

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**



**MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

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

**TEMA DE TESIS:**

“Aproximaciones a los Pasos de Frontera y Centros de Atención en Frontera como  
elementos de promoción del desarrollo e integración fronterizos”

**PRESENTADO POR:**

Beto Daniel de Jesús Wong Gálvez

**ASESORES:**

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

**Asesora metodológica:** Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 08 de noviembre de 2021

A mi familia,  
por su apoyo incondicional.

## RESUMEN

El interés por los temas de desarrollo e integración fronterizos ha estado presente de manera constante en el accionar de los Estados. Tras haber solucionado las cuestiones limítrofes con los países vecinos, la política exterior del Perú comenzó a priorizar otros asuntos de interés común, en particular, la consolidación del desarrollo e integración fronteriza, lo cual se prioriza en diversos planes y políticas institucionales del sector Relaciones Exteriores. Al respecto, uno de los primeros pasos hacia la integración fronteriza es el establecimiento de un régimen fronterizo, el cual involucra el establecimiento de Pasos de Frontera y Centros de Atención en Frontera (CAF) con la finalidad de contribuir a la facilitación del tránsito transfronterizo de personas, vehículos y mercancías.

La presente investigación busca identificar qué acciones podrían implementarse en los CAF del Perú para mejorar la eficacia y eficiencia del control fronterizo con miras a potenciar el desarrollo e integración fronterizos. Para ello, tras abordar las nociones vinculadas con el espacio fronterizo, se realiza un estudio de las experiencias internacionales y regionales referidas al control fronterizo, en particular, las buenas prácticas y casos de éxito en torno a la gestión de las fronteras. Finalmente, se analiza la experiencia del Perú en materia del establecimiento de los Pasos de Frontera y CAF, identificando sus avances y los desafíos que se presentan, para luego concluir con una serie de propuestas de acción y de cooperación con la finalidad de contribuir a la facilitación del tránsito transfronterizo y, en consecuencia, al desarrollo de las comunidades locales y la integración fronteriza con los países vecinos.

**Palabras clave:** Paso de frontera, centro de atención en frontera, control fronterizo integrado, desarrollo fronterizo, integración fronteriza.

## **ABSTRACT**

Interest in border development and integration issues has been constantly present in the actions of the States. After having resolved border issues with neighboring countries, Peru's foreign policy began to prioritize other matters of common interest, in particular, the consolidation of border development and integration, which is prioritized in various institutional plans and policies of the Ministry of Foreign Affairs. In this regard, one of the first steps towards border integration is the establishment of a border regime, which involves the establishment of border crossings points and border inspection post in order to contribute to the facilitation of cross-border transit of people, vehicles and merchandise.

This research seeks to identify what actions could be implemented in the peruvian border inspection posts to improve the effectiveness and efficiency of border control with a view to promoting border development and integration. To do this, after addressing the notions related to border space, a study is carried out of international and regional experiences regarding border control, in particular, good practices and success cases regarding border management. Finally, the experience of Peru in the establishment of the border crossings points and border inspection post is analyzed, identifying its progress and the challenges that arise, and then concluding with a series of proposals for action and cooperation in order to contribute to the facilitation of cross-border transit and, consequently, the development of local communities and border integration with neighboring countries.

**Keywords:** Border crossing point, border inspection post, integrated border management, border development, border integration.

## ACRÓNIMOS

ACI	Área de Control Integrado
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ATIT	Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOMCA	Programa de Gestión de Fronteras en Asia Central
CAF	Centros de Atención en Frontera
CAN	Comunidad Andina
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
CEBAF	Centro Binacional de Atención En Frontera
CENAF	Centro Nacional de Atención en Frontera
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMC	Consejo del Mercado Común
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CUF	Centro Unificado de Frontera
CUT	Complejo Urbano Transfronterizo
DDF	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza
DGA	Dirección General de América
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
GANIDF	Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizos
GMC	Grupo Mercado Común
IBM	Gestión Integrada de Fronteras
ICMPD	Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPS	Índice de Progreso Social
ISM	Instituto Social del MERCOSUR

LOF	Ley de Organización y Funciones del MRE
Mercosur	Mercado Común del Sur
Migraciones	Superintendencia Nacional de Migraciones
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODE	Oficinas Desconcentradas del MRE
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para la Migración
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PAE	Plan de Acción Estratégico 2012-2022
PCF	Puestos de Control Fronterizo
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
POI	Plan Operativo Institucional
PSI	Procesos Sectoriales de Integración
PYME	Pequeñas y medianas empresas
ROF	Reglamento de Organización y Funciones del MRE
SAI	Sistema Andino de Integración
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SINADIF	Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
SINTIA	Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TAI	Tránsito Aduanero Internacional
TIF/DTA	Carta de Porte Internacional/Declaración de Tránsito Aduanero
TVF	Tránsito Vecinal Fronterizo
UE	Unión Europea
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA</b> .....	<b>1</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>2</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>4</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>6</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	<b>9</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Marco Conceptual</b> .....	<b>14</b>
1.1. La dimensión geográfica de la frontera.....	14
1.1.1. Área de frontera.....	17
1.1.2. Zona de frontera .....	18
1.1.3. Región de frontera.....	19
1.2. Situaciones de frontera.....	21
1.2.1. Integración formal y funcional.....	21
1.2.2. Escenarios-tipos .....	23
1.2.3. Territorio circulatorio.....	25
1.2.4. Complejo Urbano Transfronterizo .....	26
1.3. Desarrollo e integración fronteriza .....	27
1.3.1. Desarrollo fronterizo .....	28
1.3.2. Integración fronteriza .....	29
1.3.3. Paso fronterizo y Control integrado .....	30
<b>CAPÍTULO II: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y DE LA CAN REFERIDAS AL CONTROL FRONTERIZO</b> .....	<b>35</b>
<b>1. Los sistemas de control fronterizo en otros entornos geopolíticos</b> .....	<b>36</b>
1.1. Experiencias en Europa.....	37
1.2. Experiencias en América .....	44

1.2.1. Experiencias referidas a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN) .....	46
1.2.2. Experiencias referidas al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ....	54
<b>2. La CAN para el desarrollo y la integración fronterizos .....</b>	<b>61</b>
2.1. Acuerdo de Cartagena .....	62
2.2. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ....	63
2.3. Decisión CAN N.º 459 Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo .....	64
2.4. Decisión CAN N.º 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina .....	65
2.5. Decisión CAN N.º 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina .....	66
2.6. Decisión CAN N.º 792 Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración (SAI).....	68

**CAPÍTULO III: PROPUESTA PARA FORTALECER EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZOS .....**

<b>1. El desarrollo y la integración fronterizos en el Perú .....</b>	<b>70</b>
1.1. Constitución Política del Perú .....	70
1.2. Acuerdo Nacional .....	71
1.3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo .....	72
1.4. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú .....	72
1.4.1. Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF y ROF).....	72
1.4.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) .....	74
1.4.3. Plan Estratégico Institucional (PEI) .....	75
1.4.4. Plan Operativo Institucional (POI).....	76
1.5. Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su reglamento ....	77
1.6. Ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los Centros de Atención en Frontera y su reglamento .....	81



1.7. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos .....	83
<b>2. Establecimiento de los pasos de frontera y CAF en nuestras fronteras.....</b>	<b>88</b>
2.1 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Ecuador.....	91
2.2 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Colombia .....	94
2.3 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Brasil .....	96
2.4 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Bolivia .....	97
2.5 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Chile .....	101
<b>3. Desafíos en la implementación de los pasos fronterizos y CAF .....</b>	<b>103</b>
3.1 Propuestas de acción desde Cancillería .....	103
3.2 Propuestas de acción intersectoriales y a distintos niveles de gobierno. ...	105
3.3 Propuestas de acción en la Comunidad Andina. ....	106
3.4 Propuestas de cooperación internacional .....	107
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>108</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>113</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> Cuadro comparativo entre los modelos de aplicación del control integrado	34
<b>Tabla 2</b> Principales instalaciones de control fronterizo con cada país limítrofe .....	89
<b>Tabla 3</b> Situación de los CEBAF a construirse en cada Eje Vial entre Perú y Ecuador .....	93

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> Escalas territoriales de la frontera: área, zona y región .....	21
<b>Gráfico 2</b> Mapa sobre el principal PCF o CAF con cada país limítrofe .....	90
<b>Gráfico 3</b> Mapa de los Ejes de Interconexión Vial entre Perú y Ecuador.....	92
<b>Gráfico 4</b> Modelo de Control Integrado en el CEBAF Desaguadero entre Perú y Bolivia.....	99

## INTRODUCCIÓN

La relevancia académica del tema se relaciona con el escenario apuesta del MRE incluido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021, en el cual se aspira a contribuir al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera y a consolidar su rol rector en la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza. Al respecto, la presente investigación busca contribuir al cumplimiento de las acciones estratégicas N.º 4 y N.º 6 del objetivo estratégico N.º 1, orientadas a coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera y a poner en funcionamiento los centros nacionales y binacionales de atención en frontera con los cinco países fronterizos, respectivamente.

Del mismo modo, la presente investigación guarda concordancia con la declaración de política institucional de la Cancillería incluida en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022, la cual busca ampliar la cooperación con los países vecinos e impulsar el desarrollo y la integración fronterizos. Asimismo, se busca contribuir con la implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, cuyo propósito es promover el desarrollo humano de la población fronteriza y contribuir al fortalecimiento de la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos.

El interés por los temas de desarrollo e integración fronteriza ha estado presente de manera constante en el accionar de los Estados. Tras haber solucionado las cuestiones limítrofes con los países vecinos, la política exterior del Perú comenzó a priorizar otros asuntos de interés común, en particular, la consolidación del desarrollo e integración fronteriza. Así, en el marco de la política de integración y desarrollo con otro país surgen diversos asuntos referidos a aspectos económicos, productivos, sociales, ambientales, entre otros; siendo el tema económico el más relevante.

Con el fin de estimular la canalización y reorientación de los flujos comerciales y migratorios, los países limítrofes buscan establecer Pasos de Frontera y, dado que la facilitación del tránsito en estas ubicaciones exige la presencia de servicios públicos (aduanas, migraciones, sanidad agropecuaria, entre otros) de cada país, también se requiere de instalaciones que alberguen a las respectivas entidades públicas competentes del control fronterizo, las cuales en el Perú se denominan Centros de Atención en Frontera (CAF).

Al respecto, cabe precisar que la Cancillería es el ente encargado de la habilitación de los pasos de frontera; así como también del proyecto de inversión pública para la construcción e implementación de los CAF. En particular, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF) participa de manera directa en la creación de estas instalaciones. Los mayores resultados de esta gestión se ven reflejados en el Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero (Bolivia), el CEBAF Aguas Verdes (Ecuador) y -en especial- el Control Fronterizo Integrado Santa Rosa-Chacalluta (Chile), el cual cuenta con un nuevo sistema de Control Integrado que permite tanto una reducción en el tiempo de atención como una mejora en la calidad de los servicios que se brindan.

De esta manera, se estima que el control integrado con Chile es superior al control fronterizo establecido en los CEBAF con Ecuador y Bolivia, con quienes junto a Colombia conformamos un escenario de integración propicio para el desarrollo fronterizo como lo es la Comunidad Andina (CAN). En este sentido, se cuestiona si se está aprovechando todo el potencial de los CEBAF en el contexto de integración con Ecuador y Bolivia. Además, se busca identificar qué otras acciones podrían implementarse en los CAF para contribuir a la facilitación del tránsito de personas, vehículos y mercancías con miras a potenciar el desarrollo e integración fronterizos.

La hipótesis de la presente investigación sostiene que las deficiencias de los CAF se deben al diseño y la operación de los mismos, así como también al contexto geográfico, social y económico entre los países limítrofes. Asimismo, una segunda

hipótesis plantea que el diseño y la operación de los CAF no sería congruente respecto a las últimas tendencias en este tipo de instalaciones de control fronterizo en otros escenarios geopolíticos, tales como en países de Asia, Europa y otros de la región suramericana.

La metodología utilizada en la presente investigación es de carácter deductiva, analítica, cualitativa y comparativa. Asimismo, se han consultado fuentes documentales -normativa nacional e internacional, documentos de gestión de la Cancillería, actas de reuniones de trabajo y talleres de capacitación, informes sectoriales, trabajos académicos, sitios web institucionales y artículos periodísticos- para abordar las experiencias internacionales y nacionales de los pasos de frontera y CAF.

Corresponde precisar que la presente investigación se guiará por los preceptos del liberalismo, puesto que se considera que la relación fronteriza entre el Perú y los países vecinos prioriza la cooperación e interdependencia sobre el conflicto. En ese sentido, se evidencia que los países han demostrado su interés por fortalecer la relación de desarrollo e integración fronteriza a través del establecimiento de Pasos de Frontera y CAF para facilitar el tránsito bidireccional de personas, vehículos y mercancías.

El presente trabajo se compone de tres capítulos. El Capítulo I tiene como objetivo tratar el marco conceptual, abarcando conceptos referidos a la dimensión geográfica de la frontera y las situaciones de frontera con la finalidad de comprender cómo se concibe actualmente a los espacios de frontera. Posteriormente, se abordan las nociones de desarrollo e integración fronterizas y las referidas al paso fronterizo, las instalaciones denominadas CAF y el control integrado de las fronteras.

El Capítulo II tiene como objetivo estudiar las experiencias internacionales y regionales referidas al control fronterizo, en particular, las buenas prácticas en torno a la gestión de las fronteras de la Unión Europea con terceros Estados que vienen siendo replicadas en las regiones del Cáucaso, Asia Central y Medio Oriente. Así también,

cobra especial relevancia la experiencia de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), primero a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y, posteriormente, del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Asimismo, el estudio de la experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cobra especial interés por el Centro Unificado de Frontera (CUF) Santo Tomé - São Borja, un caso de éxito que ha sido catalogado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como el que más se aproxima al ideal en la región latinoamericana. Posteriormente, se analiza el marco normativo de la CAN referida al desarrollo e integración fronterizos, donde destacan las Decisiones referidas a la concepción de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y de los CEBAF.

Por último, en el Capítulo III se aborda el marco normativo peruano vinculado al desarrollo e integración fronterizos, con especial énfasis en la gestión de las fronteras, el control fronterizo y la habilitación de pasos de frontera y CAF. A continuación, se aborda la experiencia del Perú en materia del establecimiento de los Pasos de Frontera y CAF, identificando sus avances y los desafíos que se presentan, para luego concluir con una serie de propuestas de acción y de cooperación con la finalidad de contribuir a la facilitación del tránsito transfronterizo y, en consecuencia, al desarrollo de las comunidades locales y la integración fronteriza con los países vecinos.

## **CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL**

### **1. Marco Conceptual**

Tras haber solucionado las cuestiones limítrofes con los países vecinos, el Perú comenzó a priorizar en su política exterior, entre otros asuntos de interés común, la consolidación del desarrollo e integración fronteriza. De este modo, la frontera se empieza a conceptualizar como un espacio donde coexisten una serie de dinámicas para concebir e impulsar proyectos de mutuos beneficios entre los países limítrofes. Teniendo en cuenta la variedad de términos y conceptos vinculados a la realidad fronteriza, se pretende iniciar la presente investigación abordando algunos de ellos con la finalidad de permitir una mejor comprensión del tema.

Se comenzará por examinar la dimensión geográfica de la frontera, la cual comprende los conceptos de área, zona y región de frontera; así como también el de zona de integración fronteriza. Seguidamente, se brindará mayores alcances sobre las situaciones de frontera, en particular, referidos a la integración formal y funcional, los escenarios-tipos, al territorio circulatorio y al Complejo Urbano Transfronterizo. A continuación, se abordará las nociones en torno al desarrollo e integración fronterizas, conceptos estrechamente vinculados entre sí. Por último, se presentará la definición de paso de frontera, incluyendo la tipología vinculada a las instalaciones de los Centros de Atención en Frontera, y la noción de control integrado como mecanismo de gestión de dichas instalaciones.

#### **1.1. La dimensión geográfica de la frontera**

La naturaleza y el significado del concepto de frontera ha ido evolucionando con el tiempo. En América Latina, aun cuando los espacios fronterizos fueron concebidos hasta fines del siglo XX como marginales dentro de los Estados, la preocupación por estos espacios se ha materializado en forma de un importante auge

de diversos estudios sobre la frontera desde la década de 1990 (Contreras et al., 2017, p. 128).

Al respecto, se identifica dos enfoques que permiten comprender la dimensión geográfica de la frontera: como una linealidad y como una zonalidad. El primer enfoque obedece a una lógica militar y jurídica, donde la frontera es concebida como una línea de defensa y entendida como la línea limítrofe establecida mediante la suscripción de tratados internacionales que separa dos entidades espaciales soberanas (Oliveros, 2002, p. 7). De este modo, esta aproximación equipara el concepto de frontera con el de línea limítrofe, la cual se compone por los hitos que definen su trazo y los pasos de frontera que se habiliten en ella.

En adición, en tanto el espacio alrededor de la frontera era concebido como zona de riesgos y amenazas, se precisa que la frontera era conceptualizada como una zona de alta seguridad de carácter político-militar, por lo que generalmente era analizada bajo una perspectiva realista (Bernal, 2018, p. 17); una teoría de las relaciones internacionales donde el Estado, al poseer el uso legítimo de la violencia dentro de su territorio, se constituye en el actor central de las relaciones internacionales y cuya principal preocupación es su seguridad.

Por su parte, el segundo enfoque hace referencia a la mirada de integración que impera en la actualidad, donde la frontera adquiere una perspectiva social y económica y es concebida como un espacio geográfico ubicado en los confines de un Estado y dotado de dinámicas que interactúan desde ambos lados del límite, los mismos que estimulan un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, y que van construyendo vínculos e intereses comunes entre la comunidad humana que habita dicho espacio (Oliveros, 2002, p. 7).

Este segundo enfoque ha sido materia de diálogo entre diversos académicos. Un artículo reciente aborda las polisemias de la frontera y señala que esta se ha convertido en uno de los espacios por excelencia de lo político y que, si bien la frontera



es un espacio reconocible y tangible, también es un proceso multidimensional en constante transformación: no es una realidad acabada y cosificada, sino que entrelaza espacios, personas, vivencias y normas (Brandariz y Mendiola, 2019, p. 9).

Asimismo, Bernal también opta por considerar a las fronteras como “áreas de intercambio, interconexión, integración y cooperación, que constituyen espacios de un tipo de regionalismo específico, el regionalismo fronterizo o regionalismo de fronteras” (2018, p. 17). En este mismo sentido, Durand concibe a las fronteras como “áreas que tienen notables interacciones económicas y sociales y en muchos casos una historia compartida o un sustrato cultural común” (2015, citado en Contreras et al., 2017, p. 129).

En cuanto a la presente investigación, la frontera será entendida desde este segundo enfoque, toda vez que el Perú y los países vecinos abocan sus esfuerzos por concebir a la frontera como un punto de convergencia y de vinculación política, económica, social y cultural, donde una mirada conjunta y coordinada puede otorgar soluciones más eficaces para atender los problemas que se presentan en dicho espacio.

De esta manera, la teoría liberal de las relaciones internacionales aborda de forma más comprensiva este segundo enfoque, en tanto presenta un mayor énfasis en la cooperación sobre la base de una armonía de intereses en común y en la consecuente interdependencia que generan los Estados al desplegar acciones coordinadas para atender las necesidades y problemas fronterizos.

Ahora bien, considerando que para la planificación de políticas públicas y acciones de política exterior los Estados suelen categorizar el espacio fronterizo conforme a la división territorial interna donde se constituye y organiza el gobierno (en sus distintos niveles), este enfoque añade tres nuevos conceptos correspondientes a tres escalas territoriales de la frontera (área, zona y región de frontera) descritas por Oliveros (2002) y que han sido tomados como referencia tanto en la Comunidad

Andina como en el desarrollo de nuestra normativa nacional<sup>1</sup>. Por tanto, dichas nociones serán abordadas a continuación.

### **1.1.1. Área de frontera**

Esta primera escala territorial es una franja de territorio usualmente pequeña donde el fenómeno fronterizo se da a una escala local que se evidencia en el establecimiento de pasos de frontera (ya sea formales e informales), y la instalación de infraestructura y servicios vinculados, en instalaciones que bien pueden ser Puestos de Control Fronterizo (PCF) o Centros -Nacionales o Binacionales- de Atención en Frontera (Oliveros, 2002, p. 8)<sup>2</sup>.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley N.º 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (en adelante, Ley de Fronteras), define el área de frontera de la siguiente manera:

“Constituye área de frontera la franja de territorio nacional adyacente al límite internacional. El área de frontera, por extensión, puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con el gobierno regional y el gobierno local que correspondan” (*Ley N.º 29778*, 2011).

De este modo, la parte peruana de un área de frontera es -en la práctica- equiparable a una circunscripción distrital cuya jurisdicción es adyacente al límite internacional.

---

<sup>1</sup> A nivel nacional, estos tres conceptos han sido recogidos por la Ley N.º 29778 (Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza), su reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 017-2013-RE y el Decreto Supremo N.º 019-2018-RE (Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos).

<sup>2</sup> Para mayor información sobre los pasos de frontera, véase el acápite 1.3.3 del presente capítulo.

### **1.1.2. Zona de frontera**

Esta segunda escala territorial es más amplia que la anterior, en tanto abarca ciudades dotadas de equipamientos básicos e infraestructura de transporte, de energía y de comunicaciones, al mismo tiempo que cuentan con una sociedad civil organizada; de tal forma que se facilita el despliegue de acciones de desarrollo. Además, una zona de frontera sirve de soporte al área de frontera y opera como nexo articulador entre aquella y una región nacional (Oliveros, 2002, p. 9).

Al respecto, la Ley de Fronteras también concibe una definición de zona de frontera en su artículo 8:

“Constituye zona de frontera el territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva” (*Ley N.º 29778, 2011*).

Esta definición de zona de frontera encuentra su correspondencia en el Decreto Supremo N.º 019-2018-RE, Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas (en adelante, Política de Fronteras), cuyo Glosario de Términos contiene la siguiente definición:

“Unidad geo-económica con una estructura de asentamientos y ejes de articulación que permite conducir acciones de desarrollo en forma más orgánica. Soporte de las áreas de frontera y nexo articulador con la región administrativa” (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE, 2018*).

En este sentido, el componente nacional de una zona de frontera es un espacio geoeconómico equiparable también a una circunscripción distrital y que puede, aunque no necesariamente, extenderse hasta abarcar una circunscripción fronteriza de nivel provincial o regional. En adición, debido a las dotaciones de infraestructura de este espacio, la zona de frontera usualmente es tomada como referencia para la proyección

y ejecución de los planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera coordinada entre los países limítrofes, evidenciando un alto nivel de vinculación entre dichos países.

Por tanto, como complemento a lo mencionado en el párrafo anterior, resulta conveniente precisar la definición de Zona de Integración Fronteriza (ZIF), la cual es abordada por la Decisión 501, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. En efecto, el artículo 1 define a las ZIF como:

“los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos” (*Decisión 501*, 2001).

Al respecto, cabe añadir que el artículo 2 del citado documento señala que los países miembros también podrán establecer ZIF con terceros países mediante mecanismos bilaterales. Del mismo modo, este concepto es recogido por la normativa peruana mediante la Ley de Fronteras y compartido en el Decreto Supremo N.º 017-2013-RE, Reglamento de la Ley N.º 29778 (en adelante, Reglamento de la Ley de Fronteras); así como también, en la Política de Fronteras en su Glosario de Términos.

### **1.1.3. Región de frontera**

La tercera y última escala territorial “constituye un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores” (Oliveros, 2002, p. 9). En tal sentido, la región de frontera es una unidad geoeconómica mayor que la zona de frontera y en donde se reconoce la presencia de tres aspectos esenciales: los vínculos existentes entre sus habitantes que conllevan a reconocer sistemas de producción especializados en la región, la organización de las actividades regionales en torno a un centro urbano y los vínculos con el exterior como parte integrante de un conjunto nacional (Oliveros, 2002, p. 10).

Por su parte, el artículo 9 de Ley de Fronteras aborda el concepto de región fronteriza:

“Para los efectos de la presente Ley, constituye región de frontera el territorio de dos o más departamentos fronterizos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo” (*Ley N.º 29778*, 2011).

De cualquier forma, la región de frontera, en su componente nacional, abarca la circunscripción departamental (administrada por un Gobierno Regional) adyacente al límite fronterizo, en donde existe un mayor nivel de articulación propicio para la integración con países limítrofes.

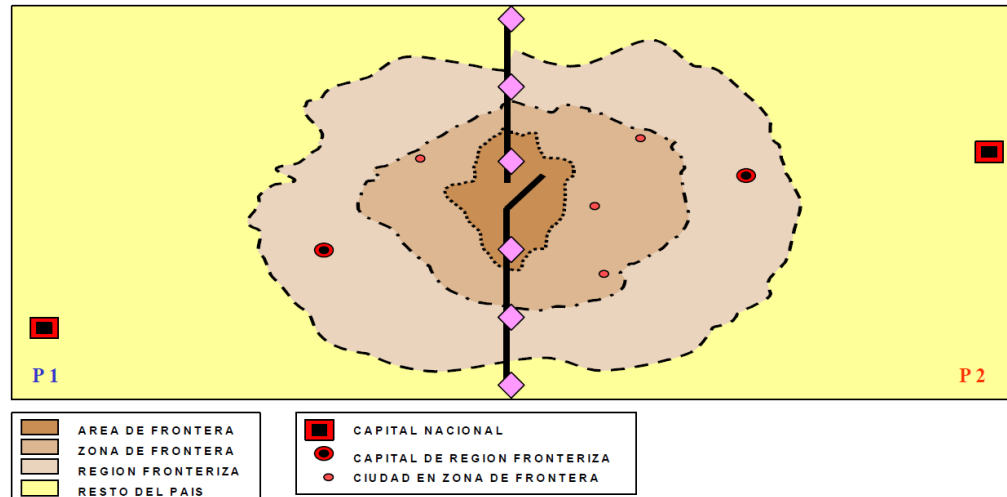
En este mismo orden de ideas, cabe señalar que el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Fronteras también incluye el concepto de “región complementaria” para referirse a aquellas regiones que, sin ser fronterizas, facilitan los flujos comerciales y peatonales a través de ejes viales que complementan el desarrollo fronterizo (*Decreto Supremo N.º 017-2013-RE*, 2013).

Con el fin de complementar la comprensión de esta materia, el **Gráfico 1** permite visualizar las tres escalas territoriales de la frontera que se han abordado en los acápite precedentes.

En suma, la conceptualización de la frontera ha transitado de una visión de límite o división a una mirada de espacio de interacción y complementariedad. Como afirma Bernal, “se abandonó la percepción de conflicto para avanzar hacia la concepción de integración y cooperación” (2018, p. 18), de tal forma que los Estados buscan actuar de manera conjunta y complementaria con miras a obtener mayores beneficios políticos y económicos.

## Gráfico 1

*Escalas territoriales de la frontera: área, zona y región*



Fuente: Oliveros (2002, p. 11)

### 1.2. Situaciones de frontera

La frontera es una realidad compleja y en constante transformación, por cuanto constituye un escenario de actuación compartida donde se desarrollan diversas dinámicas económicas, sociales y culturales. Así, esta realidad es definida de forma aproximada y transitoria; al mismo tiempo que también es diferente en toda su extensión con cada país limítrofe. En tal sentido, se cuenta con una diversidad de situaciones de frontera con características específicas sobre las cuales se sientan las bases de las políticas emprendidas por los Estados para procurar su desarrollo e integración, y que conviene abordar a fin de comprender las diversas dinámicas presentes en los espacios de frontera.

#### 1.2.1. Integración formal y funcional

Resulta interesante comenzar por señalar que Dilla y Breton conciben a un puesto fronterizo como un “emplazamiento funcional” que condensa y ejerce, en primera instancia, los controles primarios de selección y filtro de personas y otras

formas de circulación, en el marco de una “articulación espacial multidimensional y multiescalar” a la que denomina regiones transfronterizas (2018, p. 19). En este sentido, definen a las regiones transfronterizas como “sistemas espacio/temporales multidimensionales y multiescalares que abarcan territorios contiguos bajo jurisdicciones nacionales diferentes” (2018, p. 20).

En torno al estudio de estas regiones transfronterizas y a partir de los criterios utilizados en la clasificación de las zonas fronterizas brasileras realizada por Machado (2005, citado en Dilla y Breton, 2018, p. 22), considerada como punto de referencia teórica sobre las fronteras en Latinoamérica, Dilla y Breton abordan la dicotomía entre la integración formal, en referencia a la situación interna y la institucionalidad existente en el espacio fronterizo; y la integración funcional, en alusión a los grados de interacción transfronteriza, sobre todo, los intercambios económicos a través de la frontera (2018, p. 23).

De esta manera, al considerar aquellos dos ejes (integración formal e integración funcional) se coligen cuatro tipos de situaciones de frontera: la primera, denominada frontera muerta o marginal, está caracterizada por una baja integración formal y funcional; la segunda, de baja integración formal y alta integración funcional, alude la existencia de ilegalidad, informalidad y anomía; la tercera, de alta integración formal y funcional, se denominan fronteras vivas y poseen altos flujos de intercambio y un alto grado de institucionalización; y, por último, la cuarta situación, denominadas fronteras burocráticas y caracterizadas por una alta integración formal y una baja integración funcional (Dilla y Breton, 2018, p. 23).

A modo de ejemplo, se puede señalar a la frontera entre Tacna y Arica o entre Aguas Verdes y Huaquillas como frontera viva, toda vez que aquellas fronteras poseen un alto flujo comercial y peatonal que transita a través de dichas fronteras, además de la institucionalidad expresada en los comités de desarrollo e integración fronterizos en los distintos niveles de gobierno y que forman parte del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF).

### **1.2.2. Escenarios-tipos**

En referencia a las situaciones de frontera más frecuentes en la Comunidad Andina, Oliveros establece una clasificación de escenarios-tipos que tratan de reconstruir y modelizar escenarios recurrentes en estos espacios fronterizos, reconociendo cuatro tipos diferentes de frontera (2002, pp. 20–21).

En primer lugar, se tiene a la frontera ausente, caracterizada por ser una zona donde no existe población ni intercambios entre ambos lados del límite internacional, tal y como se aprecia en las grandes áreas de la Amazonía que forman parte de nuestra frontera. A su vez, la frontera ausente presenta dos escenarios-tipos: el escenario margen y el escenario frente.

Por un lado, el escenario margen alude a la existencia de poblaciones en ambos lados de la frontera, pero que no mantienen contacto entre ellas y los Estados tienen alguna presencia puntual pero no conjunta a través de programas de cooperación; en otras palabras, ambas comunidades viven al margen de la otra. Ejemplo de ello son los asentamientos amazónicos desconectados entre sí.

Por otro lado, el escenario frente está asociado a una situación de conflicto (latente o real) entre los Estados fronterizos por cuanto la línea limítrofe se encuentra en disputa o por demarcar. Así, la frontera es concebida bajo el enfoque de linealidad -previamente abordado- y es reforzada por despliegues militares. Un ejemplo de este escenario lo constituye la frontera peruano-ecuatoriana en la Cordillera del Cóndor en los años noventa.

En segundo lugar, se tiene la frontera embrionaria que alude a zonas donde, debido a restricciones prácticas (por ejemplo, falta de adecuada infraestructura) o normativas (por ejemplo, ausencia de acuerdos de promoción de comercio o turismo), solo se lleva a cabo una interrelación de manera espontánea entre las poblaciones de



ambos lados del límite fronterizo. En este caso, también se reconocen dos escenarios-tipos: el escenario marca y el escenario capilar.

En el escenario marca, las poblaciones de ambos lados de la frontera mantienen relaciones espontáneas de carácter familiar y/o comercial. No obstante, el Estado restringe el acceso a la frontera mediante la creación de áreas naturales protegidas en zonas definidas como estratégicas por el Estado como, por ejemplo, la zona reservada Santiago-Comaina ubicada en los departamentos de Amazonas y Loreto o el parque nacional Cerros de Amotape localizado en los departamentos de Tumbes y Piura, ambos en la frontera con Ecuador.

Por su parte, en el escenario capilar, las comunidades de ambos lados de la frontera realizan transacciones básicas y/o mantienen relaciones familiares y culturales mediante redes de comunicación como senderos y trochas. Ante la ausencia del Estado o su limitado involucramiento, este escenario se configura como una zona de integración espontánea.

En tercer lugar, se denomina frontera en construcción a aquellas zonas donde la interrelación es más avanzada con miras a establecer escenarios de cooperación económica, social y técnica entre las poblaciones locales de ambos lados de la frontera y que poseen distintos grados de formalización. En este caso se presentan dos escenarios-tipos: el escenario capilar -descrito anteriormente- y el escenario sinapsis.

En relación al escenario sinapsis, cabe precisar que las poblaciones fronterizas cuentan con un alto nivel de intercambio que es apoyado por ambos Estados mediante la construcción de pasos de frontera como infraestructura de soporte y control de aquella dinámica comercial. Asimismo, este escenario favorece la *axonización* de los intercambios, en otras palabras, estimula la canalización, el incremento y la reorientación de los flujos entre los países.

Por último, una frontera consolidada es aquella zona fronteriza muy dinámica que conforma un sólido eje de intercambio comercial y que presenta mecanismos de integración fronteriza, aunque también cuenta con elementos espontáneos. En este caso, el escenario-tipo de la frontera consolidada es el escenario sinapsis descrito anteriormente. Por tanto, al contar con la intervención del Estado, estos espacios de frontera cuentan con un buen nivel de infraestructura vial y con la prestación de servicios públicos alojados en Centros de Atención en Frontera.

### **1.2.3. Territorio circulatorio**

La presente tipología alude a la movilidad humana que se evidencia en los espacios transfronterizos. A partir del creciente interés por los intercambios socioculturales y los movimientos migratorios que ocurren en la frontera, y en el marco de un contexto de mayores intercambios y del incremento de la circulación de bienes y servicios en los espacios fronterizos, surge en el debate académico la noción de movilidad, un concepto más amplio e inclusivo que el de migración en tanto no implica necesariamente el asentamiento en el lugar de destino (Tapia et al., 2017, pp. 119–121).

Al respecto, la movilidad permite hacer referencia a otros tipos de movimientos que incluyen tanto al lugar de origen como de destino y cuyo propósito define el tipo de movilidad. De esta manera, el concepto de movilidad permite referirse a otros movimientos -no necesariamente migratorios- tales como movilidad laboral, turística, gastronómica o de ocio (Tapia et al., 2017, pp. 121–122).

En este sentido, a partir de esta nueva mirada sobre la circulación humana en los espacios fronterizos, Alain Tarrus acuña el término “territorio circulatorio” para referirse a la “socialización de espacios que sirven de soporte a las prácticas de movilidad” (2010, 139, citado en Tapia et al., 2017, p. 119). Dicho de otro modo, un territorio circulatorio implica el hecho de que en cierto espacio fronterizo se presentan constantes flujos de movilidad -sin la intención de asentarse en el lugar de destino- que

devienen en una continuidad transfronteriza entre los territorios de ambos lados de la frontera.

De este modo, Tapia et al. realizan un estudio sobre los movimientos de la población residente de Tacna y Arica mediante la aplicación de una encuesta en el paso fronterizo de Chacalluta, y concluyen en que ambas ciudades constituyen un territorio circulatorio en virtud de la diversidad de motivos (laborales, médicos, turísticos, ocio, entre otros) que dan lugar a una movilidad circular en aquel espacio binacional. Al mismo tiempo, dan cuenta de los factores que alientan dicha movilidad, tales como las diferencias económicas, sociales y laborales entre ambas ciudades, la interdependencia y complementariedad que se genera y la existencia de una normativa que favorece el flujo (2017, pp. 136–137).

#### **1.2.4. Complejo Urbano Transfronterizo**

Sin duda, las ciudades fronterizas han captado la atención de diversos estudios especializados en América Latina, lo que ha devenido en la creación de una serie de denominaciones tales como metrópolis transfronterizas, sistemas metropolitanos binacionales, ciudades postfronterizas, ciudades transfronterizas, conurbaciones fronterizas, región transnacional y corredor transnacional, ciudades gemelas y complejos urbanos transfronterizos, entre otras (Dilla y Breton, 2018, p. 21).

Al respecto, un concepto relevante y vinculado al de territorio circulatorio es el de Complejo Urbano Transfronterizo (CUT), término presentado por Dilla para referirse a territorios insertos en sistemas de redes urbanas más amplias que cumplen roles específicos y asumen la desigualdad de la relación transfronteriza (2008, p. 22).

En este sentido, Dilla desarrolla seis indicadores cualitativos a partir de los cuales se puede catalogar a determinados espacios fronterizos como CUT: i) Compartición de un mismo medioambiente, es decir, cercanía o proximidad geográfica entre los centros urbanos; ii) articulaciones espaciales diversas, garantizando su rol

como corredores transfronterizos; iii) interdependencia económica; iv) existencia de relaciones sociales primarias intensas entre las poblaciones de ambas ciudades; v) la percepción de mutua necesidad y sentido de pertenencia conjunta; y vi) construcción de relaciones políticas e institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil (Dilla, 2015, pp. 25–34).

Un posterior estudio de Contreras et al. demuestra que el binomio Arica-Tacna constituye un Complejo Urbano Transfronterizo por cuanto reúne las características antes citadas, señalando además que las fronteras se desdibujan a partir de las prácticas productivas y reproductivas que se llevan a cabo a diario en aquella zona complementaria (Contreras et al., 2017, p. 138; Dilla y Breton, 2018, p. 26). En este sentido, se manifiesta que “las ciudades de frontera no existen por sí mismas, sino por el vínculo [entre ellas]” (Carrión, 2016).

No obstante, cabe señalar que todas las denominaciones mencionadas en este acápite 1.2.4. son limitados en tanto no consideran el hecho de que las ciudades aledañas a las fronteras usualmente son parte de redes más amplias que incluyen “polos urbanos dominantes, ciudades auxiliares y áreas no urbanizadas que tributan a la condición transfronteriza” (Dilla y Breton, 2018, p. 21).

### **1.3. Desarrollo e integración fronteriza**

Es importante señalar que la Comunidad Andina (CAN), organización internacional que pretende alcanzar el desarrollo equilibrado y la integración de sus países miembros, ha venido desarrollando gran parte del trabajo académico destinado a comprender los conceptos de desarrollo e integración fronteriza a fin de cumplir con sus objetivos organizacionales. Por tanto, dado que ambos conceptos se entrelazan y complementan, conviene precisar las definiciones específicas y diferenciadas que la CAN ha esbozado para cada uno.

### 1.3.1. Desarrollo fronterizo

Si bien se ha mencionado que las diversas dinámicas en los espacios de frontera devienen en características específicas de cada espacio, un punto en común en ellas es la intervención de los Estados para fomentar su desarrollo. De este modo, el concepto de desarrollo fronterizo está asociado a las acciones del Estado -ya sea de manera individual o de forma conjunta con el país vecino- con miras a mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones que habitan dichos espacios de frontera, lo cual se materializa en diversos ámbitos como, por ejemplo, el equipamiento de infraestructura social y económica o la dotación de servicios básicos, entre otros.

Al respecto, Oliveros (2002, p. 6) concibe al desarrollo fronterizo como un proceso de incorporación de las fronteras a la dinámica del desarrollo nacional, con referencia a un marco de normas y documentos (leyes, planes, estrategias, programas y proyectos) que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo y cuya ejecución se da a través del despliegue de iniciativas públicas y privadas bajo criterios de sostenibilidad.

Esta noción ha sido recogida por la Ley de Fronteras, cuyo artículo 3.1 concibe el desarrollo fronterizo como:

“[...] el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional” (*Ley N.º 29778*, 2011).

Esta última noción de desarrollo fronterizo también es compartida por el Reglamento de la Ley de Fronteras y por la Política de Fronteras. Por tanto, el presente trabajo acogerá la definición de la Ley de Fronteras por cuanto ha sido desarrollada de manera amplia y adoptada en diversos instrumentos del ordenamiento jurídico

peruano, al mismo tiempo que guarda concordancia con la noción abordada en la Comunidad Andina.

En adición, cabe precisar que existe una relación de complementariedad entre las nociones de desarrollo fronterizo y de integración fronteriza, por cuanto el fortalecimiento del desarrollo en la frontera contribuye a una mejor y más pronta integración con el país vecino. Al respecto, Oliveros afirma que “lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito” (2002, p. 6).

### **1.3.2. Integración fronteriza**

Por su parte, la noción de integración fronteriza hace referencia a los esfuerzos coordinados y ejecutados por dos o más Estados con el objetivo de propiciar el desarrollo de los espacios fronterizos, una dinámica que trasciende la soberanía de un país y contribuye al fortalecimiento de la relación bilateral.

En este orden de ideas, Oliveros (2002, p. 6) manifiesta que la integración fronteriza es un proceso convenido por dos Estados mediante tratados específicos y enfatiza la necesidad de propiciar el desarrollo de los territorios fronterizos mediante el aprovechamiento complementario de sus potencialidades y recursos; así como también sobre la base de costos y beneficios compartidos. Asimismo, señala que este proceso deviene en el establecimiento de objetivos, metas y estrategias consensuadas, eliminando el carácter espontáneo que usualmente caracteriza a la relación fronteriza.

De igual modo, la integración fronteriza también es abordada por la Ley de Fronteras en el inciso 2 del artículo 3:

“La integración fronteriza contribuye a la sostenibilidad del desarrollo de los espacios de frontera y es un proceso orgánico convenido por dos o más Estados en sus espacios fronterizos colindantes” (*Ley N.º 29778*, 2011).

Al respecto, el Reglamento de la Ley de Fronteras complementa esta noción señalando de que la integración fronteriza es “acordada y regulada por el Gobierno nacional, siendo parte constitutiva de la política exterior y de la política nacional de desarrollo” (*Decreto Supremo N.º 017-2013-RE*, 2013). Asimismo, la Política de Fronteras también recoge lo citado hasta el momento tanto en la Ley de Fronteras como en su reglamento.

En adición, cabe mencionar que la literatura académica sobre la materia también ha desarrollado el concepto de cooperación fronteriza para referirse al conjunto de iniciativas coordinadas entre dos Estados orientadas a sentar las bases del desarrollo e integración futura en sus espacios de frontera (Oliveros, 2002, p. 7).

Finalmente, es importante señalar que el primer paso hacia la integración fronteriza es el establecimiento de un régimen fronterizo, en otras palabras, la aplicación de diversas medidas consensuadas entre los Estados y orientadas a la facilitación del desplazamiento de personas, bienes y medios de transporte; así como también la complementación de los servicios públicos de salud, educación, telecomunicaciones, energía, etc. (Oliveros, 2002, p. 6). En tal sentido, a continuación, se abordará los conceptos de pasos de frontera como mecanismos que coadyuvan a la facilitación del tránsito a través de la frontera.

### **1.3.3. Paso fronterizo y Control integrado**

Como ya se ha señalado, una de las medidas adoptadas por los Estados en el establecimiento de un régimen fronterizo es la facilitación del tránsito de personas, equipaje, vehículos y mercancías, lo cual generalmente se realiza a través de la construcción de pasos de frontera en los espacios fronterizos que poseen dinámicas de interrelación entre las poblaciones locales de ambos lados de la frontera. En ese sentido, los pasos de frontera buscan dotar de mayor fluidez al tráfico bidireccional que acontece en dicho espacio.

Al respecto, Oliveros concibe a los pasos de frontera como “infraestructuras operativas especializadas que ofrecen soporte y apoyo a la dinámica comercial, pero que constituyen también [un] lugar de regulación o control de tales intercambios” (2002, p. 24). Por su parte, el Reglamento de la Ley de Fronteras define al paso fronterizo como:

“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.º 017-2013-RE*, 2013).

Del mismo modo, es conveniente indicar que este reglamento también incluye el concepto de Política Nacional de Pasos de Frontera para hacer referencia al conjunto de normas, procedimientos y acuerdos internacionales suscritos por el Perú, y orientados a facilitar el tránsito bidireccional de personas, medios de transporte, bienes y mercancías a través de los pasos de frontera habilitados (*Decreto Supremo N.º 017-2013-RE*, 2013).

Como puede inferirse, si bien el establecimiento de los pasos de frontera está orientado a estimular la canalización y reorientación de los flujos migratorios, comerciales y vehiculares, la facilitación del tránsito en estas ubicaciones exige la presencia de los servicios públicos (aduanas, migraciones, sanidad agropecuaria, entre otros) de cada país limítrofe. En tal sentido, se requiere de instalaciones que alberguen a las entidades públicas competentes para el control fronterizo correspondiente, las cuales se denominan Centros de Atención en Frontera (CAF).

Al respecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1183, Ley que establece las Competencias para la Implementación y Gestión de los Centros de Atención en Frontera, diferencia los conceptos de paso de frontera y CAF. En cuanto al primero, lo define como el lugar convenido entre la Cancillería y su homólogo de cualquier país limítrofe para habilitar el ingreso y salida de personas, medios de transporte y mercancías. Por otro lado, en torno a los CAF, esboza la siguiente definición:



“Conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio nacional, cercano a uno o más pasos de frontera, que incluye rutas de acceso, recintos, equipos y mobiliarios necesarios para la prestación del servicio de control fronterizo del flujo de personas, medios de transporte y mercancías, en el que actúan las entidades públicas competentes de control fronterizo que brindan servicios de facilitación, control y atención al usuario” (*Decreto Legislativo N.º 1183*, 2015).

En este punto, conviene precisar que el control fronterizo en algunos pasos de frontera se efectúa de manera dispersa en distintas instalaciones correspondientes a cada entidad pública competente del control fronterizo, a las cuales se suele denominar como Puestos de Control Fronterizo (PCF). De este modo, el término CAF se utiliza para identificar las instalaciones que albergan a todas las entidades públicas competentes para el control fronterizo en un mismo recinto.

Así, existen diferentes términos asociados al concepto de CAF dependiendo del nivel de complejidad de los mismos. Por un lado, se tratará de un Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) si el conjunto de instalaciones se ubica en el territorio peruano y solo alberga a las autoridades nacionales competentes que intervienen en el control fronterizo. Tal será el caso del futuro CENAF Iñapari en la frontera con Brasil. Por otro lado, si en el control fronterizo intervienen las autoridades de ambos Estados limítrofes, se podrá hacer referencia a un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), cuya creación está regulada por la Decisión N.º 502 de la CAN; o a un CAF Binacional, cuando uno de los países involucrados no sea miembro pleno de la CAN.

A su vez, un CEBAF o CAF Binacional puede configurarse como de una o dos cabeceras. En el primer caso, se trata de un único complejo de instalaciones que alberga a las autoridades competentes de ambos Estados que intervienen en el control fronterizo. Como ejemplo de ello se tiene al CEBAF Desaguadero inaugurado en abril del 2018, donde las entidades migratorias, sanitarias y aduaneras de Perú y Bolivia realizan el control fronterizo respectivo.

En el segundo caso, resulta lógico que la configuración de doble cabecera se refiera a la existencia de distintas instalaciones de cada lado de la frontera, donde en cada una intervienen los funcionarios nacionales competentes de ambos Estados. A manera de ejemplo, se tiene el caso del CAF Binacional Santa Rosa – Chacalluta, que opera desde agosto del 2017 y que cuenta con dos complejos de cada lado de la frontera: el complejo fronterizo Santa Rosa ubicado en la región de Tacna, y el complejo fronterizo Chacalluta, ubicado en Arica (Chile).

Para finalizar esta parte, resulta apropiado abordar el concepto de control integrado, el cual es utilizado por el CAF Binacional Santa Rosa – Chacalluta, el CEBAF Aguas Verdes – Huaquillas y el CEBAF Desaguadero. Al respecto, el 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, en su primer artículo, define al control integrado como:

“[...] el acto de verificación y supervisión del cumplimiento de los requisitos legales de salida y entrada de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan los funcionarios nacionales competentes de ambos Estados en un mismo recinto” (*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, 2011*).

De este modo, el control integrado implica una única detención de los usuarios en un mismo recinto, procurando evitar la duplicidad de trámites y registros. A su vez, el citado documento afirma que el control integrado se efectúa por pares de entidades nacionales con responsabilidades análogas, dando lugar a dos modelos de aplicación. Por un lado, el modelo secuencial implica que el control de salida sea llevado a cabo por las autoridades de control fronterizo del país limítrofe antes de que lo realicen las autoridades del país sede. Por otro lado, el modelo yuxtapuesto implica que las acciones de control sean realizadas por pares de autoridades nacionales con funciones análogas, en forma sucesiva y -en lo posible- simultánea (2011).

Al respecto, la **Tabla 1** brinda mayores detalles sobre los dos modelos de aplicación del control integrado.

**Tabla 1**

*Cuadro comparativo entre los modelos de aplicación del control integrado*

<b>Yuxtapuesto</b>	<b>Secuencial</b>
El control simultáneo se realiza a través de una sola detención.	El control secuencial mantiene una doble detención.
Los ambientes de oficina son compartidos por pares de organismos competentes.	Los ambientes de oficina son privados para cada organismo competente.
Se eliminan los tiempos muertos entre un paso y otro del proceso de control.	Se mantiene el riesgo de tiempos muertos entre un paso y otro del proceso de control.
Permite generar confianza y cooperación entre funcionarios de ambos países.	Los recintos privados no permiten generar confianza entre funcionarios de ambos países.
Se genera transparencia en los procesos de control.	La transparencia queda en duda.
Se facilita la informatización de captura, procesamiento y envío de datos.	Se dificulta la implementación de procesos de control integrado que suponen confianza mutua.

*Nota:* Adaptado de Meza (2010, p. 39).

En consecuencia, la aplicación del control integrado conlleva una serie de beneficios tales como la no duplicidad del registro de tránsito internacional, la disminución de los costos operativos para los transportistas, el intercambio de información en línea para el control fronterizo, la reducción de los tiempos de atención, entre otros.

## **CAPÍTULO II: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y DE LA CAN REFERIDAS AL CONTROL FRONTERIZO**

En la actualidad, los Estados se encuentran expuestos a una serie de amenazas y presiones, tales como la inestabilidad interna, los desafíos de seguridad, los desastres naturales, flujos migratorios más dinámicos y el incremento de la población refugiada. A su vez, las dinámicas económicas mundiales y el comercio transfronterizo se presentan como oportunidades para fortalecer el desarrollo económico y social de los Estados. En adición, habría que considerar que la gestión eficiente de las fronteras son la base de la movilidad y el desarrollo regional.

En este contexto, un óptimo control fronterizo desempeña un rol fundamental para garantizar el movimiento seguro y ordenado de personas y mercancías que coadyuve los esfuerzos nacionales para el desarrollo y la prosperidad. Para ilustrar esta idea, un adecuado control fronterizo contribuye a prevenir el contrabando, a combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad las personas que transitan las fronteras. Además, también contribuye a garantizar que las empresas formales compitan en igualdad de condiciones en los mercados nacionales y a una mayor recaudación tributaria a través de las autoridades competentes.

De este modo, no cabe duda que la optimización de los procesos, la capacitación del personal que opera en los pasos de frontera y la infraestructura bien planificada contribuyen tanto a la seguridad como a la movilidad.

En el presente capítulo se aborda las experiencias internacionales y regionales, en particular a nivel de la CAN, referidas a los Centros de Atención en Frontera como mecanismos de control fronterizo. De este modo, el análisis de estas instalaciones en otros escenarios geopolíticos permitirá evidenciar las tendencias actuales en el diseño y gestión de dichas instalaciones, con la finalidad de poder establecer comparaciones

que permitan cuestionar y potenciar estos mecanismos en nuestras fronteras para aunar al desarrollo e integración de los espacios fronterizos del Perú.

## **1. Los sistemas de control fronterizo en otros entornos geopolíticos**

Este primer acápite busca conocer la experiencia internacional de otros entornos geopolíticos en materia de control fronterizo. Se iniciará por analizar la experiencia europea, en particular, la referida a la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea con terceros Estados; para luego dar pase a la experiencia en América, sobre todo la suramericana, a través de los estudios y propuestas realizados en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), luego bajo la instancia del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) en la UNASUR; la experiencia en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y culminando con lo referido a la Comunidad Andina (CAN).

En cuanto a la experiencia en Asia, cabe señalar que la Comisión Europea, en alianza con el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD, por sus siglas en inglés), ha venido colaborando en un Programa de Gestión de Fronteras para desarrollar pautas específicas referidas a la Gestión Integrada de Fronteras (IBM, por sus siglas en inglés) (Comisión Europea, 2010, p. 14).

Al respecto, el ICMPD es una organización internacional con sede en Viena que aborda la gestión fronteriza como una de sus áreas de *expertise*, basándose en el modelo europeo de la IBM. A lo largo de los años, el citado Programa de Gestión de Fronteras del ICMPD ha sido implementado en diversas regiones del mundo, tales como el sur del Cáucaso, Asia Central, el Medio Oriente, África, América del Sur y el Sudeste de Asia (ICMPD, s.f.-b).

Por ejemplo, el “Programa de Gestión de Fronteras en Asia Central” (BOMCA, por sus siglas en inglés) ya se encuentra en la fase 10, desde su lanzamiento en el año

2003, y busca mejorar la seguridad, la estabilidad y el crecimiento sostenible en la región, así como apoyar la cooperación transfronteriza y mejorar las condiciones de vida de la población que reside en los espacios fronterizos de Asia Central y Afganistán (ICMPD, s.f.-a).

Otro caso similar es la denominada “Gestión Integrada de Fronteras en los países de la Ruta de la Seda” (IBM Silk Routes, en inglés), la cual desea apoyar a los países de Afganistán, Irán, Iraq, Bangladesh y Pakistán, con la finalidad de construir sistemas de gestión de fronteras más efectivos y eficientes sobre la base del concepto de IBM, adaptando los principios y elementos de la IBM a las realidades específicas de los espacios fronterizos de aquellos países en mención (ICMPD, s.f.-c).

En este sentido, en tanto las buenas prácticas y políticas referidas al control fronterizo de la experiencia de la Unión Europea se viene implementando en otros entornos geopolíticos como Asia Central, Medio Oriente, África y el Sudeste Asiático; el modelo europeo adquiere mayor valor referencial para el presente trabajo, por lo que se procederá a su análisis.

### **1.1. Experiencias en Europa**

Sin duda alguna, la experiencia europea surge como un referente de integración regional a través de la denominada Unión Europea (UE), organismo intergubernamental que goza de supranacionalidad desde el 2009 a través de la suscripción del Tratado de Lisboa. Al respecto, cabe afirmar que la Unión Europea conforma una unión económica y política entre 27 países que cubren casi la totalidad del continente europeo.

En este sentido, si bien dentro de la UE existe la armonización de las políticas económicas, incluyendo la circulación de una moneda única (el euro) y la presencia de una autoridad monetaria central; se debe recordar que los países miembros de la UE conforman un mercado común, donde existe la libre movilidad de los factores

productivos (bienes, servicios, personas y capitales). Para ello, la UE ha dispuesto la eliminación de los controles fronterizos entre los países miembros que la conforman, de tal manera que los ciudadanos de la UE pueden viajar libremente a través de ella (Unión Europea, 2021b). Del mismo modo, la UE ha eliminado todas las barreras técnicas, legales y burocráticas para permitir que sus ciudadanos comercien libremente en toda su extensión (Unión Europea, 2021a).

Actualmente, la UE es uno de los más grandes bloques comerciales del mundo. De acuerdo a su reporte estadístico comercial más reciente, en el 2019 llegó a representar más del 16% del comercio mundial en bienes y servicios, por encima de los Estados Unidos o de China (Unión Europea, 2020, pp. 20–21). Para gestionar dicho volumen de comercio internacional en el 2019, la UE contó con más de 2.000 oficinas de aduanas trabajando las 24 horas del día durante los 365 días del año, gestionando la importación, exportación o tránsito de más de 968 millones de artículos, de los cuales alrededor del 16% fue transportado por vía terrestre (Unión Europea, s.f.-a).

Teniendo en cuenta que la UE no ejerce un control fronterizo en ninguna de sus fronteras internas en virtud del mercado único que conforma, la gestión adecuada de sus fronteras externas -a través de sus puestos fronterizos - es un elemento clave para facilitar los cruces fronterizos legítimos, encargarse de la migración de forma eficaz, mejorar la seguridad interna de la UE frente a potenciales amenazas exteriores y salvaguardar el principio de libre movilidad de personas (Unión Europea, s.f.-d). En adición, se debe tener en cuenta que la gestión de las fronteras externas de la UE es una responsabilidad compartida entre todos los Estados miembros y las instituciones de la UE, teniendo la “*European Integrated Border Management*” como un instrumento político importante en esta materia (Unión Europea, s.f.-d).

Al respecto, dicho concepto es definido por la misma UE de la siguiente manera:

*“National and international coordination and cooperation among all relevant authorities and agencies involved in border security and trade facilitation to establish effective, efficient and coordinated border management at the external EU borders, in order to reach the objective of open, but well controlled and secure borders.”* (Unión Europea, s.f.-b)

Asimismo, cabe mencionar que la Organización Internacional para la Migración (OIM) señala que fue la Comisión Europea quien desarrolló el concepto de Gestión Integrada de Fronteras (IBM), el cual se constituye como un elemento esencial de la planificación de aquella organización internacional (OIM, 2021). Dicho concepto, según la OIM, comprende la coordinación y cooperación nacional e internacional entre todas las autoridades y organismos competentes involucrados en la gestión de fronteras y la facilitación del comercio transfronterizo, con miras a establecer un sistema eficaz, eficiente y coordinado (2021).

De acuerdo a la OIM, la IBM busca mejorar la coordinación en tres niveles: la cooperación entre servicios, relacionada a la gestión eficaz de los procesos, la información y los recursos en los organismos competentes del control fronterizo; la cooperación entre organismos, referida a la estrecha relación entre los organismos nacionales relacionados con el control fronterizo, lo cual incluye una adecuada gestión documentaria en los pasos de frontera, la implementación de tecnologías de la información integrados y la aceptación de responsabilidades conjuntas; y la cooperación a nivel internacional, lo cual hace alusión a la comunicación y coordinación entre funcionarios de ambos lados de la frontera y también con otros países en cuestiones relacionadas con la gestión de las fronteras (2019).

Con todo lo mencionado, es evidente que la IBM busca “garantizar la optimización de los procesos aduaneros y de inmigración, un intercambio adecuado de información, la reducción de los períodos de espera y un aumento de la capacidad para detectar actividades transfronterizas ilícitas” (OIM, 2019).

En este punto, la OIM remarca que un instrumento de la IBM es el establecimiento de puestos fronterizos que involucren una sola detención de los



usuarios, en otras palabras, una infraestructura física única y compartida en la que los servicios migratorios y aduaneros de los países limítrofes operan de manera conjunta. De este modo, se simplifica el proceso de tránsito transfronterizo tanto para los usuarios como para las autoridades, a la vez que se promueve la cooperación internacional y el intercambio de información con el objeto de mejorar la seguridad fronteriza (OIM, 2019).

De esta manera, la IBM coadyuva a cumplir con los objetivos 1, 11 y 23 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Naciones Unidas, 2018, p. 7)<sup>3</sup>; así como también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 10 y 16, en particular, las metas 10.7, 16.4 y 16.a (Naciones Unidas, s.f.)<sup>4</sup>.

De manera adicional, entre las actividades que la OIM desarrolla en favor de la IBM, se destaca su asistencia técnica con miras a armonizar la legislación y las políticas referidas al control fronterizo a la luz de las mejores prácticas internacionales; así como también su apoyo para el fortalecimiento institucional y de infraestructura física con el fin de reforzar la capacidad operativa de los organismos competentes del control fronterizo (OIM, 2019).

Retomando la idea sobre la IBM en el marco de la UE, su implementación se encuentra a cargo de la *European Border and Coast Guard*. Para ello, se cuenta con un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR, por su nombre en inglés) que permite el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades competentes en el control de las fronteras externas de la UE (Unión Europea, s.f.-d).

---

<sup>3</sup> Los objetivos para la migración segura, ordenada y regular señalados son: 1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica, 11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada y 23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

<sup>4</sup> Por un lado, el ODS 10 plantea reducir la desigualdad en y entre los países, y la meta 10.7 busca facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Por su parte, el ODS 16 plantea promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y las metas señaladas, 16.4 y 16.a, buscan combatir las corrientes financieras, de armas ilícitas u otras formas de delincuencia organizada y fortalecer las instituciones nacionales a fin de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia, respectivamente.

Al respecto, cabe señalar que, en abril del presente año, la Comisión Europea ha adoptado el Reglamento de ejecución relativo a los mapas de situación del EUROSUR<sup>5</sup>, el cual estandariza la información incluida en los informes y facilita el intercambio de la misma entre todas las partes implicadas en la planificación y aplicación de operaciones de control fronterizo (Unión Europea, s.f.-c).

En este orden de ideas, la Comisión Europea ha elaborado unas directrices para la formulación e implementación de políticas relacionadas con la IBM para asistir a terceros países mediante la cooperación internacional, lo cual ya ha devenido en experiencias exitosas como, por ejemplo, en la región occidental de los Balcanes o el caso citado en Asia Central, donde la gestión de fronteras se ha vuelto más fluida y eficiente, con menores tiempo de espera en los pasos de frontera y una mayor satisfacción de los usuarios que transitan a través de los puestos de frontera (Comisión Europea, 2010, pp. 13–14).

Al respecto, en dichas directrices se advierte que no se aborda especificaciones técnicas detalladas sobre la gestión fronteriza, sino que aquellas deben ser tomadas en cuenta por los profesionales de la gestión de fronteras como una herramienta de trabajo, brindando sugerencias y ejemplos sobre cómo mejorar la cooperación y la coordinación en varios niveles (Comisión Europea, 2010, p. 14).

De este modo, para los fines de la presente investigación, resulta pertinente abordar cómo el concepto de IBM es aplicado en las fronteras externas de la Unión Europea. Las referidas directrices expresan que el concepto es considerado como una estructura modular dividida en tres pilares, seis principales ámbitos y un modelo de control de cuatro niveles de acceso.

---

<sup>5</sup> Para mayor información, se puede consultar el documento “Commission Implementing Regulation (EU) 2021/581 of 9 April 2021 on the situational pictures of the European Border Surveillance System (EUROSUR)” en el portal web de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Se comenzará por mencionar que, buscando proteger la seguridad al interior de la UE, gestionar los flujos migratorios de manera ordenada y facilitar un tránsito fluido de personas, la IBM se desarrolla sobre la base de tres pilares que se corresponden con los niveles de cooperación y coordinación que deben estar presentes en todo momento: la cooperación intraservicio, la cooperación entre agencias y la cooperación internacional (Comisión Europea, 2010, p. 19). De este modo, la coordinación entre entidades contribuye a reducir los costos operativos y a que el gobierno posea un panorama holístico de la gestión y seguridad de las fronteras.

En este orden de ideas, la cooperación intraservicio hace referencia a contar con un marco común de procedimientos, intercambio de información y recursos en una misma entidad (ya sea un ministerio o agencia gubernamental) y en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) (Comisión Europea, 2010, p. 24). De este modo, este primer nivel de cooperación origina interacciones, por ejemplo, entre un ministerio y su respectiva entidad competente en el control fronterizo, o entre diferentes unidades locales como los pasos de frontera o puestos de inspección fronteriza.

Continuando con la cooperación entre agencias, este segundo nivel de cooperación se hace presente en las interacciones entre diferentes ministerios o agencias competentes en el control fronterizo. En este caso, se identifican dos subniveles de cooperación. Por un lado, se presenta el nivel central o ministerial, donde las estrategias de mediano y largo plazo son discutidas y se coadyuva a evitar inconsistencias en las políticas; mientras que, por otro lado, dichas estrategias son extendidas a un nivel local a través de los contactos operativos en las entidades regionales o en los pasos de frontera, lo cual deviene en flujos de trabajo más eficientes y con menores tiempo de procesamiento y mayores tasas de detección de actividades transfronterizas ilícitas (Comisión Europea, 2010, p. 24).

Por último, el tercer nivel referido a la cooperación internacional también se constituye como una herramienta eficaz para facilitar los viajes y el comercio

transfronterizos legítimos, así como también para combatir las actividades ilícitas transfronterizas, tales como la delincuencia transfronteriza, el contrabando, la migración irregular, entre otros. De esta forma, la cooperación internacional puede comprender aquella entre países vecinos, donde se aborda los campos de trabajo comunes como el establecimiento de pasos de frontera conjuntos, el intercambio de información, la capacitación conjunta, entre otros; aquella a un nivel multilateral con otros países u organizaciones internacionales a fin de tener un enfoque común o suscribir acuerdos para tratar de manera conjunta las cuestiones referidas al control fronterizo; o aquella a nivel local entre funcionarios de ambos lados de la frontera (Comisión Europea, 2010, p. 25).

Así, sobre la base de los tres pilares descritos (referidos a los tres niveles de cooperación y coordinación) y con el propósito de establecer e implementar el enfoque de IBM, se debe trabajar en seis principales ámbitos de acción: 1) un marco legal y regulatorio que asegure la cooperación y el intercambio de información; 2) un marco institucional que desarrolle y respalde la introducción de la IBM; 3) procedimientos y procesos necesarios para realizar la cooperación; 4) recursos humanos, incluyendo la adecuada contratación y frecuente capacitación; 5) comunicación e intercambio de información, a través de un flujo estandarizado y eficiente; 6) infraestructura y equipamiento, que facilite la cooperación en todos los niveles (Comisión Europea, 2010, pp. 35–49).

Por su parte, en cuanto al modelo de control de cuatro niveles de acceso, este consiste en un aserie de medidas complementarias a implementarse en cuatro niveles distintos: 1) medidas tomadas en terceros estados, especialmente en aquellos países de origen y tránsito; 2) cooperación con países vecinos, mediante el establecimiento de mecanismos de trabajo apropiados como el intercambio de información, adecuados canales de comunicación, puntos de contacto centrales, regionales y locales, procedimientos de emergencia, entre otros; 3) control fronterizo, aplicado en cada uno de los pasos de frontera; y 4) medidas de control dentro del área de libre circulación

de la UE, coadyuvando a prevenir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza (Comisión Europea, 2010, p. 20).

De manera complementaria, aun cuando la realidad social, económica y política de los espacios fronterizos en la Unión Europea son bastante distintos a los equivalentes en América Latina y el Caribe (SELA, 2011, p. 22), resulta pertinente señalar la aplicación de ciertos mecanismos de integración que también contribuyen al desarrollo de sus regiones fronterizas.

En este punto, se debe precisar que la Unión Europea cuenta con instrumentos financieros que buscan corregir las disparidades económicas y sociales. Por ejemplo, se tiene el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el cual busca apoyar la instalación de infraestructuras, las inversiones productivas y generadoras de empleo, los proyectos de desarrollo local y las asistencias a las pequeñas y medianas empresas (PYME) en las regiones menos favorecidas (SELA, 2011, p. 23).

De este modo, se refuerza la idea referida a que los esfuerzos realizados para optimizar la gestión fronteriza deben ir acompañados de políticas que favorezcan el desarrollo en los espacios fronterizos, tales como la instalación de infraestructura vial y servicios básicos, la promoción de bienes y servicios locales para insertarlos en la dinámica económica regional, la formalización del comercio en las localidades fronterizas y el encadenamiento productivo transfronterizo o regional, la atracción de inversiones para proyectos de desarrollo en los espacios fronterizos, entre otros.

## **1.2. Experiencias en América**

Un estudio llevado a cabo por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) sobre integración fronteriza sitúa a las fronteras de la región como espacios marginales como producto de los modelos centralistas de desarrollos de los países latinoamericanos (SELA, 2011, p. 24). En definitiva, esto deviene en que los espacios fronterizos se encuentren débilmente integrados a la economía y a la sociedad

de cada Estado, generando desequilibrios en el desarrollo de estos espacios fronterizos frente a otras partes del territorio nacional.

En este orden de ideas, se señala que las características comunes que comparten los espacios fronterizos de la región son el poco peso demográfico, la falta de organizaciones locales o la débil gestión pública para transmitir y atender las demandas sociales y económicas de la población, y la gran distancia física y la poca accesibilidad respecto de otros espacios urbanos económicamente más dinámicos (SELA, 2011, p. 24). Todo ello resulta en que la situación social y económica de aquellos espacios fronterizos sea tanto o más crítico que el de otros espacios rurales o “bolsones de pobreza” existente en el territorio nacional de los Estados latinoamericanos (SELA, 2011, p. 25).

El citado documento también señala que los procesos de integración subregional no son esquivos a los países de la región de América Latina y el Caribe, los cuales participan de ellos con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos a través del diseño y ejecución de planes y políticas consensuadas en materia económica y social, sobre todo de desarrollo de infraestructuras, con la finalidad de incorporar a dichos espacios fronterizos en las dinámicas económicas en condiciones de eficiencia y competitividad, contando con más actores y territorios en el proceso de desarrollo de cada país (SELA, 2011, p. 25).

En tal sentido, con miras a afianzar los procesos de integración económica de la región y dado el creciente flujo internacional terrestre de personas y mercancías, los pasos de frontera deben ser habilitados de tal manera que puedan ejecutar su rol articulador en la economía nacional de manera eficiente, facilitando los intercambios comerciales y migratorios entre los países de la región de América Latina y el Caribe (SELA, 2011, p. 25).

### **1.2.1. Experiencias referidas a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN)**

En cuanto a América del Sur, la integración física de la región en el siglo XXI ha sido abordada a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un mecanismo institucional de coordinación entre los 12 países suramericanos para impulsar proyectos de integración de infraestructura, tanto en materia de transporte, energía y comunicaciones. En tal sentido, dicha iniciativa constituye la primera vez que la región suramericana ha procedido como una unidad singular con una visión integrada, teniendo entre sus logros el desarrollo de proyectos a través de los denominados Procesos Sectoriales de Integración (PSI) (COSIPLAN, s.f.-b).

Más adelante, en el año 2011, IIRSA fue incorporada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN) y, desde entonces, ha actuado como su foro técnico en la labor de planificación de la integración física de la región suramericana (COSIPLAN, s.f.-b). Cabe resaltar que, desde entonces, el objetivo de facilitar y modernizar los pasos fronterizos adquirió un nuevo impulso, dado que la convergencia y la armonización de los procesos de integración física de la región se constituye como uno de los objetivos del COSIPLAN.

En relación con los PSI, estos tienen la finalidad de identificar y superar los obstáculos que impiden el desarrollo y la operación eficiente de la infraestructura básica de la región suramericana. Entre ellos se encuentra el Proceso Sectorial “Facilitación de Pasos de Frontera”, el cual está orientado a realizar las acciones necesarias para incentivar la integración en los espacios fronterizos a través de la facilitación de la movilidad terrestre de personas, vehículos y mercancías en la región (COSIPLAN, s.f.-a).

Al respecto, el COSIPLAN amplía el alcance de los PSI al incluirlos dentro del Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE), donde la acción 6.2.2. perseguía el objetivo referido a la “Facilitación y Modernización de Pasos de Frontera”. La última versión, ajustada al 2017, muestra que dicho objetivo es abordado en la acción 6.5. “Planificación para la integración y el desarrollo de territorios de frontera”, con la cual se busca desarrollar una plataforma digital de información, el fortalecimiento institucional y el intercambio y difusión de buenas prácticas y uso de tecnologías (COSIPLAN, 2017, pp. 52, 80).

El informe más reciente referido a esta temática en el portal institucional data de noviembre del 2015. Dicho informe sobre la Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo de Integración y Facilitación Fronteriza incluye un análisis de ciertos pasos de frontera en la región y las respectivas recomendaciones con miras a alcanzar una mayor eficiencia en la operación de aquellos (COSIPLAN, s.f.-c). En este sentido, el COSIPLAN aborda el estudio sobre el rol de los pasos de frontera como facilitadores de los flujos de bienes y personas en el marco de su labor de planificación territorial transfronteriza, con lo cual las propuestas de mejora a los pasos de frontera discutidas en aquel informe contribuyen al desarrollo e integración de los espacios fronterizos.

En particular, cabe señalar que el COSIPLAN tiene a bien considerar a los pasos de frontera como elementos fundamentales de los espacios fronterizos donde se encuentran y cuya optimización coadyuva a la planificación territorial transfronteriza que se propone (COSIPLAN, 2015, p. 4). Asimismo, se hace énfasis en que la infraestructura de estos pasos de frontera también debe contar con servicios complementarios necesarios para otorgar fluidez al tránsito terrestre.

Con miras a superar los desequilibrios en el desarrollo de los espacios fronterizos frente a otras partes del territorio nacional, Arciniegas expone que el desarrollo fronterizo debe ser asumido como un objetivo binacional, donde los países limítrofes adopten políticas y ejecuten programas y proyectos de manera conjunta que



estimulen procesos de desarrollo socioeconómico que permitan superar dichos desequilibrios (2015, p. 7).

Ante el propósito de fortalecer los procesos de integración subregional, se plantea consolidar las fronteras como auténticos espacios unificados, con especial énfasis en los ejes industriales, comerciales y de servicios; tanto mediante la aplicación de proyectos binacionales de infraestructura y servicios básicos como a través de la incorporación y diversificación de la oferta exportable de bienes y servicios ofrecidos por las regiones fronterizas (Arciniegas, 2015, p. 8).

En este sentido, Arciniegas también señala que el acondicionamiento de los espacios fronterizos, con miras a lograr desempeñar su papel articulador en los procesos de integración subregional, debe abordar la integración de servicios básicos, como los servicios de agua, luz, gas, la gestión de residuos sólidos, la gestión de recursos hidrográficos compartidos, entre otros; la facilitación administrativa, que comprende tanto la simplificación administrativa como la armonización normativa y documentaria; así como también la construcción o mejora de la infraestructura vial; y la provisión de servicios de transporte y logísticos complementarios (2015, p. 9).

De manera complementaria, se destaca que las fronteras presentan una diversidad de realidades específicas (conforme ha sido abordado en el acápite 1.2 del capítulo I) que deben ser consideradas en la adopción de las políticas binacionales consensuadas para aquellos territorios y poblaciones fronterizas, lo cual también requiere convocar la participación activa de los gobiernos regionales y municipales, así como otros actores relevantes presentes en los espacios fronterizos (Arciniegas, 2015, p. 15).

Asimismo, Arciniegas señala que las inversiones en infraestructura física y los pasos de frontera se constituyen en un impulso para generar oportunidades para el desarrollo local y regional, toda vez que estas acciones demandan políticas gubernamentales tales como la suscripción de acuerdos económicos y comerciales para

el tratamiento de la informalidad y el contrabando, o para fomentar las inversiones en el ámbito local para generar empleo estable; así como también la promoción de proyectos -binacionales, de ser el caso- de infraestructura de servicios básicos, como agua, luz y saneamiento (2015, p. 17).

Respecto a los pasos fronterizos y su infraestructura, cabe considerar como recomendación, además de la necesidad de mejorar la accesibilidad vial a los pasos fronterizos y el adecuado equipamiento de los mismos, la creación de espacios y servicios complementarios para la atención de los tripulantes y turistas que transitan por dichas instalaciones, así como también la disposición de centros logísticos a nivel binacional (Arciniegas, 2015, p. 18).

Por otra parte, en la misma instancia se comparte ciertas reflexiones sobre la facilitación fronteriza en la región desde la experiencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el cual analiza las demandas y los desafíos presentes en su control migratorio a partir de los cuales presenta algunas recomendaciones para optimizar el control migratorio.

En cuanto a las demandas, por un lado, las instituciones correspondientes señalan la necesidad de ampliar la infraestructura, mejorar el entorno laboral y habitación, así como también incorporar las tecnologías necesarias para facilitar los trabajos de control fronterizo. Al respecto, se debe tener en cuenta que estas acciones corresponden a metas de mediano a largo plazo y que requieren modificaciones presupuestales para su cumplimiento. Por otro lado, las autoridades, actores gremiales y políticos solicitan que el control fronterizo sea menos invasivo y se realice con mayor rapidez, lo cual se encuentra en línea con la necesidad de un mayor presupuesto para mejorar la infraestructura, incorporar nuevas tecnologías y contar con mayor personal en los complejos fronterizos (Espinoza, 2015, pp. 7–8).

En torno a los desafíos presentes en el control de carga y pasajeros, se presenta la necesidad de contar con mayores espacios en el complejo fronterizo para efectuar

un adecuado control. En el mismo orden de ideas, Espinoza deja constancia de que el mayor desafío corresponde al control fitozoosanitario y aduanero, toda vez que la carga no es revisada en frontera, sino su documentación (salvo excepciones) (2015, p. 10). Asimismo, las temporadas altas y feriados complican la labor de control migratorio, pues el aumento de los flujos de personas demanda más personal de control aduanero y fitozoosanitario ya que el equipaje de aquellos usuarios requiere una revisión exhaustiva. Además, ya que los flujos de migrantes no son usuarios frecuentes de estas instalaciones, su desconocimiento sobre los procesos de control puede ocasionar mayores retrasos (Espinoza, 2015, p. 11).

Como primera recomendación para optimizar el control fronterizo, Espinoza expresa la necesidad de reemplazar el formulario en papel por un formato electrónico y la de habilitar portales electrónicos para el control fronterizo. Esta transición a la virtualidad deviene en la exigencia de que ambos países armonicen sus sistemas informáticos y cuenten con estándares tecnológicos idóneos (2015, pp. 12–13).

Como desafío adicional, se realiza la acotación respecto a que, en el sistema de control integrado por pares de funcionarios de ambos países limítrofes, la ausencia de un funcionario de un país inhabilita la caseta de atención de su par del otro país (Espinoza, 2015, p. 11). Ante ello, se propone implementar un sistema de control migratorio simplificado mediante alertas, el cual puede aplicarse sin la necesidad de contar con la paridad de funcionarios requeridos en cada etapa del proceso correspondiente al sistema de control integrado vigente.

Este sistema de control migratorio simplificado propone contar con la presencia del número requerido de funcionarios del país sede para dicho paso fronterizo, mientras que los funcionarios del país limítrofe pueden ser una cantidad menor ya que están siendo asistidos por sistemas informáticos. Al respecto, los funcionarios del país limítrofe reciben los datos de los usuarios que atraviesan el control migratorio y consultan con la base de datos de su país. En el caso de que dicha

base de datos devuelva una señal de alerta, el funcionario del país limítrofe que la recibió interviene directamente (Espinoza, 2015, pp. 14–16).

Si bien este sistema de control migratorio simplificado representa un ahorro en recursos logísticos y de infraestructura para el país sede, toda vez que se alberga a un número menor de funcionarios que intervienen en el control migratorio, y un ahorro en recursos humanos para el país limítrofe, al no enviar una dotación máxima al complejo fronterizo del país sede; se exige la implementación de sistemas informáticos y la correspondiente actualización permanente de los estándares tecnológicos, al mismo tiempo que se requiere capacitación frecuente para el personal que interviene (Espinoza, 2015, p. 17). De este modo, el sistema propuesto reduce el gasto en personal, pero requiere una significativa inversión en recursos informáticos y tecnología.

Más adelante, en el informe de actividades del COSIPLAN del año 2017, Chang señala que las mejoras en el desempeño de las cadenas logísticas generan impactos positivos en la competitividad, lo cual también puede promover la apertura a nuevos mercados; y, a su vez, expresa que los desafíos no solo se relacionan con la mejora de la infraestructura, sino también con el establecimiento de un marco institucional que facilite la coordinación entre las instancias gubernamentales y con la apertura hacia el sector privado para que participe del diálogo sobre la adopción de prácticas más eficientes en el sector (2017, pp. 51–52).

Por su parte, en el mismo informe señalado, Espinoza asevera que lo acontecido en los pasos fronterizos repercute directamente en la competitividad de los actores privados (2017, p. 64). Por tanto, con miras a contar con una mejor gestión de los pasos fronterizos, Espinoza manifiesta la necesidad de que los funcionarios sean capacitados adecuada y permanentemente en el ejercicio de sus labores; los trámites sean simplificados, sobre todo, el referido a los flujos de mercancías y los criterios sanitarios correspondientes; así como también, incentivar la ejecución de obras de

infraestructura para acondicionar los pasos fronterizos que experimentan mayores demandas (Espinoza, 2017, p. 65).

En este punto, cabe señalar que el COSIPLAN, a través del Grupo Técnico Ejecutivo de Integración y Facilitación Fronteriza, ha dispuesto una plataforma denominada “Pasos Suramericanos” donde se ha incorporado la información relevante correspondiente a 95 pasos de frontera de la región suramericana (Espinoza, 2017, p. 63). En el caso del Perú, solo se muestra información de cinco de nuestros pasos de frontera, cuatro con Bolivia y uno con Chile (COSIPLAN, s.f.-d).

El objetivo de dicha plataforma, más allá de albergar información disponible sobre los pasos de frontera habilitados en Suramérica, es la de poner a disposición de las entidades gubernamentales, en sus distintos niveles de gobierno, la información relativa a las áreas de frontera con miras a que se planifique e implemente las políticas públicas necesarias para mejorar la infraestructura y optimizar la gestión de los pasos de frontera y, a su vez, mejorar la calidad de vida de la población en los espacios fronterizos (Espinoza, 2017, p. 66).

Lamentablemente, tras una revisión de la plataforma, se evidencia que mayor información sobre el estado actual de las áreas de frontera no se encuentra disponible hasta ahora. En adición, si bien la plataforma ofrece una ficha de información sobre la ubicación, horarios de atención y tipos de tráfico permitidos por cada paso de frontera, no logra cumplir con difundir la documentación requerida para cruzar cada uno de ellos, tanto en lo referido para el tránsito de carga como de personas. Cabe precisar que, según asevera Espinoza, la actualización de la información provista es responsabilidad de los funcionarios designados por cada gobierno (2017, p. 68).

Del mismo modo, Espinoza (2017, p. 69) comparte una serie de criterios para categorizar los pasos de frontera que fueron utilizados para la selección de los pasos de fronteras, agrupándolos en dos categorías que a continuación se comparten.

Por un lado, la primera categoría atiende a criterios referidos a la población en los territorios de frontera. En este caso, se presentan cinco tipos de pasos de frontera: aquellos ubicados en áreas sin población estable; aquellos vinculados con pequeñas poblaciones que ocupan los territorios en su entorno próximo, las cuales no ejercen influencia sobre el paso; aquellos vinculados directamente a centros urbanos, que sí ejercen influencia sobre el paso debido a las relaciones económico-comerciales y socio-culturales que subyacen en ese espacio; aquellos vinculados a ciudades gemelas, constituyéndose una sola unidad urbana y que suelen tener libre circulación, desplazando los controles hacia el interior de ambos países; y aquellos ubicados en metrópolis regionales, asociados a ejes principales de interconexión binacional e internacional (Espinoza, 2017, p. 69).

Por otro lado, la segunda categoría aborda el movimiento de personas, bienes y servicios que transitan por los pasos de frontera. De este modo, se cuenta con cuatro tipos de pasos de frontera: aquellos con tránsito de pasajeros y turistas, tanto a nivel regional y binacional, en forma permanente como estacional; aquellos con tránsito de carga, con intenso intercambio comercial; aquellos con régimen de tránsito vecinal fronterizo (TVF) para mercancías y personas, ubicados sobre todo en zonas pobladas y centros urbanos próximos al paso; y, finalmente, aquellos que combinan el tránsito de carga, pasajeros, turistas y TVF, los cuales demandan una mayor complejidad en los controles (Espinoza, 2017, p. 69).

Para finalizar, Espinoza señala que los pasos de frontera entre Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, que se encuentran próximos a centros urbanos, adolecen problemas de informalidad sumado a la gran cantidad de mercancías, pasajeros, turistas y TVF que transitan por ellos; siendo los más importantes, para el caso peruano, los pasos de frontera en Desaguadero y en el Eje Vial N° 1: Huaquillas – Aguas Verdes (2017, p. 71). Al respecto, cabe añadir el hecho de que dichas fronteras enfrentan como problema común la porosidad de las mismas.

En suma, tras haber discutido los estudios y recomendaciones elaborados por IIRSA/COSIPLAN, es evidente que ambas instancias han impulsado el mejoramiento de la infraestructura vial y de los pasos de frontera en la región suramericana, coadyuvando al fortalecimiento de la integración regional y la competitividad del comercio internacional.

### **1.2.2. Experiencias referidas al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración subregional constituido mediante el Tratado de Asunción, suscrito en 1991 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo marco de integración económica plantea entre sus objetivos, señalados en su primer artículo, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común; la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados; la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales y la armonización de sus legislaciones en lo pertinente para coadyuvar al proceso de integración (*Tratado de Asunción*, 1991).

Más adelante, en 1994, se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, el cual establece la estructura institucional definitiva del MERCOSUR, compuesta por tres órganos decisorios y tres órganos no decisorios. Entre los órganos decisorios se encuentran el Consejo del Mercado Común (CMC), el órgano superior encargado de la conducción política del proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC), el órgano ejecutivo donde se cuenta con grupos y subgrupos de trabajo, grupos ad hoc y reuniones especializadas; y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), el órgano que vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, tanto en el ámbito interno de MERCOSUR como con terceros Estados, a la que le asisten otros órganos o foros dependientes denominados Comités Técnicos (*Protocolo de Ouro Preto*, 1994).

Los órganos decisorios mencionados presentan la responsabilidad de trabajar en la normativa referida al control fronterizo y la facilitación de comercio que es de aplicación en los países miembros del MERCOSUR. Entre las normas más resaltantes se cuenta con el denominado “Acuerdo de Recife” (Decisión CMC N.º 5/1993, reemplazada por la Decisión CMC N.º 4/2000) y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife (Decisión CMC N.º 12/1993, reemplazada por la Decisión CMC N.º 5/2000). Asimismo, también se cuenta con normativa que regula el régimen aduanero, reglamenta los procesos de control y demás aspectos relacionados con la circulación de vehículos, pasajeros y carga a través de las fronteras del MERCOSUR<sup>6</sup>.

El Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los países del Mercosur (denominado Acuerdo de Recife) fue suscrito en el año 2000 y se configura como un acuerdo para la facilitación del comercio que busca establecer aspectos técnicos y operativos que regirán en los controles integrados en las fronteras de los países del Mercosur.

Para los fines de aquel acuerdo, el artículo 1 otorga un marco conceptual sobre los términos a utilizarse en el documento. Entre ellos, resaltan las nociones referidas a control integrado y Área de Control Integrado (ACI) que se comparten a continuación:

---

<sup>6</sup> Entre aquellas referidas normas se puede señalar las siguientes decisiones y resoluciones: Decisión N.º 17/94, Norma de Aplicación sobre Valoración Aduanera de las Mercaderías (reemplazada por la Dec. CMC N.º 13/07); Decisión N.º 18/94, Régimen Aduanero de Equipaje (reemplazada por la Dec. CMC N.º 53/08 y posteriormente modificada por la Dec. CMC N.º 3/2018); Decisión N.º 26/06, Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua entre las Administraciones de Aduanas de MERCOSUR; Decisión N.º 17/2010, Documento Único Aduanero del MERCOSUR; Decisión N.º 27/2010, Código Aduanero del MERCOSUR; Resolución N.º 08/92, Convenio de Reglamentación Básica Unificada de Tránsito; Resolución N.º 117/94, Norma sobre Operación Aduanera para el Transporte de Correspondencia y Encomiendas en Ómnibus de Pasajeros de Línea Regular habilitados para viajes internacionales (reemplazada por Res. GMC N.º 28/05); Resolución N.º 131/94, Norma relativa a la Circulación de Vehículos Comunitarios del MERCOSUR de uso particular exclusivo de Turistas (reemplazada por la Res. GMC N.º 35/02); Resolución N.º 77/99, Horario de Atención en Puntos de Frontera; Resolución N.º 17/04, Norma relativa a la informatización del Manifiesto Internacional de Cargas / Declaración de Tránsito Aduanero y al seguimiento de la Operación entre los Estados partes del MERCOSUR; Resolución N.º 65/08, Acuerdo sobre Pesos y Dimensiones de Vehículos de Transporte por Carretera de Pasajeros y Carga; Resolución N.º 2/09, Procedimiento Simplificado de Despacho Aduanero en el Comercio Intra-MERCOSUR; Resolución N.º 20/09, Nómina y Reglamento Administrativo de los Organismos Coordinadores en el Área de Control Integrado; entre otras.



“[...] b) Control Integrado: la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control.

c) Área de Control Integrado: la parte del territorio del país sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el control integrado por parte de los funcionarios de dos países. [...]” (*Decisión CMC N.º 4/2000. Acuerdo de Recife, 2000*).

De este modo, el artículo 2 señala que el país de salida efectuará el control antes que el correspondiente al país de entrada; mientras que su artículo 3 señala que los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte serán ejercidos por los funcionarios competentes en el ACI, la cual incluye la vía terrestre comprendida entre el ACI y el punto de frontera habilitado para el tránsito de los flujos de personas, vehículos y mercancías.

Respecto a las instalaciones, materiales, equipos y bienes para el ejercicio de las funciones de control fronterizo, el artículo 13 de este acuerdo marco establece que el país sede estará a cargo de los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios, además de los servicios generales; mientras que el país limítrofe será responsable del suministro de su mobiliario y de la instalación y el mantenimiento de sus equipos de comunicación e informáticos (*Decisión CMC N.º 4/2000. Acuerdo de Recife, 2000*).

Si bien el Acuerdo de Recife, entre sus disposiciones finales, señala que los organismos encargados de ejercer los controles funcionan las 24 horas de todos los días del año, la Resolución GMC N.º 77/1999, en vigor desde agosto del 2010, señala que la experiencia desarrollada en las ACI permite afirmar que los horarios deben ser adecuados tomando en cuenta la importancia relativa de flujo de comercio exterior por el punto de frontera y establece el horario de 07:00 a 19:00 horas, los días hábiles, de lunes a viernes, pudiendo extenderse conforme a las necesidades y requerimientos de las administraciones aduaneras en cada ACI (*Resolución GMC N.º 77/1999. Horario de Atención En Puntos de Frontera, 1999*). Todo ello contribuye a la armonización de las tareas y a que los organismos que intervienen en el control fronterizo brinden una mejor prestación de servicios a los usuarios.

Asimismo, el citado Acuerdo de Recife señala que los Estados Partes tratarán de establecer los controles integrados cuando las condiciones de infraestructura y los flujos comerciales y migratorios así lo aconsejen, para lo cual seguirán el criterio de país de entrada/país sede.

Por su parte, el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, suscrito también en el año 2000, reglamenta los procedimientos operativos que regulan los controles integrados ejercidos por los países miembros del MERCOSUR. En particular, se abordan disposiciones relativas a los controles aduaneros, migratorios, fitosanitarios, zoonosanitarios y de transporte.

En cuanto a los controles aduaneros, cabe resaltar que el artículo 11 del mencionado Protocolo Adicional expresa que el principio de intervención previa del país de salida rige las verificaciones de mercaderías y vehículos que ingresen al ACI que, en la medida de lo posible, serán realizadas de forma simultánea. Asimismo, para los controles migratorios se aplica el mismo principio citado. Y, en el caso de los controles fitosanitarios, el artículo 20 dispone que estos serán realizados en forma conjunta y simultánea en el ACI, excluyéndose aquellos casos en los que se requiera la aplicación de una cuarentena como requisito previo al libre ingreso.

Además, el artículo 47 del citado Protocolo Adicional merece especial atención pues refiere que *“los organismos de los Estados Partes con actividad en el Área de Control Integrado dispondrán las medidas tendientes a la armonización, compatibilización y mayor agilización de los sistemas, regímenes y procedimientos de control respectivos”* (Decisión CMC N.º 5/2000. Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, 2000). De tal modo, desde el año 2000, los Estados miembros del MERCOSUR han venido consensuando y coordinando políticas y aspectos técnicos vinculados a la facilitación del tránsito transfronterizo de personas, vehículos y mercancías.

Por otra parte, también es relevante señalar la Resolución GMC N.º 17/2004, Norma relativa a la informatización del Manifiesto Internacional de Cargas /

Declaración de Tránsito Aduanero y al seguimiento de la Operación entre los Estados partes del MERCOSUR, la cual señala el procedimiento aplicable a las operaciones de Tránsito Aduanero Internacional (TAI) al amparo de, entre otros acuerdos, el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT). Al respecto, cabe afirmar que el ATIT fue suscrito en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que Perú, Bolivia y Chile también forman parte de él (ALADI, s.f.).

Esta citada resolución es aplicable a las operaciones de transporte terrestre con tráfico bilateral a través de frontera común o con tránsito por terceros países signatarios o en lastre, además de aquellas operaciones de tránsito internacional por vía ferroviaria al amparo del TIF/DTA.

En sí, esta resolución da lugar a lo que se conoce como el Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), el cual propugna la integración de los sistemas informáticos de las aduanas de los estados partes del MERCOSUR con la finalidad de compartir información relacionada con el registro informático de la operación de TAI y a los eventos de control vinculados al mismo, la identificación precisa de la ruta de las cargas desde el punto de origen hacia el de destino (denominada ruta informática), así como también la generación de una tornaguía electrónica (*Resolución GMC N.º 17/2004. Norma Relativa a La Informatización Del Manifiesto Internacional de Cargas / Declaración de Tránsito Aduanero y Al Seguimiento de La Operación Entre Los Estados Partes Del MERCOSUR*, 2004).

Ahora bien, para los fines de la presente investigación, resulta pertinente abordar como ejemplo de Centro de Frontera en MERCOSUR la experiencia desarrollada en su primer Centro Unificado de Frontera (CUF), el CUF Santo Tomé – São Borja, que fue elegido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) e IIRSA, en un trabajo solicitado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como la frontera que más se aproxima al ideal de la región latinoamericana (Mercovía S.A., s.f.).

El mencionado CUF se ubica del lado argentino, en la ciudad de Santo Tomé (provincia de Corrientes) y conecta con la ciudad de São Borja (estado Río Grande del Sur) a través del Puente Internacional de la Integración sobre el Río Uruguay. Por tanto, es evidente que se trata de un centro de frontera de una cabecera. Al respecto, la construcción tanto del puente como del CUF fue realizada bajo la modalidad de concesión, cuya licitación fue ganada por Mercovía S.A. con miras a realizar el proyecto, construcción, operación, mantenimiento y explotación de la comunicación vial internacional entre ambas ciudades. Cabe mencionar que dicho consorcio, tras la fase de construcción, ha venido operando el CUF Santo Tomé – São Borja desde 1998 hasta la actualidad. Si bien el plazo de concesión por 25 años vencía el 29 de agosto del presente, a mediados de año se suscribió un acuerdo de prórroga por un año adicional con posibilidad de extenderse por un segundo año (MRE Brasil, 2021).

Entre las principales ventajas de este CUF se cuenta con la provisión de soluciones logísticas integradas que demandan una única parada para los trámites de cargas, vehículos y personas en frontera. Respecto a los controles aduaneros, el ingreso de los vehículos al patio carretero aduanero se realiza de manera inmediata. En cuanto a los controles fitosanitarios, cabe mencionar la instalación de un laboratorio fitosanitario dentro del CUF, lo cual reduce hasta en un 50% la espera para la liberación de las cargas de frutas y vegetales. Asimismo, el CUF se encuentra habilitado para emitir el Certificado de Origen MERCOSUR dentro de sus instalaciones. Además, de manera transversal, el CUF cuenta con un sistema informatizado a disposición de los organismos competentes en el CUF y posibilita la opción de rastrear las cargas a través de su plataforma web. Por último, todas sus actividades se ejecutan de manera ininterrumpida durante las 24 horas del día de los 365 días al año (Vazzoler, 2017, pp. 15–16).

En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el control integrado realizado al interior de este CUF agiliza los procesos de liberación de cargas, lo cual deviene en menores tiempos de permanencia en frontera, con promedios que van desde las 2 horas y 30 minutos hasta las 8 horas (Vazzoler, 2017, p. 22). En adición, es de destacar que

el concesionario cuenta con las certificaciones ISO 9001 e ISO 14001, correspondientes a la gestión de la calidad y gestión ambiental, respectivamente (Vazzoler, 2017, p. 25).

Respecto a su infraestructura, el CUF dispone de la capacidad física para el ingreso de mil camiones a sus instalaciones, sin colas ni demoras. Según las mercancías que se encuentren siendo transportadas, el recinto también dispone de tres cámaras frías, accesos reservados para cargas peligrosas y depósitos para el almacenaje de mercaderías. Asimismo, se dispone de servicios complementarios para los usuarios, tales como restaurante, baños, cabinas telefónicas, servicio de wifi, oficina de apoyo al turista, casas de cambio y agencias bancarias. Del mismo modo, se cuenta con la presencia de personal médico y bomberos ante la ocurrencia de algún incidente. Además, el complejo también cuenta con un área de mantenimiento y el servicio de auxilio mecánico, un generador de energía para emergencias y una red de fibra óptica que da soporte al sistema de información digital que agiliza el tráfico fronterizo (Mercovía S.A., s.f.).

En tal sentido, las características del CUF Santo Tomé – São Borja otorgan mayor fluidez al tráfico de bienes y personas en la frontera entre Argentina y Brasil. En particular, el proceso simultáneo de exportación e importación brinda una gran ventaja operativa toda vez que agiliza las liberaciones de carga y reduce los costos logísticos de sus usuarios, ya que no es necesario esperar a que se culmine con la liberación de la exportación para dar inicio al proceso de importación en el otro país. De manera similar, los trámites migratorios se llevan a cabo en una sola parada y con menores tiempos de espera, dado que los organismos competentes para el control fronterizo se ubican en un mismo edificio.

Como se evidencia hasta ahora, MERCOSUR se constituye como un mercado común donde existe una gestión coordinada de fronteras entre sus países miembros, la cual se realiza a través de diversos elementos en común tales como el diseño funcional de las instalaciones y su equipamiento; el uso de tecnologías aplicadas a los procesos

de control coordinados, sobre todo, con miras a compartir la información requerida y automatizar los controles; la gestión de riesgos; las iniciativas de alianzas con el sector privado; así como también un marco normativo armonizado (Dearmas, 2015, p. 2).

Del mismo modo, es importante señalar que MERCOSUR cuenta con otros mecanismos que coadyuvan al desarrollo e integración de los espacios fronterizos. Entre ellos, cabe mencionar el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR y el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (SELA, 2011, p. 51). Al respecto, el FOCEM se utiliza para financiar proyectos que promuevan el desarrollo de infraestructura, la competitividad empresarial y la cohesión social con miras a reducir las asimetrías del bloque subregional. Por su parte, el citado programa persigue el objetivo de fortalecer la complementariedad productiva, en particular, la formación e integración de cadenas productivas de pymes del MERCOSUR. Por último, el ISM se constituye como una instancia técnica de investigación dedicada a promover la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social regional, lo cual se encuentra alineado con el concepto de desarrollo económico con justicia social.

## **2. La CAN para el desarrollo y la integración fronterizos**

Desde su creación, la CAN es una organización internacional que pretende la integración de los países miembros con la finalidad de promover su desarrollo equilibrado y armónico, en particular, mejorar la calidad de vida de la población de la subregión andina. Al respecto, este espíritu de integración de los países miembros ha devenido en la cesión del ejercicio de soberanía en determinadas materias, dotando a la organización de un carácter supranacional. Por ende, se trata de una entidad con personalidad jurídica propia y con un sistema normativo debidamente estructurado e institucionalizado (Kaune, 2004, pp. 28, 38).

Si bien el derecho comunitario y el nacional coexisten y se complementan, en virtud del principio de primacía del derecho comunitario, las normas comunitarias se

imponen a las normas internas de los Estados Miembros. En tal sentido, dado que el Perú es un país miembro de la CAN, resulta de vital interés conocer las principales normas del ordenamiento jurídico comunitario que se relacionan directamente al desarrollo y la integración fronterizos que se pretende alcanzar, sobre todo, aquellas disposiciones concernientes a la facilitación del tránsito fronterizo y el establecimiento de pasos de frontera.

## **2.1. Acuerdo de Cartagena**

El Acuerdo de Integración Subregional Andino, conocido como Acuerdo de Cartagena, es el tratado fundacional de la Comunidad Andina suscrito en 1969. Al respecto, resulta importante comenzar por señalar el reconocimiento que hacen los países firmantes en el preámbulo, donde se afirma que “la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural” (*Acuerdo de Cartagena, 1969*).

En adelante, el artículo 1 del Acuerdo establece como objetivos la promoción del desarrollo equilibrado y armónico a fin de mejorar el nivel de vida de la población conjunta de sus países miembros, facilitando la integración regional con miras a conformar un mercado común latinoamericano. Para tal efecto, el artículo 3 expresa que se ejecutarán, entre otras medidas, acciones en el campo de la integración fronteriza para alcanzar los objetivos del Acuerdo. Además, cabe indicar que el artículo 48 reafirma la personalidad jurídica internacional de la Comunidad Andina como organización subregional.

En cuanto a la integración física, el artículo 104 indica que los países miembros emprenderán una acción conjunta en torno al fortalecimiento de la infraestructura y el aprovechamiento de los servicios requeridos para concretar la integración económica de la subregión. Esta acción conjunta también comprenderá las disposiciones referidas a la facilitación del tráfico fronterizo entre los países miembros. Por último, el artículo 126 señala que los países miembros desarrollarán acciones que fomenten el desarrollo

integral de las regiones de frontera a fin de incorporarlas a las dinámicas económicas nacionales y de la subregión andina.

## **2.2. Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es el órgano jurisdiccional que pretende asegurar la aplicación e interpretación uniforme del derecho comunitario. Aun cuando no aborda disposiciones relacionadas directamente con el desarrollo y la integración fronterizas, su Tratado de Creación suscrito en 1996 es de vital importancia por cuanto el ordenamiento jurídico de la CAN está definido y caracterizado en sus primeros cuatro artículos.

Así, el artículo 1 lista las normas que comprenden el ordenamiento jurídico andino, entre las cuales resaltan, para los fines del presente trabajo, el Acuerdo de Cartagena, el mismo Tratado de Creación del Tribunal Andino y las Decisiones emitidas tanto por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como por la Comisión de la Comunidad Andina.

Por su parte, los artículos 2, 3 y 4 abordan los tres principios fundamentales del derecho comunitario. El primero, la aplicación inmediata, refiere que la norma jurídica comunitaria automáticamente se integra al ordenamiento jurídico interno de los países miembros tras su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. El segundo principio es el efecto directo, por el cual la norma comunitaria crea derechos y obligaciones para los habitantes de la comunidad. Finalmente, el tercer principio se refiere a la primacía del derecho comunitario, por el cual las normas comunitarias, cualquiera sea su fuente o rango, se imponen a las normas internas de los Estados miembros.

En consecuencia, las Decisiones de la CAN que se analizarán a continuación forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y son de aplicación inmediata, efecto directo y priman sobre el derecho nacional de cada Estado miembro.



### **2.3. Decisión CAN N.º 459 Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo**

En vista de la necesidad de una política comunitaria orientada a fortalecer y consolidar el proceso de integración subregional, la CAN suscribió, en 1999, la Decisión 459, Política Comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, cuyo propósito fundamental, si bien se corresponde con el objetivo citado en el Acuerdo de Cartagena, pone énfasis en el desarrollo dentro de los ámbitos territoriales fronterizos de los países miembros.

Por ende, esta política comunitaria busca contribuir al desarrollo -tanto social como económico- de las ZIF, aprovechando las respectivas ventajas comparativas para fomentar la complementariedad de las economías andinas. Asimismo, su artículo 2 expresa que la ejecución de esta política comunitaria propende a la incorporación de las zonas fronterizas como espacios dinámicos del proceso de integración subregional y que los países miembros delimitarán las ZIF donde se desplegarán los programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de cada ámbito territorial, atendiendo a las necesidades específicas de cada uno.

En consecuencia, la norma comunitaria establece, entre otros objetivos específicos, facilitar la libre circulación de los cuatro factores de producción a través de los pasos de frontera, procurando el trabajo conjunto en materia de infraestructura física y entre las entidades responsables del control fronterizo, como aduanas y migraciones; así como también en la armonización de la correspondiente normativa de los países miembros.

En última instancia, se dota de institucionalidad al tratamiento del tema a través de la creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), el cual busca contribuir con el impulso y el seguimiento de los programas y planes que exija la aplicación de esta política comunitaria. En suma, cabe

afirmar que la Decisión 459 se constituye como el marco para el desarrollo de los espacios de frontera, un componente esencial para la consolidación del proceso de integración subregional (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018).

#### **2.4. Decisión CAN N.º 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina**

La presente Decisión, además de brindar la definición de ZIF ya compartida en el acápite 1.1.2 del capítulo anterior, señala que estas se establecen con miras a generar condiciones óptimas para el desarrollo e integración fronterizas en tanto atienden a cinco criterios: tres referidos a las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo, la dimensión institucional y la dimensión de la integración. En torno a esta última, se especifica que en las ZIF se debe promover la facilitación del tránsito, así como consensuar y simplificar los procedimientos de control fronterizo (migratorios, aduaneros y sanitarios).

En adición, entre los objetivos de las ZIF, cabe destacar que con ellas se pretende flexibilizar y dinamizar el intercambio comercial y la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos; así como también crear y gestionar mecanismos que coadyuven a administrar los flujos migratorios en estos espacios. Al respecto, se precisa que los países miembros deberán procurar establecer regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías con el propósito de contribuir al proceso de integración y la formación de mercados fronterizos.

Al mismo tiempo, la norma comunitaria dispone que los planes, programas y proyectos referidos a las ZIF deberán ser considerados en las políticas nacionales -de desarrollo o presupuesto, por ejemplo- de los países miembros.

Desde luego, considerando las disposiciones y criterios contenidos en esta Decisión, el Perú ha establecido ZIF con Bolivia, Colombia y Ecuador. Además, el

país también ha suscrito un acuerdo de establecimiento de la ZIF con Brasil; mientras que con Chile no se ha constituido dicho espacio debido a que ya se cuenta con un mecanismo sobre la base territorial del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre ambos países (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018). Al respecto, la descripción de cada ZIF se aborda en el Capítulo III cuando se estudia los pasos de frontera y CAF establecidos con cada país.

## **2.5. Decisión CAN N.º 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina**

En virtud de la necesidad de complementar la labor que venían realizando los CENAF y ante el aumento de la competitividad del comercio a nivel subregional, la CAN adopta el la Decisión 502 con miras a simplificar y unificar progresivamente los procedimientos administrativos relacionados con la facilitación del tránsito en frontera.

En su artículo 1 se definen diversos conceptos como el de CEBAF o control integrado, los cuales son congruentes con las nociones que se abordaron en el acápite 1.3.3. del capítulo anterior. Cabe resaltar que el artículo 2 expresa que la norma comunitaria persigue, además del establecimiento de los CEBAF, el uso del control integrado en los mismos. En consecuencia, el artículo 3 incluye como objetivos específicos, entre otros, la implantación de un sistema integrado de gestión y control del tráfico fronterizo, evitando la duplicidad de trámites y efectuando un registro de información en forma uniforme y digitalizada con miras a contar con estadísticas oportunas y confiables.

Se debe tener en cuenta que los países miembros de la CAN suscriben Acuerdos Específicos para regular el establecimiento, modificación o supresión de los CEBAF, los cuales también forman parte del derecho comunitario. Asimismo, la presente Decisión también dispone que los CEBAF pueden configurarse como de una

cabecera o doble cabecera, al disponer su ubicación íntegramente en el territorio de un país o en ambos lados aledaños al paso de frontera, respectivamente.

Ahora bien, el artículo 9 recomienda que los CEBAF cuenten con instalaciones mínimas tales como vías de acceso; cerco perimétrico; depósito(s) con sus respectivas vías, andenes y equipos para el movimiento de la carga; báscula(s); patio(s) de estacionamiento para el transporte internacional de pasajeros y mercancías; y laboratorio para los controles fitosanitario y zoonosanitario. En adición, también se recomienda incluir áreas para la inspección física de mercancías, la fumigación de vehículos, las labores de tratamiento e incineración de productos que no cumplan con los requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios; así como también para los servicios complementarios que se estime conveniente.

Por su parte, el artículo 11 dispone que los países miembros promoverán la instalación y prestación de servicios complementarios para los usuarios de los CEBAF como, por ejemplo, servicios de seguridad, telecomunicaciones, asistencia médica, alimentación, alojamiento, auxilio mecánico, entre otros. Por último, el artículo 13 expresa que los CEBAF estarán a cargo de una determinada Junta de Administradores compuesta por funcionarios nacionales competentes designados por cada país, la cual tiene a su cargo, entre otras funciones, la de homologar los horarios de atención y armonizar los procedimientos de trabajo de los servicios básicos. Como se verá más adelante en el acápite 1.6 del capítulo III, en el caso peruano, la operación de los CEBAF está a cargo de la SUNAT.

En virtud de la importancia que tiene la facilitación del flujo de personas, vehículos y mercancías a través de los pasos de frontera, la presente Decisión 502 ha recibido gran interés por parte de los Estados miembros y de la Secretaría General de la CAN (SELA, 2011, p. 49). De este modo, al año 2017, la plataforma de COSIPLAN muestra 10 proyectos nacionales y binacionales referidos a la implementación de CEBAF en toda la subregión andina con la finalidad de contribuir con la facilitación de los flujos comerciales entre los países que la conforman (COSIPLAN, s.f.-e).

## **2.6. Decisión CAN N.º 792 Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración (SAI)**

Tras más de 40 años desde la creación de la CAN, sus países miembros se encontraron en un escenario con diversas dificultades y el proceso de integración se estancó. Ante ello, el Consejo Presidencial Andino convino en fortalecer y renovar el proceso andino de integración mediante un proceso de revisión y reingeniería del Sistema Andino de Integración, con el objetivo de adecuarlo a los retos del actual contexto internacional. Como resultado de ello, la CAN emitió la Decisión 792 con miras a reestructurar la institución y su funcionamiento, con lo cual se inicia el proceso de reingeniería del SAI que desarrolla, entre otras medidas, dar un enfoque priorizado al ámbito comercial.

La norma comunitaria crea un Grupo de Alto Nivel (GAN) que tendrá como misión la implementación de la reingeniería de la Comunidad Andina. Entre sus funciones, el GAN se encargará de llevar adelante las tareas de priorización de los ámbitos de acción e implementación de los lineamientos indicados en la presente Decisión y en el informe elaborado por el Grupo de Trabajo que figura como anexo. Respecto a este último documento, uno de los temas prioritarios es la tarea de profundizar la integración comercial a través de diversos mecanismos, tales como la armonización de estándares de calidad y reconocimiento mutuo de registros sanitarios; la facilitación del comercio en los campos referidos a aduanas y obstáculos técnicos al comercio; entre otros.

No obstante, pese a todos los esfuerzos y avances reseñados en el presente acápite, se tiene la impresión de que las fronteras de la subregión andina continúan siendo -en su mayoría- “territorios periféricos, inestables, pocos priorizados por las políticas públicas y escasamente atractivos para la inversión” (SELA, 2011, p. 51).

Asimismo, se debe advertir que el término CEBAF solo se aplica para las instalaciones establecidas de tal modo entre países miembro de la CAN y no es extensivo a otros tipos de instalaciones encargadas del control fronterizo que puedan existir con terceros estados, conforme se ha detallado en el acápite 1.3.3. del capítulo I, donde se abordan los términos asociados a los Centros de Atención en Frontera dependiendo del nivel de complejidad de los mismos.

## **CAPÍTULO III: PROPUESTA PARA FORTALECER EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZOS**

### **1. El desarrollo y la integración fronterizos en el Perú**

Sin duda alguna, el desarrollo y la integración fronterizos conforman un ámbito relevante en la legislación nacional. Su importancia se evidencia en la inclusión del tema en la Constitución, su tratamiento como política de Estado o en las múltiples normas emitidas con miras a impulsar y desplegar acciones en materia fronteriza. En consecuencia, a continuación, se detallará el marco normativo a nivel nacional que regula el tratamiento de esta materia, con particular énfasis en la facilitación del tránsito fronterizo y la gestión de los pasos de frontera como catalizadores del desarrollo y la integración de los espacios de frontera.

#### **1.1. Constitución Política del Perú**

La Carta Magna aborda el tema de fronteras e integración en su artículo 44, donde establece que el Estado tiene el deber de "establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior" (*Constitución Política Del Perú*, 1993). Al respecto, cabe recordar que el inciso 11 del artículo 118 otorga la dirección de la política exterior al presidente de la República, así como también la capacidad para celebrar y ratificar tratados.

En adición, la Constitución indica en su artículo 198 que las municipalidades de frontera están sujetas a un régimen especial especificado en la Ley Orgánica de Municipalidades, por la cual quedan facultadas a celebrar convenios y protocolos de integración con sus similares internacionales, con participación de la Cancillería, a fin de promover el intercambio de experiencias y proyectar planes de desarrollo en conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica.

En suma, la Constitución Política del Perú incluye ciertas disposiciones relacionadas a la materia fronteriza, siendo relevante el tratamiento de las políticas sobre desarrollo e integración fronterizas en el marco de la política exterior que dirige el presidente de la República.

## **1.2. Acuerdo Nacional**

Suscrito en julio del 2002, el Acuerdo Nacional es el conjunto de Políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y el consenso entre diversas entidades del Estado, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil; con miras a poseer una visión única del país a futuro, más allá de los cambios de gobierno. En este sentido, define lineamientos generales a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país.

Si bien se trata de un documento esencialmente político (no vinculante), tiene especial relevancia por cuanto orienta el accionar del Estado en el largo plazo (*Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM*, 2018), con incidencia en la gestión pública y, sobre todo, en el trabajo de los poderes legislativo y ejecutivo. En este sentido, cabe señalar que las Políticas de Estado son recogidas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). En adición, también se debe precisar el Foro Acuerdo Nacional ha sido institucionalizado mediante Decreto Supremo N.º 105-2002-PCM, siendo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En cuanto al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, uno de los cuatro grandes objetivos del Acuerdo Nacional<sup>7</sup>, la Sexta Política de Estado dispone de 7 lineamientos de la acción del Estado en política exterior. De este modo, para los fines de la presente investigación, se resalta el tercer y cuarto lineamiento, que señalan que el Estado:

---

<sup>7</sup> Los otros tres grandes objetivos del Acuerdo Nacional son el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.



“[...] (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes; (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos; [...]” (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2002).

En síntesis, el Estado debe participar activamente en los procesos de integración mediante el desarrollo de una política de asociación con los países vecinos; así como también, promover activamente el desarrollo sostenible de los espacios de frontera y su integración con los similares de los países vecinos.

### **1.3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. En este sentido, se debe precisar que el artículo 4 establece que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, en conformidad con las políticas de Estado, y que todas las entidades del Estado deberán cumplir de forma obligatoria. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo ejerce competencia exclusiva sobre funciones y atribuciones inherentes a las relaciones exteriores.

### **1.4. Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú**

#### **1.4.1. Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF y ROF)**

En concordancia con lo antes mencionado, la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, LOF), dispone que

el ámbito de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es el sector relaciones exteriores.

En relación al desarrollo y la integración fronterizos, entre otras funciones asignadas al MRE, el artículo 6 le asigna la rectoría en los temas vinculados a la integración fronteriza y dispone su participación en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras (inciso 14). Asimismo, el mismo artículo le encarga la función de formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política de Fronteras con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes (inciso 15).

En adición, el artículo 16 señala que el MRE coordina con los otros niveles de gobierno la implementación y seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales en concordancia con la política exterior, sobre todo, de la Política de Fronteras,

En cuanto al DS 135-2010-RE, Reglamento de la Ley 29357 (en adelante, ROF), se reiteran las funciones específicas antes señaladas en la LOF en materia fronteriza. Además, se debe recordar que el ROF crea la estructura orgánica del MRE.

Al respecto, dentro de los órganos de línea, se asigna a la Dirección General de América (DGA) la responsabilidad de los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes y la coordinación de las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas. Además, el inciso i) del artículo 64 resalta que la DGA tiene la función específica de coordinar con las autoridades nacionales competentes la implementación de las acciones referidas al funcionamiento y operatividad de los pasos fronterizos.

Asimismo, el artículo 69 señala que la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), unidad orgánica dentro de la estructura de la DGA, ejerce la rectoría en los temas vinculados a la integración fronteriza y participa en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras.

Por último, el artículo 135 del ROF señala que las Oficinas Desconcentradas del MRE (ODE), que dependen del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la DDF, son las responsables de fomentar la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, lo cual incluye la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial; así como también el aprovechamiento eficiente de los acuerdos internacionales de integración y cooperación.

#### **1.4.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)**

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021 del Sector Relaciones Exteriores es un documento de planeamiento estratégico de mediano plazo que busca alcanzar la plena modernización de su gestión. Dicho documento se constituye como el marco estratégico sectorial, conteniendo los objetivos y acciones estratégicas priorizadas de interés para el sector.

En este sentido, el objetivo estratégico N.º 1, posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral, contiene dos acciones estratégicas vinculadas directamente al desarrollo e integración fronterizos:

**“[...] 1.4. Coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera a través de su participación equitativa en los procesos de integración con los países fronterizos. [...] para lo cual es indispensable ejecutar una articulación multisectorial, intergubernamental y con la sociedad civil organizada que involucre la participación de todos los actores concernidos en los diferentes mecanismos bilaterales y multilaterales. [...]**

**1.6. Poner en funcionamiento los centros nacionales y binacionales de atención en frontera con los cinco países fronterizos. [...] mediante mecanismos de coordinación multisectorial que establezcan canales directos con las diversas entidades gubernamentales concernidas de los mencionados países, con la finalidad de brindar una mejor atención a la población y a las operaciones de comercio exterior que haga uso de estos centros de atención en frontera. [...]**” (MRE, 2015, pp. 32–33).

Al respecto, el PESEM califica a ambas acciones estratégicas como “muy importante” (el nivel más alto de calificación) y atribuye a la DGA la responsabilidad de su implementación.

Por último, el Anexo 5 del PESEM, denominado Proyectos de Inversión Pública de impacto sectorial, se incluye uno referido al control en pasos de frontera, teniendo como objetivo mejorar la facilitación del tránsito fronterizo a través de la dotación adecuada de infraestructura y equipamiento que permita reducir los tiempos de atención y los costos de operación.

### **1.4.3. Plan Estratégico Institucional (PEI)**

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022 del MRE es un documento de gestión institucional de mediano plazo que sirve de guía a los órganos de la entidad para la consecución de los objetivos de la política exterior. Al respecto, cabe recordar que los objetivos y acciones estratégicas contenidos en el PEI se articulan con los incluidos en el PESEM 2015-2021.

En relación al desarrollo e integración fronterizos y conforme a la declaración de la política institucional, el PEI señala que el MRE tiene entre sus principales lineamientos la tarea de “ampliar la cooperación con los países vecinos e impulsar el desarrollo y la integración fronterizos, con base en el diálogo político y la realización de Gabinetes Binacionales” (MRE, 2019b, p. 5).

De modo similar, el PEI persigue -como objetivo estratégico institucional N.º 1- el fortalecimiento y la ampliación de las relaciones bilaterales y multilaterales en regiones estratégicas. De esto se desprende la acción estratégica institucional N.º 2, la cual busca “promover el desarrollo humano de la población fronteriza y la integración competitiva con los países limítrofes, a través de la articulación multisectorial o intergubernamental en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos” (MRE, 2019b, p. 8).

Al respecto, el Anexo B-2 del citado PEI establece como indicador de dicha acción el “porcentaje de mecanismos de integración fronteriza activos en el periodo de reporte”, atribuyendo a la DGA-DDF la responsabilidad sobre tal indicador. Del mismo modo, cabe señalar que el citado documento proyecta un valor de 94% para cada año del periodo 2020-2022 (MRE, 2019b, p. 21).

#### **1.4.4. Plan Operativo Institucional (POI)**

El Plan Operativo Institucional (POI) 2021 del MRE es un instrumento de gestión de corto plazo que contiene las actividades operativas que se ejecutarán en el presente año, incluyendo también los recursos financieros -detallados de forma mensual- consignados para cada actividad. Al respecto, las actividades operativas incluidas en el POI guardan concordancia con los objetivos y acciones estratégicos institucionales contenidos en el antes citado PEI 2020-2022. Así, de manera general, el POI 2021 contiene 117 actividades operativas en concordancia con los ocho objetivos estratégicos institucionales y las 41 acciones estratégicas institucionales indicadas en el PEI 2020-2022.

Conforme a lo abordado en el punto anterior, el POI 2021 presenta dos actividades operativas institucionales relacionadas a la acción estratégica institucional N.º 2 del objetivo estratégico institucional N.º 1 del PEI 2020-2022. Por un lado, la primera actividad consiste en “garantizar la promoción del desarrollo e integración fronteriza”, se encuentra bajo la responsabilidad de la DDF y cuenta con un monto anual de S/. 11,270,043 para su ejecución; mientras que, por otro lado, la segunda actividad aborda la “gestión de las oficinas desconcentradas” con un monto anual de S/. 7,037,930 como recursos financieros bajo la responsabilidad de las ODE. Además, cabe precisar que ambas actividades han sido calificadas como de prioridad “alta” (MRE, 2020b, pp. 13, 22).

Por otra parte, es de interés también abordar el POI Multianual 2022-2024 emitido en abril del presente año, el cual incluye, además de las dos actividades antes

mencionadas, una serie de actividades operativas -durante los próximos tres años- destinadas a la mejora de los servicios de control de personas, equipajes, mercancías y vehículos en las siguientes locaciones: CENAF Iñapari, CENAF en el paso de frontera Santa Rosa, CEBAF en el Eje Vial N.º 4 Loja-Saramiriza, CEBAF en el Eje Vial N.º 2 Sullana-Arenillas y CAF en el paso de frontera Purús (MRE, 2021b, pp. 11–63).

### **1.5. Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su reglamento**

Conforme a lo abordado en la primera parte del presente capítulo, la Ley de Fronteras establece las definiciones de los espacios de frontera; así como también los conceptos de desarrollo e integración fronterizos. En este sentido, su artículo 1 señala como objetivo el establecer los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política de Fronteras, siendo de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del sector público (*Ley N.º 29778*, 2011).

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 2 señala que el desarrollo y la integración fronterizos convoca la participación de todos los niveles de gobierno e indica que su cumplimiento es obligatorio para todas las entidades del sector público. En tal sentido, el artículo 4 señala que, de acuerdo al ámbito de competencia, cada nivel de gobierno vela por el cumplimiento oportuno de la Política de Fronteras (*Ley N.º 29778*, 2011). Asimismo, el artículo 5 lista nueve lineamientos que se han tomado en cuenta en la formulación y aprobación de la referida Política de Fronteras, la cual se encuentra vigente desde el 18 de junio del 2018 y se aborda más adelante en el acápite 1.7 del presente capítulo.

Además, el artículo 12 establece el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF) con el objetivo de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado en materia de desarrollo fronterizo e integración fronteriza. A su vez, el artículo 13 señala que el SINADIF está conformado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) y los Comités regionales, provinciales y distritales de

desarrollo de fronteras e integración fronteriza. Así, conforme al artículo 14, todas estas entidades interactúan entre sí bajo la coordinación del MRE como órgano rector y autoridad técnico-normativa del SINADIF.

Entre las funciones asignadas al SINADIF señaladas en el artículo 15, para los fines de la presente investigación, se destaca aquella referida a fomentar el desarrollo sostenible de los espacios de frontera a través de la coordinación entre el gobierno, sociedad civil y sector privado para la formulación de políticas, estrategias y planes respectivos; así como también, aquella relacionada con la búsqueda de armonización de las actividades del gobierno con los acuerdos bilaterales y multilaterales de desarrollo e integración fronterizos.

Por su parte, el artículo 16 constituye al CONADIF como la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo e integración fronterizos. En este sentido, el CONADIF se constituye como el brazo ejecutor del SINADIF y, conforme al artículo 17, depende de la Presidencia de la República y es presidido por el MRE.

En cuanto a sus integrantes, el artículo 18 expresa que el CONADIF está conformado por los ministros de los sectores de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y otros sectores conforme a los temas de agenda; así como también por los presidentes de los gobiernos regionales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades distritales de frontera y el director ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Además, conforme al artículo 23, su Secretaría Ejecutiva se encuentra a cargo de la DDF, quien se encarga, entre otras funciones listadas en el artículo 24, de proponer el Plan de Trabajo Anual a ser ejecutado al año siguiente.

Entre las funciones del CONADIF, el artículo 21 de la presente norma le atribuye la de proponer los lineamientos de la referida Política de Fronteras y coordinar

con los diferentes sectores e instancias del gobierno la ejecución de los planes y programas de desarrollo sostenible e integración fronterizos, con especial énfasis en las áreas críticas de frontera. De esta manera, el CONADIF también propende el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en los espacios de frontera.

Además, se le atribuye la labor de realizar las coordinaciones necesarias con la entidad nacional competente para la obtención de fuentes de cooperación técnica no reembolsable que complementen los recursos nacionales, y propiciar la realización de estudios sobre la problemática fronteriza con miras a ser utilizados como base para formular propuestas en beneficio del desarrollo de las regiones fronterizas.

Se debe destacar que la norma en mención, en su artículo 34, dispone la creación del Fondo para el Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con la finalidad de poder financiar las acciones y proyectos requeridos en las zonas de frontera.

Por su parte, conforme a lo señalado en su primer artículo, el Reglamento de la Ley de Fronteras regula tanto la organización como las funciones del SINADIF; al mismo tiempo que establece los mecanismos adecuados para la promoción del desarrollo sostenible de fronteras e integración fronteriza como política de Estado (*Decreto Supremo N.º 017-2013-RE*, 2013).

Del mismo modo, el citado reglamento desarrolla de manera más específica las funciones del CONADIF como las de su Secretaría Ejecutiva a cargo de la DDF. Así, el artículo 17 atribuye también al CONADIF la responsabilidad de evaluar la Política de Fronteras y su cumplimiento; mientras que el artículo 22 establece que la DDF debe dirigir y supervisar a las Oficinas Desconcentradas del MRE (ODE) vinculadas con los espacios de frontera e impulsar su relacionamiento tanto con los gobiernos regionales y locales como con la población de los espacios fronterizos. En este orden de ideas, el artículo 35 faculta que las ODE coordinen, en representación de la



Secretaría Ejecutiva, con otras instituciones pública, privadas y/o de la sociedad civil las acciones de la Política de Fronteras.

En cuanto a la Política de Fronteras, el artículo 39 del citado reglamento incorpora nueve lineamientos a tener en cuenta para la formulación de dicha política, de los cuales se destaca el referido a generar condiciones para el desarrollo sostenible y el bienestar de la población en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral; así como también el fortalecer la presencia institucional del Estado en los espacios de frontera.

Asimismo, cabe considerar que el artículo 44 refiere que el CONADIF será quien formule la Política de Fronteras en coordinación con las demás instancias que conforman el SINADIF; mientras que el artículo 46 y 47 establecen los criterios básicos para la formulación y los ejes de la Política de Fronteras.

Como dato adicional a tener en cuenta, el artículo 70 del citado reglamento establece que los estudios o actividades realizados por las universidades ubicadas en espacios de fronteras, con recursos especiales que brinda el Estado, serán coordinados con la DDF a fin de mantener la articulación del SINADIF.

Por último, para los fines de la presente investigación, se debe tener en cuenta que, conforme a la primera disposición complementaria final del citado reglamento, todos los planes, programas, proyectos y actividades que se elaboren respecto a los pasos de frontera forman parte de la Política de Fronteras.

En suma, hasta el momento, se puede afirmar que el CONADIF ha otorgado visibilidad a la problemática fronteriza a través de los informes semestrales de las acciones realizadas que presenta al Consejo de Ministros. Como consecuencia de ello, se aprecia un incremento de intervenciones en frontera en los pliegos presupuestales de distintos sectores del gobierno nacional.

## **1.6. Ley que establece las competencias para la implementación y gestión de los Centros de Atención en Frontera y su reglamento**

El Decreto Legislativo N.º 1183 que aprueba la referida Ley es de especial relevancia por cuanto señala que el criterio rector para acordar la implementación y gestión de los Centros de Atención en Frontera es la de “contribuir a la facilitación y control del flujo de personas, medios de transporte y mercancías por las fronteras del Perú con los países limítrofes” (*Decreto Legislativo N.º 1183, 2015, Art. 1*). Asimismo, el siguiente artículo de la norma aborda las definiciones de Paso de Frontera y Centros de Atención en Frontera (CAF) que ya han sido abordados en el acápite 1.3.3. del capítulo I.

El citado documento refiere que, una vez se acuerde bilateralmente la habilitación de un Paso de Frontera, la Cancillería se encarga del proyecto de inversión pública para la implementación de los CAF, lo que involucra determinar, en coordinación con las entidades públicas competentes del control fronterizo, los requerimientos de infraestructura, equipamiento, mobiliario y otras cuestiones necesarias para el funcionamiento de los mismos.

Al respecto, cabe resaltar que el Perú es el único país de la subregión andina donde la Cancillería tiene la responsabilidad de construir e implementar los CAF. Para ello se convoca a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones) y, por lo general, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para considerar sus necesidades en el proyecto (L.A. Oliveros, comunicación personal, 05 de febrero de 2021).

En el mismo sentido, se debe señalar que el documento establece que la SUNAT sea la Autoridad Coordinadora de los CAF y se encuentre a cargo de su gestión, operación y mantenimiento. Así, el artículo 4 del citado Decreto Legislativo

señala que la SUNAT debe coordinar con la Cancillería para que se promuevan las condiciones operativas óptimas con las entidades públicas homólogas de los países limítrofes, procurando la realización de controles secuenciales o simultáneos.

Por último, la segunda disposición complementaria final expresa que el Complejo Fronterizo Santa Rosa se regirá por lo dispuesto en el referido Decreto Legislativo. Si bien también menciona que se rige por lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 125-2007-EF que reglamenta su funcionamiento, cabe precisar que dicho Decreto Supremo ha sido derogado por el Reglamento de este Decreto Legislativo. Asimismo, la tercera disposición complementaria final establece que dicho Decreto Legislativo se aplicará supletoriamente a las disposiciones que regulan a los CEBAF establecidos de acuerdo a la Decisión N.º 502 de la Comunidad Andina (abordado en el acápite 2.5 del capítulo II).

Por su parte, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1183 fue emitido mediante Decreto Supremo N.º 050-2016-EF y, conforme a su artículo 3, es de aplicación para la implementación y gestión de los CAF habilitados y por habilitarse. El artículo 2 aborda los conceptos referidos a servicios básicos y servicios complementarios de la siguiente manera:

“a) Servicios básicos: a los ofrecidos por las entidades públicas competentes de control fronterizo cuya actuación es indispensable para el flujo de personas, medios de transporte y mercancías.

b) Servicios complementarios: a los ofrecidos a las personas, medios de transporte y mercancías durante su permanencia en el Centro de Atención en Frontera (CAF) y que no constituyen requisito para el ingreso o salida del territorio nacional.” (*Decreto Supremo N.º 050-2016-EF*, 2016).

En cuanto a las entidades que participan en los CAF, además de la SUNAT, Migraciones y SENASA u otra entidad que preste servicios básicos relacionados con el control sanitario, el artículo 4 señala que, previa coordinación con la Cancillería, también pueden participar otras entidades públicas que presten servicios básicos.

Los artículos 6 y 7 reafirman el hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra a cargo de la construcción y equipamiento de los CAF, tras lo cual entrega las instalaciones a la SUNAT, quien tiene a su cargo la gestión y administración de los CAF en su calidad de Autoridad Coordinadora de los mismos.

Si bien los demás artículos de la citada norma abordan la gestión de los CAF, para los fines de la presente investigación resulta de interés el artículo 10 referido a la información estadística provista por las entidades públicas a la Autoridad Coordinadora sobre el flujo de personas, medios de transporte y mercancías que ingresan y salen del CAF. Del mismo modo, cabe señalar el inciso 3 del artículo 12 por el cual se expresa que la ampliación o modificación de la infraestructura de los CAF requiere de autorización escrita de la Autoridad Coordinadora.

### **1.7. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos**

Cabe iniciar por señalar que la emisión de este documento se constituye como la primera vez, tras 197 años de vida republicana, que el Perú establece una política nacional referida al desarrollo y la integración fronterizos, la cual presenta un enfoque de gestión pública por resultados.

Esta normativa se armoniza con los acuerdos y mecanismos binacionales y multilaterales de desarrollo e integración fronterizos existentes con los países limítrofes y, conforme al artículo 5, coloca al Ministerio de Relaciones Exteriores como el ente conductor de su implementación, ejecución y seguimiento. Además, los artículos 2 y 4 señalan que la Política de Fronteras es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del estado, las cuales tienen a su cargo su implementación y ejecución en el marco de sus competencias.

El documento busca promover el desarrollo de la población fronteriza mediante su incorporación a las dinámicas del desarrollo nacional; así como también propende la integración con los países limítrofes y la ocupación ordenada de los espacios

fronterizos. Para ello, brinda lineamientos generales que convoca acciones de parte de diversos sectores con el fin de ejercer un tratamiento integral y sostenible de las fronteras.

Si bien el principal propósito de la Política de Fronteras es promover el desarrollo humano de la población fronteriza y su incorporación en la dinámica del desarrollo nacional, esta también contribuye a la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos.

El diagnóstico que realiza la Política de Fronteras comprende siete aspectos. El primero está referido a la conceptualización de la problemática de la frontera, que es donde más se expresan las vulnerabilidades comunes entre países limítrofes y dan cabida a que se produzcan situaciones que limitan las posibilidades de desarrollo sostenible como, por ejemplo, la extracción ilegal de recursos naturales, el cultivo y tráfico de drogas, la trata de personas, entre otros que afrontan la capacidad del Estado para ejercer soberanía sobre su territorio (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 20).

Ante ello, el documento señala que se han establecido diversos mecanismos e instrumentos bilaterales que propenden el desarrollo e integración fronterizos, tales como los Gabinetes Binacionales (con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile), las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF (con Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia), los planes de desarrollo para dos de las cuatro ZIF (con Ecuador y Colombia) y los fondos binacionales para el financiamiento de los proyectos que se ejecuten en este ámbito, pues cabe recordar que las acciones que se implementen de un lado para reducir las amenazas, preocupaciones y desafíos en los espacios fronterizos inciden casi en forma directa en el país limítrofe (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, pp. 20–21).

En este sentido, cabe comentar que, sobre la base conceptual de la frontera como una zona de encuentro, de cooperación mutua y convivencia pacífica, se requiere

la convergencia de infraestructura física, conectividad, espacios de productividad, espacios sociales y espacios ambientales que coadyuven al proceso de desarrollo sostenible e integración en los espacios fronterizos.

El segundo aspecto aborda las diferencias de desarrollo en la frontera, las cuales encuentran como causa común la falta de presencia estatal en los espacios fronterizos y una relación asimétrica respecto al nivel de desarrollo de las comunidades fronterizas del país limítrofe. Todo ello limita las acciones de integración que requieren un nivel mínimo de desarrollo equilibrado entre ambos países fronterizos (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 21).

Para superar esta situación, el Perú ha venido implementando planes binacionales y mecanismos de financiamiento de proyectos binacionales para la provisión de servicios básicos, sobre la base de la Decisión N.º 459 y la Decisión N.º 501 de la CAN, normas que han sido estudiadas en los acápites 2.3 y 2.4 del capítulo II, respectivamente. Además, en relación a los países vecinos que no forman parte de la CAN, el Perú ha establecido también una ZIF con Brasil; mientras que con Chile no se ha constituido dicho espacio debido a que ya se cuenta con un mecanismo sobre la base territorial del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre ambos países (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 22).

Pese a estos esfuerzos, el documento señala que los espacios fronterizos del Perú no han logrado consolidarse debido a la poca capacidad de gestión y la ausencia de mecanismos de monitoreo, control y registro de estas acciones. A ello se suma la precaria infraestructura física y de conectividad que da lugar a que aquellos espacios en frontera no estén integrados en la dinámica de desarrollo nacional y que, además, limita las posibilidades de desarrollo de la sociedad que habita en dichos espacios (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 22).

En este sentido, cabe recordar que la infraestructura de conectividad estimula la integración productiva a través de cadenas de valor, reduce tanto las barreras físicas

al comercio como los costos de transporte, a la vez que aumenta el tamaño de los mercados y las oportunidades para captar flujos de inversión.

En adición, la Política de Fronteras ha identificado los principales problemas asociados al desarrollo fronterizo, entre los cuales se incluyen la inseguridad, las brechas en servicios y bienes públicos, la falta de planes de ordenamiento territorial en zonas de frontera y una frágil identidad nacional (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 22), todo lo cual no hace más que evidenciar la débil o poca presencia estatal en dichos espacios fronterizos.

El tercer aspecto analiza la problemática vinculada a la falta de planificación ordenada en la gestión pública expresada a través de los Planes de Desarrollo Regional Concertado a cargo de los Gobiernos Regionales, los cuales establecen escenarios deseados de desarrollo para los connacionales en los espacios fronterizos. Se deja constancia que la mayoría de Gobiernos Regionales ha priorizado la provisión de servicios en las zonas de frontera como objetivos estratégicos (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 31).

El cuarto aspecto estudia la problemática vinculada a brechas en servicios y bienes públicos, cuyo diagnóstico refiere que existen brechas notorias en los rubros de vivienda, salud, educación e identificación en los espacios fronterizos, lo cual se agrava con el hecho de que no se logra ejecutar la totalidad de los presupuestos institucionales modificados de los gobiernos regionales, provinciales y locales debido, en parte, a la falta de especialistas en presupuesto público o de decisiones políticas (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, pp. 31–43).

El quinto aspecto abarca la problemática vinculada a la inseguridad, la cual se expresa en todos los campos de la actividad humana como, por ejemplo, la subversión, la extrema pobreza, el tráfico ilícito de drogas, narcotráfico, trata de personas, la violencia de género, el tráfico ilícito de migrantes, la contaminación ambiental, entre otros que afectan la gobernanza y ponen en riesgo la capacidad de administración del

Estado. Al respecto, nuevamente se aprecia que uno de los problemas fundamentales es la ausencia institucional del Estado, lo cual es agravado por una fuerte presencia estatal del país vecino en su territorio local en frontera (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 45).

El sexto aspecto aborda la problemática vinculada a la identidad nacional de los pueblos indígenas u originarios que se ubican en departamentos de frontera, a pesar de los esfuerzos promovidos por el Estado peruano. Una vez más, la poca presencia del Estado repercute en las diferencias socioeconómicas y demás brechas de desigualdad entre aquellos pueblos y el resto de la comunidad nacional (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, pp. 49–51).

El último y séptimo aspecto se refiere a la problemática social sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares respecto a la pobreza monetaria en el Perú y el Índice de Progreso Social (IPS) que recoge 51 indicadores sociales y ambientales. En este sentido, se evidencia que ningún departamento de frontera ha logrado brindarles a sus ciudadanos las condiciones óptimas para su desarrollo (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 56).

Tras abordar estos siete aspectos, la Política de Fronteras establece cuatro objetivos específicos con sus respectivos lineamientos. Para los fines de la presente investigación y en relación con los pasos de frontera, se debe resaltar el lineamiento referido a promover y desarrollar esfuerzos intersectoriales e intergubernamentales que buscan la dación de servicios públicos de calidad en las áreas y zonas de frontera, en el marco del primer objetivo que persigue el desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 77).

En torno al segundo objetivo, incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, destaca el lineamiento orientado a identificar y desarrollar corredores y redes de desarrollo fronterizo articulados (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 78),



en donde los Pasos de Frontera y CAF cobran un papel importante como facilitadores del flujo transfronterizo de personas, vehículos y mercancías.

En el mismo sentido, respecto al tercer objetivo referido a la integración competitiva en los espacios de frontera, conviene destacar el lineamiento que busca fortalecer las capacidades de las autoridades e instituciones para promover su articulación en redes transfronterizas (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 79).

En última instancia, vinculado al objetivo 4 que aborda la seguridad y defensa nacional, resulta de particular interés el lineamiento que propone la dotación de adecuada infraestructura y equipamiento moderno para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades públicas relacionadas a la seguridad y defensa nacional (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 80); como los CAF toda vez que llevan a cabo el control fronterizo correspondiente.

En cuanto al seguimiento y evaluación de la presente política nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente responsable de recoger y sistematizar la información respecto al cumplimiento de los objetivos de la presente política (*Decreto Supremo N.º 019-2018-RE*, 2018, p. 85). Dado que el CONADIF es la plataforma responsable de la coordinación intersectorial e intergubernamental de la Política de Fronteras, el mismo será utilizado para medir los avances y evaluar el cumplimiento.

## **2. Establecimiento de los pasos de frontera y CAF en nuestras fronteras**

Conforme se ha estudiado en el acápite 1.6 del presente capítulo, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente encargado de conversar y acordar la habilitación de un determinado Paso de Frontera; así como también del proyecto de inversión pública para la construcción e implementación de los CAF.

Respecto a la habilitación de los pasos de frontera, cabe recordar que los Acuerdos de Paz de Brasilia en 1998 establecieron algunos de los pasos de frontera que se encuentran habilitados con Ecuador; mientras que el resto han sido acordados de manera bilateral mediante intercambio de notas diplomáticas con cada uno de nuestros países vecinos. Para ello, la Cancillería conversa con su homólogo del país vecino sobre la habilitación de un Paso de Frontera de forma permanente y, una vez llegado a un acuerdo, se efectúa un intercambio de notas que constituyen un tratado que debe ser perfeccionado. Si bien el procedimiento no tiene un alto nivel de complejidad, sí depende mucho de la conformidad que otorgan las autoridades competentes del control fronterizo para ello (D. Dávila, comunicación personal, 10 de setiembre de 2021).

Las acciones de la Cancillería han devenido en la constitución de diversos PCF y, sobre todo, en el establecimiento de tres (03) CAF que a la fecha se encuentran habilitados y operativos, entendiéndose los CAF como aquellas instalaciones en los que se cuenta con la presencia conjunta de las autoridades competentes del control fronterizo. Al respecto, el siguiente **Gráfico 2** muestra la ubicación de los principales PCF y CAF con cada país limítrofe; en tanto la **Tabla 2** contiene información sobre cada uno de ellos.

**Tabla 2**

*Principales instalaciones de control fronterizo con cada país limítrofe*

<b>País limítrofe</b>	<b>Instalaciones</b>	<b>Estado</b>
Ecuador	CEBAF Aguas Verdes - Huaquillas	Habilitado y operativo
Colombia	PCF Santa Rosa	Habilitado y operativo
Brasil	PCF Iñapari	Habilitado y operativo
Bolivia	CEBAF Desaguadero	Habilitado y operativo
Chile	Complejo Fronterizo Santa Rosa	Habilitado y operativo

*Nota:* Elaboración propia.

## Gráfico 2

Mapa sobre el principal PCF o CAF con cada país limítrofe



Nota: Elaboración propia.

En adelante, se procederá a abordar la situación fronteriza con cada país limítrofe, lo cual incluye la habilitación de los Pasos de Frontera y, sobre todo, la implementación de los CAF en lo que corresponda.

## **2.1 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Ecuador**

La frontera con Ecuador se extiende a lo largo de 1529 km y se considera como una de las más desarrolladas y con más mecanismos e iniciativas de integración y desarrollo, incluyendo la realización de 13 Gabinetes Binacionales hasta la fecha. En este contexto, el Acta de Brasilia constituye la pieza central para entender el desarrollo e integración fronteriza con Ecuador enmarcados en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, así como el Plan Binacional en su capítulo Ecuador y Capítulo Perú.

Antes de la firma de la paz, la frontera con Ecuador presentaba un déficit de infraestructuras socio-productivas que tendrían el potencial de impulsar el crecimiento de las economías locales y elevar sus niveles de productividad y competitividad. Esto no hizo más que agudizar la poca presencia de sus respectivos Estados y la desarticulación de tales territorios respecto a las grandes ciudades y capitales nacionales. Asimismo, aun cuando el canal de relación más intenso era el comercial; el nivel de exportaciones bilaterales era muy bajo (por ejemplo, en 1991 las exportaciones peruanas al Ecuador eran solo el 1% del total nacional), con excepción del comercio de la zona fronteriza costera.

En ese contexto, la suscripción del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, parte de los Acuerdos de Paz de 1998, incluyó como Anexo el Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Marítimas y Fluviales. Así, el artículo 14 de este Convenio establece la habilitación de nuevos pasos de frontera con miras a reducir los costos de conectividad e incrementar los flujos comerciales, el turismo y el tránsito de personas.

En consecuencia, se establecieron cinco ejes de interconexión vial Perú-Ecuador, donde en cada uno se tiene previsto implementar un CEBAF en el marco de la Decisión N.º 502 de la CAN. De este modo, el **Gráfico 3** muestra los ejes viales en mención y la **Tabla 3** incluye la información básica respecto a los CEBAF previstos para el paso de frontera en cada eje vial.

### Gráfico 3

*Mapa de los Ejes de Interconexión Vial entre Perú y Ecuador*



*Nota:* Elaboración propia.

**Tabla 3***Situación de los CEBAF a construirse en cada Eje Vial entre Perú y Ecuador*

<b>Eje Vial (EV)<sup>[1]</sup></b>	<b>CEBAF</b>	<b>Estado</b>
EV 1: Piura - Guayaquil	Aguas Verdes - Huaquillas	Habilitado y operativo.
EV 2: Sullana – Arenillas	El Alamor - Lalamor	Etapas de preinversión finalizadas.
EV 3: Sullana – Loja	La Tina - Macará	Próximo a terminar la obra.
EV 4: Saramiriza – Loja	Namballe - Zumba	Etapas de preinversión finalizadas.

*Nota:* Elaboración propia.<sup>[1]</sup> El Eje Vial 5 aún está por definirse.

En relación a los CEBAF, el del Eje Vial 1 (Aguas Verdes – Huaquillas) tiene una configuración de doble cabecera y se encuentra en funcionamiento desde enero del 2013 y se ha gestionado con las entidades competentes del control fronterizo la implementación de un sistema de control integrado que permite mejorar el servicio de control de pasajeros y carga (COSIPLAN, 2016). El CEBAF del Eje Vial 3 (La Tina – Macará) se ubicará en el lado ecuatoriano y se encuentra culminando la etapa de construcción, por lo que estará próximo a inaugurarse. Mientras tanto, dicho paso de frontera cuenta con las entidades competentes del control fronterizo de ambos lados de la frontera efectuando sus labores de control de forma disgregada.

En el caso de los CEBAF correspondientes al Eje Vial 2 (El Alamor – Lalamor) y al Eje Vial 4 (Namballe – Zumba), ambos han culminado la etapa de preinversión y se encuentran en el proceso de saneamiento físico y legal de los terrenos. Mientras tanto, las entidades de control fronterizo efectúan sus labores en dichas localidades de forma independiente.

En consecuencia, el Eje Vial 1 se constituye como la principal vía de articulación física y económica entre ambos países. Asimismo, el limitado número de PCF o CAF con Ecuador, aunado a la porosidad de una frontera tan extensa, trae como consecuencia la posibilidad de que los intercambios comerciales transfronterizos se den a través de pasos informales, lo cual agudiza el contrabando, la migración ilegal y otros delitos conexos. Lo ideal sería que existiera la posibilidad de un ingreso formal de mercancías a través de otros puntos en frontera.

Entre los problemas presentes en la frontera peruano-ecuatoriana, la minería ilegal -y la consecuente degradación del medio ambiente- se constituyen como uno de los más importantes, sobre todo en la zona fronteriza de la región Amazonas. Otro tema relevante es la lucha contra el tráfico de drogas dada la porosidad de la frontera con Ecuador; así como también la inseguridad ciudadana que incluso presenta casos de asesinato en la frontera debido a pugnas de poder por el control de pasos ilegales. Evidentemente, todo ello requiere de una cooperación profunda entre ambos países para asegurar un control efectivo de la frontera.

De manera adicional, cabe señalar que las cadenas de valor transfronterizas más relevantes y de mayor potencial se refieren a frutos amazónicos, productos forestales, piscicultura, papas, café y turismo (Innovact Platform, 2019c). Por tanto, resulta necesario la implementación de pasos fronterizos con procedimientos ágiles y soluciones oportunas para facilitar el tránsito de personas, mercancías y medios de transporte.

## **2.2 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Colombia**

La frontera peruano-colombiana se extiende a lo largo de 1506 km y se encuentra ubicada en la Amazonía, caracterizada por la presencia de bosques tropicales y abundantes recursos naturales. En esta región, los ríos Amazonas y Putumayo, además de constituirse en límites arcifinios que representan la frontera entre ambos países, constituyen la única vía de penetración y comunicación permanente que

facilitan los modelos económicos de subsistencia para la población que -en su mayoría- pertenece a pueblos indígenas.

Al respecto, la mayoría de dicha población se encuentra en situación de pobreza y marginamiento. La limitada atención por parte del Estado y el acceso restringido a los mercados y dinámicas económicas-comerciales más allá del nivel local son consecuencia del aislamiento de los polos de desarrollo, la limitada accesibilidad y la dispersión de la población (Innovact Platform, 2017b). De esta manera, los índices referidos a la satisfacción de necesidades básicas, tales como salud, educación, agua potable, saneamiento y energía, son mucho más bajos que el promedio nacional. Más aún, algunas zonas de esta región fronteriza son afectadas por actividades ilegales, tales como el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, la tala ilegal, la trata de personas y el narcotráfico.

La ZIF entre ambos países se estableció en el 2002 y está conformada por las provincias de Maynas, Putumayo y Ramón Castilla por el lado peruano; mientras que, del lado colombiano, se incluye al departamento de Amazonas y el municipio de Puerto Leguizamo. Además, dicha ZIF incluye las dos capitales de departamento más importantes de la Amazonía peruano-colombiana, Iquitos y Leticia, cuya interconexión tiene una importancia estratégica.

En cuanto a los pasos de frontera y CAF, cabe resaltar el proyecto de inversión pública vigente, que se encuentra en etapa de elaboración de expediente definitivo, para implementar un CENAF en la localidad de Santa Rosa (Loreto) mediante la instalación de una plataforma flotante fija en el río Amazonas (L.F. Isasi, comunicación personal, 01 de marzo de 2021). De esta manera, se favorecería la presencia del Estado y se promovería el comercio tanto con Colombia como con Brasil, al mismo tiempo que estimularía otras dinámicas comerciales, turísticas y culturales. Del mismo modo, cabe precisar que, aun cuando Colombia y Perú forman parte de la CAN, por el momento no se cuenta con un CEBAF en esta frontera.



Como dato adicional, se debe mencionar que se busca consolidar, a través de la transferencia tecnológica e innovación, las cadenas de valor transfronterizas vinculadas a la producción y comercialización del cacao de aroma nativo y la piscicultura, entre otros (Innovact Platform, 2017b). En este sentido, la habilitación de pasos de frontera, de preferencia, fluviales coadyuvarían con este propósito.

### **2.3 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Brasil**

La frontera con Brasil se extiende a lo largo de 2822 km, constituyéndose en la más extensa entre el Perú y sus países vecinos. En el marco del Encuentro Presidencial del 2009 entre los Jefes de Estado de ambos países, se suscriben tres acuerdos que abordan la materia fronteriza: el Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil, el Acuerdo Marco sobre Localidades Fronterizas Vinculadas y el Acuerdo Marco para el Establecimiento de Sistemas de Control Integrado en los Pasos de Frontera. En torno a este último acuerdo se han tenido negociaciones con miras a establecer el sistema de control integrado en el paso de frontera Iñapari – Assis e incluso se han iniciado los estudios para el establecimiento de un sistema de control integrado trinacional que incluya también a Bolivia.

Los pasos de frontera con Brasil son relevantes por cuanto se busca la atención de las necesidades de las poblaciones fronterizas, con especial énfasis en la de los pueblos originarios. Además, se cuenta con una agenda de integración y apertura comercial con la intención de ampliar el mercado y generar nuevas oportunidades para las dinámicas económicas locales; al mismo tiempo que se pretende combatir los ilícitos en la frontera mediante la cooperación en materia de seguridad y defensa.

Cabe señalar que, en marzo del 2019, los Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países se comprometieron en realizar una reestructuración de los 28 mecanismos bilaterales existentes con la finalidad de movilizar más ágil y eficazmente la voluntad política de las autoridades regionales y locales (MRE, 2019a). Como consecuencia de ello, hoy se cuenta tanto con el Comité de Frontera Norte como

con el Comité de Frontera Sur. Se debe añadir el hecho de que las expectativas de las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios coinciden en la necesidad de generar las condiciones necesarias para incrementar sostenidamente los intercambios comerciales y turísticos entre ambos países (MRE, 2020a).

En este sentido, la escasa presencia de autoridades brasileñas ha motivado el hecho que SUNAT, Migraciones y SENASA busquen, como estrategia alternativa, homologar procedimientos y ampliar horarios de atención con sus pares brasileños. Al respecto, SENASA tiene interés en contar con un protocolo binacional zoo y fitosanitario para el ingreso y salida de productos agrícolas y vegetales; al mismo tiempo que las administraciones aduaneras propenden el intercambio de información para facilitar sus labores de control fronterizo.

Es importante señalar que, si bien por ahora las entidades de control fronterizo laboran de forma dispersa, se viene trabajando el proyecto CENAF Iñapari, el cual se encuentra en etapa de expediente técnico (de manera similar al caso del proyecto en Santa Rosa, en la frontera con Colombia).

Cabe mencionar que la zona de frontera con Brasil es un espacio de baja densidad poblacional en donde, por su lejanía de los centros de poder, la presencia estatal en dichos espacios es limitada. Así también, debido a su extensión y las características antes mencionadas, es vulnerable a la influencia externa y enfrenta el riesgo de una posible crisis de identidad nacional. Por ello, la implementación y ejecución de la Política de Fronteras es de vital importancia por cuanto convoca acciones enfocadas a revertir esta problemática y que contribuyen al tratamiento integral y sostenible de las fronteras peruanas.

#### **2.4 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Bolivia**

La frontera entre ambos países se extiende a lo largo de 1047 km y contiene dos entornos geográficos distintos: uno altiplánico, constituido por la meseta del

Altiplano y los alrededores del Lago Titicaca; y uno amazónico, en el norte y en torno a los ríos Madre de Dios y Acre. La ZIF Perú-Bolivia se creó en el 2002 y comprende seis departamentos en el Perú (Arequipa, Cuzco, Madre de Dios, Tacna, Puno y Moquegua) y cinco departamentos en Bolivia (La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando). Así también, cabe precisar que las ciudades más relevantes cerca de la frontera son Tacna, Juliaca y Puno, El Alto, La Paz y Cobija.

En el ámbito comercial, el último reporte de comercio bilateral elaborado por Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) señala que el comercio entre ambos países es intenso, llegando a superar los mil millones de dólares en los últimos años (MINCETUR, 2020a, p. 1). Al respecto, se ha identificado cadenas de valor transfronterizas con mayor potencial. Así, en el sector altiplánico, tales cadenas de valor están referidas a camélidos, papas indígenas, café y turismo comunitario; mientras que el sector amazónico cuenta con cadenas de valor vinculadas a frutos amazónicos de monte (*i.e.* castaña, cacao amazónico, copoazú, asaí), turismo, piscicultura y café (Innovact Platform, 2019b). Cabe señalar que el desarrollo de estas industrias requiere superar los retos vinculados a contar con la adecuada infraestructura de comunicación que facilite tanto el comercio de las mercancías como la experiencia de viaje de los turistas, por ejemplo, en la ruta Cuzco-Puno-Copacabana-La Paz.

En 2015, la creación de los Gabinetes Binacionales y Encuentros Presidenciales contribuyó con un mayor impulso a los esfuerzos de integración entre ambos países. Como consecuencia, uno de los cuatro pasos de frontera existentes cuenta con un CEBAF en el marco de la Decisión CAN N.º 502. Así, en abril del 2018, se inauguró el CEBAF Desaguadero para agilizar el control fronterizo tanto de las personas como de los flujos comerciales transfronterizos, marcando un hito en el contexto del desarrollo e integración fronterizos entre ambos países.

En este sentido, el texto del acuerdo específico para su implementación establece la modalidad de cabecera única ubicada en territorio peruano y las

características del sistema de control integrado en la frontera (*Acuerdo Específico Entre La República Del Perú y El Estado Plurinacional de Bolivia Para El Centro Binacional de Atención En Frontera (CEBAF) Desaguadero, 2018*). En tal sentido, en dicho CEBAF trabajan de manera conjunta las autoridades competentes del control fronterizo, tales como Migraciones, SENASA y Aduanas. Cabe precisar que el control es realizado de manera yuxtapuesta, es decir, las acciones de control son llevadas a cabo por pares de organismos de frontera con funciones análogas, operando primero las del país de salida para continuar con las del país de entrada, conforme al esquema que se muestra en el **Gráfico 4**.

#### Gráfico 4

*Modelo de Control Integrado en el CEBAF Desaguadero entre Perú y Bolivia*



Fuente: SUNAT (2019).

Además, la infraestructura del referido CEBAF se encuentra equipada con el Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), lo cual facilita el tránsito de todos los vehículos que transiten por este complejo, ya que el intercambio de información en línea permite evitar la duplicidad del registro de tránsito internacional, reduciendo el tiempo de control y los costos de dichas operaciones que resultan en una mejora de la eficiencia de la cadena logística transnacional.

Una de las principales preocupaciones respecto a este CEBAF es la ejecución idónea del horario de atención a los usuarios que transitan por el complejo; así como también, se presenta la necesidad de instruir adecuadamente a los medios de transporte y demás usuarios para cumplir con la documentación completa, de tal modo que se pueda reducir eficazmente los tiempos de atención por cada vehículo (L.A. Oliveros, comunicación personal, 05 de febrero de 2021).

En torno al flujo migratorio, según las estadísticas de Migraciones al año 2019, antes de las estrictas cuarentenas impuestas para gestionar la crisis sanitaria de la Covid-19, el CEBAF Desaguadero permitió un movimiento migratorio (salida e ingreso) de 29 102 ciudadanos peruanos y 112 281 ciudadanos extranjeros, siendo superado, en la misma frontera con Bolivia, por los flujos migratorios en los PCF en Desaguadero y Kasani (Migraciones, 2021, pp. 3, 5).

Como dato adicional, se debe señalar el interés por establecer un CEBAF en el paso de frontera San Lorenzo – Extrema. Al respecto, en ocasión del Encuentro Presidencial y VI Gabinete Ministerial Binacional Bolivia – Perú, los Jefes de Estado de ambos países destacaron la pronta habilitación de dicho paso de frontera, señalando que se vienen realizando trabajos mínimos de acondicionamiento para su funcionamiento provisional (MRE, 2021a). Ello se realizará a través de la habilitación de unos módulos temporales donde trabajarán todas las entidades competentes de ambos países en una sola instalación, y se tiene previsto empezar a operar en enero del próximo año (L.F. Isasi, comunicación personal, 05 de noviembre de 2021).

De manera complementaria, se debe señalar que los principales desafíos en el espacio fronterizo entre Perú y Bolivia son la pobreza extrema; el acceso a servicios básicos, como los referidos a educación, salud, agua potable y saneamiento; la inseguridad y la violencia; la deficiente infraestructura vial e interconexión eléctrica; así como también las amenazas medioambientales, tales como la deforestación, la preservación de áreas protegidas y el manejo integral de recursos naturales (Innovact Platform, 2019a, p. 7).

Por su parte, los principales problemas que afectan a esta zona son las altas tasas de informalidad, la escasa generación de valor agregado y la ausencia de cadenas de producción que dinamicen la economía local, los bajos niveles de tecnología para mejorar los procesos productivos; así como también, el incremento de las actividades ilegales que incluyen la forestación ilegal, la minería ilegal, la producción de coca y el tráfico de drogas (Innovact Platform, 2019a, p. 8).

## **2.5 Pasos de Frontera y CAF en la frontera entre el Perú y Chile**

La frontera terrestre entre Perú y Chile se extiende a lo largo de 169 km y se caracteriza por ser una zona árida. Las ciudades fronterizas más importantes, Tacna y Arica, se encuentran a menos de 60 km de distancia, mucho más cerca que las ciudades más próximas en cada país (Moquegua se ubica a más de 160 km de Tacna e Iquique a más de 300 m de Arica). De este modo, la cercanía y fluida relación entre ambas ciudades conforman un ejemplo de un Complejo Urbano Transfronterizo, tal y como ya ha sido señalado en el acápite 1.2.4 del capítulo I.

En el ámbito comercial, Chile es el segundo socio comercial del Perú en América Latina (después de Brasil) y octavo del mundo (MINCETUR, 2020b, p. 1). Al respecto, entre las cadenas de valor transfronterizas más importantes figuran las vinculadas al turismo, el comercio, la agroindustria y los servicios (sobre todo médicos) (Innovact Platform, 2017a). Por tanto, dadas las condiciones geográficas y económicas, el mejoramiento de la gestión fronteriza en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta se constituye como una primera alternativa para mejorar las dinámicas económicas de la zona fronteriza.

Conforme a lo establecido en la Declaración de Lima del Encuentro Presidencial y Primer Gabinete Binacional Perú – Chile, celebrado en julio del 2017, y en cumplimiento del Acuerdo Marco para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre la República del Perú y la República de Chile, suscrito en el año 2011,

se inauguró el Control Integrado en los complejos fronterizos de Santa Rosa (Tacna) y Chacalluta (Arica) en octubre del 2017 (MRE, 2017), con el cual se consiguió simplificar los trámites en frontera en beneficio de los usuarios que diariamente cruzan la frontera.

En este sentido, al ser de doble cabecera, los controles son realizados en el complejo con sede en el país de destino, siendo evaluados primero por las autoridades del país de salida y luego por los del país de entrada, lo cual deviene en una única detención de las personas, equipajes, mercancías y vehículos, procurando utilizar procedimientos de control que eviten la duplicidad de trámites y registros, así como revisiones no intrusivas en la medida de lo posible. De manera similar al CEBAF Desaguadero, en cada complejo se efectúa el control de manera secuencial o yuxtapuesta por pares de entidades nacionales con responsabilidades análogas. Así, la implementación de este sistema de control integrado ha generado que los tiempos de atención se redujeran en un 40% durante el 2018.

Asimismo, cabe destacar que tras llevarse a cabo el III Gabinete Binacional Perú – Chile en el año 2019, las respectivas autoridades de ambos países han convenido en eliminar el uso de formularios físicos y procedimientos manuales para reemplazarlos por un sistema informático armonizado (MTC, 2019).

En torno al flujo migratorio, según las estadísticas de Migraciones al año 2019, el Complejo Fronterizo Santa Rosa se constituyó en la principal vía de acceso, luego del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, con un movimiento migratorio de más de 3.3 millones de ciudadanos peruanos y 3.6 millones de ciudadanos extranjeros, muy por encima de los niveles de circulación en el CEBAF del Eje Vial 1 con Ecuador, dependencia que ocupa el tercer puesto en las citadas estadísticas (Migraciones, 2021, pp. 3, 5).

Por su parte, los principales problemas que afectan a esta zona son el narcotráfico, en tanto la referida frontera forma parte de la ruta de transporte de drogas;

la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, tanto con fines laborales como de explotación sexual; y el contrabando, en su mayoría, de electrodomésticos, ropa, autos, entre otros. De manera complementaria, se debe señalar que el fortalecimiento de la gestión de riesgos desastres naturales -como la ocurrencia de un sismo o tsunami nocturno- figura entre los principales desafíos en este espacio fronterizo.

### **3. Desafíos en la implementación de los pasos fronterizos y CAF**

Tras haber analizado los pasos de frontera y CAF habilitados en el territorio nacional y a la luz de las experiencias internacionales en otros entornos geopolíticos en materia de control fronterizo, este último acápite pretende esbozar los desafíos y vislumbrar las oportunidades que se presentan en la implementación de los pasos de frontera y CAF a nivel nacional.

En tal sentido, se discutirá sobre las acciones que el MRE podría llevar a cabo en torno al diseño y concepción de estas instalaciones, así como las acciones intersectoriales y a distintos niveles de gobierno para la operación y mantenimiento de las mismas. Del mismo modo, dado que el Perú forma parte de la CAN, también se incluyen propuestas para mejorar el control fronterizo en este entorno de integración de la subregión andina. Por último, se plantea propuestas de cooperación internacional con instituciones que poseen la expertise necesaria para compartir conocimientos y buenas prácticas en esta materia.

#### **3.1 Propuestas de acción desde Cancillería**

Se debe tener siempre presente que el control integrado se constituye en la metodología más eficaz para la gestión fronteriza. Por tanto, se debe procurar convertir los CAF en infraestructuras que alojen a las autoridades competentes del control fronterizo de ambas naciones, de tal forma que se reduzcan los tiempos de control y el tránsito fronterizo sea más fluido. En particular, se recomienda optar por el modelo de



control integrado yuxtapuesto, en virtud de lo señalado en el acápite 1.3.3. del capítulo I y, en específico, por los beneficios expuestos en la **Tabla 1**.

Asimismo, cabe tener en cuenta que el diseño de los CAF debe contar con espacios e infraestructura para brindar los servicios básicos y complementarios que otorgan mayor fluidez al tránsito transfronterizo, señalados tanto en la Decisión CAN N.º 502 como en el Decreto Legislativo N.º 1183, y también considerando las instalaciones del CUF Santo Tomé – São Borja, denominado como el ideal de América Latina por la OMA. Del mismo modo, se debe incentivar la ejecución de obras para acondicionar la infraestructura de los CAF que experimentan mayores demandas o bien implementar mejoras en la gestión de los procesos de control con el fin de optimizar los tiempos de atención.

En adición, se debe procurar consensuar con los países limítrofes el horario de atención de los CAF que alberguen a autoridades competentes de ambos Estados, dado que se presentan casos donde la ausencia de una autoridad en algún punto de control inhabilita ese módulo de atención. Bien podría adecuarse el horario o establecer algún mecanismo que permite delegar las funciones en caso falte alguna autoridad, como el sistema de control migratorio simplificado propuesto por la Cancillería chilena, la cual permite contar con una menor cantidad de funcionarios del país limítrofe, ya que son asistidos por un sistema de alertas informáticas.

En torno a la necesidad de mayor transparencia y con el ánimo de facilitar la información al usuario que transita a través de los pasos de frontera y CAF, se propone la creación de un Observatorio de Fronteras, de manera similar al proyecto “Pasos Suramericanos” elaborado por el COSIPLAN. Esta plataforma debería alojar los horarios de atención, el tipo de el tránsito transfronterizo permitido, los documentos requeridos para ello, datos útiles de contacto de ambos lados de la frontera, los accesos viales hacia las instalaciones, entre otros; así como también compartir información relativa a las áreas de frontera con miras a que las autoridades puedan planificar mejores políticas públicas para dichos espacios.

Así también, se deben impulsar planes y programas de desarrollo e integración fronterizos a través del CONADIF, instancia presidida por el MRE, a fin de fortalecer la presencia institucional del Estado en los espacios de frontera, por ejemplo, a través de la realización de estudios sobre la problemática fronteriza con la coordinación de las ODE y otras entidades públicas o privadas y la participación de la población local. Ello también contribuye al fortalecimiento de la gobernanza democrática al involucrar la participación de la sociedad civil y el sector privado para la formulación de políticas, estrategias y planes respectivos.

### **3.2 Propuestas de acción intersectoriales y a distintos niveles de gobierno.**

También se plantea establecer protocolos en casos de desastres naturales y capacitar a los agentes de control fronterizo sobre los mismos, de tal forma que se encuentren preparados para estas ocasiones y agilicen el tránsito tanto de personas como de suministros para la atención oportuna de las comunidades afectadas.

En torno a los CAF que cuenten con la presencia de autoridades competentes de ambas naciones y sobre la base del tercer pilar de cooperación de la IBM, se plantea que las capacitaciones sean binacionales con la finalidad de asegurar que ambas partes cuenten con un enfoque común sobre los procesos de control fronterizo y contribuyan a las labores de sus pares vecinos. El contar con procedimientos similares incide directamente en la competitividad de los actores privados, así como también allana el camino hacia la integración regional con los países vecinos.

Se recomienda implementar acciones de simplificación administrativa en los PCF y CAF, de tal manera que se puedan identificar y eliminar las barreras burocráticas existentes para que las personas transiten y comercien de manera más ágil.

Se plantea la posibilidad de llevar a cabo sesiones AMA (acrónimo de *Ask Me Anything*) y un foro para recolectar ideas de las empresas que transportan mayor cantidad de mercancías para identificar debilidades en la operación de los CAF, puesto

que las empresas, como usuarios frecuentes, pueden identificar puntos de mejora en torno a la operación de los mismos.

Se propone equipar los CAF con tecnología que permita efectuar el control fronterizo de manera electrónica o digital, sin uso de formularios impresos que ocasionan demoras en la atención por cada usuario. En base a la experiencia de la UE y del Mercosur, la transición a la virtualidad exigirá contar con un sistema informático estandarizado que facilite el intercambio de información entre todas las partes implicadas en la planificación y operación de los CAF.

En alianza con otros niveles de gobierno y universidades locales se debe fomentar estudios sobre los espacios fronterizos a nivel nacional, de tal forma que, a través de un diálogo fluido con las autoridades, las necesidades particulares de cada espacio fronterizo se materialicen en políticas públicas que coadyuven al desarrollo e integración de estos espacios.

### **3.3 Propuestas de acción en la Comunidad Andina.**

Se aprecia que la integración fronteriza en el MRE se trabaja de manera bilateral a través de acuerdos específicos con cada país limítrofe y no siempre se vinculan con los esfuerzos realizados a través de la CAN. Ante ello, se propone desarrollar políticas comunitarias que favorezcan el trabajo articulado de todos los países miembros para evaluar el funcionamiento de los CEBAF existentes y abordar los problemas en los controles fronterizos de forma conjunta, buscando soluciones que faciliten la interoperabilidad entre los sistemas de control de la subregión andina; así como también fomentar el diálogo multilateral sobre esta materia para el intercambio de buenas prácticas y casos de éxito. Todo ello podría realizarse a través del GANIDF, instancia de la CAN que cuenta con la participación de todos los países miembros y tiene competencia sobre el tema en cuestión.

De manera análoga al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se propone la creación de un Fondo que -complementando las labores de control fronterizo- busque corregir las disparidades económicas y sociales de la subregión andina. Dicho fondo podría estar orientado a fortalecer la infraestructura física y digital de los CAF, promover las inversiones y proyectos de desarrollo local en los espacios fronterizos, con especial énfasis en la asistencia para el fortalecimiento de las PYME, entre otros.

### **3.4 Propuestas de cooperación internacional**

Dado el prestigio que posee la Unión Europea en materia de control fronterizo, surge la posibilidad de contar con relaciones de cooperación con el objetivo de, por un lado, intercambiar conocimientos y buenas prácticas con las autoridades y funcionarios públicos que intervienen tanto en la concepción y diseño del CAF como en su operación y mantenimiento; mientras que, por otro lado, realizar consultorías a fin de mejorar la operatividad de los CAF establecidos en el país.

En cuanto a la OIM, también surge la posibilidad de solicitar asistencia técnica con el propósito de armonizar la legislación y las políticas referidas al control fronterizo a la luz de las mejores prácticas internacionales, o para fortalecer la infraestructura física a fin de reforzar la capacidad operativa de los CAF.

## CONCLUSIONES

- El auge de diversos estudios sobre la frontera desde la década de 1990 ha permitido que la noción de frontera transite de una lógica lineal a una espacial, entendida como un espacio donde confluyen una serie de dinámicas sociales y económicas desde ambos lados del límite y que estimulan un movimiento e intercambio de personas, vehículos y mercancías. Así, ante la presencia de vínculos e intereses comunes en dichos espacios, los Estados limítrofes vislumbran la necesidad de concebir e impulsar acciones y proyectos de manera coordinada para atender los requerimientos de los espacios fronterizos.

- Dichas acciones y proyectos se realizan en el marco de políticas públicas, cuya planificación requiere especificar el alcance geográfico que tendrán. Para ello, se aborda tres escalas territoriales de la frontera, desde el Área de Frontera que comprende el ámbito local del espacio fronterizo donde se ubican los pasos de frontera y las instalaciones de control fronterizo; pasando por la noción de Zona de Frontera hasta el concepto de Región de Frontera. Asimismo, también se hace mención de los conceptos referidos a Zona de Integración Fronteriza (ZIF, en el marco de la Decisión CAN N.º 501) y Región Complementaria.

- La frontera en sí misma es escenario de múltiples realidades complejas en constante transformación, por lo que solo puede ser definida de forma aproximada y transitoria. La presente investigación aborda los conceptos desarrollados por diversos autores, tales como integración formal y funcional (Dilla y Breton, 2018); la clasificación escenarios-tipos (Oliveros, 2002) para la Comunidad Andina (CAN), la tipología de territorio circulatorio (Tapia et al, 2017) y, por último, el Complejo Urbano Transfronterizo (Dilla, 2008, 2015). Estos dos últimos términos son aplicados a la realidad fronteriza entre las ciudades de Tacna y Arica.

- Si bien cada frontera posee características específicas, un aspecto en común es que los Estados limítrofes intervienen en ellas para fomentar su desarrollo. En este

sentido, el desarrollo fronterizo es entendido como el proceso de satisfacción de las necesidades socioeconómicas de la población en aquellos espacios fronterizos. Cuando dicho proceso es convenido por ambos Estados limítrofes sobre la base de costos y beneficios compartidos, se hace referencia a integración fronteriza. Una primera etapa de este proceso comprende el establecimiento de un régimen fronterizo, que abarca tanto la facilitación del tránsito transfronterizo de personas, vehículos y mercancías; así como la complementación de servicios básicos de salud, educación, telecomunicaciones, energía, entre otros.

- En torno a la facilitación del citado tránsito, los Estados limítrofes generalmente convienen en habilitar pasos de frontera con el objetivo de canalizar y reorientar los flujos migratorios y comerciales transfronterizos. En este sentido, ante la exigencia de contar con servicios públicos de cada país limítrofe para efectuar el control fronterizo, se requiere de instalaciones que alberguen a las respectivas entidades públicas competentes. Dichas instalaciones, para el caso peruano, se denominan Centros de Atención en Frontera (CAF), los cuales pueden ser nacionales o binacionales y, respecto a este último tipo, de una cabecera o doble cabecera.

- En referencia al control fronterizo efectuado en los CAF, se aborda de manera preliminar el concepto de control integrado, el cual implica una única detención de los usuarios que reduce los tiempos de atención, evita la duplicidad de trámites en ambos lados de la frontera y disminuye los costos operativos para los usuarios.

- Un óptimo control fronterizo cumple un papel fundamental para garantizar el movimiento seguro y ordenado de personas y mercancías, coadyuvando a los esfuerzos (bi)nacionales para el desarrollo y la prosperidad de los espacios fronterizos. Entre las consecuencias de un adecuado control fronterizo está la prevención del contrabando, la lucha contra el crimen organizado, la seguridad de las personas que transitan, la competencia de las empresas formales en igualdad de condiciones en los mercados nacionales, la mayor recaudación tributaria, entre otras.

- En torno al estudio de los sistemas de control fronterizo en otros entornos geopolíticos, la experiencia de la Unión Europea se constituye en un referente en esta materia, en particular, en torno a la gestión de las fronteras con terceros Estados. La gestión fronteriza se enfoca en facilitar los cruces fronterizos legítimos, manejar la migración de forma eficaz, mejorar la seguridad interna del bloque frente a amenazas exteriores y salvaguardar el principio de libre tránsito de personas.

- Al respecto, la Comisión Europea ha desarrollado el concepto de Gestión Integrada de Fronteras (IBM), que comprende la coordinación y cooperación entre todas las autoridades y entidades competentes de la gestión de fronteras con miras a contar con un sistema eficaz y eficiente mediante el establecimiento de puestos fronterizos que conlleven a una sola detención de los usuarios, lo cual implica contar con una infraestructura única y compartida por los servicios migratorios y aduaneros de los países limítrofes para sus operaciones de control. En este sentido, las directrices elaboradas para formular e implementar políticas relacionadas con la IBM se constituye en una preciada herramienta de trabajo a considerar.

- Por su parte, la región suramericana concibe a los pasos de frontera desde un enfoque -principalmente- económico, por cuanto se busca que desempeñen un rol articulador de las dinámicas comerciales y migratorias entre los países de la región. Desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) se han venido realizando esfuerzos para modernizar los pasos de frontera, tanto desde el plano institucional a través de la armonización de políticas y buenas prácticas como desde el ámbito de la infraestructura y el uso de adecuadas tecnologías para el tratamiento e intercambio oportuno de información.

- En cuanto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la experiencia con los controles integrados en sus fronteras data desde los 2000. Su acuerdo marco establece responsabilidades diferentes para los países limítrofes respecto a, por un lado, los gastos de construcción y mantenimiento y, por otro lado, los referidos al suministro de

mobiliario, instalación y mantenimiento de equipos. En cuanto a los horarios de atención, se aprecia que pueden variar dependiendo de la importancia relativa de los flujos comerciales que atraviesan cada paso de frontera.

- Así también, la experiencia de MERCOSUR referida a los controles aduaneros, migratorios y fitosanitarios se basan en el principio de intervención previa del país de salida, con una tendencia a realizarlos de manera simultánea en la medida de lo posible. Esto ha sido potenciado por el interés de sus Estados miembros por armonizar las políticas y aspectos técnicos vinculados a la facilitación del tránsito transfronterizo. Prueba de ello se evidencia en la integración de los sistemas informáticos de las aduanas de cada país miembro.

- Un caso de éxito en el MERCOSUR es el Centro Unificado de Frontera (CUF) Santo Tomé – São Borja, catalogado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) como el que más se aproxima al ideal en la región latinoamericana. Un aspecto peculiar es la modalidad de concesión para su construcción, operación, mantenimiento y explotación. Destaca también la infraestructura que alberga tanto los servicios básicos de control fronterizo como otros complementarios que se ofrecen a los usuarios; así como también su operación ininterrumpida durante las 24 horas de todos los días del año.

- De manera similar, la CAN aborda la facilitación del tránsito transfronterizo como un aspecto del proceso de desarrollo e integración de la subregión andina, para lo cual procura que los países trabajen de manera conjunta tanto en los proyectos de infraestructura física como en la armonización de las normativas correspondientes, con el objetivo de consensuar y simplificar los procedimientos de control fronterizo. Al respecto, destaca la disposición de considerar a las ZIF en las políticas nacionales de desarrollo de cada país miembro, así como también la concepción de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) con el propósito de unificar progresivamente los procedimientos administrativos relacionados a la facilitación del



tránsito transfronterizo, para lo cual establece el uso del control integrado en los mismos.

- Desde la perspectiva nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en específico la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), tiene a su cargo la implementación de la Política de Fronteras en coordinación con los demás sectores competentes y entidades de otros niveles de gobierno. Al respecto, se vienen implementado las políticas y actividades estratégicas referidas a la puesta en funcionamiento y mejora de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y CEBAF con los cinco países fronterizos para mejorar la facilitación y control del flujo transfronterizo de personas, medios de transportes y mercancías.

- Sobre la base de las experiencias internacionales abordadas en el Capítulo II, se proponen ciertas acciones que la Cancillería peruana puede ejecutar con miras a mejorar tanto la infraestructura como la operación de los CAF y, por consiguiente, la facilitación de los flujos comerciales y migratorios a través de los pasos de Frontera con el objetivo de contribuir al desarrollo e integración fronterizos. Entre ellas destaca la ejecución de obras para mejorar la infraestructura de los CAF, la implementación del control integrado de las fronteras, la homologación de los horarios de atención por parte de las entidades de ambos países limítrofes, entre otras.

## REFERENCIAS

- Asociación Latinoamericana de Integración [ALADI]. (s.f.). *Acuerdos Actuales*. <https://bit.ly/38hWaf5>
- Arciniegas, H. (2015, 12 de noviembre). *Mirada actual sobre la Integración transfronteriza en el marco de COSIPLAN* [Ponencia]. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo de Integración y Facilitación Fronteriza, Buenos Aires, Argentina. <https://bit.ly/3jobld3>
- Bernal, R. (2018). Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 13–37. <https://doi.org/10.18359/ries.3229>
- Brandariz, J. y Mendiola, I. (2019). Introducción: una mirada interdisciplinaria a la frontera como espacio y proceso. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (122), 7–13. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.7>
- Carrión, F. (2016). *Ciudades de frontera en América Latina*. El País. <https://bit.ly/3woX6YK>
- Chang, J. (2017). Transporte de Carga y Logística. En COSIPLAN. (2017). *Informe de Actividades 2017* (pp. 50-57). <https://bit.ly/2Woq4fD>
- Comisión Europea. (2010). *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*. <https://bit.ly/2WwhUkK>
- Comunidad Andina. (2001). *Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina*. <https://bit.ly/3oVgx9h>
- Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.º 29778. Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*. <https://bit.ly/3qQJx3g>
- Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. <https://bit.ly/3CZrTPK>
- Contreras, Y., Tapia, M., y Liberona, N. (2017). Movilidades y prácticas socioespaciales fronterizas entre Arica y Tacna. Del sentido de frontera a la transfrontericidad entre ciudades. *Diálogo Andino*, (54), 127–141. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812017000300127>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (2017). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022 ajustado a 2017*. <https://bit.ly/3joHIOI>

- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (2016). *Ficha del Proyecto CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) EJE VIAL N.º 1*. <https://bit.ly/3zWCCZf>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (2015). *Planificación de la Integración Territorial Transfronteriza en el COSIPLAN. Proyecto de Lineamientos para un Plan de Trabajo*. <https://bit.ly/2WqRUYa>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (s.f.-a). *Áreas de Acción*. <https://bit.ly/3Bmp36G>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (s.f.-b). *IIRSA 2000-2010*. <https://bit.ly/3yzq7IT>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (s.f.-c). *Pasos de Frontera*. <https://bit.ly/38zuoLz>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (s.f.-d). *Pasos Suramericanos*. <https://bit.ly/3gEnHMx>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN]. (s.f.-e). *Proyectos*. <https://bit.ly/3zTPhfq>
- Dearmas, M. (2015, 12 de noviembre). *La frontera y su rol integrador*. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo de Integración y Facilitación Fronteriza, Buenos Aires, Argentina. <https://bit.ly/3BhRXEO>
- Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 15–38. <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a01>
- Dilla, H. (2008). Las ciudades en las fronteras: introducción a un debate. En H. Dilla (Coord.) *Ciudades en la frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos* (pp. 15–30). Editora Manatí.
- Dilla, H., y Breton, I. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 17(51), 15–37. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2018-N51-1348>
- Espinoza, M. (2017). Planificación para la Integración y Desarrollo de los Territorios de Frontera. En COSIPLAN. (2017). *Informe de Actividades 2017* (pp. 62-71). <https://bit.ly/2Woq4fD>
- Espinoza, M. (2015, 12 de noviembre). *Reflexiones sobre la facilitación fronteriza en la región*. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo de Integración y Facilitación Fronteriza, Buenos Aires, Argentina. <https://bit.ly/3mEmPeA>

- Estado Plurinacional de Bolivia, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú y República Bolivariana de Venezuela. (1969). *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*.
- International Centre for Migration Policy Development [ICMPD]. (s.f.-a). *Border Management Programme in Central Asia and Afghanistan – Phase 10 (BOMCA 10)*. <https://bit.ly/3gHifbQ>
- International Centre for Migration Policy Development [ICMPD]. (s.f.-b). *Fields of Expertise*. <https://bit.ly/38l8I5u>
- International Centre for Migration Policy Development [ICMPD]. (s.f.-c). *Integrated Border Management in the Silk Routes Countries (IBM Silk Routes)*. <https://bit.ly/3kAAtwL>
- Innovact Platform. (2019a). *EU-CELAC Innovact Platform: Innovation to promote Territorial Cohesion. Mapping Report Border Area - Peru-Bolivia*. <https://bit.ly/3mskORd>
- Innovact Platform. (2019b). *Perú-Bolivia*. <https://bit.ly/3ATNsRa>
- Innovact Platform. (2019c). *Perú-Ecuador*. <https://bit.ly/3mfsq9z>
- Innovact Platform. (2017a). *Perú-Chile*. <https://bit.ly/3AUKQ5B>
- Innovact Platform. (2017b). *Perú-Colombia*. <https://bit.ly/39QLc16>
- Kaune, W. (2004). La necesidad de la integración y el orden y el Ordenamiento Jurídico Comunitario. En Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (ed.), *Testimonio Comunitario - Doctrina, Legislación, Jurisprudencia* (pp. 11-57). <https://bit.ly/3zt8dT4>
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2004). *Resolución GMC N.º 17/2004. Norma relativa a la informatización del Manifiesto Internacional de Cargas / Declaración de Tránsito Aduanero y al seguimiento de la operación entre los Estados Partes del MERCOSUR*. <https://bit.ly/3sVXnCh>
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2000a). *Decisión CMC N.º 4/2000. Acuerdo de Recife*. <https://bit.ly/3jnBQzg>
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (2000b). *Decisión CMC N.º 5/2000. Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife*. <https://bit.ly/38mPb4C>
- Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (1999). *Resolución GMC N.º 77/1999. Horario de Atención en Puntos de Frontera*. <https://bit.ly/3DsjepR>
- Mercovía S.A. (s.f.). *Instalações*. <https://bit.ly/38hEAbe>

- Meza, N. (2010, 18 de noviembre). *Programa Pasos de Frontera Peru-IIRSA* [Ponencia]. Taller Regional sobre Pasos de Frontera e Integración Fronteriza, Buenos Aires, Argentina. <https://bit.ly/3BE6yKq>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR]. (2020a). *Reporte de Comercio Bilateral Perú-Bolivia. I Semestre 2020*. <https://bit.ly/3wnCPmU>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR]. (2020b). *Reporte de Comercio Bilateral Perú-Chile. Anual 2020*. <https://bit.ly/3wnCPmU>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2020a). *El Perú y Brasil crean los comités de frontera Amazónico Norte y Amazónico Sur con el fin de promover la integración fronteriza en beneficio de las poblaciones locales de ambos países*. <https://bit.ly/3kTBbGQ>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2021a). *Declaración de La Paz - Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Bolivia - Perú*. <https://bit.ly/3mLlBxG>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2021b). *Plan Operativo Institucional Multianual 2022-2024*. <https://bit.ly/3CYRjwN>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2020b). *Plan Operativo Institucional 2021 consistente con el presupuesto institucional de apertura para el año fiscal 2021*. <https://bit.ly/3AQjQ74>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2019a). *Perú y Brasil acuerdan impulsar la relación bilateral*. <https://bit.ly/3olu7of>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2019b). *Plan Estratégico Institucional 2020-2022*. <https://bit.ly/3fa9h6A>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2017). *Viceministro de Relaciones Exteriores inaugura Control Integrado en los Complejos Fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta*. <https://bit.ly/3oDOVFK>
- Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE]. (2015). *Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Relaciones Exteriores. PESEM 2015-2021*. <https://bit.ly/3ieRjAX>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú [MTC]. (2019). *MTC: 7.5 millones de personas y 1.3 millones de vehículos transitan cada año por el paso fronterizo Tacna-Arica*. <https://bit.ly/3fBpvV5>
- Ministério das Relações Exteriores [MRE Brasil]. (2021). *Firma de Acuerdo de Prórroga del Contrato Internacional de Concesión del Puente Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestructuras Conexas entre Brasil y Argentina*. <https://bit.ly/3AQhCoe>

- Naciones Unidas. (2018). *Documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://bit.ly/38mvmKI>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. <https://bit.ly/38nU11H>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2021). *Integrated Border Management*. <https://bit.ly/2Wot7EB>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2019). *Gestión Integrada de las Fronteras*. <https://bit.ly/2WB1x9s>
- Oliveros, L. (2002). *La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina*. Comunidad Andina. <https://bit.ly/3ivul9L>
- Presidencia de la República del Perú. (2018). *Decreto Supremo N.º 019-2018-RE, Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos*. <https://bit.ly/2UfTEyZ>
- Presidencia de la República del Perú. (2018). *Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales*. <https://bit.ly/39Ww6a9>
- Presidencia de la República del Perú. (2016). *Decreto Supremo N.º 050-2016-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1183*. <https://bit.ly/3unSIdf>
- Presidencia de la República del Perú. (2015). *Decreto Legislativo N.º 1183, Ley que establece las Competencias para la Implementación y Gestión de los Centros de Atención en Frontera*. <https://bit.ly/36im8hC>
- Presidencia de la República del Perú. (2013). *Decreto Supremo N.º 017-2013-RE, Reglamento de la Ley N.º 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza*. <https://bit.ly/3ir6ibF>
- República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay. (1991). *Tratado de Asunción*. <https://bit.ly/3ymsFnI>
- República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay. (1994). *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR -Protocolo de Ouro Preto-*. <https://bit.ly/2UjL2ef>

- República del Perú y Estado Plurinacional de Bolivia. (2018). *Acuerdo específico entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero*. <https://bit.ly/3msmlXt>
- República del Perú y República de Chile. (2011). *Acuerdo marco para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre la República del Perú y la República de Chile*. <https://bit.ly/3hE4wSB>
- Roque, E. (2017). *Estado, proyectos binacionales y criterios para su implementación en el Perú: dificultades en la implementación de los ejes de interconexión vial Perú-Ecuador 1999-2014* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica Del Perú]. Repositorio Institucional. <https://bit.ly/2ZztKfy>
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. (2002). *6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración*. <https://bit.ly/3CZG1IA>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA]. (2011). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/38jciNx>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [SUNAT]. (2019). *Boletín Aduanero N.º 10 - Abril 2019*. <https://bit.ly/3mEAYXs>
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú [Migraciones]. (2021). *Boletín Estadístico (Enero 2016 - Julio 2021)*. <https://bit.ly/2XUVvyp>
- Tapia, M., Liberona, N., y 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>
- Unión Europea. (2021a). *Single market*. <https://bit.ly/38kVhTc>
- Unión Europea. (2021b). *The EU in brief*. <https://bit.ly/2WpJDUU>
- Unión Europea. (2020). *DG Trade statistical guide. August 2020*. <https://bit.ly/2Wu4J46>
- Unión Europea. (s.f.-a). *EU Customs Union – unique in the world*. <https://bit.ly/3mBqF8l>
- Unión Europea. (s.f.-b). *European integrated border management*. <https://bit.ly/3mGDGO2>
- Unión Europea. (s.f.-c). *Eurosur*. <https://bit.ly/3mFtzcb>

Unión Europea. (s.f.-d). *Securing EU borders*. <https://bit.ly/3mBMTHn>

Vazzoler, J. (2017, 12 y 13 de setiembre). *El Paso de Frontera Concesionado Santo Tomé - Sao Borja (Argentina-Brasil) - Mercovía S.A.*. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Planificación para la Integración y Desarrollo de Territorios de Fronteras, Buenos Aires, Argentina. <https://bit.ly/3yqAoQW>