

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El rol de las instituciones bilaterales en las políticas de desarrollo e integración fronteriza en la frontera Perú-Chile: la lucha contra el contrabando y el narcotráfico hacia una cooperación bilateral exitosa (2007-2014)

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTOR

Bardales Rojas, James Robinson

ASESOR

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, julio de 2019

RESUMEN

La presente investigación trata, principalmente, de comprender y evaluar el desempeño de los mecanismos de cooperación bilateral en la lucha contra el contrabando y el narcotráfico en la frontera peruano-chilena. La importancia de realizar esta investigación se justifica debido a que es un problema transnacional y que afecta a la seguridad de ambos Estados, y más aún en una frontera tan dinámica y compleja entre las ciudades de Tacna (Perú) y Arica y Parinacota (Chile). El objetivo general de esta investigación trata acerca de observar y analizar el trabajo bilateral en estos problemas transnacionales a partir de la figura de los mecanismos de cooperación institucionales. Para ello, la hipótesis intenta responder de qué manera la cooperación bilateral ha funcionado al respecto, y esta puede ser explicada por la coordinación y articulación de grupos multisectoriales liderados por los mecanismos de cooperación bilateral en conjunto con los gobiernos regionales y sus organismos de su jurisdicción y competencias. Dentro de las teorías seleccionadas, el institucionalismo neoliberal es la principal teoría que se aproxima a llegar al objetivo general, ya que este supuesto teórico permite entender la naturaleza y el procedimiento necesario para que ambos Estados fijen sus principales intereses frente al contrabando y narcotráfico, y que involucra a diversos actores (instituciones estatales, Gobiernos Regionales, etc.) para su cumplimiento. La conclusión principal indica que el trabajo elaborado por los mecanismos de cooperación bilateral frente a estas amenazas no tradicionales es un principal indicador para que la cooperación bilateral sea sostenida y efectiva con el fin de consolidar la integración fronteriza de Tacna y Arica.

Palabras claves: cooperación bilateral, frontera peruano-chilena, mecanismos de cooperación bilateral, contrabando, narcotráfico, integración fronteriza.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	1
1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	1
1.2. MARCO TEÓRICO.....	7
2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	18
CONCLUSIONES.....	21
BIBLIOGRAFÍA	22



INTRODUCCIÓN

¿A qué grado puede implicar las amenazas no tradicionales como el contrabando y el narcotráfico en la seguridad de un Estado? ¿Cuáles son los desafíos que presentan dentro de un espacio complejo como las regiones fronterizas? Por lo general, las fronteras representan un nicho en el cual estas actividades ilícitas prosperan y aprovechan el bajo interés e iniciativa del Estado correspondiente. En consecuencia, esta problemática se agrava y expande debido a los efectos de la globalización y desafía a los Estados en realizar acciones de manera bilateral, pues estos actores subestatales trascienden fronteras dependiendo de las dinámicas existentes en las regiones transfronterizas como es en el caso de Tacna (Perú) y Arica (Chile).

Tacna y Arica constituyen a lo que comúnmente se le denomina como una “región o espacio fronterizo” debido a que ambas regiones poseen esencialmente una alta interacción e interdependencia que se dan a través de los flujos migratorios de las personas en sus constantes y sucesivos cruces, y, como de la misma manera, en el desarrollo de vínculos y prácticas sociales que se sitúan en la historia y cultura de las regiones vecinas (Tapia, 2017). La intensa relación mutua entre ambas regiones se puede observar y medir en diferentes dimensiones que reflejan la importancia y proporcionalidad de ambas regiones: dentro de ellas, la dimensión que más se favorece de esta unidad geográfica es el comercio -una práctica que cuenta con antecedentes históricos que muestran la permanencia de estas redes de comercialización, pero que han encontrado en el contrabando (ropa de segundo uso, aparatos electrónicos, etc.) una modalidad ilícita que perjudica la soberanía estatal; y, en los últimos años, el narcotráfico apareció como una nueva alternativa por el hecho de que esta actividad representa altas ganancias y el impacto social que genera su consumo.

Por un lado, el contrabando asienta sus antecedentes a mediados del siglo XX con la apertura del Puerto Libre de Arica, un espacio que contribuyó a dinamizar las relaciones económicas y comerciales en el espacio regional, y, además, sirvió como nexo para la llegada de comerciantes de todas partes del

mundo en la importación de productos y mercaderías que contribuyeron al rápido crecimiento de la región y en consolidarlo como un centro de negocios; sin embargo, el rápido e incontrolable crecimiento de esta prosperidad económica generó el surgimiento del contrabando a través del “comercio de pacotilla” autorizado por ambas regiones, el cual se refiere a una ruta informal y sin procedimientos legales para la entrada de artefactos electrónicos novedosos en la época y otras mercancías (Olivares, 2013, p. 133-134). La aparición de la irregularidad del comercio alimentó en una masiva inmigración proveniente de las zonas rurales aimaras de Puno, Arequipa y Moquegua que transformó de lleno la identidad originaria como en la estructura productiva de Tacna, pues el afianzamiento de estos sectores que entraban a Tacna llegó a un modo de “formalización” de lo informal en la Zona Franca de Iquique, en los años ochenta, al establecer un parque industrial para la comercialización de productos extraídos del contrabando bajo la modalidad “hormiga” pasando los niveles austeros y de menor supervisión en los antiguos controles fronterizos (Berganza & Cerna, 2011, p. 79-83). Hasta en la actualidad, esta actividad es practicado como una rutina aprovechando la región trinacional conformada con Bolivia y Chile donde un 65% del contrabando total proveniente por otras zonas del Perú (Sunat, 2016) y en la frontera de Tacna y Arica ha mantenido una predominancia consistente desde el proceso de descentralización. La estimación del contrabando producido en Tacna a comparación del contrabando en el Perú se puede observar en el Figura 1:

Figura 1. Estimación del contrabando en Tacna y en el Perú (2002 – 2017)



Fuente: Elaboración propia. En base a Sunat (2017).

Por otro lado, similarmente, el tráfico ilícito de drogas presenta también un problema que arraiga mucha actividad y comercialización. A diferencia del contrabando, esta actividad no presenta índices muy notorios y sostenidos a pesar de que existe una considerable demanda de dicha actividad, ya que esto puede ocurrir en parte por el desplazamiento de cocaína hecha en el Perú hacia Chile, o a la inversa, pues Chile es un proveedor común para la elaboración de esta droga en el Perú (Novak & Namihás, 2014, p. 103). La frontera con Chile sirve principalmente como una ruta de tránsito para ser llevado a Santiago y luego ser distribuida a nivel mundial por lo que el tránsito ilícito de estos estupefacientes puede estar motivado por dos razones: primeramente, Tacna es considerado como un centro de acopio y comercialización en el narcotráfico, pues durante el periodo de 2011 a 2016 la región fue catalogado como un departamento con incautación baja con estimaciones relativamente moderadas de marihuana y clorhidrato de cocaína (DEVIDA, 2017, p. 57-59); y/o, en segundo lugar, en el espacio trinacional

operan grandes mafias del crimen organizado que usan a través de los “burreros” contratados ya sea por estas organizaciones criminales o por estructuras poderosas extranjeras (Troncoso, 2017).

Por ende, la presente investigación pretende encontrar y analizar las acciones e iniciativas que se trazaron para la lucha contra el contrabando y el narcotráfico. En otras palabras, se estudiará el rol que presentan los mecanismos de cooperación bilateral en el diseño e implementación de políticas de desarrollo e integración fronteriza dentro de un marco de acción bilateral y multisectorial que no solo involucra únicamente a los ministerios exteriores, sino también en el nivel de coordinación con los gobiernos regionales y otras entidades institucionales como Sunat y DEVIDA. La relación y cooperación bilateral entre Perú y Chile en los últimos años ha estado situado en diálogos amistosos en asuntos políticos, económicos y sociales a nivel macro, pero no se ha profundizado mucho las cuestiones de políticas fronterizas no solamente a los últimos acontecimientos ocurridos con la delimitación marítima y terrestre que generó momentos de incertidumbre sobre la relación bilateral, sino, y más importante aún, por la falta de consistencia en el desempeño y capacidad para enfrentar las amenazas no tradicionales: en la lucha contra el contrabando, los mecanismos bilaterales han presentado algunas deficiencias en torno a la poca fiscalización y poca coordinación política que ha dificultado lograr avances concretos, mientras que en la materia del narcotráfico, el ente institucional presenta una sólida efectividad y extensos vínculos cooperativos. Entonces surge la pregunta en cuestión: ¿Cómo se ha desarrollado y articulado las políticas de desarrollo e integración fronteriza en relación de los mecanismos de cooperación bilateral frente a las amenazas no tradicionales como el contrabando y el narcotráfico en el periodo 2007-2014?

El estudio de las amenazas no tradicionales a la soberanía y seguridad de un Estado es importante por diferentes razones. Primeramente, en términos de estudios de seguridad tradicionales, las amenazas producidas por el contrabando y narcotráfico en el caso ilustra los efectos que ha producido la globalización y la porosidad en las fronteras que es un beneficio para actores

subestatales ante la falta y poca presencia de autoridades estatales en resguardar la seguridad fronteriza. Tal como señalan Novak & Namihás, tras concluir la Guerra Fría, la concepción moderna y amplia de seguridad recae en una dimensión humana evidenciada en las condiciones de desarrollo social y económico que deben estar presentes para garantizar la plena seguridad de las personas. (2014, p. 27). Segundo, como también sucede en la reformulación de la seguridad, la frontera también ocupa un espacio estratégico en donde no se ha explorado mucho, y, en el caso de la frontera peruano-chilena dado el gran vínculo e interdependencia en las regiones fronterizas que transforman este espacio en una “economía de frontera” sustentado bajo asimetrías complementarias reforzadas por la integración de mercados o instituciones ilegales, y la unificación de mercados transnacionales en donde el contrabandista o activista ilícito logra un alcance no solamente en su región, sino en un área más global (Carrión, 2011).

Finalmente, ante esta problemática transnacional, la medida que se emplea recae en la cooperación bilateral de las autoridades estatales ante este nuevo tipo de amenaza y que fortalece y consolida las relaciones bilaterales y avanzar hacia una integración completa, objetivo que tanto el Perú como Chile han lidiado en los últimos años. Precisamente, este tema afecta la política exterior peruana por lo que la Cancillería peruana identifica la relación bilateral con el país del sur como una prioridad por lo que en los últimos años se ha avanzado mucho para que la relación vuelva a retomar confianza y mutua cooperación gracias a la dinámica económica/comercial que han afrontado ambos países gracias al desarrollo neoliberal. De acuerdo con Bernal y Rocchetti, “la migración y el comercio transfronterizo se han convertido en las principales manifestaciones de la dinámica relación existente entre Tacna y Arica, aspectos que se han visto favorecidos por las políticas implementadas entre los dos países para facilitar el tránsito de personas, en particular en esta región fronteriza binacional, así como por la afinidad y complementariedad en las políticas económica y comercial” (2017, p. 17).

Para la propuesta de esta investigación el argumento se concentra en el nivel de desempeño de los mecanismos de cooperación bilateral (entre ellos el Comité de Desarrollo e Integración Fronterizo, la Comisión Mixta Peruano-Chilena de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, y la Comisión Aduanera Binacional) en la lucha contra las amenazas del contrabando y narcotráfico dependen del nivel de articulación y coordinación con los gobiernos regionales y organismos estatales como el Ministerio Público en la fiscalización y/o autoridades judiciales como el cuerpo policial de las regiones; por ello, es notorio encontrar que ante el narcotráfico, estos mecanismos no presentan niveles de cooperación en las autoridades encargadas en la frontera, como también en la poca coordinación entre los ministerios públicos y autoridades judiciales de ambos Estados, a diferencia de la situación con el narcotráfico donde se observan resultados moderados que demuestran la institucionalidad de la cooperación bilateral.

La estructura del trabajo es estructurada bajo los siguientes pasos: en primer lugar, la revisión de literatura está enfocado en los procesos de políticas fronterizas del Perú y la cooperación bilateral contra las amenazas para su seguridad; luego, el marco teórico evidenciado bajo una perspectiva institucional neoliberal; y, por último, se presentará la hipótesis, y la metodología empleada para la investigación.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Este primer capítulo tiene como objetivo central en la elaboración del estado de la cuestión y el marco teórico utilizado para la investigación. A primera instancia, estos dos aspectos denotan una gran importancia para el desarrollo de la investigación ya que permite evidenciar lo que se ha hablado y discutido en la literatura acerca de los estudios fronterizos y los mecanismos de cooperación bilateral, y, por otro lado, el marco teórico determina las herramientas teóricas para tratar de responder a las preguntas fijadas en la parte introductoria del texto.

1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En esta sección, se recopilará un conjunto de trabajos académicos para emplear una posición al respecto de lo que se ha hablado sobre la cooperación bilateral que tiene el Perú con respecto a sus fronteras y el impacto de la planificación y ejecución de políticas que ocurren en la zona fronteriza. Dentro de ella se va a observar e identificar cuáles son los aportes y vacíos que persisten en la literatura que toma como modelo partir de una base para la investigación.

Un primer paso para la revisión de literatura se concentra en las regiones fronterizas como nexo principal para la integración fronteriza; para ello, es necesario primero definir a qué nos referimos con frontera en el área de estudios de las Relaciones Internacionales. El término es ampliamente conocido por su delimitación geográfica, una demarcación territorial que separa un Estado del otro, pero esta definición formal no es lo interesante del fenómeno, sino que también posee implicancias políticas y sociales. Ranfla (1984) connota la importancia de derivar su sentido geográfico y común al estudio del fenómeno social que es testigo de la presencia de conflictos, discordancias y transformaciones de cualquier índole que dinamiza dicho espacio y por ende se conforme como un punto estratégico en la construcción del espacio territorial. La flexibilidad del concepto configura nuevos desafíos y

objetivos para que los Estados aprovechen su importancia económica y social, y situarla en un contexto integrador que representa una mutua ganancia.

Por lo tanto, según Meza (2011), la globalización produjo un efecto singular en la reformulación de la frontera que atenta inclusive con alcanzar una “desfronterización”, que propicia una amenaza para la desaparición del límite fronterizo. En consecuencia, dependiendo de la alta volatilidad de la frontera, el concepto da lugar a la formación de Espacios Regionales Fronterizos. Meza refleja el nacimiento y la importancia de este concepto.

Brinda escenarios privilegiados de dinámicas económicas y sociales que, en un marco mayor de realización de la mercancía transnacional, involucran directamente a dos o más países poniendo en cuestión, para todo efecto práctico, la vigencia de conceptos de soporte del viejo Estado-Nación, como aquellos referidos a Estado, Territorio y Soberanía con los cuales se pretendía legitimar el efecto “separación” de los límites (2008, p. 17).

Para completar el análisis del motivo por el cual se gestionan estas regiones fronterizas, González-Aréchiga & Ramírez presentan siete interpretaciones que conciernen la evolución de estas regiones fronterizas en los siguientes factores constitutivos que claramente puede resultar en enfoques por el cual se componen estos espacios: las reglas de juego de la relación fronteriza, apertura comercial de los países, impacto del mercado mundial, acuerdos binacionales y la legislación regional, condiciones de acumulación de capital, los procesos endógenos de la región, y la creciente competencia dentro de la frontera matizado por la apertura comercial (1990, p. 241-242). Los enfoques utilizados en la literatura responden sobre cuestiones que implica la protección de la soberanía estatal y su control estricto para que este espacio no se convierta en una “tierra de nadie”; sin embargo, otros autores complementan estos factores y despliegan más aún la importancia de este fenómeno en torno a los habitantes que ocupan estas regiones como también en la sostenibilidad de políticas públicas que garanticen la seguridad y el desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

Desde la óptica de la planificación del desarrollo la región fronteriza, el concepto es definido bajo una esfera subnacional que, generalmente, coincide

con los límites de unidades político-administrativas mayores, y permite delinear políticas bilaterales en la búsqueda del desarrollo integral con la participación de los distintos actores políticos, sociales y económicos, sean estos nacionales o de los estados colindantes (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012). Esto conlleva a que las regiones fronterizas presenten un potencial sumamente valioso para la formulación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF), un espacio más institucionalizado y concreto la cual se constituyen como “ámbitos territoriales adyacentes para los que se adoptarán políticas, planes, programas y proyectos, conjuntos o coordinados, con miras a impulsar su integración y desarrollo sostenible” (Comunidad Andina, 2001).

Con respecto a este último punto, las políticas en las zonas de frontera componen una especial connotación que funcionan como el punto de quiebre para llegar a la integración fronteriza. Pero antes de entrar a discutir el impacto que tiene la implementación de dichas políticas, es preciso definir a qué se refiere exactamente con una integración fronteriza y al desarrollo fronterizo, aproximaciones que evalúan el estado de las relaciones bilaterales. Para la política exterior peruana esto ha significado en trabajar de manera conjunta en este plano el cual se reafirma en la Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza en el 2011 la cual presenta como pilares de esta norma sus implicancias: por un lado, la integración fronteriza permite la contribución de 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; por el otro, el desarrollo fronterizo es un proceso centrado en la satisfacción de necesidades básicas de la población fronteriza y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante 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.

El carácter dinámico de las políticas en las zonas de frontera no solo consiste en los efectos de la globalización, sino también en lo que proponga el

respectivo Estado-Nación en cuestión y que determina diferentes concertaciones. Ramírez (2013) esclarece dos desfases que afectan al desarrollo y planificación de las políticas fronterizas: en primer lugar, los desfases entre lo local y nacional es un paso muy previo para empezar a definir y coordinar qué políticas requieren formularse. Ello usualmente recurre en un gobierno que tiene como horizonte la descentralización del poder céntrico para la cooperación con las regiones fronterizas, generalmente, ubicadas en los extremos y delimitar los asuntos en consideración (Ramírez, 2013, p. 282-283). Finalmente, los desfases entre lo nacional y binacional surgen en la necesidad de construir políticas fronterizas en relación con las necesidades que ambos Estados compartan; no obstante, esto puede significar en un complicado avance cuando la delimitación territorial queda reducida solamente por cuestiones de defensa de la soberanía y la integridad territorial que convierta la zona fronteriza en un espacio completamente militarizado y bien custodiado (Ramírez, 2013, p. 288-289). Lo acotado por Ramírez es significativo para instrumentalizar el accionar de los mecanismos institucionales en la presente investigación, pues el Perú (al ser un Estado unitario y descentralizado) presenta serios desafíos y cuestionamientos acerca de las políticas públicas que el Estado delega a partir de las necesidades que la región demande. Similarmente, la cooperación bilateral entre Perú y Chile ha logrado sostenerse últimamente a pesar de los acontecimientos ocurridos en las delimitaciones marítimas (Fallo de la Corte de la Haya) y terrestres (incertidumbre sobre el triángulo terrestre).

El estudio empleado por Ramírez se centra en la importancia que presenta Sudamérica para la integración fronteriza, pues al ser una región muy compatible y con temas altamente relacionados que implican la cooperación interestatal. Esta importancia puede ser tanto una condición favorable para la integración como también puede representar un limitante para su formulación. Sánchez de Rojas (2016) elabora un panorama ambiguo de las fronteras que son calificadas como barreras porosas que son débilmente articuladas al Estado, y estructuran una alta precariedad porque en gran mayoría de esos

espacios ocurren problemas de violencia que demuestra la existencia y el protagonismo como actores no estatales en las redes de delincuencia transnacional organizada que a través de los tráficos ilícitos de diversas índoles siguen aprovechando la porosidad de la zona mientras no exista coordinación regional para su tratamiento (Sánchez de Rojas, 2016).

Particularmente, en Sudamérica, como en gran parte de la frontera entre Estados Unidos y México, se producen altos flujos migratorios en relación de las ciudades fronterizas. Dammert et al. (2017) enfatiza el carácter transformador de las regiones fronterizas que forjan un área llena de factores que proporcionan una nueva dinámica que va más allá de los límites fronterizos. Parte de estas aproximaciones urbanistas en la frontera se resumen en dos grandes aportes: por un lado, las movilizaciones humanitarias que se dan en las fronteras responden a flujos comerciales y de personas que desprenden en las áreas fronterizas un grado de consolidación de los centros poblados y urbanísticos; por otro lado, los efectos territoriales de las interacciones sociales-económicas presentan aspectos en las delimitaciones territoriales que encuentran en ella actividades económicas de tipo ilegal donde el Estado no llega, y que convierte en ello una ocupación informal y la inefectividad de la ley (Berganza & Cerna, 2011; Bijsterbosch, 2007; Chiarella, 2005). La aparición de las economías de fronteras, principalmente vinculadas al mercado ilegal, es un debate contemporáneo para los temas de gestión fronteriza, y que estos estudios en Sudamérica han estado últimamente apareciendo en los últimos años pero que no han logrado profundizar en lo académico que centra la discusión mayormente en el vínculo tradicional de seguridad (Sparke, 2006; Franko & Bosworth, 2013; Rivera, 2008).

Desde un plano sociológico, la asociación de la frontera con el mercado ilícito ha originado en el desarrollo del crimen organizado, y cuya importancia ha incrementado notoriamente, pero abunda escaso debate en la literatura. Sin embargo, la aparición de estos grupos criminales ha sido mayormente asociados con el narcotráfico y los enclaves de cultivo de coca principalmente en la selva y lugares aislados cerca de la frontera en el Perú (Zevallos & Mujica,

2013). Pero en el contrabando, la literatura presenta escasez de un debate más a fondo.

El estado del arte anterior permite analizar dos cuestiones importantes: en primer lugar, el debate acerca de la política y gestión fronteriza pasa por la colaboración entre los Estados y sus autoridades, pero muy poco se habla acerca del nivel de articulación y coordinación con los actores subnacionales que tienen una óptica más avanzada de lo que sucede en su territorio. El poco debate acerca de la baja iniciativa por parte de los Gobiernos Regionales es un síntoma que proyecta a la falta de acción del Gobierno Central, y que, a pesar de contar con procesos de descentralización, sobre todo la poca eficiencia que se observa en el Perú desde el 2002, infiere que en el campo exterior la predominancia recae en Cancillería y sus respectivas competencias con otras regiones en vez de formar lazos e incentivos para un trabajo multidisciplinario que no necesariamente tienen que pasar por la creación de un Gabinete Binacional, un alto grado de institucionalización bilateral que involucra altos mandos del Gobierno Central (Cutí, 2014).

En segundo lugar, en los estudios observados no hace una acotación acerca del rol que presentan la sociedad civil ante el incremento de mercados ilegales originados por el contrabando y el narcotráfico. Razón de ello, la revisión de literatura ha priorizado los efectos que presentan las dinámicas migratorias en las fronteras y en la interconectividad con las fronteras (Berganza y Cerna, 2011; Chavarría et al., 2012; Troncoso, 2017); sin embargo, en materias de colectivos y grupos sociales involucrados en estos temas ya sea a favor (agrupaciones contrabandistas en Tacna) y/o en contra (El Consejo Empresarial Peruano-Chileno) (Peña, 2009). La inserción de estos actores de la sociedad civil en temas de política exterior es una matriz necesaria para empezar a construir los bloques iniciales para orientarse a una integración de diversas índoles basados en los postulados del neofuncionalismo que operan desde campos relacionados a la economía y sociedad para luego adherirse a aspectos políticos y diplomáticos (Haas, 1964).

1.2. MARCO TEÓRICO

Las acciones en conjunto elaborados por los marcos de cooperación bilateral delineados por los Estados y sus autoridades, y para que ello se traslade a la práctica, estos marcos se trasladan en mecanismos institucionales que garanticen su funcionamiento en asuntos de problemática común que sean involucrados tal como es el contrabando y el narcotráfico en la frontera: la cooperación bilateral puede ser entendida en forma de acuerdos o convenios, grupos de trabajo mixto, comisiones o comités institucionales, etc.

Por ello, esta propuesta sigue y adapta fundamentalmente los lineamientos teóricos del neoliberalismo institucional, eje de la corriente o perspectiva liberal dentro de las teorías más representativas en el campo de las Relaciones Internacionales, y, cuya premisa básica argumenta que si bien los Estados son los actores más importantes en el Sistema Internacional, también incluyen otros tipos de relaciones de carácter intergubernamental con actores internos no vinculantes a los Estados (Keohane & Nye, 1972). Precisamente, con el fin de ir detalladamente, la teoría va a desglosarse en cuestiones de integración y/o cooperación, y el neoliberalismo institucional brinda a la investigación un análisis y descripción sobre el surgimiento y origen de los marcos de cooperación ya sea a nivel internacional, regional o bilateral enmarcado dentro de las instituciones, ya que para la teoría, estos promueven, mejoran y aumentan la efectividad y persistencia de la cooperación a través del tiempo (Keohane, 1984).

Esto refleja una clara relación de doble constitución; es decir, a medida que los Estados conformen las instituciones, las instituciones moldean el comportamiento de los Estados con miras de empezar, mantener o incrementar los lazos de cooperación en necesidades comunes que las partes estén involucradas. La relevancia que presentan las instituciones en este aporte teórico recae en que los marcos de cooperación se dan bajo dos premisas claves: la demarcación de los intereses mutuos que provean beneficios potenciales de la cooperación, y que el grado de institucionalización

implique efectos sustanciales para el comportamiento de los Estados (Keohane, 1993, p, 15-16).

Siguiendo con Keohane, el académico define las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (1993, p. 20). La cooperación es un fin en sí mismo de la formación y duración de las instituciones, pues la perspectiva afirma o postula que los acuerdos internacionales/bilaterales se generan a través de la capacidad que tienen los Estados para su comunicación y contribución desde las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas (Aggarwall, 1885, p. 31).

Específicamente, para el caso en cuestión, esta teoría consta de un vacío importante para su adopción ya que este marco se ha empleado en casos donde priorizan en esencia los organismos internacionales a nivel multilateral y con bajos recursos en aplicarse en cooperaciones bilaterales de corte regional dentro de Sudamérica, una región aún en desarrollo y prosperidad que no conforma de la Triada económica del orden internacional (Hänggi et al., 2006). Una aproximación cercana a los postulados del neoliberalismo institucional viene a ser la Comisión de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile; si bien no es un mecanismo altamente institucional con cumbres y encuentros de altos mandos de ambos Estados, a diferencia de los Gabinetes Binacionales, este mecanismo institucional es el nexo de los otros comités o grupos especializados. Es decir, la CIDF no es el único mecanismo institucional vigente o funcional que existe en las relaciones bilaterales, pero sí pasa a ser la institución un espacio en la cual las políticas surgen de esta institución por su nivel y grado de institucionalidad a diferencia de los otros mecanismos.

El principal aporte teórico del neoliberalismo institucional de Keohane (1984) se sintetiza en diversos rasgos definitorios para ser empleados en la

investigación presente. Por un lado, la teoría incide en el hecho de que las instituciones son deliberadas a partir de marcos cooperativos que permiten simplificar y deliberar los intereses mutuos que ambas partes tienen en las regiones fronterizas; en otras palabras, la creación y desarrollo de los mecanismos institucionales en materias de seguridad, comercio, entre otros responde a que la problemática demanda la acción en conjunto que agilizaría más el tratamiento del problema y que generaría en beneficios potenciales en sus interacciones; por otro lado, el enfoque recae en la importancia que presentan las variaciones en los grados y niveles de institucionalización poseen efectos sustanciales para los comportamientos de los Estados en cuestión.

Las instituciones y marcos de cooperación entre Estados coinciden en la identificación de las problemáticas que ambos presentan en un punto común que los unen, en las fronteras, y que indica al desarrollo de políticas sobre la gestión e integración de la frontera. El aporte de políticas de desarrollo e integración fronteriza es un recurso poco explorado y no tan profundizado en otros trabajos académicos; sin embargo, los aportes de Renard (1992) y Ullman (2017) representan puntos de vistas diversos en relación con la importancia que tiene la frontera como espacio interactivo para diseñar y formular políticas fronterizas.

Para Pierre Renard (1992), el término “frontera” no solamente marca una delimitación lineal sostenida por la jurisdicción de un Estado, sino que el concepto está expuesto a transformaciones y variedades que alteran un cambio en el concepto. Por ejemplo, Renard elabora dos tipologías claves para la definición de frontera: el primer tipo de frontera son las clásicas fronteras lineales que son formadas por los límites de los territorios nacionales o las discontinuidades internas de los Estados nacionales en el caso de organizaciones de carácter federal, o sociedades con diversidad de componentes culturales; y, el segundo tipo de frontera son aquellos que funcionan ya sea como fronteras lineales, pero con bajos niveles de control y supervisión y/o como espacios fronterizos que se generan a través de un

proceso de conquista e integración del territorio en donde el crecimiento, las estructuras, y los comportamientos de los centros poblados de la frontera puedan (Renard, 1992; Hevilla, 1998).

Las políticas y gestión de las fronteras pasa por el hecho de que las fronteras ocupan una posición estratégica y con mayor potencial para aquellos que logren efectuar vínculos o flujos que evidencian la interdependencia de las áreas geográficas. En otras palabras, las fronteras son visibilizadas como “metamorfismos de contactos”, el cual denomina a las actitudes y hábitos que se desarrollan en las zonas limítrofes de la frontera realizadas en el entorno de relaciones culturales, rutas de transporte, intercambios comerciales y/o de mercados, y otros fenómenos que se dan en estos flujos espaciales (Renard, 1992; Chávez et al., 2005).

Complementando lo aportado en el último párrafo por Renard, Edward Ullman (1956) anexiona la idea que la interacción espacial sumergida en las fronteras o espacios transfronterizos logra perdurar en el tiempo debido a la complementariedad que tienen ambas regiones limítrofes. Para el autor, la doctrina de la complementariedad “es una de las bases para la interacción espacial, pues implica que entre una región A y B hay una complementariedad, la región A produce bienes o servicios de los que B es deficitaria” (1956, p. 862-882). Esta idea en términos económicos y/o comerciales facilitan y evidencian la fuerte conexión de las regiones y que abre varias alternativas para adaptarse a las circunstancias espaciales.

Para esta herramienta teórica, no se ha evidenciado un debate continuo o que presente discrepancias de acuerdo con las definiciones de frontera. El término usualmente se desarrolla en paralelo con los avances de los espacios transfronterizos en donde hay materias que necesitan ser exploradas y analizadas. A partir de ello, como se vio en el estado de la cuestión, no se ha elaborado emplear este marco teórico en contextos donde las regiones transfronterizas presenten amenazas por parte del contrabando y narcotráfico y que genere un llamado en emplear políticas de integración fronteriza.

No obstante, la utilización de esta teoría es significativa para explicar la relevancia de la selección del caso, ya que tanto Tacna como Arica presentan economías de escala en sus respectivos territorios que presentan bienes diversos en muchos aspectos. Estas áreas de interdependencia económica conformadas en su mayoría por la transacción de flujos de mercancías, pero que es atentada por el tráfico ilícito de estos flujos que responden también a la proximidad y vínculo históricos que ambas regiones constituyen.

Para finalizar este acotado teórico, las políticas de desarrollo e integración fronteriza componen partes teóricas de capacidad estatal (Eaton, 2012; Holland, 2016; Slater & Kim, 2005) y del proceso de descentralización (Oliveros, 2002). Este compilado teórico sirve de ayuda en la explicación de la hipótesis que repercute no solamente a las autoridades y funcionarios estatales, sino principalmente a las autoridades regionales y locales que se ubican en los espacios fronterizos que están aislados de los grandes tomadores de decisiones en la gestión fronteriza.

La discusión se centra primordialmente en el ámbito de las relaciones entre Estado y la sociedad, particularmente situados en un contexto y tiempo específico que indique la falta o baja intervención de las autoridades estatales dentro de una región o espacio subnacional, y cómo influye esto en el nivel de sostenibilidad y en la otorgación de las necesidades básicas que una población demanda para un mejor desarrollo humano. Sin embargo, Eaton (2012) y Holland (2016) señalan que no necesariamente la sociedad está dispuesta a colaborar en llevar una relación de apoyo mutuo con el Estado, y pues esta razón da indicio de que la forma en que se llevan puede alcanzar niveles de tensión y conflictividad. Razón de ello observamos un claro incumplimiento de la ley que debilita la institucionalidad y autonomía estatal por lo cual el territorio en cuestión no logra estar resguardado por el Estado que deciden no intervenir, ya que otros actores subestatales ya han consolidado una autonomía relativa. Por ejemplo, estos actores logran desafiar a las decisiones formales y normativas del Estado y que generan una oposición sumamente articulada y

fijada por un único objetivo que condiciona las relaciones con la sociedad en particular (Eaton, 2012; Holland, 2016; Slater & Kim, 2015).

Más allá de la complejidad que pueden presentar algunos actores subestatales, una de las razones que desencadenan en un desafío al Estado dentro de un territorio es porque no se ha llevado un proceso efectivo de descentralización. Parte de esta poca comunicación con los distintos niveles dentro de un Estado unitario y descentralizador como el Perú infiere en que las fronteras fueron una cuestión solamente normativa y jurídica en el plano internacional sin tener conocimiento concreto de lo que sucedía en esos espacios interrelacionados. Ante esta realidad, el desarrollo fronterizo funciona a partir de “un proceso de incorporación de fronteras al patrimonio activo del país, mediante iniciativas nacionales llevadas a cabo por entidades públicas y privadas, orientadas a objetivos y estrategias integrales de desarrollo de manera sostenida” (Oliveros, citado en Cuti, 2014).

Este último punto teórico se perfila cercanamente con la propuesta de la investigación, ya que sirve de entrada para la explicación de la hipótesis. Evidentemente, en el caso peruano ha estado últimamente notificado por las dinámicas complejas en la frontera y que se reflejan en el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras del Perú (CNDF), un intento iniciado por el Estado y presidido por la Cancillería en el 2001 para visualizar los problemas existentes en las fronteras en conjunto con los gobiernos regionales y locales. No obstante, los acuerdos realizados pasan a la necesidad de asociación o vínculo con otras instituciones en el plano de que la cooperación, y que reflejan resultados esporádicos con una visión a corto y mediano plazo en su implementación; por ello, la cooperación interinstitucional funciona como medio clave para simplificar la necesidad de la acción conjunta que una institución no posee que constriñe la implementación del modelo institucional, y con la ayuda de otro mecanismo institucional experto en una materia trae en consecuencia un proceso inclusivo de participación y debate que puede ir de la mano de un proceso de toma de decisiones que conduzca a unos resultados que aglutinen el mayor apoyo posible.

2. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La implicancia de un desempeño adecuado y efectivo de las políticas de gestión y desarrollo fronterizo referentes ante las amenazas del contrabando y narcotráfico en la frontera Perú-Chile (variable dependiente) puede ser explicada por la coordinación y articulación de grupos multisectoriales liderados por los mecanismos de cooperación bilateral estatales en conjunto con los gobiernos regionales y sus organismos de su jurisdicción y competencias (variable independiente). Este análisis comparado permite visibilizar y explicar cómo ha sido efectuada la política fronteriza en relación con dichos temas de seguridad vecinal, y analizar los motivos por los cuales los resultados varían drásticamente qué correlación sostiene con la hipótesis planteada, y diferenciar las acciones que se realizaron en la implementación de esta política fronteriza. La solución tentativa se clasifica en dos procesos distintos en las políticas de desarrollo e integración fronteriza en la lucha contra el contrabando y narcotráfico que presentan resultados distintos.

Como en el caso del narcotráfico, el ente principal bilateral que se encarga de delinear y programar los encuentros y acuerdos de las acciones conjuntas de ambos Estados es el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), ya que, además de ser el primer mecanismo institucional entre ambos Estados desde 1999, su objetivo primordial se concentra en el tratamiento de diversos temas de interés común en la zona fronteriza, el cual tiene como efecto la promoción del desarrollo y la completa integración de la frontera (Bernal & Rocchetti, 2017). El impacto que presenta este comité es vital para la sostenibilidad y funcionamiento de la relación bilateral; muestra de ello se observa por las reuniones ininterrumpidas en las regiones fronterizas de Tacna y Arica y Parinacota en la cual participan altos miembros del cuerpo de la Cancillería de ambos Estados, como también las autoridades de las regiones fronterizas. Concretamente, en materias contra el contrabando y transacciones comerciales ilícitas, la Comisión Aduanera Binacional es el grupo especializado encargado en los temas normativos y logísticos de las aduanas en la frontera, y que tiene como antecedente con la firma del Protocolo Bilateral de Cooperación

y Asistencia Mutua en Materias Aduaneras con el fin del intercambio de información y colaboración para la prevención e investigación en la requisitoria de productos ilícitos (Novak & Namihas, 2014, p. 57).

Sin embargo, las acciones realizadas han estado limitadas por diversos motivos y condiciones que no lograron despegar las políticas implementadas en la frontera; adicionalmente, la Comisión Aduanera Binacional recién en el 2010 celebró su segunda reunión de las autoridades aduaneras y que evidencia la debilidad y falta de organización a nivel institucional. Pero, en general, cabe destacar que los esfuerzos realizados por ambas partes, sobre todo incentivado por la política exterior peruana en la promoción y gestación del desarrollo económico en las regiones fronterizas, son medidas que tienen valor y credibilidad en la exploración de estas dinámicas compleja, pero que han friccionado con los vínculos entre el Gobierno Regional de Tacna y la sociedad civil.

Gran parte del problema radica en el funcionamiento de la Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA). Este espacio de acopio comercial concentra los flujos económicos y comerciales que pasan por la región, y otorga una serie de beneficios tributarios y aduaneros (libre de impuestos y desarrollo de industrias en el interior de la región) para que las empresas desarrollen competencias y actividades de diversas índoles para luego ser exportados hacia el extranjero (Dammert et al., 2017; Dilla & Álvarez, 2018). La creación de ZOFRATACNA surge en el 2002 y toma como modelo la contraparte chilena que se ubica a 300 kilómetros de Arica que es la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) que opera desde mediados del siglo pasado y que mantiene hasta ahora una importancia singular en las importaciones que presenta ZOFRATACNA que tiene el mercado peruano como destino primario. Sin embargo, este lugar de abastecimiento compila también al favorecimiento de los comerciantes minoristas de la región, y que genera un efecto contradictorio que da paso a la fomentación de la informalidad. Medida de ello se optó, con el rápido crecimiento del contrabando, en “la reducción de aranceles de 12% al 4% a 1390 partidas que incluían productos como aceite, papel, medicamentos, plásticos, entre otros”, y que gracias a la

preocupación y capacidad de agencia del sector empresarial forzó en la creación de un nuevo marco legal -la Ley de Delitos Aduaneros- para la reducción de aranceles y en emplear acciones severas en mayores penas carcelarias a los contrabandistas en conjunto con las fuerzas del orden como la Policía e inclusive las Fuerzas Armadas (Dammert et al., 2017, p. 117).

La severidad y altos grados de control en puestos de control fronterizo Santa Rosa – Chacalluta no evidenciaron una política efectiva en el decrecimiento del contrabando. Ello recae en la baja coordinación con el Gobierno Regional de Tacna, que a su vez se encuentra sujeto por una sólida estructura de comerciantes informales que de manera colectiva imponen resistencia ante estos cambios que desea implementar el Estado. Peña (2019) describe una situación que usualmente se da en la zona fronteriza que evidencia la ausencia de cuerpo estatal por lo que desencadena en batallas campales en donde hay mucho en juego: tanto los pamperos que trasladan mercadería ilegal en las fronteras a través del método “hormiga” están a merced de cualquier cuerpo de patrulla de la aduana peruana en el cual puede ocurrir una acción ventajosa para las autoridades decomisando los productos del contrabando y/o puede resultar de manera adversa, en el cual la intervención estatal no es suficiente para poder detenerlos debido a la movilidad de apoyo que presentan estos pamperos que usan la violencia para impedir la incautación aduanera e inclusive logren arreglar a través de sobornos a las autoridades para el tránsito libre de la mercadería. Similarmente, el Gobierno de Tacna poco ha realizado para lograr frenar el contrabando, y, de lo contrario, de una manera ha permitido seguir dicha actividad como se observa en la ordenanza regional, dictada en el 2007, que contradice la Ley 28514 -que señala la prohibición de ingreso de ropa y calzado de segundo mano- en el sentido de que si bien no está apto el ingreso de dicha mercadería, la comercialización de estos productos que pasan el control fronterizo está completamente permitido su venta a pesar de los intentos de derogación y oposición por parte del Gobierno Central y los gremios empresariales (Peña, 2009).

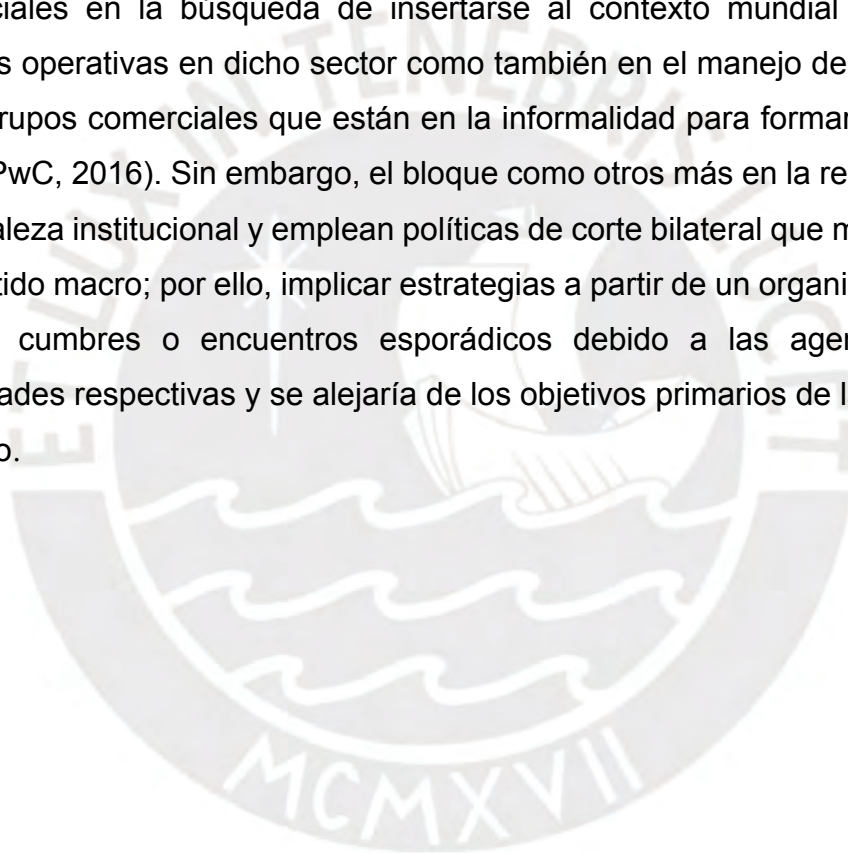
Por su parte, la lucha contra el contrabando ha sido uno de los focos principales para tratar en los foros bilaterales y representan una pérdida significativa para ambas economías. A pesar de contar con claridad y orden las tres rúbricas en los acuerdos pactados se necesita ir más a fondo ya que a diferencia de las organizaciones involucradas en el tráfico ilícito de drogas, las organizaciones que practican el contrabando cuentan con estrategias bien diversificadas que evitan las detenciones y el traspaso ágil del control fronterizo que viene aconteciendo en las pampas fronterizas (Novak & Namihás, 2014, p. 225). Por ello, la implementación de acuerdos de índole judicial para el fortalecimiento en su lucha significa un gran avance para la posibilidad de concretar políticas fronterizas. Según Novak & Namihás, la complementación de estos mecanismos produciría una mayor supervisión y fiscalización por parte de las autoridades regionales: la creación de niveles de cooperación entre los ministerios públicos y autoridades judiciales de ambos países presenta un rasgo articulador para la agilización en el procesamiento y sanción de las mafias dedicadas al contrabando (2014, p. 225).

Una muestra para evidenciar el sólido avance en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas se sitúa en el 2010 cuando se estableció un Proyecto de Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Policía Nacional del Perú y las Policías de Chile guiadas por la Comisión Mixta de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; esto brinda además de la asistencia jurídica y fiscalizadora también la firma de un Memorándum de Entendimiento entre la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú y la Unidad de Análisis Financiero de Chile, destinado a la prevención, investigación y procesamiento de los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo y delitos conexos¹. El ejemplo citado es una clara evidencia de que este aspecto de la cooperación resulta en un elemento complementario y eficaz para las políticas de seguridad y defensa, y que necesita la implementación en la lucha contra el contrabando que, si bien

¹ Acuerdo adoptado por la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial y Judicial de la Comisión de Facilitación Fronteriza, en la décimo primera reunión del Comité de Frontera. Véase el acta de Arica de 25 de noviembre de 2010.

no ha incidido en altos indicadores de esta materia, aún consiste en un problema que no ha sido del todo bien arreglado.

La elección de esta hipótesis está sujeta a diversas respuestas tentativas que pueden dar otro punto de vista una explicación al tema tratado. Una hipótesis alternativa figura alrededor de las organizaciones regionales en la región, principalmente a través de la Alianza del Pacífico que ambos Estados son pertenecientes. El bloque regional opera bajo fundamentos económicos-comerciales en la búsqueda de insertarse al contexto mundial a través de mejoras operativas en dicho sector como también en el manejo de las Pymes y otros grupos comerciales que están en la informalidad para formar cadenas de valor (PwC, 2016). Sin embargo, el bloque como otros más en la región carecen de fortaleza institucional y emplean políticas de corte bilateral que multilateral en un sentido macro; por ello, implicar estrategias a partir de un organismo regional implica cumbres o encuentros esporádicos debido a las agendas de las autoridades respectivas y se alejaría de los objetivos primarios de la Alianza del Pacífico.



3. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La metodología empleada para esta investigación incluye un tipo de diseño descriptivo u observable que implica en la recolección de información, a través de fuentes bibliográficas y secundarias –acuerdos y actas bilaterales relacionadas a los foros realizados de los mecanismos institucionales y gobiernos regionales, noticias de prensa, etc.-; y entrevistas a académicos en la materia de las Relaciones Internacionales y de los mercados ilegales en el Perú, así como funcionarios que operan en Cancillería y otras entidades pertenecientes al Estado (Policía Nacional del Perú, supervisores en el control fronterizo, etc.) y a la sociedad civil que percibe cercanamente estos fenómenos alrededor de las regiones fronterizas.

La elección del caso de estudio elegido (mecanismos institucionales de cooperación bilateral) se adhiere a las herramientas impuestas del institucionalismo neoliberal por Robert Keohane (1993) en el funcionamiento de los dispositivos de cooperación bilateral para el afrontamiento de políticas de gestión fronteriza. Si bien la teoría aporta en instituciones regionales que evidencian una política multilateral, esto también puede servir en el plano bilateral en el sentido en el cual cómo el grado de institucionalización interna de los mecanismos afectan en el manejo de las acciones conjuntas a nivel multidisciplinario con el Gobierno Regional de Tacna y las autoridades que operan en el conjunto en el plano judicial y jurídico.

Entonces, la naturaleza e índole de la asociación institucional de la teoría se consolida bajo el rol que cumplen las instituciones en la coordinación y planificación de políticas a nivel bilateral se concentrará en el uso del marco teórico referido en la investigación, principalmente la perspectiva neoliberal institucional en las siguientes variables e indicadores: (1) el grado y nivel interinstitucional con otros mecanismos de cooperación bilateral; (2) su relación con las instituciones circundantes en las regiones fronterizas (Gobiernos regionales, fiscalías, policía nacional, etc.); (3) los acuerdos y convenios institucionales que constituyen las bases y lineamientos de las acciones realizadas para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y contrabando; (4) los

niveles de autonomía y capacidad que presentan estos mecanismos bilaterales para la toma de decisiones, y el proceso de negociación y deliberación en la formulación de las políticas fronterizas; y, (5) los indicadores que concentran la rentabilidad de estas actividades ilícitas en relación con las pérdidas para la economía regional y nacional.

Para detallar el proceso que se realizará la metodología de la investigación basado en un seguimiento de análisis no exhaustivo que contiene rasgos cualitativos en el proceso y reconstrucción de las políticas fronterizas que se implementaron en la lucha contra el contrabando y narcotráfico, y así encontrar inferencias causales en el cual no se ha logrado efectuar un sólido nivel de coordinación y articulación con las entidades subregionales y las dinámicas internas que se realizan en las regiones fronterizas. En otras palabras, la metodología es direccionada a través del “process tracing” a partir de los indicadores mencionados en el párrafo anterior, y su importancia radica en que aporta al análisis de la veracidad del procedimiento, el entorno y secuencias de sucesos y eventos del caso estudiado para evidenciar y profundizar la hipótesis señalada en relación con los mecanismos causales para su completa explicación (Bennett & Checkel, 2015, p. 7).

Para operacionalizar el caso de estudio y demostrar la hipótesis los métodos de recojo de información empírica se resumen en los siguientes puntos: la contabilización de noticias relacionadas a las actividades ilícitas que se producen en la frontera desde el 2007 al 2014 de acuerdo a la evidencia recopilada por la estimación de la Sunat y DEVIDA en los medios nacionales como El Comercio, La República y Diario Correo, y en portales regionales como Diario Caplina y La Estrella de Arica. La idea de este recurso implica no solamente la descripción de las noticias ocurridas de las actividades ilegales, sino en el sentido de cómo los medios de comunicación ponen en agenda esta problemática para luego ser tratada en los espacios de cooperación bilateral.

Seguidamente, el siguiente paso se centra alrededor de las entrevistas de los actores que están involucrados en el estudio de investigación. Entre ellos, la formulación de la entrevista se desarrolla a partir de actores que estén

vinculados tanto a nivel de política exterior (Cancillería), de las autoridades regionales, y por último de los actores sociales en cuestión tal como se observa en la Tabla 1 con los respectivos agentes que poseen importancia en el tema.

Tabla 1. Lista de entrevistas semiestructuradas

Mecanismos de Cooperación Bilateral Perú – Chile	Agentes en los Gobiernos Regionales
Luis Hernández Ortiz (Director de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza)	Reginaldo Flores Arias (Jefe de Unidad de Pasos Fronterizos – Control Fronterizo Santa Rosa)
Rafael García Melgar (SUNAT)	Edgar Gil Villalobos (Jefe de la Región Policial de Tacna)
Pedro Moreno Gómez (Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas – DEVIDA)	Miguel Ángel Yengle Ypanaque (Intendencia Regional Tacna – SUNAT)
Zósimo Morillo (Director de la Oficina Desconcertada de Cancillería en Tacna)	Hugo Ordoñez Salazar (Gobernador Regional de Tacna, 2007 – 2010)
Gustavo Díaz (Cónsul General de Chile en Tacna)	Tito Chocano Olivera (Gobernador Regional de Tacna, 2011 – 2014)
Ítalo Acha (Cónsul General de Perú en Arica)	Julio Durand Bravo (Jefe del Área de Fiscalización de la Zona Franca de Tacna)
Carlos Anderson (Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN)	Miguel Velásquez Cabrera (Fiscal Provincial Especializada en Delitos de Tráfico Ilícitos de Drogas – Sede Tacna)
Alejandro Ortiz Gasco (Director de Asuntos Bilaterales – Ministerio de Defensa)	Rodolfo de Amat Loza (Fiscal Provincial de Prevención del Delito de Tacna)
Juan del Campo (Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza – CONADIF)	

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, la cooperación bilateral entre el Perú y Chile en materia de la lucha contra las amenazas no tradicionales como el contrabando y el narcotráfico en la zona fronteriza deja como principales conclusiones los siguientes enunciados:

1. La cooperación bilateral entre las instancias peruanas y chilenas a través de los mecanismos de cooperación determina un método interesante e idóneo para la solución de estos problemas. Cada mecanismo cuenta con un enfoque distinto de la relación bilateral, y ello permite que las acciones bilaterales sean ágiles y efectivas.
2. Si bien hay mecanismos de cooperación especializados, al constituir un problema fronterizo, el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo cuenta con un importante rol al momento de pautar la agenda bilateral. Dicho espacio es un foro de participación bilateral en donde autoridades centrales y subnacionales, como de la sociedad civil de ambos países, se reúnen y programan una serie de acuerdos y políticas fronterizas.
3. No solamente el contrabando y el narcotráfico se posicionan como las principales actividades ilícitas en la frontera peruano-chilena, la aparición de otros problemas como el tráfico ilícito de migrantes toma mayor consideración como otra modalidad en donde el crimen organizado gana mayor relevancia.
4. Finalmente, el accionar bilateral frente a estos temas aún se puede observar como un moderado avance. No obstante, existen otros aspectos como la integración social y comercial de Tacna y Arica que aún falta concretar más para la integración fronteriza.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, V. (1985). *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*. Berkeley, University of California Press.
- Alcalde, J. (Ed.). (2015). *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI): Konrad Adenauer Stiftung.
- Arancibia, R., Sánchez, M., Montoya, J., & Gutiérrez, C. (2012). *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad*. Konrad Adenauer Stiftung; Instituto de Estudios Internacionales; Universidad de Chile.
- Bennet, A., & Checkel, J. (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*. New York: Cambridge University Press.
- Berganza, I., & Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique*. Lima: UARM.
- Bernal, J., & Rocchetti, L. (2017). Evaluación del impacto de la gestión del “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile” como entidad articuladora de la relación fronteriza. *Iberoamerican Business Journal*, 1(1), 4-28.
- Bijsterbosch, E. (2007). *Peruvian Cross Border Commuters in the Chilean-Peruvian Border Region* (Tesis de maestría inédita). Radboud University Nijmegen.
- Carrión, F. (Ed.) (2013). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI).
- Chavarría, C., Casquero, C., & Martínez, D. (2012). Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial. *Espacio y Desarrollo*, (24), 75-88.
- Chávez, A., Aguilar, C., & Tirina, P. (2005). *Pensando la Amazonía desde Pando. El MAP, una iniciativa trinacional de desarrollo*. La Paz: Fundación PIEB.
- Chiarella, R. (2005). ¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari – Assis Brasil – Bolpebra. *Espacio y Desarrollo*, (17), 69-88.
- Cuti, L. (2013). *La articulación de la política de desarrollo fronterizo en el relacionamiento de los gobiernos regionales y los gobiernos locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú – Brasil durante la última década (2001-2011)* (Tesis de maestría). Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5137>

- Dammert, M., Bensús, V., Sarmiento, K., & Prieto, G. (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú: FLACSO: IDRC-CDRI, 2017.
- Dilla, H., & Álvarez, C. (2018). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú. *Estudios Fronterizos*, 19, e009.
- Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits. *Revista de Ciencia Política*, 3(32), 643-657.
- Franko, K., & Borsworth, M. (2013). *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- González-Aréchiga, B., & Ramírez, J. C. (1990). Definición de la Región Fronteriza. *Estudios Sociológicos*, 8(23), 239-270.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Hänggi, H., & Rüländ, J. *Interregionalism and international relations*. Routledge, London, New York.
- Hevilla, M. (1998). El Estudio de la Frontera en América. Una aproximación bibliográfica. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, (125), 1-12
- Holland, A. (2016). Forbearance. *American Political Science Association*, 2(110), 232-246.
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. En R. Keohane (Ed.), *Instituciones internacionales y poder estatal* (pp. 13-37). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press. Center for International Affairs.
- López, N., & Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (111), 79-104.
- Meza, N. (2011). *Espacios regionales fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo e integración fronteriza*. Palibrio.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012). *Difusión del trabajo que realiza el Perú en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza* [Folleto]. Recuperado de [http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20\(29MAY12\).pdf](http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20(29MAY12).pdf)
- Novak, F., & Namihas, S. (2014). *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos: amenazas no tradicionales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI): Konrad Adenauer Stiftung.

Olivares, J. (2013). *Tacna y Arica en la encrucijada de la historia*. Tacna, Perú: Caja Municipal Tacna.

Oliveros, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Lima: CAN.

Peña, C. (2009, agosto 27). Vida al límite en la frontera con Perú (I): El incontenible flujo del contrabando hormiga. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2009/08/27/vida-al-limite-en-la-fronteracon-peru-i-el-incontenible-flujo-del-contrabando-hormiga/>

Peña, C. (2009, septiembre 3). Vida al límite en la frontera con Perú (II): Las rutas de la droga entre Tacna y Arica. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2009/09/03/vida-al-limite-en-la-fronteracon-peru-ii-las-rutas-de-la-droga-entre-tacna-y-arica/>

PWC (2016). *El futuro de la Alianza del Pacífico: Integración para un crecimiento productivo* [Documento en línea]. Recuperado de <https://www.pwc.pe/es/publicaciones/assets/futuro-alianza-pacifico.pdf>

Ranfla, A. (1984). Frontera Política y Espacio Fronterizo. *Estudios Fronterizos*, 1(4-5), 47-68.

Renard, P. (1992). Population et frontières: problématiques et méthodes". *Espace Populations Societes*, (2), 167-184

Rivera, F. (Ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO y Ministerio de Cultura.

Sánchez de Rojas, E (2016). Las fronteras "porosas" de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (39), 264-287.

Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia, 3(1), 24-44.

Sparke, M. (2006). A neoliberal nexus: Economy, security and the biopolitics of citizenship on the border. *Political Geography*, 25(2), 151-180.

Sunat (2017). Informe N 34-2018-SUNAT/1V3000. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/estimacion_contrabando_2017.pdf

Tapia, M. (2016). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate. *Estudios Fronterizos*, 18(37), 61-80.

Troncoso, V. (2017). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la Triple Frontera. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (12), 103-130.

Ullman, E. (1956). The Role of Transportation and the Bases for Interactions. En W.L. Thomas (ed.), *Man's role in changing the face of the Earth* (pp. 862-882). Chicago: University of Chicago Press.

Ullman, E. (1980). *Geography as Spatial Interaction*. Seattle: University of Washington Press.

Zevallos, N., & Mujica, J. (2015). Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú. *Debates en Sociología*, (38), 5-28.

