Desarrollo e Integración Fronteriza*. <https://bit.ly/2JokAun>
- Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado. (2019). *Cuenta Pública Participativa 2019*. https://difrol.gob.cl/cp_2019/
- Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado. (2020a). *Comités de Integración y Frontera*. <https://bit.ly/31hvmcL>
- Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado. (2020b). *Dirección Nacional de Fronteras y Límites de Estado*. <https://difrol.gob.cl/>
- Dirección Regional de Salud de Tacna. (2019). *Tacna y Arica elaboran Plan Quinquenal en Salud*. <https://bit.ly/34SprvX>
- El Peruano. (2017). *Aduanas del Perú y de Chile agilizan control migratorio*. <https://bit.ly/34llrON>
- Embajada del Perú en Chile. (2017a). *Oficiales de la 3° Brigada de Caballería del Ejército del Perú participan en actividades protocolares y de confraternidad en Arica*. <https://bit.ly/34QPafI>
- Embajada del Perú en Chile. (2017b). *Participación de dos oficiales EP en el Ejercicio de Emergencias y Catástrofes “Volcano IX” en Iquique*. <https://bit.ly/35ZTGk7>
- Gálvez, J. (2018). *El mecanismo de relacionamiento de Diálogo de Alto Nivel Perú-Estados Unidos de América en el marco de la Administración del presidente Trump*. [Tesis de maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales] Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”.

- García, A. (2008). *Las Medidas de Fomento de la Confianza como herramienta de la Política Exterior peruana. El caso de los 2+2 Perú-Chile. Un análisis crítico*. [Tesis de maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales] Academia Diplomática del Perú.
- Gobierno de Chile. (2020). *Proceso constituyente*. <https://bit.ly/3jVYDzi>
- Gobierno Regional de Arica y Parinacota. (2018). *Unidad Regional de Asuntos Internacionales*. <https://bit.ly/3jH9q0k>
- Gobierno Regional de Tacna. (2020). *Gobierno Regional de Tacna*. <http://www.regiontacna.gob.pe>
- Guizardi, M. (2016). El (des) control del “Yo”: Frontera y simultaneidad en una etnografía sobre las migrantes peruanas en Arica (Chile). *Estudios Atacamenos*, 1(53), 159–184.
- Gurmendi Dunkelberg, A. (2015). La Controversia Marítima entre El Perú y Chile en contexto (The Peru-Chile Maritime Dispute in Context). *SSRN Electronic Journal*, 1–29. <https://bit.ly/3kPfJQG>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Principales Indicadores Macroeconómicos*. <https://bit.ly/3oQbzL1>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (2018). *Tacna. Resultados definitivos. Tomo I. Censos Nacionales 2017*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, & Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2018). *Perú-Chile Perfil Sociodemográfico y Económico de los Distritos y Comunas Fronterizas, 2017*.
- Instituto Peruano de Economía. (2020a). *Economía del Sur ya venía mal desde inicios de año*. <https://bit.ly/2GdBGKa>
- Instituto Peruano de Economía. (2020b). *Índice de Competitividad Regional*.
- Intendencia de Arica y Parinacota. (2020). *Intendencia de Arica y Parinacota*. <https://bit.ly/389tQg3>
- Istituto Italo Latino-Americano, & Centro Studi Politica Internazionale. (2009). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*.
- Julio, M. (2012). *Hacia una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo- ecuatoriana*.
- La República. (2019). Tacna: Santuario de Señor de Locumba podría ser declarado como Patrimonio de la Humanidad. *La República*. <https://bit.ly/3oKvpar>

- León, G. (2018). *Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia*. <https://bit.ly/3mDHlc5>
- Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Chile. (1998). *Acta de instalación*. <https://bit.ly/37Y9bvw>
- Marteles, S. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la Cooperación Descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, X(1), 147–160.
- Ministerio de Agricultura de Chile. (2018). *Región de Arica y Parinacota. Información regional 2018*. <https://bit.ly/328BQu9>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019a). *Reporte de Comercio Bilateral Perú – Chile. Enero-Setiembre 2019*. <https://bit.ly/3kUA2fF>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2019b). *Reporte Regional de Comercio Exterior*. <https://bit.ly/3oT6Gk7>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2020). *Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-Chile. 11° año de vigencia del TLC*. <https://bit.ly/34RRtry>
- Ministerio de Cultura. (2015). *Nota de prensa. Declaran la Festividad y la Peregrinación al Santuario del Señor de Locumba como Patrimonio Cultural de la Nación*. <https://bit.ly/2l0sQjU>
- Ministerio de Defensa del Perú. (2018). *Perú y Chile adelantan ejercicio “Concordia” sobre desastres naturales para el próximo año*. <https://bit.ly/34SYzMB>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2013). *Primera reunión del Consejo de Integración Social Chile-Perú*. <https://bit.ly/3eiWHQf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2017a). *IV Comisión Mixta Chile-Perú en Cultura y Educación*. <https://bit.ly/3emNSVs>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2017b). *Subsecretario Riveros inaugura Coloquio “Hacia el Bicentenario: Convergencias entre Chile y Perú a 200 años de una gesta común”*. <https://bit.ly/2TOfPfJ>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019). *Ministro Ribera: “La modernización de la Cancillería es un hito necesario”*. <https://bit.ly/34lwZSf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2020a). *Consulado General de Chile en Tacna*. <https://bit.ly/35TJcm8>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2020b). *Cuenta Pública Participativa 2019-2020*. <https://bit.ly/329qeXM>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2020c). *Dirección de América del Sur*. <https://minrel.gob.cl/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2020d). *Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y de Chilenos en el Exterior*. <https://bit.ly/2U15xZD>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2020e). *Principios de la Política Exterior Chilena*. <https://bit.ly/34JD3tw>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2014). *Nota informativa 182-14 Cooperación Perú-Chile-Unión Europea para fortalecer la competitividad regional y la integración fronteriza*. <https://bit.ly/2TNKucl>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2015a). *Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Relaciones Exteriores 2015-2021*. <https://bit.ly/31XVxod>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2015b). *Resolución N° 2259 de Secretaría General*.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2015c). *Tomo IV: El Fallo de la Corte Internacional de Justicia*.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2017a). *Nota informativa. I Reunión del Grupo de Trabajo de Ciencia, Tecnología e Innovación*. <https://bit.ly/3elczlg>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2017b). *Nota informativa. Realizan seminario para la formulación del Plan de Cooperación Transfronteriza para la Innovación Tacna-Arica*. <https://bit.ly/3mPM7U4>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2017c). *Perú y Chile celebran la Primera Reunión del Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental*. <https://bit.ly/3mPhaPC>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2017d). *Viceministro de Relaciones Exteriores inaugura Control Integrado en los Complejos Fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta*. <https://bit.ly/2l0ajny>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2018a). *Diálogo sobre política regional e integración fronteriza MRE Perú – DGREGIO Unión Europea*. <https://bit.ly/3jYts6u>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2018b). *Nota informativa 350-18. I Reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación en Asuntos Consulares y Migratorios Perú-Chile*. <https://bit.ly/3k2jCkh>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2019a). *Nota informativa 179-19. Perú y Chile realizaron la XI Reunión de la Comisión Mixta Chileno Peruana de*

- Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. <https://bit.ly/328HWe1>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2019b). *Plan Estratégico Institucional 2020-2022*. <https://bit.ly/329rH0k>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020a). *Nota Informativa 117-20. I Reunión de Direcciones de Estrategia y Planificación Perú-Chile*. <https://bit.ly/3jYjgL7>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020b). *Plan Operativo Institucional 2020*. <https://bit.ly/35TOxKc>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2020c). *Prioridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y acción diplomática Pos-Covid-19*. <https://bit.ly/34RogwS>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2019). *Nota de prensa. MTC: 7.5 millones de personas y 1.3 millones de vehículos transitan cada año por el paso fronterizo Tacna-Arica*. <https://bit.ly/2GchF6G>
- Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile. (1984). *Intercambio de Notas para la Constitución de la Sub-Comisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza*.
- Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile. (1989). *Acuerdo para constituir procedimiento bilateral de consulta diplomática a nivel de viceministros de Relaciones Exteriores entre la República del Perú y la República de Chile*.
- Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Chile. (2014). *Comunicado Conjunto N° 006-14. Décima Reunión del Mecanismo de Consultas y Coordinación Política Perú-Chile*. <https://bit.ly/3209BO5>
- Montecinos, E. (2020). Elección de Gobernadores Regionales en Chile: Escenarios de cambio en las relaciones. *Revista de Ciencia Política*, 40(1).
- Municipalidad de Arica. (2020). *Municipalidad de Arica*. <https://www.muniarica.cl>
- Municipalidad Provincial de Tacna. (2020). *Municipalidad Provincial de Tacna*. <https://www.munitacna.gob.pe/>
- Novak, F. (2015). Las perspectivas con los países limítrofes. En *La política exterior peruana en el siglo XXI. Agendas y propuestas*. (pp. 53–72).
- Novak, F., & Namihás, S. (2010). *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*.
- Novak, F., & Namihás, S. (2018). *Alianza del Pacífico: Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. (2da. Ed.).
- Oliveros, L. (2002). *La integración de las fronteras andinas. Elementos de una*

propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina.

Organización Internacional para las Migraciones. (2012). *Módulo I. Gestión de fronteras. Gestión fronteriza integral en la subregión andina.*

Pajuelo, G. (2009). *El Comité de Frontera Perú-Chile en la última década: Una aproximación al Desarrollo y la Integración Fronteriza.* [Tesis de Maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales con mención en Promoción Económica] Academia Diplomática del Perú.

Plataforma Innovact. (2018). *Exitosamente se llevó a cabo el Seminario de Cierre de INNOVACT en la Zona fronteriza Perú-Chile.* <https://bit.ly/35TiJoM>

Plataforma Innovact. (2020). *Plataforma EU-CELAC INNOV-AL.* <http://www.innovalplatform.eu/es>

Presidencia de la República de Chile. (2020a). *Gobierno de Chile.* <https://www.gob.cl/>

Presidencia de la República de Chile. (2020b). *Palabras del presidente Sebastián Piñera en visita al complejo fronterizo Chacalluta.* <https://bit.ly/3easMd3>

Presidencia de la República del Perú. (2002). *Decreto Supremo nro. 020-2002-RE. Creación Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Presidencia de la República del Perú. (2010a). *Decreto Supremo nro. 133-2010-RE. Establecen circunscripción de las Oficinas Consulares del Perú en la República de Chile.*

Presidencia de la República del Perú. (2010b). *Decreto Supremo nro. 135-2010-RE. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

Presidencia de la República del Perú. (2013). *Decreto Supremo nro. 017-2013-RE. Reglamento de la ley nro. 29778.*

Presidencia de la República del Perú. (2017). *Perú y Chile suscriben acuerdos sobre prevención ante desastres, transporte de pasajeros y lucha contra trata de personas.* <https://bit.ly/2HOXvAA>

Presidencia de la República del Perú. (2018a). *Decreto Supremo nro. 019-2018-RE. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza.*

Presidencia de la República del Perú. (2018b). *Decreto Supremo nro. 005-2018-RE. Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera.*

Presidencia de la República del Perú. (2020). *Gobierno del Perú*. <https://www.gob.pe>

Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile. (1999). *Declaración Conjunta Presidencial*.

Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile. (2001). *Declaración Conjunta Presidencial*.

Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile. (2010). *Declaración Conjunta Presidencial*.

Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile. (2011). *Declaración Conjunta Presidencial*.

Presidencias de la República del Perú y de la República de Chile. (2016). *Declaración Conjunta Presidencial*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. <https://bit.ly/2TBpia5>

ProInversión. (2019). *Estadísticas sobre Saldo de Inversión Extranjera Directa por País de Domicilio 2019*. <https://bit.ly/2TFRUyM>

PromPerú. (2019). *Perfil del Turista Extranjero que visita Tacna 2019*. <https://bit.ly/3jlhayY>

Región XV. (2020). *Municipio compromete apoyo para la festividad de La Virgen de Las Peñas*. <https://bit.ly/38cj3lp>

República del Perú y Estado Plurinacional de Bolivia. (2015). *Declaración de Isla Esteves*.

República del Perú y República de Chile. (1930). *Convenio sobre Tránsito de Pasajeros entre Tacna y Arica*.

República del Perú y República de Chile. (1978). *Convenio de turismo, tránsito de pasajeros, sus equipajes y vehículos entre los gobiernos de la República de Chile y de la República del Perú*.

República del Perú y República de Chile. (1999a). *Acta de constitución y Reglamento del Comité de Frontera entre la República del Perú y la República de Chile*.

República del Perú y República de Chile. (1999b). *Acta de Ejecución del Artículo 5° del Tratado de 1929*.

República del Perú y República de Chile. (2003). *Acuerdo Bilateral de Cooperación y Asistencia Mutua en Materias Aduaneras*.

República del Perú y República de Chile. (2004a). *Acuerdo de Cooperación y Ayuda Mutua en Materia de Prevención y Atención de Desastres*.

- República del Perú y República de Chile. (2004b). *Convenio de Transporte de Pasajeros por Carretera entre Tacna y Arica.*
- República del Perú y República de Chile. (2005). *Acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con Documento de Identidad.*
- República del Perú y República de Chile. (2011). *Acuerdo marco para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre la República del Perú y la República de Chile.*
- República del Perú y República de Chile. (2012). *Acta de Aprobación del Reglamento del Comité de Coordinación Bilateral del Centro de Control Integrado en Frontera Perú-Chile.*
- República del Perú y República de Chile. (2017). *Declaración de Lima.*
<https://bit.ly/3ejS2h6>
- República del Perú y República de Chile. (2018a). *Declaración de Santiago.*
<https://bit.ly/3jRyl17>
- República del Perú y República de Chile. (2018b). *Quinto Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre.*
- República del Perú y República de Chile. (2019). *Declaración de Paracas.*
<https://bit.ly/3jUvh4r>
- República del Perú y República de Colombia. (2015). *Acuerdo para la creación del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú - Colombia.*
- Rhi-Sausi, J., & Oddone, N. (2012). *Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú.* XIII(1), 239–264.
- Riquelme, D. (2019). Mapa de actores que participan en los comités de frontera Perú-Chile. La emergencia de los jóvenes en la integración fronteriza. En *Premio 2019. Integración y buena vecindad. Chile-Perú/Perú-Chile* (pp. 33–53).
- SEREMI Región de Arica y Parinacota. (2019). *Arica y Tacna ajustan compromisos para Plan Quinquenal de Salud en Frontera.* <https://bit.ly/3mH5j6i>
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile. (2020). *Hoteles y restaurantes son los más afectados por la pandemia Covid-19 en Arica y Parinacota.*
<https://bit.ly/3enti7o>
- Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación Fronteriza Chileno-Peruana. (1989). *Acta de la VI reunión de la Subcomisión Mixta Permanente de Cooperación*

Fronteriza Chileno-Peruana.

- Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial. (2018). *II Seminario y VI Taller Binacional "Prevención y control del tráfico ilícito de bienes culturales"*.
<https://bit.ly/3oWw4W4>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2020). *Gobierno extiende la vigencia del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas*.
<https://bit.ly/32nO6XF>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria. (2020). *¿Quiénes somos?* <https://bit.ly/35SwO67>
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (2019). *Movimiento migratorio 2019*. <https://bit.ly/3epEL6p>
- Tapia, M., Contreras, Y., & Liberona, N. (2019). Cruzar y vivir en la frontera de Arica y Tacna. Movilidad y prácticas socioespaciales fronterizas. En *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica*.
- Tapia, M., Liberona, N., & Contreras, Y. (2017). El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: Estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas. *Revista de Geografía Norte Grande*, 66, 117–141.
- Tarrius, A. (2000). Leer, describir, interpretar las Circulaciones Migratorias: Conveniencia de la noción de Territorio Circulatorio. Los Nuevos hábitos de la identidad. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, XXI(83).
- Torres, J. (2016). *El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia en el marco de los Gabinetes Binacionales*. [Tesis de maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales] Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Ulloa, J. (2010). *Balance de la Relación Económica-Comercial Peruano-Chilena: 1998-2008*. [Tesis de maestría, Diplomacia y Relaciones Internacionales] Academia Diplomática del Perú "Igor Velásquez Rodríguez".
- Universidad Autónoma de Chile. (2019). *Índice de Desarrollo Regional IDERE 2019* (M. C. Vial Cossani (ed.)).
- Zapata, A. (2011). De Ancón a La Haya: Relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú. En *Generación de Diálogo Chile- Perú Perú-Chile. Documento 2. Aspectos históricos* (pp. 11–28).
- Zona Franca de Tacna. (2020). *¿Quiénes somos? Historia*. <https://bit.ly/35ZVeKP>