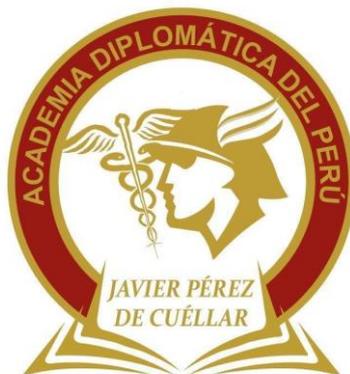


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



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

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

TEMA DE TESIS:

Análisis jurídico sobre los criterios que deben primar al momento de negociar la creación de los pasos de frontera.

Presentado por:

Giuliana Valeria Temoche Salinas

Asesor Académico: Dr. Luis Alberto Oliveros Lakoma

Asesora Metodológica: Mg. Jadira del Rocío Jara Nunayalle

Lima, 17 de noviembre de 2024

El punto inicial de operaciones para toda política exterior es su propio territorio, que es la realidad esencial de un país.

Embajador Carlos García-Bedoya Zapata

Agradecimientos

La presente tesis no hubiese sido posible sin el invaluable apoyo, conocimientos y calidad humana del doctor Luis Oliveros y de las enseñanzas y comprensión de la Mg. Jadira Jara. Asimismo, agradezco a las excelentes entrevistadas y entrevistados que brindaron parte de su tiempo en nutrir la presente tesis. De igual modo, mi agradecimiento especial a los distintos funcionarios y especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en particular, de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, que permitieron darle mayor solidez a esta investigación.

Asimismo, quisiera agradecer a la planta orgánica y al área administrativa de la Academia Diplomática del Perú por haber sido parte de mi formación académica, profesional y personal durante estos dos años en los que he tenido su invaluable apoyo.

A mi familia por ser mi ancla a tierra, por su apoyo y cariño permanente. A mis amigas y amigos que me dieron una palabra de aliento siempre, en particular a Alejandro, Daniela, André, Stephani, José Francisco, Andre, Carlos, Joaquín y Diana. Gracias por los consejos, las risas y el soporte constante. A Lucía y a Waldo, cuyo amor ha logrado sostenerme en estos meses tan retadores, gracias por inspirarme y por ser mi mejor compañía en todas las noches y madrugadas de estudio.

Finalmente, quiero agradecer a Haydeé y Edilberto, quienes me animaron en esta travesía y que hoy me acompañan más allá de esta vida.

Resumen

Al investigar sobre los pasos de frontera en el Perú, es inevitable que surjan interrogantes sobre, por nombrar algunos aspectos, el número de pasos fronterizos formales, la función primaria de estos pasos y la normativa que la reviste. En esa línea, de una revisión de la legislación con la que el Perú cuenta, se ha evidenciado que no existen criterios mínimos que se encuentren definidos para negociar el establecimiento de los mismos, lo cual genera una incertidumbre jurídica que amerita mayor análisis.

Por ese motivo, la presente tesis buscará dar una aproximación preliminar de los criterios que se deberían tomar en consideración, teniendo en cuenta las diferentes dinámicas sociales, geográficas y estructurales que hay entre los países y en particular en las zonas fronterizas. En esa línea, el objetivo principal de esta tesis es identificar y establecer los criterios para negociar el establecimiento de los pasos de frontera, tomando en consideración bajo qué criterios se han establecido los pasos de frontera que existen hoy en día.

Para lograrlo, se utilizó una metodología de carácter cualitativo en la que se utilizaron fuentes documentales y entrevistas semi-estructuradas realizadas a distintos actores que tienen *expertise* en PdF, bajo una mirada jurídica-diplomática. A través de ello, se llegó a distintas conclusiones. Entre ellas, la importancia de armonizar la normativa y articular con todas las entidades involucradas en la negociación y operación de los pasos fronterizos tanto de manera doméstica como internacional.

Finalmente, se propone una serie de criterios referidos a: recursos mínimos, infraestructura vial adecuada, infraestructura operativa, acceso a servicios básicos y conectividad, sistemas integrados de control fronterizo, seguridad, relevancia del flujo de personas, mercancías y transporte, factores geográficos-climatológicos, articulación y armonización normativa, que podrían servir de base a fin de que el Perú pueda establecer PdF que sean eficientes y que permitan una ejecución adecuada de su función primaria que es la circulación de mercancías, personas y vehículos entre otros que ambos países acuerden.

Palabras clave: Pasos de frontera, CEBAF, CENAF, criterios, Perú, CAN, normas peruanas, normas comunitarias, acuerdos binacionales.

Abstract

When researching border crossings in Peru, it is inevitable that questions regarding, to name a few, the number of formal border crossings, the primary function of these crossings and the regulations that govern them arise. In that sense, a review of Peru's legislation has shown that there are no minimum defined criteria for negotiating these crossings, which generates a legal uncertainty that merits further analysis.

For this reason, this thesis will seek to give a preliminary approximation of the criteria that should be taken into consideration, keeping in mind the different social, geographic and structural dynamics that exist between countries and particularly in border areas. In this sense, the main objective of this thesis is to identify and establish the criteria for negotiating the establishment of border crossings, taking into consideration under what criteria the border crossings that exist today have been established.

In order to achieve the previous objective, a qualitative methodology was used in which documentary sources and semi-structured interviews with different actors who have expertise in border crossing topics were used, under a legal-diplomatic perspective. Through this, different conclusions were reached, among them, the importance of harmonizing regulations and articulating with all the entities involved in the negotiation and operation of border crossings both domestically and internationally.

Lastly, a series of criteria are being proposed regarding: minimum resources, adequate road infrastructure, operational infrastructure, access to basic services and connectivity, integrated border control systems, security, relevance of the flow of people, goods and transportation, geographic-climatological factors, articulation and regulatory harmonization, which could serve as a basis for Peru to establish efficient border crossings that allows an adequate implementation of its primary function, which is the movement of goods, people, vehicles and others that both countries agree upon.

Key words: Border crossings, CEBAF, CENAF, criteria, Peru, CAN, peruvian regulation, CAN regulation, binational agreements.

Tabla de siglas y acrónimos

ANATEC	Asociación Nacional de Transporte Terrestre de Carga
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
API	Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración de COSIPLAN
ATIT	Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Centro de Atención en Frontera
CAN	Comunidad Andina
CBM	Administración coordinada en frontera CBM (Coordinated Border Management)
CCIF	Centro de Control Integrado en Frontera
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CENAF	Centro Nacional de Atención en Frontera
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIDF	Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) entre la República del Perú y la República de Chile
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
CONSTITUCIÓN	Constitución Política del Perú de 1993
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
DDF	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
DGA	Dirección General de América del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego de la República del Perú
DIGEMIN	Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior de la República del Perú

DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de la República del Perú
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
GANIDF	Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Integración y Desarrollo Fronterizo
GCF	Gestión Coordinada de Fronteras
GTE	Grupo Técnico Ejecutivo sobre los Pasos de Frontera IIRSA-COSIPLAN
IBM	Administración Integrada de Frontera IBM (Integrated Border Management)
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero de la República del Perú
LGA	Ley General de Aduanas
LMDIF	Ley marco para el desarrollo y la integración fronteriza
LOF	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego de la República del Perú
MIGRACIONES	Superintendencia Nacional de Migraciones
MINCUL	Ministerio de Cultura de la República del Perú
MININTER	Ministerio del Interior de la República del Perú
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Perú
MINSA	Ministerio de Salud de la República del Perú
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú
OADB	Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional en la frontera entre Perú y Colombia
ODE	Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCF	Puestos de Control Fronterizo

PCIDF:	Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050
PEI	Plan Estratégico Institucional
PER	Política Exterior Reforzada
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Relaciones Exteriores
PFI	Puesto de Frontera Internacional
PNDIF	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos
PNP	Policía Nacional del Perú
POI	Plan Operativo Institucional
ROF	Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores
SANIPES	Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SINADEF	Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
SUNASA	Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TAI	Tránsito Aduanero Internacional
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza

Índice

Agradecimientos	2
Resumen.....	4
Abstract	5
Tabla de siglas y acrónimos	6
Índice.....	9
Índice de tablas y gráficos.....	11
Introducción	12
Capítulo 1: Marco teórico y normativo.....	14
1.1. Estado de la cuestión o Antecedentes.....	14
1.2. Marco teórico, conceptual y normativo.....	24
1.2.1. Teorías que enmarcan la creación de pasos de frontera.....	24
1.2.1.1. Teoría Política de la Frontera.....	24
1.2.1.2. Teoría del liberalismo	25
1.2.1.3. Teoría del constructivismo.....	25
1.2.1.4. Enfoques en base a la geografía y las ciencias sociales.....	26
1.2.2. Base normativa.....	26
1.2.2.1. Normativa internacional	26
1.2.2.1.1. Decisiones de la Comunidad Andina	26
1.2.2.1.2. Otras normas de carácter internacional	29
1.2.2.2. Normativa e instrumentos del Perú.....	30
1.2.2.2.1. Constitución del Perú	30
1.2.2.2.2. Acuerdo Nacional.....	31
1.2.2.2.3. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN)..	32
1.2.2.2.4. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)	32
1.2.2.2.5. Ley General de Aduanas (LGA).....	33
1.2.2.2.6. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (LMDIF) y su Reglamento	33
1.2.2.2.7. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas:.	35
1.2.2.2.8. Regulación normativa sobre las Áreas Críticas de Frontera: 36	
1.2.3. Pasos de frontera	36

1.2.3.1. Decreto Legislativo que establece las competencias para la implementación y gestión de los Centros de Atención en Frontera y su Reglamento:	37
1.2.3.2. Normativa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú:..	38
1.2.3.2.1. Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Reglamento (ROF).....	38
1.2.3.2.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores (PESEM)	40
1.2.3.2.3. Plan Estratégico Institucional (PEI)	41
1.2.3.2.4. Plan Operativo Institucional (POI).....	42
1.2.3.2.5. Política Exterior Reforzada (PER)	42
Capítulo 2: Metodología	44
Capítulo 3: Análisis de una propuesta de criterios mínimos.....	50
3.1. Conceptualizar para entender ¿Qué se desprende de su definición?.....	50
3.2. Radiografía de tres pasos de frontera en el Perú ¿se puede encontrar homogeneidad?	53
3.3. Descifrando las categorías ¿qué nos dicen sobre los Pdf?	63
Conclusiones	97
Recomendaciones.....	101
Bibliografía	103
Anexos	109

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1: Análisis de los pasos de frontera ubicados en Santa Rosa- Chacalluta (Chile), Huaquillas- Aguas Verdes (Ecuador) y Desaguadero (Bolivia).....	p. 53
--	-------

Introducción

Motivación:

El presente trabajo nace como un interés en investigar el impacto que tiene el establecimiento de los pasos de frontera (PdF) con los países limítrofes en la ciudadanía y sobre el marco legal que reviste el establecimiento de dichos pasos a fin de promover una mayor integración y desarrollo fronterizo. Si bien lo sustancial de los pasos, sean naturales o formales, es el tráfico de personas, vehículos y mercancías que se canalizan a través de ellos, generalmente tienen origen más allá del ámbito fronterizo. Sumado a ello, lo que se procura con esta tesis es brindar un aporte al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que permita establecer criterios mínimos, sustentados en un análisis jurídico, al negociar y establecer pasos de frontera que respondan a las características y realidades de las regiones o ámbitos geográficos en donde se establecen.

Justificación:

Actualmente, la normativa peruana que regula y define los pasos de frontera, tales como el Decreto Legislativo N° 1183 y su reglamento, no establecen los requisitos mínimos que el Perú, en coordinación con el país limítrofe, deben acordar. Tampoco lo precisa su modificatoria, el Decreto Legislativo N° 1648 de setiembre de este año que lo modifica. Dichos dispositivos legales sólo establecen lo que sucede una vez acordada bilateralmente la habilitación de los PdF, más no las cuestiones previas que tanto el Perú como el país vecino deben realizar, el cual involucran los criterios mínimos que sustentan dicha selección de un espacio geográfico determinado como paso fronterizo regular.

Al respecto, la solución que viene dándose al tema responde en algunos casos a una de carácter político, al basarse en decisiones que realizan los Presidentes, más no bajo una justificación legal, por lo tanto hay un vacío normativo que resultaría importante cubra la legislación peruana a fin de brindar seguridad jurídica en la toma de decisiones al momento de establecer los pasos de frontera y que permitiría incluso robustecer el ejercicio de la rectoría sobre este tema por parte de la Cancillería.

En ese sentido, el tema central de esta tesis es procurar establecer, desde un análisis jurídico, los criterios mínimos que debe contemplar el Perú en sus negociaciones con los países vecinos al momento de convenir la habilitación de pasos de frontera. Lo anterior con el fin de que sean viables y útiles. Asimismo, se realizará un análisis de gestión respecto a las entidades públicas peruanas que se encuentran involucradas en la gestión y control de los pasos de frontera, a fin de establecer cómo se articulan para que los criterios a aplicar generen pasos de frontera eficientes. Con esto se demuestra que la justificación es práctica y social debido a que busca brindar un aporte al establecimiento de PdF a través de una propuesta de criterios que permita mejorar la realidad jurídica actual sobre el mismo.

Estructura del contenido de la tesis por capítulos y temas abordados:

La presente tesis se ha dividido en tres capítulos. El primero de ellos aborda el estado de la cuestión en el cual se menciona una serie de textos académicos que brindan información relevante sobre los PdF, seguido por el marco teórico, conceptual y normativo. El mismo que indica las teorías en base a las Relaciones Internacionales que enmarcan la creación de pasos de fronteras, la base normativa que los sustenta tanto en el plano internacional como nacional, incluyendo dentro de esta última las normas sobre las competencias y acciones del MRE.

En el segundo capítulo se hace una descripción de la metodología utilizada la misma que es de carácter cualitativo utilizando fuentes documentales y entrevistas de carácter semi-estructuradas a distintos actores tanto estatales como no vinculados a los PdF, ello bajo una mirada jurídica-diplomática. En el tercer capítulo se realiza la presentación y discusión de resultados en el que se buscará analizar distintas categorías a fin de proponer criterios mínimos sobre la negociación de los PdF. Finalmente, en el presente documento se realizará una serie de conclusiones y recomendaciones relativas al tema de tesis.

Capítulo 1: Marco teórico y normativo

1.1.Estado de la cuestión o Antecedentes

Un texto importante sobre la materia es el artículo de la chilena Marcela Tapia (2017) titulado “Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate”. El artículo en base a los estudios sobre las fronteras establece un marco que busca explicar lo que convierte un espacio o región que es considerada fronterizo en transfronterizo. Para ello, la autora utiliza la metodología cualitativa en base a la revisión de la producción de teoría anglo y latinoamericana, sumado a la mirada desde el territorio.

Asimismo, el propósito de dicho artículo es poder contar con una visión general sobre las fronteras y en ese debate lo transfronterizo, así como los movimientos de población y las fronteras. Para ello, Tapia revisa la bibliografía respecto a fronteras y transfrontericidad dando particular énfasis al ámbito latinoamericano. En esa línea, se hace un estudio multinivel como herramientas heurística a fin de diferenciar a los estudios referidos al marco supranacional.

Dentro de las conclusiones realizadas por la autora, se tiene que la constitución de un espacio o región transfronteriza permite una continuidad y estabilidad que se da en los cruces fronterizos de personas en un espacio temporal, determinado y de actividades productivas. Sumado a ello, se tiene que, según la autora, desde una concepción moderna, el diseño de fronteras es de carácter defensivo, esto es, busca proteger y contener a fin de evitar el tránsito de personas, bienes o mercancías no deseadas. Como se observa, para Tapia, el control ha jugado un rol sobre lo que es considerado ingreso, tránsito y salida de las fronteras.

Por otro lado, la autora señala elementos que permiten entender a una región como transfronteriza tales como: intercambios y tránsito frecuente de personas en ambos sentidos, precisando que la proximidad de poblaciones o ciudades no es condición suficiente aunque sí primordial. Asimismo, detalla que las asimetrías son factores que permiten explicar las motivaciones de cruzar las zonas transfronterizas o el aumento de los cruces que se realizan, así como “el consumo fronterizo, la existencia de mercados laborales fronterizos, las brechas de desarrollo que se

expresan en los tipos de cambios, los servicios de todo tipo (salud, ocio y educación) y las actividades lícitas o ilícitas de tipo formal e informal” (Tapia, 2017, p. 75).

Al respecto, la autora postula que lo que construye el territorio y espacios fronterizos que crean lo transfronterizo son las movilidades, destacando tres elementos a considerar tales como: continuidad de interacciones que se da en un espacio temporal, la magnitud de los intercambios y la proximidad geográfica de los espacios. De igual modo, destaca la importancia de los vínculos de los gobiernos sub nacionales o la cooperación transfronteriza no obstante, no los coloca como condición para la interacción de dicho espacio.

Como se ha podido observar, en base a un enfoque teórico histórico, con una perspectiva posmoderna (como la teoría del sistema mundo, el estructuralismo y la construcción del espacio), el texto establece diversas teorías que permiten entender cómo los factores contextuales, la geografía y las ciencias sociales impactan en los espacios transfronterizos, sumado a componentes como una geopolítica que se caracterice por propiciar la paz, la cooperación y el marco jurídico que permitan una articulación tanto espacial como institucional.

Adicionalmente, el texto determina diversos elementos teóricos que permiten establecer criterios que pueden ser considerados para debatir el establecimiento de zonas transfronterizas, como se indicó anteriormente, lo cual sería complementado por la presente tesis al establecer criterios que no solo serán un reflejo de la teoría y la conceptualización de zonas transfronterizas, sino que también estarán basados en las realidades actuales de las zonas de frontera que tiene el Perú.

El documento “Estándares e Indicadores de Gestión para Pasos de Frontera”, elaborado por Hilda Gómez (2013) en Colombia, también se considera relevante. La autora usa una metodología cualitativa. Esto se debe a que está basado en las conclusiones del Grupo Técnico Ejecutivo sobre los Pasos de Frontera del COSIPLAN-IIRSA (GTE), realizadas en el año 2011. Dicho documento comparte una serie de propuestas de estándares de gestión a fin de mejorar los pasos de frontera, basándose en la figura del “paso deseable” (Gómez, 2013, p. 6).

En esa línea, la autora utiliza el concepto de Pdf establecido por el GTE como:

Conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas y/o mercaderías transportadas por un medio carretero, puedan atravesar los límites de dos países cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos (Gómez, 2013, p.6).

Sumado a ello, señala que para el GTE un paso deseable debe tener características en base a componentes como infraestructura, seguridad, organización y funcionalidad y equipamiento cuyos objetivos buscan que los servicios de las entidades de control sean integrados, eficientes, con cobertura y calidad, así como tanto los agentes privados y usuarios cuenten con infraestructura y servicios adecuados y una señalización de circuitos y trámites (Gómez, 2013).

La autora, establece como objetivo el tener un nivel de referencia de cómo debería funcionar de manera óptima los pasos de frontera en América del Sur de acuerdo a las tendencias que existen en el mundo sobre la materia. Asimismo, señala que utilizó indicadores que miden la operación de los pasos de frontera a fin de evaluar el impacto de los proyectos de mejora que se encuentran dentro de la Agenda de la API de COSIPLAN/IIRSA.

Luego del análisis realizado, Gómez se basa en lo que se conoce como paso deseable y adiciona tendencias como IBM y CBM estableciendo un listado de estándares que deberían cumplir los pasos de frontera tales como: red vial, infraestructura, informáticos y equipos, aspectos operativos y administrativos, servicios ofrecidos, cooperación entre agencias y aspecto socio ambientales. En esa línea, establece como indicadores:

“la calidad de servicio a los usuarios, grados de integración binacional del control, calidad de infraestructura y las vías de acceso, mejora en el funcionamiento de los pasos de frontera, convivencia del paso de frontera con el entorno, comparación entre los pasos de frontera y la eficiencia en la cadena de transporte” (Gómez, 2013, pp. 20-21).

A modo de conclusión la autora señala que hay múltiples formas a fin de medir la calidad, eficiencia y eficacia de los pasos de frontera, tales como la cadena de transporte o el proceso de control que se da entre ambos estados. Asimismo, señala que los indicadores presentados son formulados para ejecutarlos en fronteras formales, no obstante, resalta la importancia de crear mecanismos para la identificación y evaluación de los pasos de frontera informales. Finalmente, señala que hay una gran demanda de referencias de buenas prácticas que se documentan sobre los pasos de frontera señalando la importancia del Manual de Buenas Prácticas en pasos de frontera: una perspectiva de transporte y facilitación de comercio que realizó OSCE/UNECE sobre la materia.

Si bien este análisis fue realizado en el marco de UNASUR, genera la oportunidad de evaluar y determinar si las propuestas de estándares establecidas en ese marco pueden ser replicadas al día de hoy por Perú y sus vecinos. Esta tesis busca aprovechar esa oportunidad con los objetivos de consolidar pasos de fronteras viables y crear nuevos pasos.

Otro aporte importante es el documento informativo emitido por Luis Oliveros (2002), denominado “Integración de las Fronteras Andinas” en el marco de la Comunidad Andina, en Perú. Oliveros utiliza una metodología cualitativa cuyo objetivo busca contribuir a fin de que los Países Miembros de la CAN definan sus políticas de desarrollo e integración fronteriza.

El autor establece la definición e implicancias del concepto de frontera, su importancia, su vinculación con el desarrollo fronterizo y su dimensión territorial. Asimismo, propone elementos a considerar relacionados al tema de fronteras en la región y que se deben tener en cuenta a fin de modernizar los pasos de frontera existentes. El texto brinda recomendaciones sobre cómo se pueden trabajar las fronteras ausentes, embrionarias, en construcción y consolidadas.

Este documento resulta vital para el desarrollo de la tesis ya que, al basarse en el marco de un organismo internacional supranacional, el Perú se ciñe, prioritariamente, a lo que la normativa de la CAN establece. En ese sentido, la tesis a desarrollar permitirá establecer criterios que vayan acorde a las propuestas de la

CAN y que eventualmente, con posterioridad, puedan estandarizarse de manera regional.

Resulta relevante utilizar fuentes documentales que reflejen la situación actual sobre los pasos de frontera en el país, para ello, se ha tomado en consideración la tesis de Maestría de Beto Wong Gálvez (2021), cuyo título es “Aproximaciones a los Pasos de Frontera y Centros de Atención en Frontera como elementos de promoción del desarrollo e integración fronterizos” en el Perú. Bajo una metodología cualitativa y un marco teórico liberal, la tesis permite tener una visión actualizada sobre el estado de los pasos de frontera que tiene el Perú con sus países vecinos, así como una comparación en base a las experiencias en Europa y otras zonas de América, aunado a mecanismos de integración regional sobre la materia tales como la CAN o UNASUR.

El autor busca identificar las acciones que se podrían implementar en los CAF del país a fin de una mejora en la eficiencia y eficacia de los controles fronterizos realizando un estudio de experiencias regionales e internacionales particularmente sobre buenas prácticas en la gestión de fronteras. Dentro de los resultados y conclusiones del autor, brinda como propuestas acciones que el MRE puede propiciar a fin de mejorar los CAF tanto en términos de la infraestructura como de su operación, ejecución de obras, implementar un control integrado de fronteras, homologar los horarios de atención respecto a las entidades de ambos países fronterizos, por mencionar algunas.

Todo ello enmarcado en la normativa doméstica e internacional que permite identificar los desafíos que afrontan los pasos de frontera en el plano institucional. Se considera que la principal razón para ello es la falta de estandarización de políticas y buenas prácticas sobre dichas zonas. Así, esta propuesta de tesis busca que se pueda modernizar las políticas de manera en que generen un mayor efecto en los vínculos focales, como son el comercio y las migraciones. Por eso, se aprecia que hay un campo importante disponible para que esta tesis no solo tenga mayores insumos al establecer el contexto actual, sino que además pueda aterrizar en criterios específicos que atiendan los desafíos planteados por Wong como utilizar de base las recomendaciones formuladas para una mayor profundización del tema.

En esa línea, se toma en cuenta también la tesis de Maestría de Sebastián Higuera (2022) cuyo título es “Análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de los procesos de integración con Ecuador” en Perú, basada en un marco teórico referido a la paradiplomacia y con una metodología cualitativa. Al respecto, la investigación hace un análisis de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos a fin de proponer un mayor grado de integración y fluidez respecto a la estructura que se da en el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, encuentros presidenciales y los gabinetes binacionales.

El autor en sus conclusiones estableció tres hipótesis. La primera con relación a los Comités de Frontera como mecanismos locales de los procesos de integración entre el Perú y Ecuador, no obstante, surge la interrogante de cómo se deberían vincular los comités con el Encuentro Presidencial y la Reunión del Gabinete Binacional entre Perú y Ecuador.

Como segunda hipótesis, se resalta que los Comités de Frontera permiten la subsistencia del compromiso conjunto para la integración fronteriza. Como tercera y última hipótesis, se determinó que los Comités de Frontera deben ajustar su estructura y funcionamiento al contexto y las necesidades que los acuerdos formulan así como incluir a más actores. Para ello propuso modificar el Reglamento de los Comités de Frontera, un Manual de Procedimientos para los Comités y una Hoja de Ruta que ayude al Ministerio de Relaciones Exteriores en sus trabajos al respecto durante el año 2023.

Higuera elabora un análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de los procesos de integración con Ecuador. Así, muestra los pasos de frontera que han sido establecidos apoyados en los acuerdos bilaterales suscritos entre ambos países como parte de los Acuerdos de Paz de 1998. Asimismo, hace mención a la normativa supranacional, como es el caso de la CAN, así como a los instrumentos de gestión sectoriales entre la Cancillería peruana y la del Ecuador, lo cual sirve como insumo para entender el contexto actual de los vínculos en materia fronteriza entre el Perú y uno de sus países vecinos.

Por otro lado, a fin de comprender otro vínculo vecinal en el establecimiento de pasos de fronteras, se seleccionó el artículo de Itala Laurente y Eduardo Filippi (2021) denominado “Fronteras Brasil y Perú, espacio de integración y cooperación”. Dicho artículo, en base a un estudio descriptivo y con una metodología cualitativa basada en revisión documental y cuantitativa de fuentes secundarias, establece como objetivo el análisis de las regiones en la zona limítrofe entre Perú y Brasil a fin de contribuir con propuestas de integración.

De igual modo, enfatiza en la cooperación transfronteriza, lo cual permite identificar los elementos que ambos países han tomado en consideración a fin de promover y establecer zonas transfronterizas. No obstante, este texto no sugiere criterios que deben seguirse en otros espacios similares, como la frontera peruano-colombiana o el sector amazónico de la frontera con Bolivia, con lo que esta tesis complementaría este componente de la relación bilateral al utilizar como base la experiencia brasileña-peruana sobre la materia, tomando en consideración también los desafíos y puntos de convergencia que en el texto se señalan.

En línea con lo anterior, se tiene el artículo de David Gonzáles-Cuenca y Héctor Cano (2021) referido a “La Frontera Colombia-Perú vista a través de la Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional” en Colombia. Los autores realizan una metodología cualitativa con un enfoque analítico e inductivo respecto a las consecuencias sobre seguridad y desarrollo de la Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional en la frontera entre Perú y Colombia (OADB) durante los años 2007-2019.

Dentro de los resultados, se debe resaltar como la OADB sirvió como herramienta a fin de recuperar un espacio territorial que había sido dominado por grupos ilícitos y al narcotráfico, fomentando proyectos productivos que ayudaron a consolidar la soberanía sirviendo para el beneficio de la población fronteriza de Perú y Colombia. Por el lado de las conclusiones, se debe resaltar el impacto de la OADB a aproximadamente 200.000 ciudadanos de los dos países (Gonzáles-Cuenca et al, 2021), en las cuales la población transforma sus modelos productivos

a fin de que sean legales, haciendo mayor énfasis al papel comunitario y la importancia de trabajar con las comunidades indígenas.

Esta propuesta resulta relevante, puesto que habla del caso de las comunidades indígenas y su involucramiento en los procesos de establecimiento y recuperación de zonas de frontera. Adicionalmente, se hace mención a temas de seguridad, medio ambiente y promoción económica, que sirven como elementos clave al establecer una mayor cooperación entre los países vecinos, con base en el mecanismo de la Operación de Apoyo de Desarrollo Binacional.

Este texto permitirá dar mayores insumos a la tesis, ya que si bien se establece lo que es una zona fronteriza, permite extrapolar algunas ideas al hablar de pasos de frontera, ya que el texto permite comprender, principalmente, dos factores. Por un lado, el impacto de los órganos y mecanismos binacionales al momento de establecer los criterios y, por otro, el componente social existente que posibilita que los criterios que se propongan basados en una normativa tome en consideración la dinámica actual de los espacios geográficos.

Respecto a otro espacio vecinal, como es el caso de Perú y Chile, está el artículo elaborado por Marcela Tapia, Nanette Liberona y Yasna Contreras (2017) respecto a “El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas”, en ella se realiza una revisión desde la óptica de la circulación humana fronteriza, los datos de la Policía de Investigaciones de Chile y la explotación de datos obtenidos mediante encuestas, así como establecer la tipificación de movilidades y prácticas sociales en las zonas de frontera productivas y reproductivas que están vinculadas a los cruces de frontera.

Todo lo anterior, habilita a las autoras a concluir que el paso de frontera de Tacna por el lado peruano y Arica, por el lado chileno, cuenta con los elementos para ser entendido como un “territorio circulatorio” el cual, citando a Tarrus (2010) “da cuenta de la socialización de espacios que sirven de soporte a las prácticas de movilidad”. Bajo la premisa indicada, las autoras analizan y desarrollan diversas dinámicas de ingreso y salida de las personas así como los flujos comerciales, lo

cual les permite concluir que las diferencias sean sociales, laborales y económicas de este paso de frontera lo que hace es actuar de manera complementaria de los espacios fronterizos que se ven favorecidos por la proximidad geográfica y un marco jurídico respecto al ingreso y salida que es positivo para el flujo de ambas ciudades, siendo un espacio de interdependencia y complementariedad que facilita y hace más eficiente el tránsito transfronterizo promoviendo un territorio circulatorio.

Este ensayo resulta de suma importancia porque hace énfasis en uno de los pasos de frontera que será materia de análisis de la presente tesis, sumado a que permite entender las dinámicas sociales y económicas como elementos clave para definir determinados criterios que se deben considerar al momento de establecer las zonas de frontera, tales como el reconocer territorios circulatorios, movilidad de personas, intercambios comerciales, entre otros sumado a cómo ello impacta en una mejor integración fronteriza.

Otro documento relevante para la presente investigación es el libro “Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales del Perú” escrito por Manuel Dammert Guardia, Viktor Bensús Talavera, Katherine Sarmiento Viena y Guillermo Prieto Espinoza (2017), el cual muestra los resultados del caso fronterizo del país durante los años 2000 al 2014, ello como parte del proyecto de investigación titulado “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral”, cuya metodología se basa en un análisis hemerográfico, entrevistas y revisión y análisis de fuentes secundarias. Asimismo, los autores han establecido como punto inicial del libro la revisión de bibliografía referida a las fronteras del Perú priorizando tres temas como: “la soberanía y demarcación territorial, dinámicas urbanas y producción de ciudad y características económicas de las fronteras” (Dammert et al.,2017, p. 3-9).

A efectos de la presente tesis, se resalta el capítulo 2 el cual se centra en el estudio de lo que los autores denominan “ciudades fronterizas” (Dammert et al.,2017, p.63), entendidos como espacios en donde las interacciones territoriales son influenciadas por procesos que se dan a nivel local, nacional y global centrándose

en el estudio de tres casos como son la ciudad de Desaguadero en el caso de Perú y Bolivia, la frontera de Zarumilla y Aguas Verdes con Ecuador y la ciudad de Tacna con Arica.

Sumado a ello, también resulta importante el capítulo 3, el cual, entre otros, hace una descripción sobre la gestión fronteriza, desde su conceptualización hasta la parte normativa nacional e internacional sobre la materia haciendo énfasis en la normativa de la CAN así como en los actores que participan en el control fronterizo. Asimismo, en el acápite referido a la gestión de movilidad humana en las fronteras del país, los autores señalan las entidades estatales que se encuentran en los pasos de frontera y una descripción de los puestos de control fronterizos.

En esa línea, el libro resulta relevante, en particular los capítulos indicados anteriormente, por brindar mayor información sobre la gestión fronteriza, los actores involucrados, así como no solo los pasos de frontera regulares sino los pasos de frontera irregulares que se crean en base a los delitos transnacionales y tres casos de estudio que serán materia de análisis en la presente tesis al momento de explorar cómo se ha ido estableciendo y se gestionan dichos pasos de frontera en la actualidad.

Por otro lado, se encuentra el “Estudio sobre la gestión coordinada de fronteras” realizada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a través de su Secretaría (2012), la cual hace un análisis sobre la gestión coordinada de fronteras (GCF) desde el plano conceptual, nacional e internacional. Si bien el texto es un documento valioso para la tesis, resulta relevante darle énfasis al acápite referido a la GCF desde una perspectiva internacional, debido a que hace referencia a los puestos de controles fronterizos, brindando una serie de características distintivas de dichos puestos de control integrado, así como una propuesta normativa para garantizar su correcto funcionamiento, indicando diversos casos para una mayor comprensión del tema.

Este documento resulta relevante para la presente tesis dado que el establecer criterios de los PdF nos lleva a analizar cómo se debería realizar una GCF

efectiva involucrando los actores nacionales como internacionales, tomando como referencia las características y las propuestas normativas sobre la materia.

1.2.Marco teórico, conceptual y normativo

1.2.1. Teorías que enmarcan la creación de pasos de frontera

1.2.1.1. Teoría Política de la Frontera

Respecto al marco teórico a utilizarse, se ha considerado distintos enfoques, siendo uno de ellos la teoría política en el establecimiento de fronteras. Sobre el particular, se tiene que al día de hoy el territorio de una entidad estatal está delimitado por una frontera, siendo una categoría política respecto de la cual surgen discrepancia sobre su gestión al vincularlo con temas de movilidad humana (Zapata-Barrero, 2012). Dicho autor también señala que la frontera como categoría política cuenta con tres propiedades como (i) institución política primaria, (ii) como un proceso y (iii) con una noción funcional (Zapata-Barrero, 2012), las cuales se explicarán a continuación.

Respecto a la primera propiedad, es decir, ser una institución, el autor señala tres tesis que la sustentan. La primera referida a la tesis histórica que entiende a la frontera como una categoría que se debe analizar bajo su propia biografía, la segunda tesis que es la de la estabilidad, señala que la frontera es una institución-límite que tiene el carácter de una institución primaria al ser independiente de otras, y como tercera tesis se encuentra que la frontera es no-democrática porque son el resultado de decisiones no democráticas (Zapata-Barrero, 2012).

Con relación a la segunda propiedad, al hablar de frontera como proceso, se hace referencia a uno de fronterización, proceso en el que nacen y fortalecen identidades separadas que se dan por el mantenimiento y variaciones en la frontera. En ese sentido, siendo una institución que tiene variaciones que deben ser reguladas con relación a la circulación de mercancías y personas, se habla de fronteras abiertas y cerradas así como una normativa respecto al control de los flujos (Zapata-Barrero, 2012).

Finalmente, respecto a la tercera propiedad, la funcionalidad se refiere a la frontera en el marco de seguridad y protección en una categorización política donde

se da mayor énfasis a las funciones que cumpliría (Zapata-Barrero, 2012). Lo descrito anteriormente si bien se enfoca en frontera, permite extrapolar ese análisis a lo que es un paso de frontera ya que busca vincular dos espacios geográficos, en este caso, entre el Perú y sus países vecinos, lo cual nos permite entender la noción desde el punto de vista de teoría política al momento de fijarlos.

1.2.1.2. Teoría del liberalismo

Para efectos del tema tratado en esta tesis se ha decidido utilizar la teoría del liberalismo. Al respecto, en palabras de Mingst, K., Mckibben, H. & Arreguín-Toft, I. (2019), los teóricos liberales sostienen que los intercambios y el libre comercio genera interdependencia entre los Estados, en el convencimiento de que los seres humanos son inherentemente sociales lo cual puede derivar a desarrollar instituciones capaces de garantizar y promover una mejora en el bienestar de la humanidad.

Al respecto, los PdF se establecen en base a las negociaciones que se da entre el Perú con un país vecino a fin de controlar la circulación de bienes, personal, capitales, entre otros, lo que trae como consecuencia, normalmente, un fuerte componente de cooperación a fin de proveer información entre ambos estados, reducir costos de transacción en actividades comerciales, industriales, sociales y culturales, por nombrar algunas, que permiten una interdependencia no solo económica sino de otros elementos que evitan que se generen tensiones entre ambos países.

1.2.1.3. Teoría del constructivismo

Por otro lado, se tiene la teoría constructivista basada en la atención en el papel de las normas y las identidades, cuyos conceptos se dan a través de la interacción social. Estas identidades pueden tener puntos en común compartiendo características e ideales afines, por lo que las creencias determinan el comportamiento y los intereses de los Estados (Mingst et al., 2019).

En esa línea, se puede señalar que los intereses de los Estados están intrincados con la estructura social, ello se observa por ejemplo en las dinámicas sociales que se da entre el Perú y sus países vecinos que buscan dar respuesta de

manera conjunta a las asimetrías que se encuentran en sus zonas fronterizas, lo cual de alguna forma influye también en la habilitación de PdF formales.

1.2.1.4. Enfoques en base a la geografía y las ciencias sociales

Lo anterior permite incorporar dos enfoques que permitirán darle un mayor contenido a la tesis, una de ellas que es la referida a la Política, Práctica y Percepción la cual entiende que las instituciones jurídicas son el resultado de la práctica social lo cual busca que se garantice la integridad del territorio de un Estado (Tapia, 2017).

Por otro lado, se tiene también la influencia de la geografía y las ciencias sociales, ya que se enfoca en la potencialidad en recursos aprovechables; en los habitantes de las zonas de frontera, sus actividades económicas y sociales, lo cual enfatiza cómo en las zonas de frontera coexisten actores que habitan y que cuentan con posiciones asimétricas en su mayoría (Tapia, 2017).

1.2.2. Base normativa

1.2.2.1. Normativa internacional

1.2.2.1.1. Decisiones de la Comunidad Andina

En el marco jurídico comunitario, se tiene la Decisión 459, la cual crea la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (PCID), la Decisión 502 que adopta los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) y la Decisión 837, la cual sustituye la Decisión 399 de la Comisión de la Comunidad Andina sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera.

Respecto a la Decisión 459, publicada el 1 de junio de 1999 en la Gaceta Oficial, se establece los principios, lineamientos generales, objetivos, la institucionalidad y mecanismo de la PCIDF que busca fortalecer y consolidar el proceso que se realiza de integración subregional y regional. En ella, se destacan las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como escenarios fundamentales, las cuales se buscarán delimitar, diseñar e instrumentar a fin de atender a la necesidad de los distintos espacios territoriales (Decisión 459, 1999), tema que es materia de una Decisión posterior, la Decisión 501.

Como objetivos específicos se tiene que la PCID busca, entre otros, la facilitación de la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas mediante los pasos de frontera, a través del trabajo comunitario respecto a infraestructura, aduanas, migraciones así como armonizar las normas y legislaciones de los países que conforman la CAN (Decisión 459, 1999). Cabe señalar que en esta Decisión no se realiza una conceptualización de lo que se entiende por PdF, no obstante resalta que es la vía donde se realiza la circulación de bienes, personas, entre otros.

Sobre el particular, la PCID, de acuerdo a su artículo quinto, la dirige el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y cuenta con el consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas así como de los órganos comunitarios. De igual modo, la Decisión crea un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), el cual se coordina por los Ministerios de Relaciones Exteriores haciendo la Secretaría General de la CAN las veces de Secretaría del Grupo. Cabe destacar que el GANIDF tiene el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el BID y la la Corporación Andina de Fomento (Decisión 459, 1999).

Con relación a la Decisión 502, publicada el 28 de junio de 2001 en la Gaceta Oficial, se puede observar que uno de los considerandos señala la importancia que en los pasos de frontera de los países Miembros exista procedimientos administrativos y operacionales que tengan como características ser únicos y simultáneos a fin de facilitar y simplificar el flujo de personas, mercancías y vehículos complementando lo que se realiza desde los Centros Nacionales de Atención en Frontera. Ello como respuesta al aumento que la competitividad en el comercio de bienes y servicios a niveles regionales y subregionales se iba generando (Decisión 502, 2001).

Es así que se decide regular un régimen para los CEBAF los cuales son definidos en dicha normativa comunitaria como:

El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o dos Países Miembros colindantes, aleñado a un paso de

frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario (Comunidad Andina, 2001, p. 2).

Asimismo, en dicha norma se precisa que el CEBAF puede encontrarse a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro o hacia un tercero.

En esa línea, la Decisión establece una definición de PdF la cual indica que es “el lugar de vinculación por carretera entre el País de Salida y el País de Entrada, convenido y habilitado por éstos para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos” (Decisión 502, 2001, p. 2).

De igual modo, entre sus objetivos específicos resulta importante señalar es facilitar el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos que transitan por los pasos de fronteras para lo cual se busca promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera (Decisión 502, 2001). Para ello, como otro de los objetivos se encuentra, el implementar un sistema que sea no solo eficiente sino también integrado respecto a la gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera (Decisión 502, 2001).

Entre otros puntos, la Decisión habla de la autonomía que tienen los Países Miembros de establecer los CEBAF que consideren pertinentes pero tomando en consideración las características y peculiaridades de sus pasos de frontera a través de Acuerdos Específicos. En ese sentido, precisa las materias que deberán contener dichos Acuerdos así como las instalaciones mínimas que se recomiendan del CEBAF, la forma y alternativas para financiar los estudios, construcción de las instalaciones, adquisición de equipos y mobiliario del CEBAF.

Finalmente, otra norma que se considera relevante para la presente tesis es la Decisión 837, publicada el 29 de abril de 2019 en la Gaceta Oficial, la cual forma parte de la normativa sobre transporte internacional de mercancías por carretera. En ella, se indican las condiciones sobre ese tipo de servicio entre los países miembros de la CAN (Decisión 837, 2019).

Al respecto, cabe señalar que la Decisión “establece las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países Miembros” (Decisión 837, 2019, p. 6), por lo que regula las condiciones, autorizaciones, sobre las habilitaciones y registro de vehículos y unidades de carga, de aspectos migratorios, actores competentes, entre otros temas referidos al transporte.

Dentro de ella, se debe resaltar las definiciones que establece, toda vez que no utiliza el término de pasos de frontera, como lo hace la Decisión 502, ya que en esta Decisión se indica el concepto de “cruce de fronteras” (Decisión 837, 2019, p.3), entendido como “el paso habilitado por los Países Miembros en su frontera común para la circulación de personas, mercancías y vehículos” (Decisión 837, 2019, p. 3). En esa línea, al hablar de los CENAF o CEBAF, las define como la infraestructura que se encuentra en los alrededores de los cruces de frontera habilitados donde se ubican las autoridades nacionales de control relativas al acceso de mercancías, vehículos y personas (Decisión 837, 2019), es decir que en base a esta Decisión se podría señalar que un paso de frontera es un concepto equivalente a un cruce de fronteras.

Sumado a ello, es relevante mencionar que la Decisión indica tres entidades, en el caso peruano, como los organismos nacionales competentes que son el MTC, SUNAT y Migraciones, lo cual permite tener una visión mayor sobre los actores que participan en estos procesos. Adicionalmente, la norma habla de las mesas de trabajo binacionales sobre la materia de transportes, siendo uno de sus objetivos brindar recomendaciones sobre los aspectos de los pasos de frontera que inciden en la problemática del transporte de mercancías a nivel internacional (Decisión 837, 2019).

1.2.2.1.2. Otras normas de carácter internacional

En el plano internacional, pero externo al espacio comunitario, se encuentra el Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), el

cual fue suscrito, en el marco del ALADI, el 1 de enero de 1990 por Perú y posteriormente aprobado mediante el Decreto Supremo N° 028-91-TC¹.

En ella se encuentran artículos que hacen mención sobre los PdF pero bajo el término de “pasos habilitados” (ALADI, 1990). En el artículo 6° indica que los vehículos del territorios de los países que son signatarios de dicho acuerdo, la entrada y salida de los vehículos de sus territorios se autorizará mediante los pasos habilitados (ATIT, 1990). En esa línea, el artículo 30° señala que los países acordarán qué rutas y terminales deberán utilizarse dentro de sus territorios y en los pasos que habiliten (ATIT, 1990).

Asimismo, como Anexo I al hablar de los aspectos aduaneros, se encuentra la definición de “aduana de paso de frontera” (ATIT, 1990, p.28), entendida como “la aduana de un país por la cual ingresa o sale del país una unidad de transporte en el curso de una operación TAI” (ATIT, 1990, p. 28), asimismo se establece las formalidades, las obligaciones de este tipo de aduanas y otras obligaciones relativas a ello.

En consideración de lo anterior, si bien la normativa no hace una conceptualización de un paso habilitado, por las funciones que cumple, de acuerdo a la normativa ATIT, se puede indicar que sería lo mismo que un “paso de frontera” en la Comunidad Andina, esto es, ser el lugar habilitado por los estados signatarios donde se da la autorización para la salida de un país y el ingreso al país limítrofe de vehículos, su tripulación y mercancías.

1.2.2.2. Normativa e instrumentos del Perú

1.2.2.2.1. Constitución del Perú

En el plano doméstico, la Constitución de manera expresa hace mención al tema fronterizo. Es así que, en el artículo 44° indica como deberes del Estado, entre otros, “establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración,

¹ El Decreto Supremo fue publicado en el diario Oficial El Peruano el 27 de septiembre de 1991 y con entrada en vigor desde la fecha de publicación en el diario oficial y por una duración de cinco (5) años prorrogables por períodos idénticos de tiempo en base al artículo 61 del ATIT.

particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior” (Constitución Política, 1993), de lo cual se desprende la importancia que tienen las zonas fronterizas y cómo ello debe ser coherente con la política exterior del país.

En esa línea, cuando hablamos de actores involucrados en la política exterior del país, podemos observar que en la Carta Magna se indica una de las atribuciones del Presidente de la República es la dirección de la política exterior y de las relaciones internacionales así como celebrar y ratificar tratados, de acuerdo al inciso 11 del artículo 118°.

Por otro lado, el artículo 166° indica que la PNP tiene como una de sus finalidades el vigilar y controlar las fronteras, lo cual permite tener una aproximación a uno de los actores involucrados en los PdF. Finalmente, se hace mención a las municipalidades de frontera las cuales, de acuerdo al artículo 198° tienen un régimen jurídico especial de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades.

1.2.2.2.2. Acuerdo Nacional

Desde el año 2002, mediante el Acta de suscripción del Acuerdo Nacional fuerzas de organizaciones políticas, religiosas, sociedad civil y del Gobierno establecieron un conjunto de Políticas de Estados que “proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común” (Acuerdo Nacional, 2021). Dentro de ellas, es importante señalar algunas que permitan comprender la importancia que se le da al tema fronterizo y la vinculación territorial con los países vecinos.

En esa línea, se debe señalar la Política de Estado 6, la cual hace referencia a la “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” (Acuerdo Nacional, 2012). Dicha política establece dentro de las acciones a desarrollar, el brindar impulso de manera activa al desarrollo sostenible de las regiones fronterizas y la integración con espacios que sean similares de los países vecinos.

Sumado a ello, encontramos la Política de Estado 34, la cual se enfoca en la Política de Ordenamiento y gestión territorial, la cual desarrolla como parte de sus acciones el desarrollo de las zonas de frontera a fin de integrarlas a las dinámicas socioeconómicas del país como de los países limítrofes de esta.

1.2.2.2.3. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN)

El PEDN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 095-2022-PCM y actualizado mediante Decreto Supremo N° 103-2023-PCM, fue formulado con el objetivo de orientar el accionar del Estado e involucra a actores del gobierno central, regional y local, gremios empresariales, el empresariado y la academia (CEPLAN, 2023), el cual busca promover el desarrollo del país. En ese sentido, el PEDN es un instrumento de planeamiento estratégico relevante para analizar a fin de entender cómo el tema de fronteras resulta vital hacia la proyección del país al 2050.

Al respecto, uno de los sub acápites del capítulo VI sobre la situación actual del Perú en el año 2021, dedica un análisis a la población de frontera, donde se hace énfasis en la gestión fronteriza a fin de que se oriente el desarrollo, integración y garantías para mejorar de la calidad de vida de las poblaciones (CEPLAN, 2023).

1.2.2.2.4. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

Mediante la Ley N° 29158² y modificatorias se aprobó la LOPE cuyo objeto, de acuerdo al artículo 1°, es establecer las competencias, funciones, principios y normas que rigen el Poder Ejecutivo. Al respecto, el artículo 4° establece como competencias exclusivas, entre otras, el diseñar y supervisar políticas de manera nacional y sectorial siendo obligatorio para todos los niveles de gobierno así como ejercer las funciones y atribuciones que corresponden, entre otras, a relaciones exteriores y al orden interno, Policía Nacional del Perú y de Fronteras. En ese sentido, mediante la LOPE queda de manera más clara las competencias que desde el Ejecutivo se tiene en materia de política exterior como en seguridad.

² Publicado en el Diario Oficial el Peruano con fecha 20 de diciembre de 2007.

1.2.2.2.5. Ley General de Aduanas (LGA)

La Ley General de Aduanas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1053³ y modificatorias, tiene como objeto, de acuerdo a su artículo 1°, regular la relación jurídica entre la SUNAT y las personas, tanto naturales como jurídicas, que participan del ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, hacia y desde, el territorio aduanero (Decreto Legislativo N° 1053, 2008).

En ese sentido, como se apreciará más adelante, uno de los actores relevantes en materia de PdF es SUNAT por lo que la presente norma permite comprender mejor las competencias que esta tiene en materia aduanera y a partir de ello cómo puede articular con el MRE. Al respecto, la LGA establece en su artículo 2° la figura de “territorio aduanero” el cual se aplica la legislación aduanera, en ella se precisa que sus fronteras son coincidentes con las del territorio nacional.

Asimismo establece en el artículo 100° como “lugares habilitados” (D.L. N° 1053, 2008) a aquellos espacios que se autorizan dentro del territorio aduanero para el ingreso y salida tanto de transportes, mercancías y personas, entendiéndose también a los centros de atención en frontera en los cuales la autoridad aduanera ejerce su potestad (D.L. N° 1053, 2008).

1.2.2.2.6. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (LMDIF) y su Reglamento

La Ley N° 29778⁴ constituye la LMDIF la cual tiene como objeto definir los espacios de frontera así como la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas (PNDIF), la cual es parte de la Política Exterior del país. Dentro de sus lineamientos definidos en el artículo 5° podemos encontrar, entre otros, establecer las bases a fin de promover de manera intersectorial la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera, así como orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la política exterior, promover condiciones que incentiven la inversión en las zonas de frontera y afianzar la presencia del Estado en las zonas

³ Publicado en el Diario Oficial el Peruano con fecha 27 de junio de 2008.

⁴ Publicado en el Diario Oficial el Peruano con fecha 27 de julio de 2011.

de frontera así como el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos que se encuentran en ellas (Ley N° 29778, 2012).

Asimismo la norma establece el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADEF), el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) cuya Presidencia y secretaría ejecutiva la ejerce el MRE y sobre los Comités regionales, provinciales y distritales de desarrollo de fronteras e integración fronteriza.

Por su lado el Reglamento de la Ley N° 29778 aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2013-RE⁵ y modificatorias, tiene como objeto regular la finalidad, organización y funciones del SINADIF así como los mecanismos para la promoción del desarrollo de manera sostenible de las fronteras e integración fronteriza como política de Estado.

En dicho Reglamento se puede apreciar una aproximación a la definición de pasos de frontera, la cual es concordante con la Decisión N° 502 de la CAN. Así pues el literal m) del artículo 2° señala que un paso de frontera es “lugar habilitado por las autoridades nacionales competentes para el ingreso y salida del territorio nacional, por vía terrestre y fluvial, de personas, medios de transporte, bienes y mercancías” (Decreto Supremo N° 017-2013-RE, 2013).

Asimismo, en el literal n) del artículo 2°, se hace mención a la Política Nacional de Pasos de Frontera la cual es:

Constituida por el conjunto de normas, procedimientos y acuerdos internacionales suscritos por el Perú con los países limítrofes, y debidamente perfeccionados según ley, orientados a facilitar el tránsito de entrada y salida de personas, medios de transporte, bienes y mercancías, por un lugar de la frontera común de dos o más países, el cual ha sido habilitado como paso de frontera para tal fin (DS 017-2013-RE, 2013).

Otro punto relevante dentro del Reglamento relativo a los PdFs es la primera disposición complementaria final en la cual se precisa que todo lo que se refiera a dichos pasos, entiéndase los planes, programas, proyectos y actividades forman

⁵ Publicado en el Diario Oficial el Peruano **con fecha** 3 de abril de 2013.

parte de la Política de Fronteras. Para ello, se debe tener presente, que dicha Política es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que forman parte del sector público e involucra la participación de los tres niveles de gobierno.

Finalmente, se debe resaltar el rol que se le otorga a las ODEs en el marco del SINADIF, ya que el artículo 35° señala que su participación es como órganos que brindan asesoría a los Comités Regionales y Provinciales de Fronteras así como órganos que representan a la Secretaría Ejecutiva con otros actores del sector privado y la sociedad civil (DS 017-2013-RE, 2013).

1.2.2.2.7. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas:

La PNDIF aprobada mediante Decreto Supremo N° 029-2018-RE⁶ busca lograr “una gestión articulada y descentralizada que permita el desarrollo socio económico e integración de las zonas de frontera peruanas considerando la protección de los derechos humanos de los ciudadanos de frontera” (PNDIF, 2018).

En esa línea, la Política realiza una radiografía actual sobre el estado de las zonas fronterizas, para lo cual se debe destacar su figura 8, la que hace referencia a las problemáticas de frontera indicando cuatro componentes como son: la inseguridad, las problemáticas sociales, las brechas que existen en servicios y bienes públicos debido a la falta de priorización de los gobiernos regionales y locales, entre otros y la ausencia de planificación ordenada en las zonas fronterizas. Este panorama permite entender mejor la realidad en la cual se ve inmensos espacios geográficos que posteriormente pueden ser ubicaciones en las que se habilite PdF o que ya en esa zona involucra un PdF establecido de manera formal.

Sumado a ello, si bien la Política se refiere al desarrollo e integración fronteriza, temas distintos pero complementarios a los PdF, se debe tener en cuenta que establece una serie de objetivos y lineamientos que permiten orientar y articular la actuación de los distintos actores estatales y que permite entender las acciones que se están llevando a cabo para lograr:

el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países

⁶ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 17 de junio de 2018.

límites 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 (Decreto Supremo N° 029-2018-RE, 2018, p.76).

Todo ello, permitirá entender también cómo mejorando el desarrollo e integración de las zonas de frontera es posible también tener PdF que sean eficientes y eficaces.

1.2.2.2.8. Regulación normativa sobre las Áreas Críticas de Frontera:

Mediante el D.S. N° 005-2018-RE⁷ se aprobó el Decreto Supremo que establece las acciones relativas al desarrollo sostenible e integración a fin de brindar atención prioritaria de las áreas críticas de frontera, que son calificadas como tales por las cuales el CONADIF.

Sobre el particular, el artículo 2° señala que las acciones que buscan priorizar la atención de las áreas críticas de frontera están orientadas a garantizar que exista conectividad y movilidad de la población, la implementación de infraestructura básica así como revertir las necesidades básicas insatisfechas y robustecer los sistemas productivos sostenibles de manera local (D.S. N° 005-2018-RE, 2018).

Por otro lado, el artículo 4° señala una serie de ministerios con sus dependencias y programas que procuran priorizar acciones de desarrollo e integración en las áreas críticas de frontera, lo cual permite visibilizar y entender qué actores tienen mayor incidencia sobre estos espacios de frontera.

Adicionalmente, la lectura de ambos artículos permite, para efectos de la tesis, comprender el alcance de la potenciación que se procura realizar en las áreas críticas de frontera y los actores que participan en ella para extrapolar ello en un potencial establecimiento de los PdF en esas zonas.

1.2.3. Pasos de frontera

⁷ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 21 de marzo de 2018.

1.2.3.1. Decreto Legislativo que establece las competencias para la implementación y gestión de los Centros de Atención en Frontera y su Reglamento:

Mediante Decreto Legislativo N° 1183⁸ se aprobó la Ley que establece las competencias referidas a los Centros de Atención en Frontera (“CAF”) ello a fin de “contribuir a la facilitación y control del flujo de personas, medios de transporte y mercancías por las fronteras” (D.L. N° 1183, 2015).

Al respecto en el literal a) del artículo 2° señala la definición de un paso de frontera el cual lo define como “lugar convenido, como resultado de negociaciones entre el MRE y su homólogo de cualquier otro país limítrofe, para habilitar en ellos el ingreso y salida legal del territorio nacional, de personas, medios de transporte y mercancías” (D.L. 1183, 2015). Asimismo, precisa la definición de los CAF y las entidades públicas que resultan competentes para el control fronterizo.

En esa línea, en el artículo 3°, el mismo que se ha modificado recientemente mediante el Decreto Legislativo N° 1648⁹, señala el rol que tiene el MRE sobre la materia al indicar que será quien realice los acuerdos bilaterales para habilitar los PdF mas ya no respecto a la coordinación con las demás entidades públicas que sean competentes de control fronterizo en el propósito de la determinación de infraestructura, equipo, mobiliario y otros factores que sean necesarios para el funcionamiento de los CAF dado que es una competencia que ahora recae en la SUNAT.

Por otro lado, se encuentra el Reglamento del D.L. N° 1183 aprobado mediante el Decreto Supremo N° 050-2016-EF¹⁰, el cual se encarga de regular las actividades relativas a la implementación y gestión de los CAF que se encuentran habilitados o se habilitarán (D.S. N° 050-2016-EF, 2016). Dentro de ella, se resalta lo señalado en el artículo 4° el cual establece una serie de entidades que participan en los CAF y permiten entender su aproximación en la gestión de los PdF, tales como SUNAT y Migraciones, por señalar algunas, así como la presencia de la PNP

⁸ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 12 de agosto de 2015.

⁹ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 13 de septiembre de 2024.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 20 de marzo de 2016.

a fin de garantizar el orden y la seguridad perimetral e interna de los CAF (D.S. N° 050-2016-EF, 2016).

Sumado a ello, se encuentra que el Reglamento mantiene como competencia del MRE la coordinación para la instalación y funcionamiento del CAF así como la temporalidad de la entrega de las instalaciones a SUNAT, las cuales deberá realizar una vez que termine la construcción y equipamiento del CAF. En ese sentido, se evidencia que no hay una armonización entre el D.L. 1183 y su Reglamento respecto a las competencias del MRE y SUNAT, no obstante, de acuerdo a la única disposición complementaria final del D.L. N° 1648, ello debería haberse modificado en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, situación que todavía no ha ocurrido a pesar de que se excedió dicho término.

1.2.3.2. Normativa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú:

1.2.3.2.1. Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Reglamento (ROF).

Mediante la Ley N° 29357¹¹ se establece la competencia del MRE así como las funciones que realiza. Al respecto, es relevante señalar lo que indica los numerales primero y sexto del artículo 5°. El numeral primero habla dentro de las funciones rectoras el “formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior” (Ley N° 29357, 2009) mientras que el sexto señala como funciones el participar en las negociaciones de aquellos que sea de naturaleza especializada coordinando con los sectores competentes.

Sumado a ello, dentro de las funciones específicas, destaca las señaladas en el numeral catorce y quince del artículo 6°. El numeral 14 señala que el MRE es el ente rector a los temas relativos a la integración fronteriza así como su participación en el SINADIF mientras que el numeral 15 señala las funciones del MRE de “formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes” (Ley N° 29357, 2009).

¹¹ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 13 de mayo de 2009.

En esa línea, el artículo 16° señala la coordinación que realiza el MRE con otros niveles de gobierno, dando énfasis en la política nacional de fronteras e integración fronteriza de manera concordante con la política exterior.

En concordancia con la LOF, se tiene el ROF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-2010-RE¹², el cual establece dentro de las funciones rectoras del MRE el participar en negociaciones de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes, tal como se señala en la LOF.

Como funciones específicas se encuentra el representar al Estado y participar en las negociaciones internacional que le competen, ser ente rector en temas relativos a la integración fronteriza, participar en el SINADIF, así como formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con distintos actores competentes. En el artículo 7° se encuentra dentro de las funciones del MRE el orienta, formular, dirigir, coordinar, determinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales a cargo.

La Dirección General de América (DGA) del MRE es responsable de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes y participar en las iniciativas orientadas al desarrollo de las regiones fronterizas en el ámbito de su competencia. Dentro de las funciones específicas se encuentra realizar acciones de política exterior relativos a los procesos de integración fronteriza con los países vecinos así como la coordinación con los sectores nacionales que se encuentren vinculados a favor del desarrollo de las regiones fronterizas. Sumado a ello, también se encuentra como función el coordinar con las autoridades nacionales que resulten competentes a fin de implementar acciones sobre el funcionamiento y la operatividad de los PdF, no obstante esta última función debería ser modificada tomando en consideración los cambios realizados al D.L. N° 1183.

¹² Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 18 de diciembre de 2010.

De acuerdo al ROF, dentro de la DGA se encuentra la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), la cual actúa como ente rector en los temas vinculados a la integración fronteriza y participa en el SINADEF, en coordinación con los sectores que lo integran.

Dentro de las funciones específicas de la DDF se puede apreciar que en el ROF se establecen varias vinculadas a los temas de regiones fronterizas, integración fronteriza, a la política nacional de fronteras e integración fronteriza las cuales deben ir acordes a la política exterior. Adicionalmente, se señala la importancia que tiene la dirección al asistir al Ministro y Viceministro del MRE en el ejercicio de sus funciones dentro del CONADIF, de igual modo apoya en el cumplimiento de las funciones de Secretaría Ejecutiva del referido Consejo Nacional. Por otro lado, la DDF se encarga de coordinar el Capítulo peruano del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador.

Otro punto que se debe destacar es el rol que tienen las ODEs, por un lado coordinan con la DDF sobre los lineamientos de política pertinentes a la participación de la sociedad civil, entidades internacionales y de cooperación técnica internacional relativos al desarrollo de las regiones de frontera. Por otro lado, el artículo 135° establece que estas oficinas son órganos desconcentrados que dependen del Despacho Viceministerial pero funcionalmente de la DDF, en ellas son responsables por impulsar la ejecución de la estrategia que se tiene sobre desarrollo fronterizo del Perú, entre otros.

1.2.3.2.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores (PESEM)

El PESEM busca recoger objetivos y acciones prioritarias para el MRE durante la temporalidad 2024-2030 a fin de que contribuyan con las metas establecidas en el PEDN al 2050. En esa línea, se determinaron dos objetivos base de los cuales corresponde enfocarse en el primero de ellos que es la de la proyección del Perú en el exterior. Al respecto, se busca potenciar la capacidad de negociación del Perú a fin de promover el desarrollo nacional y defender los intereses nacionales. Para tal fin, se establece una serie de estrategias que buscan promover una percepción positiva y que sea atractiva a nivel internacional, estableciendo un

marco de acciones como parte de las cuales se encuentra la de, fortalecer la presencia del país en las zonas de frontera.

Asimismo, en el PESEM se tiene un listado de variables que corresponde al sector Relaciones Exteriores analizar en la cual uno de sus componentes es el nivel de desarrollo de la población fronteriza. Al respecto, el acápite 12 está referido a los niveles de desarrollo de la población fronteriza, en el cual resalta que la mayoría de los distritos fronterizos experimentan disminuciones en la cantidad de habitantes así como deficiencias en áreas tales como la educación, salud y servicios básicos, lo cual se agrava con la pobreza y bajos ingresos que se tiene sumado a la percepción de inseguridad, por lo cual resalta la importancia de planificar el desarrollo territorial a fin de atender la realidad de las comunidades que se encuentran en la frontera.

Finalmente, en el PESEM realizan unas proyecciones sobre determinadas situaciones y cuál podría ser la respuesta ante dicha situación, por lo que en el PESEM se establece que ante el escenario de una crisis económica, el MRE podría implementar para evitar o aprovechar los impactos de esa crisis en el nivel de desarrollo de la población fronteriza. Para ello, como medidas se tiene el fortalecer el trabajo binacional mediante los mecanismos de integración, el CONADIF y los comités de desarrollo de fronteras e integración fronteriza en todos los niveles de gobierno, entre otros.

1.2.3.2.3. Plan Estratégico Institucional (PEI)

El Plan Estratégico Institucional sirve para orientar los lineamientos definidos a nivel sectorial, lo cual, a su vez, sirve como marco que orienta el Plan Operativo Institucional (POI), por ejemplo. En el caso del MRE se tiene el PEI por la temporalidad 2020-2026, en el cual se establece como acciones estratégicas sectoriales coadyuvar el desarrollo de manera sostenida de las poblaciones de frontera a través de los procesos de integración con los países fronterizos, así como realizar gabinetes ministeriales con los cinco países vecinos, además de colocar en funcionamiento los centros nacionales y binacionales de atención en frontera con los países limítrofes que tiene el Perú. No obstante, cabe señalar que las acciones

estratégicas indicadas en el PEI no guardan relación con el PESEM actual ya que tiene como base el PESEM 2015-2026.

1.2.3.2.4. Plan Operativo Institucional (POI)

El POI del MRE por el período 2024-2026 permite programar de manera multianual las actividades operativas e inversiones que el MRE deberá realizar a fin de implementar las acciones estratégicas institucionales y de alcanzar los objetivos estratégicos que se encuentran establecidos en el PEI 2020-2026. En la Declaratoria de la Política Institucional, el numeral 2 hace referencia a la ampliación de la cooperación e impulso del desarrollo e integración fronteriza teniendo como base el diálogo público y los gabinetes binacionales con los países vecinos del país. Dentro de las acciones operativas se encuentra la organización de gabinetes binacionales que se lleven a cabo con los países limítrofes, así como la gestión de la Secretaría Ejecutiva del CONADIF, de los proyectos que involucran inversión pública de centros de atención fronteriza, por nombrar algunos¹³. En ese sentido, se puede observar la importancia que se busca dar a los países limítrofes y con ello también reflexionar sobre el alcance que se pretende otorgar dar a los pasos de frontera.

1.2.3.2.5. Política Exterior Reforzada (PER)

El ex Ministro de Relaciones Exterior del Perú, Javier González-Olaechea, en noviembre de 2023 formuló lo que se tituló “Política Exterior Reforzada”, en la cual expresó los lineamientos de la política exterior, cooperación internacional y relaciones internacional que irían acorde a los objetivos estratégicos y las políticas de Estado.

En esa línea, se tiene como primer eje la Política exterior vecinal e integración fronteriza. En él señala la importancia que el país representa para los países de la región, dándole énfasis en sus vecinos a través de los distintos mecanismos regionales, subregionales y bilaterales existente así como los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales.

¹³ Tomar en consideración que debido a la modificación del D.L. 1183 los proyectos de inversión pública de centros de atención fronteriza ahora corresponden a la SUNAT y no al MRE.

Sumado a ello, se hace mención además de la presidencia cuyo cargo le corresponde al MRE en el CONADIF a fin de que se incorpore las zonas de frontera a los procesos de desarrollo nacional con los distintos niveles de gobierno. Asimismo, se hizo la precisión que Cancillería fortalecería los procesos de integración en las zonas de frontera con los países vecinos a través de los distintos mecanismos bilaterales existentes.

Capítulo 2: Metodología

En la actualidad, el Perú cuenta con catorce (14) pasos de frontera¹⁴ que tienen algún documento de creación o que funcionan como tales, los cuales están ubicados en los límites con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Al respecto, estos pasos de frontera se encuentran regulados tanto en normativa doméstica como internacional, tal como es el caso de las Decisiones 459 y 502 de la Comunidad Andina o el acuerdo marco bilateral entre Perú y Chile para el caso del paso de frontera Santa Rosa (Perú) – Chacalluta (Chile).

No obstante, de una revisión de la legislación se desprende que no existen criterios mínimos definidos para establecer un paso de frontera en un determinado espacio geográfico. Ello genera una incertidumbre jurídica que amerita ser analizada a fin de fijar criterios claros que el Perú debería tener en cuenta en los procesos de negociación. Sumado a ello se encuentra la diversidad de entidades públicas que tienen cierto nivel de competencia en las zonas de fronteras, las cuales son gestionadas en base a los lineamientos de cada entidad sin estar articulada o guiada por los lineamientos dados por la propia Cancillería del Perú, tal como es el caso de MIGRACIONES, SUNAT, PNP, SENASA, SERFOR, SANIPES, DIGESA y el Ministerio de Cultura, para lo cual se hace relevante un análisis y su impacto en el establecimiento de los pasos de frontera.

2.1. Tipo y diseño de la investigación:

El enfoque metodológico a utilizar en la presente tesis será de carácter cualitativo. Asimismo, tendrá un alcance exploratorio es decir, ir descubriendo los criterios de negociación a partir de la exploración del tema, dado que no hay criterios de negociación necesariamente claros y organizados en el caso peruano.

En ese sentido, se realizará un análisis comparativo al realizar estudios de casos de éxitos de pasos de frontera. Asimismo, se revisará la normativa y la costumbre internacional, entre otros, así como análisis de textos, utilización de fuentes documentales y entrevistas de carácter semi-estructuradas a distintos funcionarios tanto del MRE como de las entidades públicas vinculadas a las zonas

¹⁴ De acuerdo a la información brindada por DDF del MRE.

de frontera, a la que se suma la entrevista de consultores especialistas en la materia y a un representante la Asociación Nacional de Transporte Terrestre de Carga (ANATEC). En esa línea, se utilizará un método científico inductivo que permita que los casos particulares sean extrapolados a criterios generales que viabilicen darle un sustento normativo teórico.

Sumado a ello, dado que se busca establecer criterios que se encuentren codificados y por lo tanto cubran un vacío jurídico, se aplicará el método jurídico dogmático *lege ferenda*, el cual se refiere al análisis y propuestas que se realiza normativamente, puesto que la actual normativa no resulta suficiente. En esa línea, el diseño cualitativo a utilizar es el fundamentado dado que busca incorporar criterios normativos que antes no han existido.

2.2. Sujetos de Estudio

En concordancia con lo establecido con Hernández et al (2018) se debe delimitar la población que se estudiará a fin de generalizar los resultados, por lo tanto define a la población como “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones” (Hernández et al, 2018, p. 198). En esa línea, el autor señala que la muestra es un subgrupo de lo que se establece como población como conjunto definido. Dentro de estas muestras se realizará una de carácter no probabilístico. Como señala Hernández et al (2018) en una muestra no probabilística, conocida como dirigida, el procedimiento de selección está orientado por las características de la investigación.

En ese sentido, los sujetos de estudio fueron seleccionados tomando en consideración su nivel de participación en el establecimiento de los PdF en el Perú, así como su nivel de especialización y conocimiento sobre la materia. Esta selección involucra a actores de índole nacional e internacional, incluyendo a la academia, el sector empresarial, organismos internacionales, diplomáticos y funcionarios públicos de otras entidades distintas al MRE que también participan en el establecimiento dichos pasos.

2.3. Herramientas de recojo de información y análisis

A fin de recoger la información y efectuar el análisis que servirán como base para realizar una propuesta de criterios de habilitación de pasos de frontera, se realizarán entrevistas y el análisis de los lineamientos, normativa doméstica e internacional, tanto del Perú como de los países vecinos, costumbre internacional y otras fuentes y herramientas jurídicas que permitan que los criterios que se establecerán permitan tener pasos de fronteras que sean viables.

Respecto a las entrevistas, se debe considerar como tal una reunión que sirve para intercambiar informaciones entre el entrevistador y el entrevistado (Hernández et al, 2018). Las cuales se realizarán de manera semiestructurada, esto es, en base a una guía de preguntas en las que la entrevistadora, en este caso, podrá introducir preguntas adicionales a fin de tener precisión o mayor información sobre lo que pueda señalar el entrevistado.

En ese sentido, las entrevistas buscarán analizar sobre los criterios que deben existir al momento de establecer pasos de frontera y de las experiencias que conozca sobre los pasos de frontera ya existentes. La guía de preguntas está conformada por dieciocho preguntas que responden a la variable de los pasos de frontera y a las categorías que son: integración y coordinación, infraestructura y funcionalidad, seguridad, movilidad y normativa sobre la materia.

2.3.1. Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada

Las entrevistas se realizaron de manera presencial o remota tomando en consideración las particularidades geográficas y de tiempo de las personas entrevistadas, las cuales tuvieron una duración de una hora aproximadamente y que se orientaron de la guía de preguntas la cual ha sido elaborada considerando las categorías sobre los pasos de frontera que se busca analizar a fin de proponer determinados criterios.

Al respecto, las entrevistas fueron de carácter semiestructuradas lo cual permitió un grado determinado de flexibilidad. Para mayor detalle, se procede a indicar las preguntas que se formularon a las personas entrevistadas:

- ¿Cuántos pasos de frontera conoce y las circunstancias y mecanismos con los que fueron creados?
- ¿Considera, de acuerdo a la Decisión N° 502 de la CAN, que es necesario para el funcionamiento efectivo de los pasos de frontera el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF?
- ¿Qué criterios conoce usted que se utilizan en otros países para establecer pasos de frontera y considera que pueden ser utilizados en el Perú?
- ¿Cuál considera que es el impacto del CEBAF en la habilitación de nuevas rutas y la incorporación de nuevos territorios a los intercambios en las zonas de frontera?
- ¿Ud. considera que los pasos de frontera son un factor importante para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas de frontera? ¿Cómo?
- ¿Qué actores, además de las entidades públicas nacionales considera importante sean tomadas en cuenta al momento de establecer los pasos de frontera?
- ¿Cómo se articulan las demás entidades involucradas con el Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de control en frontera a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?
- ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de atención al público a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?

- ¿Cómo debería articularse la seguridad en las zonas de frontera a fin de que el paso de frontera y sus inmediaciones sea efectivo y eficiente?
- ¿Cuál debería ser el escenario esperado de la potencial zona de frontera respecto a la seguridad a fin de que pueda ser considerado como un paso de frontera confiable?
- ¿Cuán importante considera como uno de los criterios para oficializar la creación de los pasos de frontera el nivel de movilidad de personas en la zona de fronteras?
- ¿En base a qué debería considerarse la movilidad de personas como criterio relevante?
- ¿Cuán importante considera como uno de los criterios el nivel de movilidad de mercancías en la zona de fronteras y en base a qué debería ser considerado un criterio?
- ¿Cómo la normativa comunitaria de la CAN ha ayudado a que el Perú pueda establecer pasos de fronteras?
- ¿Además de la normativa nacional e internacional que regula el establecimiento de pasos de frontera, cuáles otras, desde su experiencia, considera que deben tomarse en cuenta para desarrollar esta tesis?
- ¿Cómo considera que podría mejorar la normativa nacional a fin de mejorar la eficiencia de los pasos de frontera?
- Respecto a la modificación realizada mediante D.L. 1648 del 12.09.24 al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1183, decreto legislativo que aprueba la ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los centros de atención en frontera ¿qué opiniones tiene respecto a que ahora sea la SUNAT y no el MRE quien determine los requerimientos de

infraestructura, equipo, mobiliario, responsabilidad en el financiamiento y otros factores productivos en los CAF?

2.3.2. Ficha de Análisis Documental

Se ha considerado dentro del análisis, además de las entrevistas semi-estructuradas, la revisión de distintos documentos tales como normas tanto nacionales como internacionales, documentos emitidos por entidades públicas, acuerdos bilaterales, textos académicos, entre otros que permitan entender las categorías a analizar en la presente tesis y cómo ello puede traducirse en posibles criterios a ser aplicados al momento de negociar PdF.

Sumado a ello, se analizarán tres pasos de fronteras que existen en la actualidad y que servirán también para establecer una propuesta de criterios. Dentro de los pasos de frontera seleccionados para el análisis se tiene el de Santa Rosa - Chacalluta, frontera Perú-Chile, el Eje Vial 1 Perú - Ecuador (Huaquillas - Aguas Verdes), y Desaguadero (frontera altiplánica Perú-Bolivia), los cuales fueron seleccionados por su nivel de desarrollo.

Sobre los PdF indicados en el párrafo anterior, se revisarán distintas fuentes del derecho e instrumentos legales, por nombrar algunas tales como los acuerdos internacionales relativos a su establecimiento, informes y notas diplomáticas que sirven como base documentaria para poder comprender mejor los factores y criterios que consideraron en dichos pasos.

En ese sentido, para efectos de la presente tesis se trabajarán dos técnicas con instrumentos cuyos resultados se desarrollarán en el capítulo tercero:

Técnicas	Instrumentos
Análisis documental	Ficha de análisis documental
Entrevista a profundidad	Guía de preguntas para una entrevista semi-estructurada

Capítulo 3: Análisis de una propuesta de criterios mínimos

Una vez explicado el marco teórico y normativo así como la metodología a utilizar en la presente investigación, corresponde en este capítulo realizar la presentación y discusión de resultados en base a los documentos revisados y entrevistas realizadas.

En esa línea, este capítulo buscará brindar una aproximación preliminar, en base al concepto, casos de estudio y categorías sobre los PdF, a los criterios que la componen o que debería tenerse en consideración al momento de su negociación por parte del MRE.

3.1. Conceptualizar para entender ¿Qué se desprende de su definición?

Como se ha apreciado, el concepto de PdF que se tiene en el país radica en el D.L. 1183. No obstante, antes de hacer algunas anotaciones al respecto, se debe analizar cómo se ha conceptualizado desde el plano internacional para aterrizar en el plano doméstico y a partir de ello entender cómo se entiende un PdF así como las características que la revisten. Todo ello con el fin de comprender, desde su definición y funciones, qué potenciales criterios podrían considerarse.

Ahora bien, el término de PdF se señala en la normativa comunitaria sin definición propia hasta la Decisión 502. Como se indicó líneas arriba, la Decisión 459, por ejemplo, indica que la facilitación de la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios se da a través de los pasos de frontera. Con ello se tiene una aproximación a lo que sucede en estos pasos, por lo que se podría indicar que una de las funciones de un PdF es la circulación de lo indicado anteriormente.

Ahora bien, con la Decisión 502 de la CAN, se hace una definición en la que se debe destacar algunos elementos que permitirán entender qué es un PdF y qué debería considerarse, solo de su conceptualización. Dentro de su concepto se habla que un PdF es:

- i. Lugar de vinculación que se da por carretera: de aquí se puede desprender que se habla de transporte terrestre, lo cual se confirma en uno de los

objetivos específicos de la misma Decisión en el que se busca promover el transporte internacional por carretera de pasajeros y mercancías. Con ello esta Decisión no incluiría los PdF fluviales.

- ii. Involucra dos estados que convienen y habilitan el PdF: de aquí se desprende que el establecimiento de un PdF no es un acto unilateral sino en el que confluyen la voluntad de dos estados a través de los mecanismos que cuenta para establecer el PdF. La normativa CAN no señala una forma expresa de convenir y habilitar estos espacios dejando libertad a los estados para ello.
- iii. Realiza la circulación de bienes, mercancías, equipajes y vehículos: en los PdF como se observa y observará con las otras descripciones de su definición, siempre tiene la misma característica que es el flujo de determinados elementos que suelen ser personas, bienes, mercancías, equipajes y vehículos.

Lo anterior permite entender que un paso de frontera, si bien puede usar otro término como el de “cruce de fronteras” como en la Decisión 837 de la CAN, por sus propias funciones se puede entender que se refiere a un paso. Por ejemplo, la Decisión 837 habla de cruce de frontera como un paso habilitado por los países miembros en las fronteras que comparten a fin de que exista la circulación de personas, vehículos y mercancías (Comunidad Andina, 2019). Nuevamente aquí se dan los elementos de un PdF señalado anteriormente, con la diferencia que no se hace mención de que se trata de un espacio que se da por carretera, dando mayor amplitud en su descripción, incluso a lo que se podría considerar PdF fluviales.

En ese sentido, se podría señalar que para la CAN un PdF es aquel que: (i) Conviene y habilita por dos estados miembros, (ii) puede ser terrestre u otro espacio en el que comparten fronteras dichos países, (iii) su función es la circulación de determinados elementos como bienes, personas, mercancías, vehículos.

No obstante, sí sería importante ver la uniformidad del término PdF en todas las Decisiones de la CAN o en todo caso indicar con qué otros términos puede entender un PdF y bajo qué características a fin de que los Países Miembros tengan mayor armonización del concepto también al trasladarlo a su normativa doméstica.

Siguiendo con la normativa internacional se tiene el ATIT el cual habla del término de “pasos habilitados” en el que se define como territorios de los países signatarios para la entrada y salida de vehículos, nuevamente cumpliendo con algunas características que de la norma comunitaria se establecen.

En el marco de UNASUR, el texto académico de Gómez propone también una definición, el mismo que fue establecido por el GTE en el que cuenta con otras características adicionales a las que se indicaron en la norma comunitaria de los PdF como: (i) conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos y (ii) la existencia de controles impuestos por las autoridades nacionales.

Luego de ver brevemente cómo se conceptualizaba en algunos espacios el concepto de PdF, es importante aterrizar a la normativa nacional. Al respecto, antes del D.L. N° 1183, hubo una aproximación al concepto de PdF mediante el Reglamento de la Ley N° 29778, en el cual se indica que es un lugar que habilitan autoridades nacionales competentes a fin de que se de el ingreso y salida del territorio del país, sea terrestre o fluvial, de medios de transporte, personas, bienes y mercancías (DS 017-2013-RE, 2013). En este concepto no se precisa que será un convenio por otro Estado y solo se reduce a la habilitación que se realiza desde el plano doméstico.

En esa misma norma también se hace referencia a una Política Nacional de Pasos de Frontera en la que conceptualiza de una manera más vinculada a la Decisión N° 502 lo que es un PdF al indicar que es una frontera común de dos o más países orientados a facilitar el tránsito de entrada y salida de personas, medios de transporte, bienes y mercancías (DS 017-2013-RE, 2013). En ese sentido, se puede resaltar que dentro de la misma normativa no hay una definición consistente de lo que es un PdF, pero no ajena a lo que la Decisión 502 de la CAN establece.

Posteriormente a ello, se emite el D.L. 1183 el cual define a un PdF como: “lugar convenido, como resultado de negociaciones entre el MRE y su homólogo de cualquier otro país limítrofe, para habilitar en ellos el ingreso y salida legal del territorio nacional, de personas, medios de transporte y mercancías” (D.L. 1183,

2015). Este concepto mucho más acotado mantiene las características de lo que es un PdF en el marco de la normativa andina, haciendo la precisión de que será el MRE el encargado en la negociación.

Al respecto, en la normativa nacional se aprecia que no hay una armonización sobre una definición de PdF. No obstante, tiene las características de lo que la CAN puede describir a un PdF como tal mediante la Decisión 502 y otras de una interpretación integral de las mismas. Así pues, cabe señalar que, desde su concepto, se desprende que un PdF, es una zona en la que se realiza un control conjunto por dos países que han decidido establecer ese PdF como acto bilateral. Ello a fin de realizar una circulación de entrada y salida de personas, bienes, mercancías, transporte, entre otros, de manera legal, esto es, de manera regulada.

En ese sentido, habiéndose entendido las características fundamentales de los PdF, más allá de los conceptos y términos que no necesariamente se encuentran armonizados, permite continuar con el análisis a fin de poder brindar, preliminarmente, algunos criterios que deben considerarse al momento de negociar estos pasos.

3.2. Radiografía de tres pasos de frontera en el Perú ¿se puede encontrar homogeneidad?

Siguiendo con el análisis, para efectos de esta tesis se ha tenido a bien examinar tres pasos de frontera que por sus características pueden servir como una herramienta para entender cómo es que se establecieron los PdF, cómo es que funcionan y cuáles son los retos que afrontan a fin de que esas experiencias permitan dilucidar qué criterios conviene tomar en consideración al momento de establecer un PdF. Asimismo, evaluar qué criterios pueden ayudar a una mejor gestión de estos pasos.

Al respecto, se ha elaborado un cuadro comparativo entre tres PdF con los que cuenta el país. Para una mejor comprensión del cuadro, se procederá a analizar cada PdF de una manera breve para entender los distintos factores que influyeron e influyen sobre ellos a fin de determinar si es posible encontrar puntos convergentes que permitan tener una base de criterios mínimos en base a estos casos:

Tabla 1: Análisis de los pasos de frontera ubicados en Santa Rosa- Chacalluta (Chile), Huaquillas- Aguas Verdes (Ecuador) y Desaguadero (Bolivia):

Pasos de frontera							
Nº	Paso de frontera	País vecino	Documentos constitutivos	Tipo de control fronterizo	Documentos constitutivos/regulación del Control Fronterizo	Sistema Integrado	Características encontradas
1	Santa Rosa - Chacalluta	Chile	No se ha encontrado. PdF establecido sobre bases históricas.	Complejos en cada parte de la frontera de Chile y Perú. Similar a un CEBAF de doble cabecera.	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 suscrito el 19 de enero de 2011.	Sólo hay control integrado de personas	(i) Intercambio debido a la interdependencia y complementariedad económica (ii) busca fomentar el tránsito de personas, equipajes, vehículos y mercancías, (iii) actores peruanos involucrados: MRE, SUNAT, MININTER, SENASA, PNP, MINSA, MIDAGRI e ITP, (iv) control integrado, (v) territorio circulatorio.
2	Huaquillas - Aguas Verdes	Ecuador	Acuerdo de Paz Peruano-Ecuatoriano de 1998	CEBAF de doble cabecera (marco CAN)	Acordado mediante Notas Reversales No. 17885/GM/SALC/DRVS del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y RE (DDF) N° 6-12/99 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, más un Acuerdo Específico, todos de fecha 27 de octubre de 2011.	Sólo hay control integrado de personas	(i) Asimetrías complementarias, (ii) tránsito de personas, vehículos y bienes (iii) actores peruanos involucrados: MRE, SUNAT, DIGEMIN, SENASA e ITP.
3	Desaguadero	Bolivia	No se ha encontrado. PdF establecido sobre bases históricas.	CEBAF de única cabecera (marco CAN)	"Acuerdo Específico Bolivia-Perú para el CEBAF Desaguadero", y se aprobó el "Reglamento de Organización y Funciones de la Junta de Administradores del Centro Binacional de Atención en frontera (CEBAF) de Desaguadero". Publicados en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1196.	No existe control integrado para las personas, ni mercancías y los vehículos que las transportan.	(i) Asimetrías complementarias, (ii) componente social relevante (promueve el comercio), (iii) busca promover la circulación de personas, equipajes, mercancías y transporte, (iv) actores involucrados por Perú: SUNAT, MIGRACIONES y SENASA (v) problemas de potenciales procesos de turgurización, (vi) problemas de seguridad como contrabando muy marcado.

Elaboración propia en base a la información extraída de la DDF del MRE.

Para empezar, se tiene el PdF que compartimos con Chile referido a Santa Rosa (por el lado peruano en Tacna) y Chacalluta (por el lado chileno en Arica). Al respecto, si bien no se cuenta con un documento específico donde se haya establecido el PdF entre estas dos zonas, se debe resaltar que el Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera Habilitados entre la República de Chile y la República del Perú suscrito el 19 de enero de 2011¹⁵ en la parte considerativa se indica que en la “V Reunión del Comité de Frontera Perú-Chile ambos Estados establecieron un Grupo de Trabajo Binacional encargado de estudiar un futuro acuerdo para establecer un control integrado en el paso de frontera Concordia, entre los complejos Chacalluta y Santa Rosa” (Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera Habilitados, 2011).

En esa línea, el mismo acuerdo indica que es el paso de frontera Concordia el que conecta los complejos Chacalluta y Santa Rosa por lo que de manera expresa se puede entender, la manifestación de voluntad reflejada en el acuerdo, en el que ambos Estados reconocen dicho PdF como un PdF formal. Asimismo, la norma bajo análisis establece en su artículo 3° que con el objetivo de “agilizar y simplificar los procedimientos de control fronterizo, el tránsito internacional de personas, equipajes, vehículos y mercancías será controlado únicamente al ingresar al territorio del País Sede en la respectiva área de control integrado del CCIF, por las autoridades de ambos países” (Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera Habilitados, 2011).

Al respecto, como se observa del cuadro lo que se tiene bajo la conceptualización entre Perú y Chile respecto al nombre de la infraestructura que reviste a los PdF no son llamados CEBAF al no formar parte de la normativa andina, sino llamados CCIF. No obstante, como se lee en el artículo 3 tendría una estructura similar a la de un CEBAF con doble cabecera. Es decir, son dos centros de control (del lado peruano y chileno) que realizan el control integrado de personas, equipajes, vehículos y mercancías por una sola vez. Sumado a ello, se indica que los CCIF tendrán funciones de control, orden y seguridad estableciendo

¹⁵ Aprobado en el caso peruano mediante la Resolución Legislativa N° 30107 publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de noviembre de 2013.

una serie de actores nacionales competentes sobre el tema. En el caso peruano son: SUNAT, GIMENIN del MINITER, SENASA, PNP, MINSA, DGFFS del MIDRAGRI y el ITP.

Por otro lado, de dicho acuerdo se desprende un órgano que es el Comité de Frontera Perú-Chile. Al respecto, el 10 de junio de 1999, en Lima se suscribió el acta de constitución del Comité de Frontera entre la República del Perú y la República del Chile, el cual consistía en un foro bilateral en el que se trataban temas de interés para ambos países en el área fronteriza a fin de promover el desarrollo e integración en dicha área. Asimismo, se encargaba en formar y recomendar medidas a fin de agilizar la circulación de personas, mercancías y vehículos mediante la frontera común, esto es, lo que ya líneas arriba hemos indicado vendría a ser la función primaria de un PdF.

El 15 de noviembre de 2012, se suscribió el Acta de Aprobación del Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) entre la República del Perú y la República de Chile, mediante el cual se estableció que en su artículo 2° que el CIDF reemplazaría al Comité de Fronteras y que tendrá como área geográfica bajo su responsabilidad “la Región Tacna en el Perú y la Región de Arica y Parinacota en Chile” (Acta de Aprobación del Reglamento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre la República del Perú y la República de Chile, 2012).

En su artículo 3° dentro de las funciones del CIDF se debe resaltar tres que son importantes para el presente análisis: (i) coordinar, formular y recomendar medidas y procedimientos eficaces a fin de agilizar la circulación de personas, vehículos y mercancías en la frontera común, (ii) promover sistemas de control integrado en los PdF que se habiliten en ambos países y (iii) que se impulse la construcción de infraestructura vial y de control en la frontera de manera adecuada.

Ahora bien, otro elemento interesante bajo análisis de este PdF son las dinámicas que se dan en el paso fronterizo, al respecto tanto Tapia (2017) como Dammert et al. (2017) hacen un análisis que permite entender mejor las motivaciones de los flujos que se dan ese espacio. Sobre el particular, de ambas

lecturas se puede desprender lo siguiente: (i) no existe una intención de permanencia en el país de destino, (ii) existe un intenso intercambio de personas y bienes, (iii) los fines por los que las personas transitan de ingreso y salida difieren entre Perú y Chile, (iv) existe un nivel de interdependencia y complementariedad.

En ese sentido, se procederá a explicar brevemente cada características de este PdF que nos permita entender mejor como determinados factores, más allá de los normativos, también impactan en el establecimiento y funcionamiento de estos pasos fronterizos. Como se procederá a explicar, los cuatro puntos señalados anteriormente se encuentran interconectados debido a que ese nivel de interdependencia y complementariedad (Tapia, 2017) hace que estemos ante la figura de un “territorio circulatorio” el cual se da un flujo de ingreso y salida constante que no implica una intención de permanencia en uno u otro lado de la frontera.

Como indica Tapia (2017) y Dammet et al (2017), la movilización de Arica a Tacna responde a fines de turismo, ocio, comerciales y médicos mientras que del lado de Tacna a Arica responde más a cuestiones laborales al tener sueldos más atractivos en ese lado y al comercio por existir productos más baratos. Todo ello, nos demuestra el importante flujo de bienes y personas que se da en dicho PdF nuevamente resaltando la función primaria de los pasos de frontera. Es así pues que se aprovecha por ambos países respecto a “las ventajas de los cruces fronterizos” (Tapia, 2017, p.118) por lo que Tacna “está conectada a través de intensos flujos de personas y bienes” (Dammert et al, 2017, p. 93) con Arica.

En el caso del PdF Aguas Verdes – Huaquillas se puede señalar que sí cuenta, a diferencia del caso chileno y boliviano, con documentos que permiten señalar el establecimiento expreso por ambos estados del paso de frontera. Al respecto, en el artículo 14 del Acuerdo Amplio Peruano - Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad se reconoce la existencia de este paso de frontera, incluyendo el artículo 15 en el que se establece que se construirá un CENAF en dicho paso fronterizo.

Al respecto, debe mencionarse que como Anexo N° 2 se tiene el Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves en el que se regula su tránsito y en los puestos en los que se realizará dicho control como es el caso de los CENAF. Como parte del Apéndice A del Anexo N° 2 se tiene una serie de definiciones en las que se encuentra el de PdF describiéndola como “lugar habilitado por las autoridades nacionales competentes para el ingreso y salida al territorio de la otra parte, por vía terrestre y fluvial, de personas, vehículos, embarcaciones, animales y mercancías” (Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, 1998).

Asimismo, como Anexo N° 5 se encuentran los Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, teniendo como uno de los acápites el A.3 referido a Interconexión Vial en el que se establecieron cinco ejes viales de prioridad, siendo uno de ellos el Eje Vial N° 1 que conectaba Guayaquil, Machala, Huaquillas, Aguas Verdes, Tumbes y Piura. Por otro lado, se encuentran en el Anexo N° 5 los Programas Nacionales Peruano y Ecuatoriano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en las Regiones Fronterizas cuyo literal B.1 hace referencia a los Centros Nacionales de Atención en Frontera y habla del contexto de tránsito de personas, vehículos y bienes entre ambos países que se realiza a través del PdF que cruza el Puente Internacional (el mismo que está sobre el Canal de Zarumilla) que conecta Aguas Verdes (Tumbes, Perú) y Huaquillas (Machala, Ecuador).

Sumado a ello, se encuentra la Resolución N° 1454 publicada en la Gaceta Oficial de la CAN el 10 de febrero de 2012, en la que se encuentra el Acuerdo Específico Binacional Ecuador-Perú para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera, Eje Vial No. 1. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador mediante Nota N° 17885/GM/SALC/DRVS y por el lado peruano mediante Nota RE (DDF) N° 6-12/99 ambos de fecha 27 de octubre de 2011, ratificaron el acuerdo el cual entró en vigor desde esa fecha.

Sobre el particular, el Acuerdo Específico estableció como PdF habilitado “el lugar de vinculación terrestre constituido por el Puente Internacional de la Paz, entre la República del Ecuador y la República de Perú reconocido como tal por ellas, para la entrada y salida formal de personas, equipajes, mercancías y vehículos” (Acuerdo Específico Binacional Ecuador-Perú para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera, Eje Vial No. 1, 2011). Asimismo, en el artículo 2º se estableció como objeto poder establecer los mecanismos de funcionamiento referidos en el área de control integrado respecto al paso fronterizo Eje Vial N° 1.

Asimismo, como se aprecia del cuadro, el Acuerdo estableció que cada país tendría un CEBAF (doble cabecera) en el que se brindará el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos así como la prestación de servicios complementarios al usuario. Adicionalmente, estableció en el artículo 4º los organismos competentes de cada país, por lo que en el caso peruano se encuentran: SUNAT, DIGEMIN, SENASA e ITP. Asimismo, en su artículo 5º se indica que los servicios ofrecidos en el CEBAF serán prestados las 24 horas del día. Y con relación a la seguridad, se precisa en el artículo 41º que las policías nacionales de ambos países se encargarán del orden público y de la seguridad ciudadana tanto de manera interna como perimetral en el CEBAF de cada país.

Ahora bien, sobre las características de este PdF resulta importante señalar la descripción de Dammert sobre este paso de frontera en el que indica que “las asimetrías complementarias son las que han propiciado el desarrollo de redes y estrategias para el intercambio de ciertos bienes, muchos de los cuales son transportados y comercializados de manera informal o ilegal” (Dammert et al, 2017, p.85). De lo anterior, se desprende que si bien existe un control el espacio ha permitido que haya movimientos que quieren excluirse de los mecanismos formales de control promoviendo intercambios ilegales.

En esa línea, la realidad indicada en el punto anterior guardaría relación por lo manifestado por algunos entrevistados como el especialista Tapia al señalar que la construcción del primer CEBAF en el marco de CAN con relación al de Aguas Verdes-Huaquillas buscó ser un ejemplo de la aplicación de control integrado

tomando en consideración de que la existencia de los CENAF que cada país tenía no resultaban suficientes para responder la demanda en el flujo elevado de vehículos, personas y mercancías. No obstante, un reto que todavía presenta el CEBAF es que no resulta ser integrado al cien por ciento y por ello se podría indicar que para algunos resulta menos competitivo promover el mercado de bienes, por ejemplo, a través del CEBAF que por los pasos de frontera irregulares.

En el caso boliviano, de acuerdo a lo investigado en el MRE, no se cuenta con un documento expreso del establecimiento del PdF Desaguadero, no obstante, de acuerdo a Arraya (2022) este espacio cuenta con una relevancia histórica entre ambos países:

Desaguadero constituye un paso de frontera clave para la historia de Bolivia y es además el escenario de diferentes episodios significativos para la historia independentista y republicana. Su ubicación, geoestratégica hasta la actualidad, le permite ser punto de referencia limítrofe y paso de frontera central: el más concurrido entre Perú y Bolivia. Esto se expresa desde el período colonial, cuando se constituye como un lugar de conexión fundamental entre La Paz y Puno para pasar hacia Cusco y Lima, desde Potosí y Charcas, principalmente, motivo por el cual tuvo una importante relevancia histórica (Arraya, 2022, p. 60).

Sumado a ello, está el Acuerdo Específico entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero, en el cual en el literal l) del artículo 1 señala que como PdF es el “Puente Internacional Carancas-Perú/Puente Nuevo Internacional-Bolivia sobre el Río Desaguadero, habilitado por ambos países en el marco del CEBAF Desaguadero, para la entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y medios de transporte” (Acuerdo Específico entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de Atención en Frontera Desaguadero, 2017).

Adicionalmente, en el artículo 3° del mencionado Acuerdo se indica que será un CEBAF de única cabecera, es decir, que tanto las entidades bolivianas como peruanas comparten una misma estructura en la que se realizará el control del ingreso y salida de equipajes, mercancías, transporte y personas por una sola vez. En esa línea, se precisa que las entidades nacionales por el Perú serán SUNAT, MIGRACIONES y SENASA.

Cabe resaltar que en el caso de Bolivia y Perú dentro de los compromisos y acuerdos bilaterales, se tiene la celebración de Gabinetes Binacionales, las cuales son reuniones del más alto nivel político entre ambos estados en donde establecen una serie de compromisos a fin de trabajar de manera conjunta.

Al respecto en la IV reunión del Gabinete Binacional Perú-Bolivia se estableció un Plan de Acción en el que dentro del Eje IV referido a la infraestructura para la integración y el desarrollo en el noveno compromiso se estableció “establecer un foro bilateral para el análisis de factibilidad para la habilitación de los pasos de frontera” (Plan de Acción de Cobija, 2018) en el que las entidades por el lado peruano participantes en este compromiso fueron el MRE, SUNAT, MIGRACIONES y SENASA.

En ese sentido, se tiene un documento alcanzado por el MRE en el que indica una serie de lineamientos donde se da una propuesta de criterios para evaluar el establecimiento de PdF regulares:

- “Existencia, magnitud, proyección y naturaleza del flujo de personas, mercancías y medios de transportes.
- Existencia de infraestructura con condiciones mínimas para el adecuado funcionamiento de las autoridades de control fronterizo.
- Accesibilidad a servicios básicos (agua, desagüe y electricidad).
- Existencia de infraestructura vial apropiada que forme parte de los ejes de integración binacional.
- Adecuada accesibilidad a redes de comunicación (telefonía e internet).
- Disponibilidad de recursos financieros.
- Existencia de actividades ilícitas.
- Existencia de riesgos de desastres naturales.
- Otros que sean relevantes para sustentar las solicitudes de habilitación” (Foro Bilateral para el análisis de factibilidad para la habilitación de pasos de frontera, Plan de Acción de Cobija, 2018).

Al respecto, se puede ver que estos criterios sería lo mínimo que puede esperarse de un paso de frontera regular en donde se da énfasis a la existencia de (i)

infraestructura tanto vial como para los controles fronterizos, incluyendo también de servicios básicos, (ii) seguridad, (iii) aspecto geográfico-climatológico, (iv) recursos financieros, (iv) accesibilidad a recursos básicos y redes de comunicación y (v) flujo relevante de flujo de personas, bienes.

Todo ello, lleva a reflexionar si se podría replicar este tipo de foros con otros países vecinos a fin de mejorar la gestión de los PdF y sobre todo para negociar la existencia de nuevos pasos fronterizos formales. No obstante, de lo manifestado por funcionarios en la DDF del MRE, si bien dichos criterios fueron consensuados en el 2019 con Bolivia, no se ha producido la negociación propiamente debido a que Bolivia no ha respondido a las solicitudes del Perú sobre este punto.

Por otro lado, dado que ya se analizó brevemente la parte normativa-política de los acuerdos, resulta relevante revisar algunas características de este PdF, al igual que en el caso de Ecuador (con el PdF Huaquillas – Aguas Verdes), Dammert et al (2017) señala que “es un punto de paso importante de mercadería, así como lugar comercial producto de las relaciones de asimetría complementaria” (Dammert et al, 2017, p. 76). Lo cual lleva nuevamente a un reto que también enfrenta el CEBAF Desaguadero que es con relación a actividades delictivas como el contrabando.

Sumado a ello, hay una dimensión social que es sumamente interesante en este paso fronterizo y que como señala Dammert citando a Meza “sería una ventaja comparativa de esta frontera, pues supone la existencia de capital social en base al cual se forman redes de comercio de distinto tipo” (Dammert et al, 2017, p. 84). Con ello se hace referencia a la comunidad aimara, comunidad que va más allá de los límites fronterizos que Bolivia o Perú puedan establecer y que ha “facilitado la constitución de un tejido social que, a su vez, se vincula a las dinámicas comerciales en la zona” (Dammert et al, 2017, p. 103) ello promueve que exista un flujo significativo de personas y bienes, tomando en cuenta la existencia de negocios familiares, por ejemplo (Dammert et al, 2017).

Adicionalmente, se debe señalar que un reto que también afronta vinculado a la seguridad es que el CEBAF Desaguadero, en palabras del especialista Capcha, cuenta con personal privado y no con presencia necesariamente policial. Asimismo,

el especialista Montero señala que alrededor del CEBAF hay construcciones de pobladores lo cual de alguna forma genera algunos riesgos para la seguridad ya que desde los techos de las casas aledañas puede observarse todo lo que se realiza en el complejo sumado a que podría darse un proceso de tugurización que es un efecto que en el marco de la norma comunitaria respecto a los CEBAF se busca evitar.

En consideración de lo anterior, al haberse realizado un breve detalle de los tres casos de PdF que se analizaron para la presente tesis se pueden destacar que hay algunos puntos que permiten ir desentrañando algunos criterios que deben considerarse al momento de establecer los PdF. Para ello, se comparte la opinión de Dammert sobre las ciudades fronterizas al señalar que “no son simples puntos de paso (...) son espacios que atraen población y desde donde se articula el ingreso o salida de productos legales y otros vinculados a mercados ilegales” (Dammert et al, 2017, p. 104).

En esa línea, de lo revisado se propone los siguientes criterios en base a los tres casos analizados: (i) dimensión social ya que la existencia de comunidades como las aimaras, por ejemplo, permitieron reconocer una zona donde históricamente había un intercambio comercial importante, (ii) un nivel considerable de circulación de personas, mercancías y vehículos, (iii) cuenta con seguridad suficiente para reconocer actividades delictivas alrededor de los PdF y los centros de control, (iv) infraestructura suficiente que permita la implementación de PdF formales y los centros que la acompañan y (v) acceso a servicios básicos y de telecomunicaciones.

3.3. Descifrando las categorías ¿qué nos dicen sobre los PdF?

Luego de haber analizado tres casos de PdF que tiene el Perú con otros países vecinos, corresponde ahora señalar lo que las y los distintos especialistas sobre la materia indicaron con relación a los PdF en general:

3.3.1 Categoría de integración y coordinación:

Respecto a esta categoría se consideró distintos indicadores como la integración binacional de procesos de control, la integración binacional física y la integración binacional para el desarrollo (integración fronteriza) en los PdF.

Respecto a la integración binacional de procesos de control se buscó tener un mapeo de los pasos de frontera que existen y las circunstancias y mecanismos por los que fueron creados, el impacto de los CEBAF en los PdF en concordancia con la Decisión 502 de la CAN y los criterios que se utilizan en otros países para establecer los PdF que el Perú puede replicar.

Al analizar esta categoría se debe tomar en consideración en primer lugar el número de PdF que el Perú tiene de manera formal y cómo es que se han establecido, a fin de entender los documentos y actos de constitución entre Perú y sus países vecinos ya que ello sería la base de un reconocimiento oficial de PdF regulares.

Sobre el particular, de lo investigado se ha encontrado que el Perú tiene PdF con todos sus países vecinos, esto es, con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Ello responde a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución del Perú en el que establece como uno de los deberes del Estado la cohesión de las zonas fronterizas en concordancia con la política exterior. Ello sumado a la Política de Estado 6 en el que se busca impulsar el desarrollo de las regiones fronterizas y su integración en espacios similares con los países limítrofes.

En ese sentido, si bien hay claridad en los países con los que tenemos PdF, se ha encontrado una inconsistencia en el número de PdF que tienen registradas las distintas entidades nacionales que participan en el establecimiento y gestión de estos pasos y de las que especialistas indican conocer.

Al respecto, de la información que se recabó, el MRE cuenta con 14 PdF en el que consta de algún documento de creación o que funcionan como tales, sin embargo de las entrevistas se desglosa que en el caso de SUNAT se tiene la información que existe unos 25 PdF en los cuales no todos cuentan con presencia de Aduanas siendo solo 10 u 11 aproximadamente y que ello respondía a que no en

todos los PdF existen vías de comunicación adecuadas para que aduanas pueda tener presencia y también que no hay un movimiento suficiente que lo justifique. En el caso de Migraciones se habla de 20 puestos de control fronterizo (PCF) y 3 CEBAF que se ubican en la zona de frontera. Sumado a ello, los especialistas que fueron entrevistados comentaron que, por su experticia, conocían de 27 PdF inclusive. Todo ello nos indica que no existe un único registro sobre estos PdF lo cual hace más complejo poder articular de manera conjunta al no tener la misma información sobre la materia.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que de las entrevistas se mencionaron de manera expresa los siguientes PdF sea porque habían sido visitados por los y las entrevistadas o porque, desde sus perspectivas, eran los más relevantes¹⁶: CEBAF Huaquillas-Aguas Verdes (Ecuador), el Centro de Control Fronterizo Integrado de Santa Rosa-Chacalluta (Chile), Desaguadero (Bolivia), Iñapari (Brasil), San Lorenzo-Extrema¹⁷(Bolivia), La Tina-Macarará (Ecuador).

Ahora bien, sobre los documentos de constitución de los PdF la mayoría de entrevistados manifestó no conocer en base a qué instrumentos legales se habían establecido. Otros en cambio, manifestaron conocer algunas figuras mediante las cuales se establecieron los PdF o en todo caso de los CEBAF que se colocaron posteriormente a los PdF, para lo cual se identificaron los siguientes: convenios o acuerdos binacionales en el que se reconocía un régimen de movilidad comunitaria en el marco de la normativa de la CAN (en el caso de Migraciones), a través de compromisos presidenciales, acuerdos binacionales y regionales en los que la Cancillería de cada país se encuentra involucrado.

De todo lo anterior, se desprende un elemento esencial en los PdF, el cual fue señalado por el especialista Arciniegas, y es que para que exista un PdF se necesitan, al menos, dos estados con un acuerdo al respecto. Claro está que esto hace referencia a los pasos formales que se habilitan ya que, como bien indicó Arciniegas, hay pasos informales que no se acuerdan entre los estados pero funcionan como tal, en ese estado de irregularidad.

¹⁶ Señalados sin ningún orden de prelación.

¹⁷ Acordado técnicamente, pero aún no suscrito el acuerdo específico de su establecimiento.

Sumado a ello, se tiene que en el caso peruano hay algunos PdF que por sus vínculos históricos (como el caso de Desaguadero entre Perú y Bolivia) no existe, en palabras de la especialista Villar “una partida de nacimiento” en el que “habiéndose hecho las consultas a la Dirección General de Tratados [del MRE] no se han encontrado registros respecto a los documentos de cuales quedaron establecidos esos pasos de frontera”.

En ese sentido, desde la perspectiva de Villar y analizando lo indicado por otros especialistas, se puede señalar que los países habrían realizado un reconocimiento, en base a la costumbre, sobre algunos PdF en donde se ha celebrado otros documentos y realizado actos complementarios para la implementación de los pasos que significaría que sí existe la voluntad de ambos estados a fin de identificar un PdF que incluye en algunos casos la construcción de infraestructura en esa zona como puede ser el caso de un CEBAF.

No obstante, al consultarle a la especialista Villar a qué se debería que no se ha buscado formalizar de manera expresa los PdF indicó que, desde su perspectiva, ello podría responder a que ya existen documentos que buscan fortalecer el control de las zonas de frontera y un reconocimiento en dichos documentos de los pasos, lo cual no hace necesario tener que firmar algún documento para confirmar su existencia. Sin perjuicio de ello, señaló la importancia de contar con documentos constitutivos de los PdF para que exista mayor claridad sobre su habilitación de manera regular.

Por otro lado, otro punto que resultó interesante fue lo señalado por el especialista en Adunas, quien manifestó que existen varios PdF en donde no se encuentran todas las autoridades de control, siendo entre ellas: la aduana, la autoridad migratoria, la sanitaria y la autoridad policial. En esa línea, uno de los problemas era que no existe, en algunos casos, movimiento suficiente de bienes, mercancías, personas y/o vehículos que justifiquen la presencia de autoridades de control o que tampoco se cuente con vías de comunicación adecuadas para que puedan realizar sus labores en esa zona, como sucede con Aduanas en algunos casos. Sin perjuicio de ello, de aquí se desprende la existencia de otros actores,

distintos al MRE, los cuales se encargan del control en los PdF y que tienen presencia en algunos PdF así como algunas problemáticas que las revisten.

De ello se resalta entonces que hay un tema de articulación sobre los actores estatales que tienen presencia en los PdF ya que no en todos los PdF podremos encontrar a las mismas entidades de control. Sumado a que la ausencia de estas autoridades puede responder a una infraestructura inadecuada, lo cual es un punto a considerar más adelante como parte de los posibles criterios que el MRE deberá considerar al negociar un PdF.

Siguiendo con el análisis de la categoría, dado que ya se realizó una aproximación de cómo se identificaron los PdF en el Perú y el país limítrofe, así como los retos que han encontrado distintas autoridades nacionales en los PdF, corresponde ahora examinar el centro de control que debe existir en cada PdF. Para ello, se enfocará en los CEBAF los cuales fueron creados en el marco de la normativa comunitaria y el impacto que tienen a fin de que los pasos fronterizos funcionen de manera efectiva.

Al respecto, de las entrevistas se podría afirmar que todos resaltaron la importancia que la Decisión N° 502 ha tenido en el país, dado que los CEBAF buscan facilitar y agilizar la circulación de personas, vehículos, mercancías, con una revisión legal para ese tránsito. Sumado a que la Decisión ha permitido ser la base para el establecimiento de la norma doméstica en el país sobre los PdF y la infraestructura que debe establecerse en ella.

Sin perjuicio de ello, hay algunos entrevistados que hicieron algunas precisiones al respecto. Por ejemplo, el especialista Daneri manifestó que la implementación resulta muy onerosa colocando como ejemplo el del CEBAF Extrema-San Lorenzo que al día de hoy solo cuenta con un Módulo Temporal Fronterizo no habiendo construido todavía un CEBAF. En esa línea, el especialista Montero manifestó que dependía de los recursos que se destinen a cada país a fin de evaluar si puede construirse un CEBAF, dando como sugerencia que antes de un CEBAF y en base a las consideraciones de cada país, puede establecerse un CAF o CENAF que no sea binacional, en donde antes de un estado previo al binacional se

construya un complejo nacional y que podría ser efectivo también, tomando en cuenta que el punto de partida es la normativa doméstica por lo que se debe definir, al establecer un PdF habilitado, qué es lo que se quiere construir, quiénes lo ocuparán, por cuánto espacio, entre otros puntos.

Sumado al tema de costos que involucra un CEBAF, dado que se está ante una norma comunitaria que debería ser de cumplimiento para los Países Miembros, algunos entrevistados, como el especialista Arciniegas señala que al día de hoy no se cumplen como tal, y no solo en el marco andino sino también en convenios internacionales, binacionales e incluso las normas de cada país, dado que para él la visión política y normativa van en distintas direcciones lo cual no permite que se hable de una integración efectiva en los CEBAF, no obstante, resalta el trabajo del Perú al considerar que es el país que más importancia le ha dado al tema de PdF en el marco comunitario de la CAN.

Ahora bien, continuando con el análisis de integración y coordinación, para efectos de esta tesis es importante recopilar experiencias de otros países al momento de establecer PdF y cómo podrían ser aplicados en el Perú en su relacionamiento con los países vecinos, todo ello a fin de entender el nivel de integración binacional en los procesos de control.

Dentro de la experiencia de otros países o en mecanismos regionales o internacionales, de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, se resalta: los criterios de los países miembros de MERCOSUR, los acuerdos binacionales que Chile ha realizado con sus países vecinos, los estándares e indicadores de gestión para PdF en países centroamericanos que cuenta con el apoyo del BID, el Reglamento Operativo para la coordinación de pasos de frontera internacionales aplicado por Argentina el mismo que es compatible con la normativa de MERCOSUR y de acuerdos bilaterales.

Al respecto, el especialista Daneri destacó algunos artículos dentro del Reglamento Operativo argentino que podrían replicarse en Perú tales como (i) la articulación con autoridades del país limítrofe, organismos nacionales, autoridades municipales y principales y actores de la sociedad civil a fin de asegurar

previamente la operación del PdF internacional y (ii) que exista la apertura de un Puesto de Frontera Internacional (PFI) más allá de los horarios que se establezcan. Sobre lo último, indicó que podría aplicarse para los PCF Iñapari y Desaguadero debido a que por razones presupuestarias no se puede atender la solicitud de atención las 24 horas, por lo que sí podría coordinarse con el país vecino la atención fuera del horario al tratarse de la realización de un eventos u actividad en la que se justificara la apertura extraordinaria de los PCF.

En el caso del Perú, el especialista Montero resaltó el establecimiento de lineamientos de PdF con Bolivia a fin de habilitar un PdF en la frontera común, indicando como lineamientos: la existencia probada y sustentada de flujos de persona, transporte, mercancías, comparativa anual al respecto y análisis de incremento, estudios con perspectiva a futuro, por nombrar algunos. Asimismo, indicó que la solicitud del establecimiento de PdF suele provenir de un alcalde provincial o distrital, un gobernador regional en el que basta con que se brinde alguna información a fin de buscar sustentar el establecimiento de PdF.

Lo indicado anteriormente por el especialista Montero se encuentra sustentado en el Plan de Acción de Cobija establecido en el 2018 en el que en el compromiso 9 “Pasos de Frontera” del IV Eje referido a la Infraestructura para la Integración y el Desarrollo señaló el establecimiento de un foro bilateral a fin de analizar la factibilidad de la habilitación de los PdF, entre los cuales se encontraba el de Puerto Acosta-Tilali y Cojata-Ichjo Kollo (Perú-Bolivia, IV Gabinete Binacional, Cobija, Bolivia, 2018), a título ilustrativo.

Por otro lado, algunos entrevistados indicaron qué criterios, desde su perspectiva, se deberían considerar sin hacer mención a algún PdF, país u otro actor relevante, no obstante, sus aportes resultan enriquecedores para el presente análisis por lo que se indicarán a continuación. En el caso del especialista Otárola, indicó que los PdF se establecen en función a la necesidad económica-comercial social que se da en las comunidades de la región fronteriza, lo cual también ha generado que se creen rutas de comercio ilegales en pasos no regulares. En ese sentido, sugiere que se debería fortalecer aquellos PdF donde la dinámica social haya superado la presencia estatal y fiscalizar aquellos lugares que funcionan como PdF

ilegales que cuenta con vínculos con la delincuencia organizada transnacional a fin de formalizar el comercio y las inversiones como forma de minimizar la porosidad de las fronteras.

El especialista Tapia, señala que para establecer un paso fronterizo debe evaluarse la existencia de poblaciones fronterizas (así como el flujo de personas, vehículos y mercancías que se da entre los países limítrofes) y si la infraestructura vial se tiene hasta la frontera. Para ello, utiliza como ejemplo las carreteras de Collpa-La Paz la cual todavía no tiene un paso fronterizo de manera legal y a pesar de que se construyeron esas carreteras no se ha definido en la infraestructura de control fronterizo, si bien los diálogos formales entre los dos países acaban de empezar.

En ese sentido, de lo que se viene analizando un CEBAF (o su símil tratándose de países fuera del marco de la CAN) sería provechoso para que el Perú establezca en sus PdF, no obstante la construcción de un CEBAF implica un nivel de compromiso más allá del político que requiere articulación y armonización de normas y funciones entre los actores que tienen competencia en los PdF así como en la infraestructura que se realizará en dichos espacios.

En esa línea, los CEBAF impactan de manera favorable en los PdF, ya que, tomando lo expresado por el especialista Otárola junto con otros entrevistados, ello se puede entender en dos dimensiones. Por un lado el cuantitativo: en el que impacta en lo económico, social, laborales, acceso a servicios básicos, de conectividad ello debido a que la infraestructura que se construye en los PdF contribuye a la dinamización de ese espacio fronterizo y además agilizan los trámites al ser realizados de manera más simplificada. Cabe desatacar que ello debería partir de una eficiente planificación binacional, tal como señala el especialista Daneri. Por el lado cualitativo se tiene que ello afianza la interdependencia entre las comunidades en las zonas de frontera así como el hermanamiento que se da entre ellas.

Sobre lo anterior, cabe destacar el comentario de los especialistas Arciniega y Montero, en el que indican que un CEBAF se coloca porque se está ante el escenario en el que ya existe una dinámica dentro de ese espacio fronterizo que es

lo suficientemente significativo para establecer un CEBAF, es decir, ya existe un flujo de personas, mercancías, entre otros. Además, en el que ya existe una infraestructura vial e integración previa de los centros poblados. No obstante, para Arciniega también puede darse el escenario donde por acuerdos binacionales se decide establecer los PdF y partir de ello se ve cómo mejorar la infraestructura de esa zona.

Sea uno u otro escenario, se debe resaltar lo mencionado por el especialista Montero, el cual indica que si se establece un PdF y con ello un establecimiento de control (como un CEBAF), implica que hay un movimiento que quiere ser controlado, que al transitar por ese espacio decide someterse a un control que se encuentra regulado, por lo que la existencia del CEBAF no da respuesta a la evasión de quienes no deseen someterse por un PdF regular. Siempre ocurrirá que un sector no desee ser controlado y transite por PdF no autorizados, no habilitados.

En esa línea, cuando se habla de los CEBAF como infraestructura que sirve para el control que se da en los PdF, se debe señalar lo manifestado por el especialista Arciniegas quien resalta que la característica de un CEBAF es un control integrado, lo cual no se da en todos los PdF que cuentan con ello. Si no hay un control integrado ni una instalación para tal fin, solo se estaría ante controles realizados por cada país vecino de manera individual y no coordinada, por lo que debe tomarse en cuenta que el punto inicial es el trabajo compartido, integrado y de escalas a fin de que sea efectivamente considerado un CEBAF. Al respecto, el literal a) del artículo 3 de la Decisión 502 de la CAN señala expresamente que uno de los objetivos específicos es “implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera” (Decisión 502, 2001).

De lo anterior, entonces se puede desprender que los CEBAF impactan de manera positiva teniendo un doble alcance (cualitativo y cuantitativo), lo cual permite entender que un CEBAF se establece dentro de un PdF formal, debido a que por sus características lo que se busca es realizar un control regular del flujo de personas, mercancías, carga, entre otros entre Perú y un país vecino pero para ser considerado como CEBAF como tal, debe tener la característica de ser un sistema

eficiente e integrado de gestión y control, por lo que llama a la reflexión si es que efectivamente los CEBAF que existen pueden considerarse como tal y no como esfuerzos realizados por dos países de manera independiente.

Por tanto, un PdF será más útil y efectivo en la medida que cuenta con centros de atención en frontera binacionales que realmente integren sus sistemas a fin de reducir costos y tener mayor flujo de información. Ello también se puede desglosar de los literales b) y c) del artículo 3 de la Decisión 502, el cual señala que lo que se busca es “evitar la duplicidad en trámites y registros” (Decisión 502, 2001) y que el CEBAF funja como registro de información que sea uniforme y sistematiza de las personas, equipajes, mercancías y vehículos (Decisión 502, 2001). Lo señalado anteriormente serviría también para entender cómo desde una teoría del liberalismo ambos países deciden establecer PdF y con ellos centros de atención binacional.

Ahora bien, si un CEBAF resulta positivo, entonces se puede inferir que un PdF también involucra un factor importante para un crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes en las zonas de frontera. En esa línea, coincidieron casi todos los especialistas entrevistados, indicando, a grandes rasgos que un PdF : (i) brinda servicios sociales y complementarios, por ejemplo se dan ventajas comparativas entre Perú y Chile al brindar servicios de salud en materia odontológica, gastronomía y turismo así como trabajo para la población residente, (ii) un PdF se habilita cuando hay una infraestructura sobre la cual establecerlo y esta infraestructura tiene un impacto económico, (iii) el intercambio comercial que se da en los PdF genera que se abaraten los precios y exista una mayor producción de bienes y servicios que responden a satisfacer las necesidades de la población. Como se puede evidenciar, el sustento que los entrevistados indican está dirigido al desarrollo económico-comercial que se da en la zona de influencia de los PdF.

No obstante, de las entrevistas realizadas si bien casi todos indicaron de manera afirmativa a esa aseveración, el especialista Arciniegas tenía una visión distinta. Arciniegas manifestó que hay un error en la interpretación que se da a los PdF ya que no se crean para promover el crecimiento y mejora de la calidad de vida de la población en esas zonas. No se debe perder de vista la función principal de un

PdF que es realizar un control ¿sobre qué? Arciniegas indica que se controlará lo que ambos países acuerden controlar, esto es, desde comercio internacional, turismo internacional, por ejemplo. Indica que los PdF funcionarán de manera adecuada para lo que se quiera que sea el paso. Asimismo, señala que las políticas de desarrollo e integración tienen que ver con infraestructura que es clave para el desarrollo del territorio y que si bien un PdF puede incidir a que al existir una mayor circulación se busque garantizar que la infraestructura que la acompañe este bien, el PdF junto con el CEBAF se concreta para controlar los flujos de comercio, personas.

En esa línea, la especialista Villar compartió el punto de vista de Arciniegas y manifestó que el PdF realiza acciones de control y que ello si bien no es determinante para el desarrollo, generalmente sí coadyuva al desarrollo de los espacios de frontera y por lo tanto al país.

En la experiencia del Perú con sus vecinos, un PdF y el CEBAF o instalaciones correspondientes por lo general sirven a esos dos propósitos: legalizar el tránsito internacional de personas, vehículos y mercancías, pero también activar las economías fronterizas, sobre todo si el PdF se encuentra en la proximidades de dos ciudades, de lado y lado, que siempre buscarán complementarse en su rol funcional y en la oferta de bienes y servicios que pueden ofrecerse una a otra. Ello, independientemente si funciona o no un régimen fronterizo y otro internacional, siendo que con Ecuador tenemos ambos regímenes, mientras que con Bolivia y Chile solamente contamos con un régimen único, que permite que las personas, vehículos y mercancías circulen o se destinen a cualquier punto del territorio del otro país.

3.3.2 Categoría de Infraestructura física y funcionalidad:

Respecto a esta categoría se consideró distintos indicadores como la articulación interinstitucional interna del país, la infraestructura física para el control de pasos de frontera y la infraestructura de atención al público.

Respecto a la articulación interinstitucional interna del país, se ha buscado identificar a los actores tanto estatales nacionales como no estatales que deben ser

considerados al momento de establecer PdF, sin considerar al MRE, así como la articulación que las entidades públicas involucradas en el establecimiento y gestión de los PdF realizan con el MRE.

Al respecto, de las entrevistas realizadas se desprende como entidades a la SUNAT, MIGRACIONES, SENASA, SERFOR, PNP, MINDEF, DINI, RENIEC, MINSA, MTPE, MINCUL, MINEDU, MIDIS, MIMP, MTC, MINCETUR, MINTRA y gobiernos regionales y locales. Al respecto, en algunos casos se hizo la precisión de las funciones que algunas de estas entidades deberían tener en los PdF. En el caso de SUNAT se habló del control aduanero, de Migraciones del control de personas, SENASA relativo al control de mercancías de origen agropecuario, SERFOR respecto a los temas vinculados a recursos naturales de flora y fauna.

Asimismo, se mencionó que la participación de los gobiernos regionales y locales resulta importante ya que ellos son quienes, en distintas oportunidades, solicitan la habilitación de PdF y es a través de ellos que, en algunos casos, se podría obtener logística e infraestructura necesaria a fin de implementar los pasos de frontera, así como conectividad a internet y servicios básicos. Sobre la presencia de la PNP, si bien ha sido mencionada por los entrevistados en su mayoría, también es cierto que la especialista Villar hizo una aclaración que lo que realiza es un apoyo en la seguridad de la infraestructura del paso de frontera más no un control fronterizo.

Asimismo, para algunos entrevistados no todas las entidades deben tener presencia permanente en los PdF ya que la presencia de las entidades dependerá de la naturaleza del PdF. Por ejemplo, para la especialista Villar, MINCUL debería tener presencia cuando existiese algún caso referido a sus competencias como es el de tráfico de bienes culturales. Sumado a ello, el especialista Montero indicó que otro factor a considerar dentro de las entidades que se encuentren en los PdF es sobre los servicios que brindan ya que resaltó la importancia de entidades que presten suministro de energía eléctrica, alcantarillado, conectividad, comunicación, por mencionar algunas.

Por otro lado, dentro de las entidades que las personas entrevistadas señalaron deben tener una presencia en todos los PdF se indicó a SUNAT, Migraciones y SENASA. Ello puede responder a que el Reglamento del D.L. 1183 establece en el numeral 4.1. del artículo 4 la presencia permanente en los CAF de la SUNAT en calidad de autoridad coordinadora, Migraciones y al menos una que preste servicios relativos al control sanitario (D.S. 050-2016-EF, 2016). Con ello, se podría derivar que las autoridades que participan en los CAF son los mismos que deben tener una participación permanente en los PdF en sí, lo que permite entender que, tal como lo señalaron los entrevistados, otros actores estatales que no necesariamente deben tener una presencia permanente y que podrían participar en la medida que la naturaleza del PdF o de las situaciones que puedan desplegarse ameriten su presencia por determinados periodos de tiempo o en determinados momentos (por ejemplo, actividades de capacitación a los oficiales de SUNAT y el personal policial sobre cómo identificar bienes de valor cultural que no deben salir del territorio nacional o que, incluso, son parte del patrimonio cultural de la Nación.

Ahora bien, dado que se discutió sobre los actores estatales, se consultó también a los entrevistados sobre actores no estatales, entre ellos lo siguiente: transportistas, dueños de cargas, usuarios de comercio internacional, asociaciones, Cámaras de Comercio, organizaciones civiles, CONUDFI, sociedad civil en la zona fronteriza, entre otros que puedan brindar una radiografía de las necesidades y las características de la zona fronteriza en la que se busca implementar un PdF.

Finalmente, dentro de los actores también especialistas como Arciniegas y Daneri resaltaron las entidades públicas homólogas del país vecino con el que existe el interés de establecer el PdF. Para efectos de la presente tesis, si bien es importante que se realice de manera previa el reconocimiento de las entidades en el otro país que coordinarán con su par peruano, es importante, inicialmente, que haya una articulación desde el plano doméstico en donde se pueda definir de manera clara quiénes serán los actores con los que el MRE deberá coordinar y articular de manera previa a negociar con el país vecino.

Lo anterior deriva a los comentarios que realizaron los entrevistados sobre cómo consideran que las entidades públicas nacionales interactúan con el MRE

sobre el establecimiento de PdF. Sobre el particular, algunos señalaron que la articulación del MRE con la otra entidad es en función de las funciones y la normativa con la que cada una de ellas cuenta en el marco de sus competencias. Por ejemplo, el MRE solicita a SUNAT información en base a las funciones de atención aduanera, mientras que en el caso de migraciones es relativo a temas migratorios. Como indicó el especialista Montero, lo que hacía el MRE, antes de la modificación del D.L. 1183, en la etapa de implementación era requerir información y pedidos de las entidades de control de manera igualitaria, luego de ello cuando se implementa el CEBAF, el MRE no se quedaba como administrador del complejo.

Ahora bien, esta articulación se puede dar, de acuerdo a los entrevistados, mediante reuniones de trabajo de manera constante, en mesas de trabajo como el caso de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (“MTIGM”), articulación binacional y regional que lidera el MRE.

Sin perjuicio de lo anterior, como indicaba la especialista Villar, no hay una norma que regule la priorización para establecer un PdF con el país vecino. Recién con el D.L. 1183 es que se podría decir que normativamente articulaba tanto al MRE como a otros órganos de control fronterizo pero nuevamente, ligados a la construcción de la infraestructura. Lo indicado por la entrevistada se considera correcto debido a que inclusive la norma en mención lo que establece es que el CAF pasa a ser controlado por SUNAT, más no se menciona cómo se deberían articular de manera previa con el MRE en la negociación del paso fronterizo.

Al respecto, resulta relevante señalar una iniciativa que fue creada a través de la Resolución Suprema N° 079-2009-RE. A través de dicha resolución se crea “la Comisión Multisectorial que se encargará de analizar y evaluar la situación de los pasos de frontera terrestre y fluvial del Perú con los países vecinos, de formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y de proponer las normas para su implementación” (Resolución Suprema N° 079-2009-RE, 2009).

La Comisión Multisectorial dependió del MRE y fue conformada por representantes del MRE en calidad de presidente, MEF, MINDEF, MININTER,

MIDAGRI, MINAM, MINCETUR, MTC, MINSA, SUNAT, Migraciones, SENASA, DIGESA, la Dirección de Defensa Nacional y Control de Fronteras – PNP, ITP y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Dentro de las funciones se encontraba, entre otras, analizar y evaluar la situación tanto terrestre como fluvial de los PdF con los países vecinos, evaluar el establecimiento de una Autoridad Nacional de Control de Fronteras, formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera.

Sumado a ello, se les otorgó un plazo para que la Comisión Multisectorial presente: “el Informe Técnico Final, el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y los proyectos de normas para implementarlo” (Resolución Suprema N° 079-2009-RE , 2009) en un plazo de 180 días hábiles desde la instalación de la Comisión, especificando que una vez entregado dichos documentos culminaría la Comisión. Mediante Resolución Suprema N° 0146-2010-RE y Resolución Suprema N° 090-2011-RE se amplió el plazo para la presentación de dichos documentos. Sobre el particular, no se ha encontrado información adicional sobre los entregables y tampoco de alguna resolución que dé término a la Comisión.

No obstante, de lo descrito se puede reconocer una serie de actores que en su momento fueron relevantes para el diagnóstico y análisis de los PdF que contaba o podría contar el país, por lo que no debería dejar de tomar en consideración esa información, sumado a una serie de documentos que permitirían evidenciar la relevancia y realidad de los PdF en el país así como una coordinación y articulación entre todas las entidades intervinientes.

Sumado a ello, corresponde entender que el ROF del MRE establece que dentro de sus funciones se encuentra negociar y suscribir tratados así como en las negociaciones se aquellos que por su naturaleza especializada se deba coordinar con otros sectores competentes. Adicionalmente, en el literal i) del artículo 64 al hablar de las funciones específica de la DGA, se indica que la DGA coordinará “con las autoridades nacionales competentes la implementación de las acciones relativas al funcionamiento y operatividad” (Decreto Supremo N° 0135-2010-RE, 2010) de los pasos fronterizos. Sin perjuicio de ello, como se verá en la categoría normativa

debido a algunas modificaciones al D.L.1183 correspondería reajustar la función de la DGA en relación a los PdF y precisar su nivel de coordinación y articulación en lo que es la negociación y establecimiento de los pasos.

Ahora bien, ahora corresponde entrar a mayor detalle sobre qué consideraciones se debería tener al momento de referirnos a la infraestructura de control de los PdF y a la de atención al público y si es que resulta relevante a fin de que un determinado lugar en frontera sea considerado adecuado para habilitar en él un PdF.

Al respecto, se debe tener presente lo indicado por el especialista Montero, al señalar que un PdF debe existir en orden que exista infraestructura relativa a ella, por lo que no se podría sostener que primero se coloque la infraestructura de control (y de atención al público) para ver si eso llega a consolidarse como un paso de frontera. En ese sentido, esta idea se consolida con lo señalado de la Decisión N° 502 así como el D.L. 1183 y su Reglamento, en el cual se indica que un centro de control existirá en un paso de frontera, por lo que se entiende que antes de un centro de control ya debería haberse reconocido un PdF formal.

Ahora bien, en cuanto a las consideraciones sobre la infraestructura de control, se debe tomar en consideración que esto se coordina también con el país vecino a fin de determinar la infraestructura, controles, si cada uno lo verá de manera independiente en sus espacios fronterizos o si será binacional siendo de doble cabecera o cabecera única en uno u otro espacio fronterizo. No obstante, en este punto es importante traer a colación lo señalado por el especialista Arciniegas, el cual indica que debe existir un control integrado de autoridades para que el paso sea uno óptimo para el control de los flujos que los dos países hayan establecido regular en los PdF, teniendo dos situaciones: desde lo internacional, esto es con el país vecino y desde lo regional-local que está regulado por normas domésticas de manera distinta un país con el otro.

Siguiendo con el análisis, es importante resaltar lo señalado por algunos entrevistados sobre las características que debería tener esta infraestructura de control, los cuales deben establecerse en base a las condiciones de los funcionarios

que, por su trabajo, deberán establecerse en los PdF y que permita realizar de manera eficiente y oportuna las acciones de control. Al respecto, algunos entrevistados indicaron lo siguiente como criterios que debería tener la infraestructura de control de un PdF: conectividad, es decir, acceso a internet y telefónico, energía eléctrica las 24 horas del día, acceso a servicios básicos, ambientes adecuados a fin de responder al estado climatológico.

En esa línea, se hace referencia por algunos entrevistados a los lineamientos del foro bilateral entre Perú y Bolivia de los PdF y que dichos lineamientos sean utilizados por el MRE a fin de que entidades como MIGRACIONES den su opinión para la habilitación de dichos pasos. Al respecto, el especialista Daneri indicó los siguientes criterios:

- Existencia, magnitud, proyección y naturaleza del flujo de personas, mercancías y medios de transportes.
- Existencia de infraestructura con condiciones mínimas para el adecuado funcionamiento de las autoridades de control fronterizo.
- Accesibilidad a servicios básicos (agua, desagüe y electricidad).
- Existencia de infraestructura vial apropiada que forme parte de los ejes de integración binacional.
- Adecuada accesibilidad a redes de comunicación (telefonía e internet).
- Disponibilidad de recursos financieros.
- Existencia de actividades ilícitas en zonas próximas al PdF.
- Existencia de riesgos de desastres naturales que llevarían a no instalar allí un PdF.
- Otros que se estimen relevantes.

Sumado a ello, Daneri indicó que se podrían considerar los siguientes criterios en base al Reglamento operacional argentino sobre PdF:

- Coordinación nacional con las entidades (MIGRACIONES, RREE, SUNAT, SENASA, SANIPEZ, MTC, MINCETUR, MINEDU, PNP, MINDEF y Gobierno local) para tener un enfoque de desarrollo fronterizo construyendo ventajas comparativas y competitivas en la población.

- Garantizar el abastecimiento de energía eléctrica en zonas alejadas a través de paneles solares.
- Conocer los proyectos de infraestructura viales con un horizonte temporal hacia el 2030.
- Conocer los proyectos de conectividad de redes nacionales en zonas de frontera hacia el 2030. Asimismo, garantizar la conectividad permanente en zonas alejadas a través de internet satelital.
- Conocer las propuestas de puestos fronterizos de los gobiernos locales.
- Determinar alternativas temporales de puestos de riesgo ante eventuales cierres de pasos de frontera (por ejemplo, la frontera con Bolivia es crítica y ya hemos tenido en cierre forzado del CEBAF Desagüadero).
- Establecer de forma coordinada la posibilidad de operatividad fuera de los horarios establecidos para la realización de algún evento turístico, cultural, deportivo o por diversos motivos.
- Conocer las propuestas de los países vecinos al 2030.

De lo anterior se desglosa que al momento de evaluar sobre los requerimientos asociados al funcionamiento a infraestructura de control de un PdF tendremos una relación que nos da una idea de qué servicios e, infraestructura con la que se deberá contar, lo cual sirve de guía para entender el escenario que deben tener en los potenciales PdF y parte de los criterios que deben considerarse al momento de negociar.

Por otro lado, cuando se habla de infraestructura de atención al público, los especialistas Tapia y Arciniegas resaltaron que se refiere al tránsito regulado que se realiza de uno u otro lado y que están en función a la oferta y demanda. En esa línea, varios de los especialistas entrevistados indicaron algunas características con las que debería contar la infraestructura de atención al público en los PdF, las cuales se puede dividir en cuestiones de infraestructura misma y cuestiones administrativas:

- De infraestructura misma:
 - Servicios básicos (como agua, energía eléctrica incluso a través del uso de paneles solares).
 - Acceso y conectividad permanente y estable de internet.

- Infraestructura amplia, fluida, ágil con suficiente espacio en caso exista colas de espera y varias ventanillas de atención. Que cuente con servicios higiénicos, posta médica y estacionamientos.
- Infraestructura necesaria para el personal.
- Infraestructura vial.
- De cuestiones administrativas:
 - Horarios de atención de 12 horas o, si existe una alta demanda de atención, hasta tres jornadas de 8 horas cada.
 - Unificación de horarios entre ambos países.
 - Presencia de la PNP.

Al respecto, se resalta entonces que para las personas entrevistadas la infraestructura de atención al público también involucraría la parte operativa/administrativa de estos espacios para una atención adecuada y eficiente en los PdF.

3.3.3. Categoría de Seguridad:

Con relación a esta categoría se consideró como categoría la seguridad de frontera adyacente, a fin de entender cómo se debería articular la seguridad en las zonas de frontera a fin de que el PdF como sus inmediaciones sean efectivos y eficientes. Asimismo, se analizará sobre cuál debería ser el escenario esperado de la potencial zona de frontera respecto a la seguridad a fin de que sea un PdF confiable.

Al respecto, cuando se conversó sobre la categoría de seguridad todos los entrevistados peruanos indicaron el rol de la PNP respecto a los PdF. Al respecto, algunos entrevistados precisaron la función de la PNP es la de brindar orden y seguridad en los PdF, no siendo su labor el autorizar el ingreso o salida de personas, por ejemplo. Asimismo, se indicó que en la construcción de los complejos de control fronterizo es la PNP quien se encarga de la seguridad.

Al respecto y en la línea por lo indicado por el especialista Capcha, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, son funciones de la PNP “Vigilar y controlar las fronteras, así como prestar apoyo a la

Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio” (D.L. N° 1267, 2016). En esa misma línea, la Constitución del Perú en su artículo 116 establece que una de las finalidades de la PNP es vigilar y controlar las fronteras.

Adicionalmente, se tiene también lo indicado en el artículo 4 del Reglamento del D.L. N° 1183, el cual señala que la CAF requiere la participación permanente de la PNP ya que este “garantiza el resguardo del orden y la seguridad interna y perimetral de los CAF” (D.S. N° 050-2016-EF, 2016). En ese orden de ideas, es claro que la presencia de la PNP como otro actor relevante, en cuanto seguridad se refiere, tiene en los PdF y en particular en los CAF.

Asimismo, de acuerdo al especialista Capcha, de acuerdo a la Ley de la PNP, dicha institución cuenta dos direcciones a nivel nacional, que es la DIRNOS y la DIRNIC. La DIRNOS es de competencia operativa y la DIR-NIC es de competencia de investigación. Al respecto, en los CEBAF como en el Tumbes se tiene personal de la DIRNIC, por ejemplo. No obstante, el personal operativo de la División de Seguridad de Fronteras no se encuentra dentro de las instalaciones. En el caso de los CEBAF Tumbes y Desaguadero hay personal de seguridad particular, quienes se encargan de la seguridad de las instalaciones mientras que el personal policial se encuentra en puestos de vigilancia, los cuales se encuentran en zonas alejadas.

En ese sentido, dado que se señaló las funciones que corresponden a la PNP cumplir en las fronteras, se resaltó también los retos que presenta. Como señalaron algunos especialistas, hay una deficiencia desde la PNP y MININTER al no cumplir con sus competencias en las zonas de frontera. Por un lado MININTER en la falta de fortalecer la presencia policial en las zonas fronterizas y por otro lado la PNP que no cuenta con personal policial de la unidad especializada para el resguardo correspondiente.

Otro punto que se encontró al analizar la categoría de seguridad en los PdF era la articulación permanente que debe realizarse no solo con la PNP sino con otras fuerzas del orden tanto a nivel nacional como del país vecino en el que se establece

o establecerá el PdF. Cuando nos referimos a la articulación a nivel nacional, algunos especialistas como Montero señalan que no puede ser controlado mediante un puesto de control, tiene que articularse la PNP junto con el Ministerio Público, así como con otras autoridades.

Sumado a ello, se debe contemplar también que hay zonas donde no existen carreteras ni flujos formales y que algunas autoridades locales y regionales solicitar el establecimiento de un puesto fronterizo, no obstante, esa realidad no basta que sea controlada por un puesto fronterizo para que las entidades de control puedan tener presencia ahí debido al nivel de exposición que tendrían.

Por otro lado, al hablar de articulación internacional sobre la materia, algunos especialistas como Tapia, Daneri y Arciniegas sustentan que debe entre ambos países lo siguiente: (i) espacios de diálogo entre la policía de ambos países a fin de conocer no solo sobre la seguridad del centro de control de frontera sino también de otras situaciones alrededor que merecen la atención policial, (ii) protocolo de actuación policial en puestos ubicados en el país como en puestos operando en el país vecino, (iii) marcos de regulación nacional sobre seguridad en zonas de frontera que sean compartidos con el otro país y (iv) intercambio de buenas prácticas de ambos países a fin de comprender la realidad de cómo se articula cada país en materia de seguridad en pasos fronterizos y atendiendo las distintas realidades de dichos pasos.

Se debe considerar también en el análisis de esta categoría, sobre cómo es el escenario adecuado en cuanto seguridad que los PdF deberían tener a fin de ser un paso confiable. Al respecto, algunos especialistas hicieron unas precisiones que son importantes de señalar respecto a la función de un PdF y la seguridad. Para Arciniegas, por ejemplo, los PdF pueden contribuir a canalizar los pasos irregulares en la medida que funcionen de manera eficiente e involucren menos costos que atravesar por un paso de frontera irregular, por lo que si un PdF formal resulta ser más costoso y por lo tanto menos competitivo generará que el contrabando y otro tipo de actividades ilícitas sigan funcionando.

Por su lado, Daneri señaló que un complejo fronterizo no resuelve ni combate las actividades ilícitas, por lo que si autoridades muestran que esa zona donde se busca que existan entidades de control tiene actividades ilegales, primero se deberá informar a la PNP a fin de que se establezca esa zona antes de instalar un complejo fronterizo.

En ese orden de ideas, una vez comprendido que el propósito de un PdF no involucra la responsabilidad de ella de mantener la seguridad ni el orden pero que sí puede ser un instrumento para lograr que exista menos incentivos para acceder a PdF irregulares, corresponde ahora señalar lo que los especialistas consideran debe existir en un PdF para que sea un escenario esperado:

- Establecer una tasa baja de criminalidad en un radio mínimo consensuado por ambos países tomando en consideración el PdF.
- Resguardo policial dentro de las instalaciones de control, fuera del mismo y también en el entorno del complejo.
- Presencia de la PNP y destacamento de las Fuerzas Armadas tratándose de zonas alejadas de centros urbanos o de vías de comunicación relevantes.
- Conectividad estable y permanente.
- Equipar a la PNP con equipos tecnológicos idóneos como computadoras con cámara, impresoras, escáneres, drones entre otros.
- Establecer de manera clara las funciones de la PNP en dichas zonas a fin de que se dediquen a funciones operativas vinculadas al tránsito fronterizo y no a labores domésticas.

Dentro de la lista, es importante señalar el tema vinculado al resguardo policial a los alrededores del complejo. La Decisión 502 en el artículo 10 señala que adyacente a las áreas donde se establezca el CEBAF, ambos países deberán ordenar y acondicionar el territorio urbano con una perspectiva a largo plazo a fin de que se asegure el mantenimiento de los accesos, la fluidez en el tránsito y evitando procesos de tugurización que desnaturalicen los objetivos del CEBAF, como lo que ya se explicó anteriormente sucede en el CEBAF de Desaguadero. En esa línea, se debe recordar lo indicado en el Reglamento del D.L. 1183 que hablaba del resguardo perimetral también de los CAF. En ese sentido, cuando se trate de

seguridad de los PdF involucra la seguridad en los pasos fronterizos, las instalaciones que la revisten así como el perímetro que se encuentra en ellos.

3.3.4. Categoría de Movilidad

Al analizar esta categoría se ha colocado como indicadores la movilidad de personas – equipaje en la zona de frontera y respecto a la movilidad de camiones-mercancías en dicha zona. Lo que se busca con esta categoría y los indicadores es comprender la importancia de la movilidad de personas-equipaje y camiones-mercancías como uno de los criterios para oficializar un PdF, toda vez que, como se ha apreciado a lo largo de esta tesis, la función primaria de un PdF es la circulación de personas, mercancías, bienes, cargas, etcétera de un país al otro limítrofe.

Respecto a la movilidad de personas-equipaje, de las entrevistas se puede desprender que este indicador es de suma importancia para el establecimiento de PdF. Por ejemplo, en palabras del entrevistado Otárola, la movilidad de personas representa condición mínima para que los dos países puedan contemplar el establecimiento de pasos fronterizos. Pero esta importancia también radica, como señaló Daneri, en la movilización de instituciones públicas e inversiones en infraestructura.

Ahora bien, para ser entendido el flujo de personas-equipaje como indicador relevante para justificar un PdF, se procederá a indicar algunos puntos que se deben considerar de acuerdo a las personas que se entrevistaron. Para la especialista Villar este indicador debe evaluarse tomando en cuenta que hay dos escenarios: (i) la movilidad de personas representa un porcentaje relevante en la dinamización de la economía en la zona o (ii) la movilidad de personas y mercancías es poca pero justifica una inversión importante.

Al respecto, para Villar, sea uno u otro escenario se deberá tomar en consideración cómo justificar los recursos del MEF para el proyecto de inversión a fin de que se construya la infraestructura del PdF, debido a que resulta costoso en zonas de acceso difícil como es el caso de Purús, en la frontera con Brasil a donde no se llega mediante transporte de superficie (entiéndase carretera o navegación

fluvial). Sumado a ello, la especialista, al igual que el entrevistado Otárola indicaron que debe evaluar también la importancia geopolítica (cualitativa) del flujo de personas, es decir, se evalúe, por ejemplo, el impacto local, el interés nacional y ciudadano fronterizo, la presencia efectiva del Estado, el desarrollo e integración fronteriza.

En otro punto, el especialista Montero indicó que el nivel de movilidad es un criterio que principalmente lo señala la autoridad migratoria a fin de determinar el número de personas que pasa ese espacio y si ese número se encuentra en aumento a fin de habilitar un PdF de manera oficial. También indicó que se debe considerar que como bien el indicador dice, personas-equipaje, las personas vienen a fin de realizar un intercambio comercial por lo que ello también deberá ser evaluado si amerita o no fijar un PdF formal.

Ahora bien, se consultó a los entrevistados si consideraban que había un número mínimo de personas que circulen en un potencial PdF diariamente, semanal, mensual o anual a fin de entender qué consideraban ellos como un flujo relevante de movilización de personas. No obstante, los entrevistados que respondieron a dicha consulta manifestaron que no era algo que necesariamente se puede cuantificar tomando en consideración que cada PdF tiene sus propia naturaleza y características, por lo que, de acuerdo a Arciniegas, podría considerarse la demografía del lugar, qué tan habitado es, y la proporción de los que circulan en función al territorio. Por su lado, la especialista Villar indicó que se debe evaluar tomando en consideración la necesidad de la habilitación de un PdF y la construcción de la infraestructura.

De otro lado, tanto Arciniegas como Daneri indicaron debería establecerse criterios selectivos, muestreos o informes a fin de obtener información sobre el flujo de personas que circulan en un posible PdF. Al respecto, Daneri indicó que los informes deben partir del gobierno local en la zona fronteriza, de la PNP, SUNAT, SANIPES, SENASA, Migraciones y MRE con los homólogos del país vecino.

Por otro lado, se debe destacar lo señalado por el especialista Capcha quien indicó que el nivel de movimiento de personas no es lo único relevante, debiendo

considerarse también el flujo de vehículos e intercambio comercial, lo cual deriva al análisis del segundo indicador de esta categoría que es la movilidad de camiones-mercancía. Al respecto, las personas entrevistadas coincidieron en señalar que debe existir un criterio comercial, que se evalúe el flujo comercial que se realiza en las potenciales zonas donde se habilitará el PdF. Para ello, Otárola recomendó realizar un estudio tomando en consideración el destino final de los productos que se comercian entre ambos Estados colindantes, por su lado Capcha señaló que debe definir por la balanza comercial de los países.

Sumado a ello, especialistas como Montero indicaron que dentro de este indicador debe considerarse distintos medios de transporte terrestre y el tipo de mercancías que transportan. En esa línea, tanto Montero como Aberasturi manifestaron que ello generaría un mejor control para evitar el contrabando, por ejemplo. Vinculado al tema, Montero resaltó la presencia que SUTRAN está teniendo en los últimos meses en las fronteras al ser la autoridad de transporte que se encarga del cuidado de las carreteras pero precisó que ellos no realizan un control fronterizo al ser aduanas quien realiza esa labor.

Adicionalmente, Arciniegas señaló que en el caso del indicador camiones-mercancía debería considerar también que hay elementos registrados y no registrados, por lo que resulta importante reflexionar hasta dónde se justifica que se construya una infraestructura de PdF si no se cuenta con la información suficiente de elementos importantes como mercancía y transporte, tanto registrado como no.

En consideración de lo anterior, se ha evidenciado que el flujo de personas, mercancías, transporte y cargas son elementos significativos para el reconocimiento y el establecimiento de un PdF el cual no se traduce en un número mínimo o máximo de intercambios y circulación de dichos elementos. Al contrario, lo que invita cada potencial PdF es a entender las dinámicas comerciales y sociales que existen y si son lo suficientemente relevantes para que se establezca un paso regular.

Indicar un número preciso tendría una visión reduccionista que no tomaría en cuenta la realidad de cada zona fronteriza, por lo que se comparte la perspectiva, por ejemplo, en el caso de personas lo indicado por los entrevistados, respecto a que

se debe considerar el impacto de la movilidad de personas más allá del número, si efectivamente es un dinamizador de la economía o contribuye sustantivamente al afianzamiento de la relación entre actores sociales y económicos transfronterizos, en cuyo caso podría justificar un inversión importante. Por el lado de las mercancías, también se debe resaltar que un número determinado de bienes que pueden trasladarse no necesariamente da un indicativo sobre el PdF, no obstante, lo que sí puede servir como un potencial criterio bajo esta categoría es un criterio comercial.

3.3.5 Categoría Normativa:

En esta categoría se ha utilizado como indicador la suficiencia de normas sobre la materia a nivel nacional, por lo que se analizará, entre otros puntos, el impacto de la normativa CAN en el país al momento de establecer pasos de frontera, cómo se podría mejorar la normativa doméstica sobre la materia y algunas apreciaciones sobre la modificación realizada al D.L. N° 1183 mediante el D.L. N° 1648 respecto a las competencias entre el MRE y SUNAT sobre los PdF.

Antes de analizar la normativa nacional sobre PdF es relevante comprender cómo la norma comunitaria permitió establecer las bases en la normativa doméstica del país. Al respecto, todas las personas entrevistadas señalaron la importancia de la norma comunitaria, en particular la Decisión 502. Cabe destacar que las normas andinas al ser de carácter supranacional se vuelven de obligatorio cumplimiento para los Países Miembros de la CAN.

En esa línea, algunos entrevistados indicaron que las decisiones de la CAN permitieron que se pueda impulsar el establecimiento de infraestructura del PdF como es el CEBAF y a darle, de acuerdo a lo indicado por Montero, mayor orden a la forma en cómo la atención fronteriza se realizaba dado que anteriormente se encontraba de manera dispersa. Al respecto, Arciniega señala que el país ha realizado sus variantes en la normativa nacional en base a la norma comunitaria, al establecer el concepto de CAF mientras que mantiene el concepto de CEBAF al tratarse de un país andino en el cual aplica la Decisión 502.

Sumado a ello, los especialistas Tapia, Arciniegas y Villar destacaron que el país siempre ha tenido una vocación de integración y de cumplimiento del marco jurídico andino, inclusive Arciniegas manifestó que es el Perú que ha ayudado a la normativa andina más que a la inversa al promover este tema dentro de la agenda andina en su momento, lo cual permite evidenciar un perfil positivo del Perú en este tema en el plano internacional.

Al respecto, si se toma en consideración lo indicado por el especialista Tapia, el proceso del establecimiento de los PdF en el país fue de menos a más, debido a que si bien de manera nacional se controlaba, luego se daba la decisión política de abrir un paso fronterizo y para ello se realizaban diversos entendimientos de manera bilateral con el país vecino. En esa línea, Otárola señala que se debe estudiar los compromisos de los mecanismos de integración fronteriza, ya que expresan la voluntad común de los países de establecer un PdF o no. Con ello, dada la naturaleza del establecimiento formal de los PdF de manera bilateral surgió el interés por impulsarlo desde la normativa comunitaria.

Sin perjuicio de lo anterior, y adentrándose a lo que es la normativa nacional. Como señalan algunos entrevistados, lo que existe en el país son normas que regulan la construcción de infraestructura del PdF y su funcionamiento, más no existe una iniciativa del lado peruano por el reconocimiento de los PdF que necesitaría habilitar el país mediante el establecimiento de criterios, por ejemplo. Y es que como se ha observado, no solo se habla de una inconsistencia en el número de registros de PdF que cuenta cada entidad nacional sino también qué interpretan por PdF cada una de las entidades, ya que desde MIGRACIONES incluyen en su registro de PdF aquellos espacios donde hay un PCF mas no detallan mayor información sobre otros actores o centro de control que exista más allá del que brindan ellos.

En esa línea, se constata que hay que fortalecer la armonización normativa nacional sobre los PdF ya que a pesar de que la normativa doméstica establezca que un paso fronterizo es el espacio en el que el MRE coordina con su homólogo del país limítrofe, ello no necesariamente se ha interiorizado en la normativa de cada entidad generando distintas interpretaciones que al final no permiten articular

también el tema de competencias sobre los PdF y los centros de control que la revisten.

Al respecto, Montero señaló en la entrevista que resulta difícil una gestión entre las entidades debido a que si se realizara una norma habría que definir entre todos los actores participantes, quién lo lideraría, quién lo conduciría, ya que ninguna de las entidades se considera jerárquicamente responsable de otra entidad, por lo que señaló la propuesta del BID en la que se menciona la necesidad de contar con una autoridad de fronteras que tenga un rol rector respecto a otros órganos de control regulares.

Siguiendo la falta de articulación normativa que impacta en los PdF, los entrevistados Montero y Tapia llamaron la atención sobre un punto de mejora al no existir realmente controles integrados. Indican que ello respondería a que las entidades siguen manteniendo de manera independiente sus normas, procedimientos, formatos y sistemas que no permiten realmente articular ya que generan interpretaciones distintas. Lo cual representa un reto al no funcionar los CEBAF tal cual se decidió establecer. Por lo que se evidencia que no solo es un reto el lograr la articulación nacional de manera previa sino también cómo se encuentra articulado con el país fronterizo. Por lo que resultaría de vital importancia poder estandarizar todo lo referido a PdF de manera conjunta con las entidades involucradas.

En esa línea, respecto al establecimiento y a la gestión por parte de distintas entidades respecto a los PdF, se debe hacer mención a la última modificación al D.L. N° 1183 que modifica las competencias del MRE y SUNAT. Lo que se establece en la modificación es que ahora sería la SUNAT y no el MRE el ente encargado de determinar los requerimientos de infraestructura, equipo, mobiliario, responsabilidad en el financiamiento y otros factores productivos en los CAF.

Sobre el particular se consultó a los entrevistados sus comentarios quienes indicaron, en su mayoría, por no decir totalidad, de manera positiva a la modificación. Parte de ello proviene que al día de hoy entonces el MRE solo cuenta con funciones que sí son de su competencia. Como señaló la especialista Villar, que

antes de la modificación existía una interpretación que no era la adecuada sobre las funciones del MRE, ya que en su momento, con la comisión multisectorial de pasos de frontera al ser liderado por el MRE hizo que se presumiera que debía ver la infraestructura y ello devino a que se enfoque en algo que no es, per se, naturaleza sectorial de la Cancillería. Por lo que con esta modificación el MRE puede avocarse en otros temas como es la negociación de PdF. En esa misma línea, Arciniegas manifiesta que el Ministerio está más enfocado a la política, los acuerdos con los países vecinos, no es algo que le corresponde el cubrir todos los aspectos que son propios de la licitación para la infraestructura, por lo que el cambio de competencias resultaría razonable. Lo mismo señalaba Tapia al indicar que el MRE es quien coordina mientras que SUNAT quien debe implementar debido a las solicitudes de control fronterizo.

Adicionalmente, tanto Villar, Montero y Daneri resaltaron la importancia de los recursos para la construcción de infraestructura alrededor de los PdF, para lo cual anteriormente el Ministerio conducía los proyectos de inversión pero se utilizaba los recursos de la SUNAT. En esa línea, SUNAT a pesar de que recibía el centro de control una vez que el MRE concluyese con la etapa de construcción y demás, SUNAT inclusive participaba en la elaboración de los expedientes técnicos. En ese sentido, se puede evidenciar que la modificación al D.L. N° 1183 reajusta las competencias en materia de infraestructura de PdF precisando como función propia del MRE la negociación de los pasos fronterizos más no la construcción de un centro de control fronterizo dado que ello, por su propia naturaleza, debía ser visto por SUNAT quien finalmente tiene el rol de administrador en estos centros.

Ahora bien, de la revisión de la normativa hasta la fecha de la tesis, se ha evidenciado que el Reglamento del D.L. N° 1183 todavía no fue modificado, por lo que hay una inconsistencia entre el propio D.L. y su reglamento. Lo propio sucede con el ROF del MRE, en el que dentro de las funciones de la DGA figura todavía la coordinación con las autoridades competentes sobre las acciones vinculadas al funcionamiento y la operatividad de los PdF, por lo que nuevamente se encuentra que la norma no está armonizada y que incluso puede generar confusiones sobre las competencias que corresponden tanto a SUNAT como al MRE.

Por otro lado, también se ha encontrado que el Reglamento de la Ley N° 29778 (Ley que constituye la LMDIF), en el literal n) del artículo 2° habla sobre una Política Nacional de Pasos de Frontera. Esta política está definida por todas las normas, procedimientos y acuerdos internacionales suscritos por el Perú con los países vecinos referidos al establecimiento de un PdF para la facilitación del tránsito de entrada y salida de personas, medios de transporte, bienes y mercancías. No obstante, la primera disposición complementaria final precisa que todo lo que se refiera a los pasos fronterizos como los planes, programas, proyectos y actividades forman parte de la Política de Fronteras.

De lo anterior, se debería considerar que todo lo referido a PdF forme parte únicamente de la Política Nacional de Pasos de Fronteras, no obstante, del Reglamento de la Ley N° 29778 se desprende que algunos temas relativos a PdF pertenecerían a la Política de PdF y otros a la Política de Frontera, que se entiende son dos políticas distintas. Lo anterior permite reflexionar la importancia de proponer una Política Nacional de PdF pero que este armonizada con la normativa actual, entendiendo que debe articular todos los puntos relativos del establecimiento y posterior ejecución y sostenimiento de los pasos fronterizos y su infraestructura. En ese sentido, la especialista Villar señala que esta Política debería ser liderada por Cancillería pero que, desde su percepción, no debía ser visto desde el CONADIF debido a que dicho Consejo Nacional tiene otros lineamientos.

Finalmente, amerita mencionar que hay acuerdos bilaterales sobre PdF, como es el caso con el Ecuador que al día de hoy siguen sin funcionar, tanto en la parte amazónica como andina, por ejemplo, por lo que existe la importancia de que la articulación una vez superada desde el plano doméstico permita articular de una forma más efectiva y eficiente con el par vecino a fin de que no se vea truncada las decisiones de habilitar pasos de frontera regulares.

Dado que ya se ha explorado brevemente cada categoría, se evidencia cómo todas ellas están interconectadas y se deben evaluar de manera transversal. Ello nos permite entender como, por ejemplo, sin una infraestructura vial adecuada (categoría de infraestructura), no se tiene un PdF en el que cumpla con su función primaria de ser el espacio de circulación de distintos elementos ya que no permite

que se dé un flujo adecuado de bienes y personas (categoría de movilidad), con lo que nos lleva a que se generen pasos de frontera irregulares atentando a la seguridad (categoría de seguridad). Este pequeño pero claro ejemplo, permite entender la importancia de tener criterios base ya que sin ellos, se puede enfrentar a escenarios donde por más que se negocie un PdF quizás no llegue a aplicarse de una manera adecuada y eficiente.

En ese sentido, se realizará una aproximación preliminar pero que busca integrar todas las categorías en la propuesta de criterios mínimos que se presenta a continuación, las cuales incluyen la propuesta indicada en la radiografía de tres pasos de frontera:

- Recursos mínimos: Disponibilidad de recursos para la construcción de las entidades de control que revisten a los PdF así como a otra infraestructura requerida o servicios complementarios en los pasos fronterizos por parte de ambos países.
- Infraestructura vial adecuada: En este punto se hace referencia a que lo esperado es que haya una infraestructura vial adecuada, por ejemplo, carreteras de acceso pavimentadas, la misma que involucra también los accesos a los centros de control fronterizo. Ello implica que la infraestructura vial se encuentre en buen estado o que exista el compromiso, como condición previa al establecimiento del PdF formal, el establecimiento de vías adecuadas. Así como, infraestructura que forme parte de los ejes de integración binacional. También debe sumarse a ello la importancia que las rutas internas cercanas al PdF cuenten con infraestructura lo suficientemente viable para permitir el movimiento de personas, bienes y mercancías a otros destinos al interior del país que tengan que recorrer por los pasos fronterizos sea de entrada como de salida.
- Infraestructura operativa (no vial): En este punto se debe considerar que se cuente condiciones para el establecimiento y labor de las autoridades que se encuentren en el control fronterizo así como en la infraestructura de atención al público. A ello también debe sumarse la existencia de redes que permitan

la conectividad a internet, como sistemas de servicios básicos en la locación de los PdF como de sus centros de control.

- Acceso a servicios básicos y conectividad: Se debe contar con servicios básicos o implementarlos previamente a la habilitación de los PdF en el que se cuente con agua, desagüe, energía eléctrica por nombrar algunos, sumado a la importancia de acceso permanente y establece a internet que permita una mayor agilización y modernización de los controles que se realicen en los pasos.
- Sistemas integrados de control fronterizo: Debe existir un compromiso de realizar una integración efectiva y real de los controles entre ambos países a fin de eliminar costos de transacción, incluyendo información compartida, transparente y en tiempo actual que haga de los PdF formales espacios competitivos para la circulación de mercancías, vehículos y personas. Lo que incluye estandarización de procesos y unificación de horarios en el servicio de ambos países.
- Seguridad: El escenario esperado es que en el PdF pueda tener una mediana-baja actividad delictiva que no ponga en riesgo a las autoridades de control, así como establecer una tasa en un radio que puedan consensuar los países en base al PdF bajo negociación. Asimismo, se deberá contar con la presencia y coordinación policial de ambos países a fin de controlar los PdF, como las instalaciones de control tanto fuera como por el perímetro. Teniendo como base que, en los PdF, la policía cuente con un mínimo de implementos como: equipos tecnológicos, herramientas de seguridad y otras que permitan el cumplimiento cabal de sus funciones. Asimismo, este criterio debe establecer un perímetro mínimo alrededor de los PdF y de sus centros de control para evitar procesos de tugurización y que fomenten un mayor nivel de inseguridad.
- Relevancia del flujo de personas, mercancías y transporte: Se debe considerar que debe existir en los potenciales PdF entre ambos países (i) qué

tipo de mercancías, personas y vehículos transitan y circulan por el paso fronterizo, (ii) analizar las dinámicas sociales que existen en ese PdF y que promueven el comercio (como el caso de Desaguadero), (iii) el impacto que tiene el flujo de personas, mercancías y transporte como dinamizador en la economía fronteriza o si el flujo amerita una inversión importante y (iv) una proyección del flujo de personas, bienes y vehículos a futuro que permita visualizar si este número aumentará o disminuirá y cómo se puede ir dinamizando ese espacio de paso fronterizo. Claro está que ambos países deberán tener claridad de qué es lo que quieren controlar a través de ese PdF.

- Factores geográficos-climatológicos: Es importante entender el espacio geográfico que alberga el potencial PdF para ver si es viable realizar o no centros de control, para ello se deberá tomar en consideración elementos como el impacto ambiental en la habilitación de un PdF en dicha zona, si la geografía del lugar permite habilitar vías adecuadas para la circulación de personas, mercancías y vehículos, tener claridad sobre los fenómenos naturales y desastres que ese PdF puede verse afectado a fin de definir una zona que en la medida de lo posible represente un riesgo mediano-bajo. Este criterio parte debido a que se tiene en el país regiones naturales, con topografía y accesibilidad muy variada; zonas con alta densidad de población y otras casi despobladas; áreas con una importante producción agrícola, minera o pecuaria, y otras más bien con carencia de áreas con producción de cierta relevancia.
- Articulación y armonización normativa: Es importante antes del establecimiento de los PdF que se cuente con instrumentos jurídicos en ambos países que permitan una negociación y posterior ejecución que no retrase o limite el correcto funcionamiento de los PdF.
- Coherencia política y normativa: Si bien este no es un criterio per se, sí resulta importante que ambos países tengan el compromiso y la obligación de cumplir con lo acordado a fin de que pueda realmente darse el impulso y construcción necesaria de los PdF. Hay acuerdos que respondieron a una

normativa comunitaria pero que no tenía una intención política de impulsar, mientras que podía haber una intención política de establecer un PdF pero no se consideraba todo el plano normativo, por lo que resulta importante tener coherencia entre estos dos aspectos desde el lado de los gobiernos a fin de darle mayor sostenibilidad a un proyecto con una visión de largo plazo como es el establecimiento de pasos fronterizos.

Se debe tomar en consideración que estos son solo una propuesta de criterios mínimos, lo que no implica que no pueda agregarse o modificarse algunos de ellos. Debido a que la propuesta se ha desarrollado tomando en consideración puntos en común que se han encontrado en la investigación realizada para la presente tesis. En ese sentido, los criterios señalados buscan dar una visión muy amplia y flexible tomando en cuenta las particularidades de cada potencial paso fronterizo pero que servirán para aplicarse con todos los países vecinos.

Conclusiones

A modo de conclusión, se considera que no hay claridad sobre cómo se produjo en el pasado la negociación para la habilitación del PdF y su registro. Esto se debe a que existen PdF, como el de Desaguadero, que funcionan desde hace muchas décadas y tienen un fuerte componente histórico. Sumado a ello, la Dirección General de Tratados de la Cancillería no cuenta con tratados u otros documentos que registren la habilitación formal de algunos pasos de frontera, en particular, los que comparten una temporalidad prolongada desde su existencia. En consecuencia, esa información se encuentra incompleta y no permite analizar las razones o circunstancias que derivaron y plasmaron los acuerdos de los establecimientos de distintos pasos fronterizos.

Por otro lado, hoy en día no se cuenta con una información actualizada y uniforme entre todos los actores involucrados en la negociación y establecimiento de PdF sobre el número de pasos fronterizos regulares, debido a distintas circunstancias. Una de ellas responde a que no hay una armonización normativa a nivel nacional al referir a una definición de pasos de frontera. En este sentido, se ha podido rescatar que un PdF, desde la normativa doméstica peruana, es un espacio determinado en un acto bilateral entre dos países vecinos mediante sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y cuyo propósito es promover la circulación (entrada y salida) de bienes, mercancías, vehículos y personas. No obstante, la definición brindada por Migraciones es la de aquellos espacios donde hay un puesto de control migratorio en el que solamente esa institución está establecida. Esta falta de armonización puede generar conceptualizaciones distintas de lo que es un PdF.

En esa línea, para determinar que estamos ante un PdF habilitado y operativo, se deberá considerar el hecho de que, en determinados puntos de frontera, estén presentes todos los servicios de control indispensables para que, de acuerdo al D.L. 1183 y su reglamento en concordancia con la Decisión 502 de la CAN (en caso aplicase), se realice un control formal y legal tanto la salida como el ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos. Al respecto, entonces se puede señalar que para que estemos ante un PdF regular debemos asegurarnos contar con

las entidades que se encargarán del control en los centros fronterizos tales como SUNAT, MIGRACIONES, SENASA y también la PNP.

Ahora bien, se debe tomar en consideración que hay PdF creados mediante un acuerdo bilateral, como sucede con Ecuador, en donde, mediante los Acuerdos de Paz de 1998 se habilitaron varios pasos de frontera. En esa línea, con el D.L. 1183 se evidencia que la habilitación de un PdF, como se indicó anteriormente, responde a una negociación y acuerdo bilateral. Al respecto, como se ha evidenciado a lo largo de esta tesis, el Perú no cuenta con unos criterios estandarizados para negociar la habilitación de los PdF, habiéndose elaborado unos criterios para la negociación sólo con Bolivia, que fue presentada por el Perú en el IV Gabinete Binacional de Cobija de 2018 y luego avalada oficialmente por Bolivia en el año 2019, no obstante lo cual, hasta la fecha no cuenta con una negociación propiamente.

En ese sentido, los criterios propuestos responden a la función del PdF así como otras características que se han podido desglosar de los centros de atención que acompañan o que deberían acompañar a los PdF. No obstante, estos criterios se han realizado de manera general y flexible tomando en consideración las realidades con las que cada PdF cuenta y que no necesariamente responden a los mismos contextos. Así, para el establecimiento de un paso fronterizo se sugiere contemplar los siguientes criterios: recursos mínimos, infraestructura vial adecuada, infraestructura operativa (no vial), acceso a servicios básicos y conectividad, sistema integrado de control fronterizo, seguridad, relevancia del flujo de personas, mercancías y transporte, factores geográficos-climatológicos, articulación y armonización normativa.

Esta propuesta de criterios responde a las diversas características de los pasos fronterizos, por lo que todas se encuentran articuladas en cierta medida. Si bien estos criterios pueden ser adaptados y ajustados, esta tesis concluye que deberían considerarse como una base mínima al analizar si un potencial PdF amerita ser habilitado. Así, es menester garantizar que los Estados involucrados tengan los recursos suficientes para ello (recursos mínimos), de manera en que pueda financiar, en caso sea necesario, infraestructura vial o de otro tipo. La relevancia de

este punto recae en el objetivo de no solo conectar con el país vecino, sino también con las rutas internas del país.

Sumado a lo anterior, también es relevante contar con infraestructura que permita tener acceso a servicios básicos así como a conectividad, sobre todo para promover un control fronterizo integrado entre ambos países. Asimismo, se debe tomar en consideración factores adicionales como seguridad, geográficos y climatológicos que permitan evidenciar si se está ante un potencial espacio susceptible a fenómenos naturales y desastres. Todo lo anterior permitiría la circulación de un flujo relevante de mercancías, personas y vehículos cuya función de control por el Perú y su país vecino se deberá plasmar en acuerdos bilaterales que deben ser coherentes con normativas nacionales armonizadas y articuladas de cada país.

Por otro lado, se ha podido reconocer que, desde el inicio del nuevo siglo, el MRE tuvo mayor impulso sobre los PdF, particularmente entre los años 2000-2012. Esto derivó en que se buscara proponer, en su oportunidad, una posible política de pasos fronterizos, así como la activación de una comisión multisectorial al respecto y de una normativa andina que promueva la infraestructura alrededor de estos pasos. Sin perjuicio de ello, de la presente investigación, se puede concluir que, a pesar de los esfuerzos del MRE sobre la promoción de los PdF, todavía hay un campo de estudio valioso por explorar.

Finalmente, otro tema que se ha evidenciado es la ausencia de articulación coordinada entre los distintos actores que se encargan de la negociación, operación y control de los PdF en el marco nacional. Dicha situación se debe a que cada entidad maneja sus propias normas y procesos relativos a los PdF y no se encuentran de manera homogeneizada, por lo que cuando el MRE le corresponde coordinar con ellos, hay normativa dispar. Asimismo, también se considera que no solo las entidades del gobierno central deben participar, debiendo tener espacios de diálogo con las autoridades regionales, eventualmente las locales y también la sociedad civil fronteriza.

La situación anteriormente descrita tampoco escapa del marco bilateral, ya que si bien existen acuerdos y compromisos bilaterales, no se terminan consolidando. Tal como sucedió con el Plan de Acción de Cobija, referido al foro bilateral para el establecimiento de criterios de factibilidad de pasos fronterizos, los cuales hasta la fecha siguen sin negociarse debido a la falta de impulso por el lado boliviano. Dicha situación, desacelera cualquier intento de avance en los PdF, por lo que se ha evidenciado que no necesariamente en los PdF existentes hay una coherencia normativa con la intención política que pudo existir en algún momento, siendo importante uniformizar los acuerdos pero también con una idea y visión de continuidad en el tiempo sobrebn los pasos fronterizos.

Recomendaciones

El establecimiento y habilitación de PdF debe ser una decisión objetiva, puesto que se incurre en inversiones significativas que, a su vez, se debe a que en las proximidades de la línea de frontera es normal que se carezca de muchos elementos indispensables para el establecimiento de un Centro de Atención de Frontera, por ejemplo de: instalaciones para la atención a las personas, los vehículos y las cargas; oficinas administrativas; habitaciones para el pernocte del personal sobre todo si ambos países deciden que el paso de frontera esté abierto las 24 horas del día; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; antena de internet para estar conectados con los servidores de cada institución de control, entre otros. Ello lleva a recomendar que los criterios propuestos puedan servir como una herramienta base a fin de ser utilizada por el MRE y que permita, primero, articular con las entidades nacionales a fin de que posteriormente se pueda negociar con el país vecino.

Estas propuestas podrían también ser aplicadas para evaluar la gestión de los PdF existentes, a través de una gestión integrada de pasos de fronteras que permita evidenciar si se está cumpliendo con lo mínimo que el Perú considera para establecer determinada zona como un potencial PdF. En este sentido, si esos criterios logran estandarizarse a nivel comunitario o bilateral permitiría al país una mayor seguridad jurídica y coherencia en el establecimiento de nuevos pasos y gestión de los ya existentes. Sumado a ello, se debe reconocer que la importancia en la estandarización de criterios mínimos de PdF permitirá impulsarlo en otros espacios bilaterales y regionales. Esto se convierte en una oportunidad para el Perú para promover su poder blando como impulsor en el establecimiento de PdF, dado que puede servir como referencia para otros países a un nivel no solo regional sino también global.

Por otro lado, se recomienda que el MRE pueda evaluar la posibilidad de (re)activar el Grupo de Trabajo de Pasos de Frontera, esta vez de manera permanente, con otros actores relevantes a fin de estandarizar los conceptos de PdF que tienen en su normativa, evaluar el establecimiento de una política multisectorial a fin de armonizar y articular de manera conjunta con todas las entidades competentes en el marco de PdF, siguiendo lo establecido por CEPLAN en el

numeral 12.2 del artículo 12 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (Decreto Supremo N° 029-2018-PCM).

En caso de que no sea posible activar el grupo de trabajo especializado en PdF, se recomienda generar mesas de diálogo sobre el establecimiento de PdF que permita al MRE, como parte de sus competencias, contar con información clara y precisa sobre los documentos constitutivos de los pasos creados o por crearse, así como lograr articular con las otras entidades. Esto a fin de que se estandarice la información y que pueda involucrarse a otros actores, como la sociedad civil fronteriza, asociaciones de transportistas y mercancías, entre otros, que permita al MRE tener una visión integral e interdisciplinaria sobre la materia.

A nivel normativo, se recomienda realizar una modificación al ROF del MRE, en particular (i) eliminar dentro de las competencias de la DGA la referida a la operatividad de los PdF toda vez que con la modificatoria del D.L. 1183 ello le corresponde ahora a SUNAT; (ii) hacer mención expresa a los pasos de frontera dentro de las funciones específicas del MRE; y (iii) incluir dentro de las funciones de la DDF-DGA el negociar el establecimiento de los PdF. Todo ello permitiría una mayor claridad de las funciones y competencias que van acorde a la normativa sobre la materia por parte del MRE, así como retomar los esfuerzos por impulsar la importancia de los PdF dentro de la política exterior del país.

Se sugiere normativamente uniformar los conceptos sobre PdF que existen entre todas las entidades que son parte de la negociación, operación y control de los PdF y sus centros de control, lo cual involucra uniformar los términos de los centros de control utilizados en el marco doméstico como comunitario, entiéndase CEBAF, ZIF, CAF, CENAF, entre otros.

Se propone también fomentar la articulación bilateral en materia de PdF, para lo cual podría ser un tema a evaluar ser incorporado en las agendas de las conversaciones entre los países vecinos, a fin de poder armonizar y articular con las entidades que también se encargan de la negociación, control y operación de los PdF y sus centros de control.

Bibliografía

Acuerdo Nacional. (2021, May 28). *Definición* – Website – Acuerdo Nacional. Acuerdo Nacional. Unidos Para Crecer. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Acuerdo Nacional. (2023). *Acuerdo Nacional: Políticas de Estado, Visión del Perú al 2050, Consensos por el Perú*. Primera Edición. https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Politicas_de_Estado_2023.pdf.

Asociación Latinoamericana de Integración. (1990). *Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre*. https://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Art_14/es/03/A14_TM_003.pdf

Arraya, L. (2022). *Los puentes de Desaguadero: la conformación de la frontera hídrica sobre el flujo del río*. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 22(2), 35-64. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000200035>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2023). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Primera edición. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Relaciones Exteriores (2024 – 2030)*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6134287/5419183-anexo.pdf?v=1712090906>

Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>

Congreso de la República del Perú. (2007). Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/828189-29158>

Congreso de la República del Perú (2011). Ley N° 29778. Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684827-29778>

Congreso de la República del Perú. (2018). Ley N.° 29357. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1399-29357>

Comunidad Andina. (1999). *Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo* Gaceta Oficial 444 <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/gace444.pdf>

Comunidad Andina (2001). *Decisión 502. Centros Bincionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina*. Gaceta Oficial 680. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/GACE680.PDF>

Comunidad Andina. (2012). Resolución N° 1454. Acuerdo Específico Binacional Ecuador-Perú para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera, Eje Vial No. 1. Gaceta Oficial 2019. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gace2019.pdf>

Comunidad Andina (2018). Resolución N° 2003. Publicación del Acuerdo Específico entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de Atención en frontera (CEBAF) Desaguadero. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/resoluciones/RESO2003.pdf>

Comunidad Andina (2019). *Decisión 837. Sustituye la Decisión 399 de la Comisión de la Comunidad Andina sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera*. Gaceta Oficial 3601.

<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%203601.pdf>

Dammert Guardia, M., Bensús Talavera, V., Sarmiento Viena, K., & Prieto Espinoza, G. (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57005.pdf>

Estado Plurinacional de Bolivia – República del Perú. (2018). Plan de Acción de Cobija. IV reunión del Gabinete Binacional.

Gómez, H. (2013). *Estándares e Indicadores para Pasos de Frontera*. UNASUR. IIRSA, COSIPLAN. https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_est%C3%A1ndares_e_indicadores_gesti%C3%B3n_pasos_frontera.pdf

González-Cuenca, D., & Cano Rodríguez, H. M. (2021). *La frontera Colombia-Perú vista a través de la Operación de Apoyo al Desarrollo Binacional*. *Ciencia y Poder Aéreo*, 16(1), 102-115. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.711>

González-Olachea, J. (2023). *Lineamientos de la Política Exterior Reforzada: Presentación del señor Canciller ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Republica*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/874585-lineamientos-de-la-politica-externor-reforzada-presentacion-del-senor-canciller-ante-la-comision-de-rr-ee-del-congreso-de-la-republica>.

Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill Education, Año de edición: 2018, ISBN: 978-1-4562-6096-5, 714 p.

Higueras, S. (2022). *Análisis del desempeño de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos dentro de los procesos de integración con Ecuador*. [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú]. Repositorio de la Academia Diplomática del Perú. <http://repositorio.adp.edu.peadp/207>

Laurente, I., & Filippi, E. E. (2021). *Fronteras Brasil y Perú, espacio de integración y cooperación*. *Agenda Internacional*, 28(39), 151-178.
<https://doi.org/10.18800/agenda.202101.006>

Mingst, K., Mckibben, H. & Arreguín-Toft, I. (2019). *Essentials of International Relations*. W.W. Norton & Company. ISBN: 978-0-393-64327-5

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2026.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). Plan Operativo Institucional – POI Multianual 2024-2026 del Pliego 008: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Oliveros, L. (2022). La integración de las fronteras andinas: Elementos de una propuesta de estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina. Comunidad Andina.
<http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>

Organización Mundial de Aduanas. (2012). Estudio sobre la gestión coordinada de fronteras.
[https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/research/research-paper-series/fe_cbm_study_feb_2011_en_ptc_espaol-\(2\).pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/research/research-paper-series/fe_cbm_study_feb_2011_en_ptc_espaol-(2).pdf)

Presidencia de la República del Perú. (2008). Decreto Legislativo N° 1053. Ley General de Aduanas.
<http://portal.apci.gob.pe/Compendio%20Normas%20Legales%20CTI/068.pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2009). Resolución Suprema N° 079-2009-RE. Crean Comisión Multisectorial para analizar y evaluar la situación de los pasos de frontera terrestre y fluvial del Perú, formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y proponer normas de implementación.

Presidencia de la República del Perú. (2011). Resolución Suprema N° 090-2011-RE. Amplían plazo para la presentación de Informe Técnico Final, Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y proyectos de normas para su implementación, a cargo de Comisión Multisectorial.

Presidencia de la República del Perú. (2013). Decreto Supremo N° 135-2010-RE. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1412-135-2010-re>

Presidencia de la República del Perú. (2013). Decreto Supremo N° 017-2013-RE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684834-017-2013-re>

Presidencia de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo N° 05-2018-RE, Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684836-05-2018-re>

Presidencia de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo N° 019-2018-RE, Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1660607-1>

Presidencia de la República del Perú. (2016). Decreto Supremo N° 050-2016-EF. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1183. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/251668/226979_file20181218-16260-1hgj2zu.pdf

Presidencia de la República del Perú. (2015). Decreto Legislativo N° 1183, Ley que establece las Competencias para la Implementación y Gestión de los Centros de Atención en Frontera. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1273240-1>

Presidencia de la República del Perú. (2013). Decreto Supremo N° 017-2013-RE, Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/3684834-017-2013-re>

República del Perú – 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 – República del Ecuador. (1998). Acuerdo Amplio Peruano - Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/437264-acuerdo-amplio-peruano-ecuadoriano-de-integracion-fronteriza-desarrollo-y-vecindad>

Tapia, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *Estudios fronterizos*, 18(37), 61-80. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>

Tapia, M., Liberona, N., & Contreras, Y. (2017). El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: Estudio de las prácticas socioespaciales fronterizas. *Revista de geografía Norte Grande*, (66), 117–141. <http://doi.org/10.4067/S0718-34022017000100008>

Wong, B. (2021). Aproximaciones a los Pasos de Frontera y Centros de Atención en Frontera como elementos de promoción del desarrollo e integración fronterizas [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú]. Repositorio de la Academia Diplomática del Perú. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/173>

Zapata-Barrero, R. (2012). Teoría Política de la Frontera y la movilidad humana. *Revista Española De Ciencia Política*, (29), 39–66. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37548>

Anexos

Anexo 1: Guía de preguntas para una entrevista semiestructurada

CUESTIONARIO A INFORMANTES CALIFICADOS

Tesis: “Análisis jurídico sobre los criterios que deben primar al momento de negociar la creación de los pasos de frontera”.

Tesista: Giuliana Temoche Salinas

Grado: Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Institución: Academia Diplomática del Perú.

Introducción:

- Saludo inicial al entrevistador/a.
- Breve descripción de la tesis y dinámica de la entrevista:

La investigación, titulada “Análisis jurídico sobre los criterios que deben primar al momento de negociar la creación de los pasos de frontera”, tiene por objetivo realizar una propuesta de los criterios mínimos que debe tenerse en consideración cuando se negocie por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores los pasos de frontera del Perú con sus países vecinos.

Se le ha contactado a usted en calidad de entrevistado. Si accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 45 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria, por lo que puede interrumpir la entrevista en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Si tuviera alguna consulta sobre la investigación puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

Guía de preguntas formuladas:

1. ¿Cuántos pasos de frontera conoce y las circunstancias y mecanismos con los que fueron creados?
2. ¿Considera, de acuerdo a la Decisión N° 502 de la CAN, que es necesario para el funcionamiento efectivo de los pasos de frontera el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF?
3. ¿Qué criterios conoce usted que se utilizan en otros países para establecer pasos de frontera y considera que pueden ser utilizados en el Perú?
4. ¿Cuál considera que es el impacto del CEBAF en la habilitación de nuevas rutas y la incorporación de nuevos territorios a los intercambios en las zonas de frontera?
5. ¿Ud. considera que los pasos de frontera son un factor importante para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas de frontera? ¿Cómo?
6. ¿Qué actores, además de las entidades públicas nacionales considera importante sean tomadas en cuenta al momento de establecer los pasos de frontera?
7. ¿Cómo se articulan las demás entidades involucradas con el Ministerio de Relaciones Exteriores?
8. ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de control en frontera a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?
9. ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de atención al público a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?

10. ¿Cómo debería articularse la seguridad en las zonas de frontera a fin de que el paso de frontera y sus inmediaciones sea efectivo y eficiente?
11. ¿Cuál debería ser el escenario esperado de la potencial zona de frontera respecto a la seguridad a fin de que pueda ser considerado como un paso de frontera confiable?
12. ¿Cuán importante considera como uno de los criterios para oficializar la creación de los pasos de frontera es el nivel de movilidad de personas en la zona de fronteras?
13. ¿En base a qué debería considerarse la movilidad de personas como criterio relevante?
14. ¿Cuán importante considera como uno de los criterios el nivel de movilidad de mercancías en la zona de fronteras y en base a qué debería ser considerado un criterio?
15. ¿Cómo la normativa comunitaria de la CAN ha ayudado a que el Perú pueda establecer pasos de fronteras?
16. ¿Además de la normativa nacional e internacional que regula el establecimiento de pasos de frontera, cuáles otras, desde su experiencia, considera que deben tomarse en cuenta para desarrollar esta tesis?
17. ¿Cómo considera que podría mejorar la normativa nacional a fin de mejorar la eficiencia de los pasos de frontera?
18. Respecto a la modificación realizada mediante D.L. 1648 del 12.09.24 al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1183, decreto legislativo que aprueba la ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los centros de atención en frontera ¿qué opiniones tiene respecto a que ahora sea la SUNAT y no el MRE quien determine los requerimientos de

infraestructura, equipo, mobiliario, responsabilidad en el financiamiento y otros factores productivos en los CAF?

Cierre de la entrevista: Agradecimiento y despedida al entrevistado/a.

Anexo 2: Matriz de consistencia

Matriz de consistencia: Análisis jurídico sobre los criterios que deben primar al momento de negociar la creación de los pasos de frontera

Problemas	Objetivos	Variables	Categorías	Metodología
<p>PG: ¿Cuáles son los criterios que el Perú debería utilizar para negociar el establecimiento de los pasos de frontera?</p> <p>PE 1: ¿Bajo qué fuentes del derecho o instrumentos jurídicos el Perú establece los criterios para la creación de los pasos de frontera?</p> <p>PE 2: ¿Cuáles son los criterios que se toman en cuenta al momento de negociar los pasos de fronteras?</p> <p>PE 3: ¿Cómo se encuentra establecida la gestión de las entidades públicas como el MRE, Migraciones, SUNAT, PNP, SENASA, SUTRAN SERFOR, SANIPES, DIGESA y el Ministerio de la Cultura respecto a los pasos de frontera?</p> <p>PE 4: ¿Qué propuestas normativas se pueden brindar a fin de establecer criterios en la negociación de los pasos de frontera?</p>	<p>OG: Identificar y establecer los criterios para negociar el establecimiento de los pasos de frontera, tomando en consideración bajo qué criterios se han establecido los pasos de frontera que existen al día de hoy.</p> <p>OE 1: Analizar, identificar y precisar qué fuentes del derecho el Perú ha utilizado para establecer los criterios para la creación de los pasos de frontera, esto es, ver la costumbre internacional, tratados, intercambio de notas diplomáticas, entre otros instrumentos jurídicos han sido utilizados para la creación de los pasos de frontera.</p> <p>OE 2: Evaluar y precisar los criterios que se han utilizado al momento de negociar los pasos de frontera en base a la experiencia en otras zonas de frontera existentes tanto del Perú con sus países vecinos como experiencias exitosas en el establecimiento de zonas de frontera de países de la región.</p> <p>OE 3: Analizar e identificar la gestión que realiza cada entidad pública descrita en la pregunta específica 3 a fin de observar qué puntos de convergencia se encuentran sobre la zona de frontera, de tal manera que al momento de establecer los criterios para la negociación de las zonas de frontera se puede realizar tomando en cuenta los lineamientos de gestión que cada entidad utiliza.</p> <p>OE 4: Poder establecer bajo qué herramientas jurídicas se deberá incorporar los criterios de negociación en las zonas de frontera tomando en consideración al marco normativo nacional e internacional.</p>	<p>Pasos de frontera</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Integración y coordinación. - Infraestructura y funcionalidad. - Seguridad. - Movilidad. - Normativa sobre la materia. 	<p>Enfoque: cualitativo. Alcance: exploratorio. Diseño: Fundamentada Población: 20 (en promedio, es decir el universo de personas que hay) Muestra: 10 idealmente Técnica: Entrevista Instrumento: Guía de preguntas semi-estructuradas para una entrevista a profundidad.</p>

Anexo 3: Matriz de Operacionalización de variables

Definición conceptual	Categorías	Indicadores	Items de la entrevista a profundidad
Lugar convenido, como resultado de negociaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y su homólogo de cualquier otro país limítrofe, para habilitar en ellos el ingreso y salida legal del territorio nacional, de personas, medios de transporte y mercancías (Decreto Supremo N° 1183, 2015)	- Integración y coordinación	Integración binacional de procesos de control	1. ¿Cuántos pasos de frontera conoce y las circunstancias y mecanismos con los que fueron creados? 2. ¿Considera, de acuerdo a la Decisión N° 502 de la CAN, que es necesario para el funcionamiento efectivo de los pasos de frontera el establecimiento de Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF? 3. ¿Qué criterios conoce usted que se utilizan en otros países para establecer pasos de frontera y considera que pueden ser utilizados en el Perú?
		Integración binacional física	4. ¿Cuál considera que es el impacto del CEBAF en la habilitación de nuevas rutas y la incorporación de nuevos territorios a los intercambios en las zonas de frontera?
		Integración binacional para el desarrollo (integración fronteriza)	5. ¿Ud. considera que los pasos de frontera son un factor importante para el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas de frontera? ¿Cómo?
	Infraestructura física y funcionalidad	Articulación interinstitucional interna del país	6. ¿Qué actores, además de las entidades públicas nacionales considera importante sean tomadas en cuenta al momento de establecer los pasos de frontera? 7. ¿Cómo se articulan las demás entidades involucradas con el Ministerio de Relaciones Exteriores?
		Infraestructura física para el control de pasos de frontera	8. ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de control en frontera a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?
		Infraestructura de atención al público	9. ¿Qué consideraciones se deben tener al momento de referirnos a la infraestructura de atención al público a fin de que pueda ser considerada dicha zona como un paso de frontera adecuado?
	Seguridad	Seguridad de frontera adyacente	10. ¿Cómo debería articularse la seguridad en las zonas de frontera a fin de que el paso de frontera y sus inmediaciones sea efectivo y eficiente? 11. ¿Cuál debería ser el escenario esperado de la potencial zona de frontera respecto a la seguridad a fin de que pueda ser considerado como un paso de frontera confiable?
	Movilidad	Movilidad de personas - equipaje en la zona de frontera	12. ¿Cuán importante considera como uno de los criterios para oficializar la creación de los pasos de frontera es el nivel de movilidad de personas en la zona de fronteras? 13. ¿En base a qué debería considerarse la movilidad de personas como criterio relevante?

		Movilidad de camiones - mercancías en la zona de frontera.	14. ¿Cuán importante considera como uno de los criterios el nivel de movilidad de mercancías en la zona de fronteras y en base a qué debería ser considerado un criterio?
	Normativa	Suficiencia de normas sobre la materia a nivel nacional	<p>15. ¿Cómo la normativa comunitaria de la CAN ha ayudado a que el Perú pueda establecer pasos de fronteras?</p> <p>16. ¿Además de la normativa nacional e internacional que regula el establecimiento de pasos de frontera, cuáles otras, desde su experiencia, considera que deben tomarse en cuenta para desarrollar esta tesis?</p> <p>17. ¿Cómo considera que podría mejorar la normativa nacional a fin de mejorar la eficiencia de los pasos de frontera?</p> <p>18. Respecto a la modificación realizada mediante D.L. 1648 del 12.09.24 al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1183, decreto legislativo que aprueba la ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los centros de atención en frontera ¿qué opiniones tiene respecto a que ahora sea la SUNAT y no el MRE quien determine los requerimientos de infraestructura, equipo, mobiliario, responsabilidad en el financiamiento y otros factores productivos en los CAF?</p>