

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**
Escuela de Posgrado



**CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF),
UN MECANISMO DE COOPERACIÓN BILATERAL EN LA
FRONTERA PERÚ – BOLIVIA**

Tesis para obtener el grado académico de Magistra en Ciencia Política y
Relaciones Internacionales con mención en Relaciones Internacionales
que presenta:

Flor De María Rodríguez Mamani

Asesora:

Sofía Isabel Vizcarra Castillo

Lima, 2022

RESUMEN

El fin primario que persigue este trabajo de investigación es el de contribuir al estudio de las relaciones internacionales y al diálogo sobre el desarrollo del proceso de integración y cooperación a nivel bilateral entre Perú y Bolivia. Este estudio pretende, además, presentar un aporte en el campo que ayude en la profundización y la mejor comprensión sobre las relaciones que se han venido desarrollando entre ambos países pertenecientes a la región andina. Para lograrlo, la investigación se vale de un análisis enfocado en una institución binacional fronteriza cuya administración es compartida por Perú y Bolivia, es decir, el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero. Y es que, la posibilidad de estudio a una institución como el CEBAF, para enmarcar y entender ciertos fenómenos que se vienen desarrollando dentro del proceso de integración andina, especialmente en el caso peruano-boliviano, ayuda a conocer el estado actual de las relaciones bilaterales entre ambos países.

A lo largo de este escrito se pretende, además, dar respuesta la hipótesis planteada que va en línea con el objetivo principal, este es el de determinar si el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero funciona como un mecanismo institucional que potencia y dinamiza las relaciones de cooperación bilateral e integración fronteriza entre Perú y Bolivia. Con tal fin, se presenta e introduce al lector al estudio del CEBAF Desaguadero a nivel institucional para su posterior caracterización como mecanismo, las amenazas que enfrenta la institución y las respuestas que este da hacia estas. Todo con el fin de determinar si su funcionamiento como mecanismo sirve para potenciar y dinamizar las relaciones bilaterales entre Perú y Bolivia.

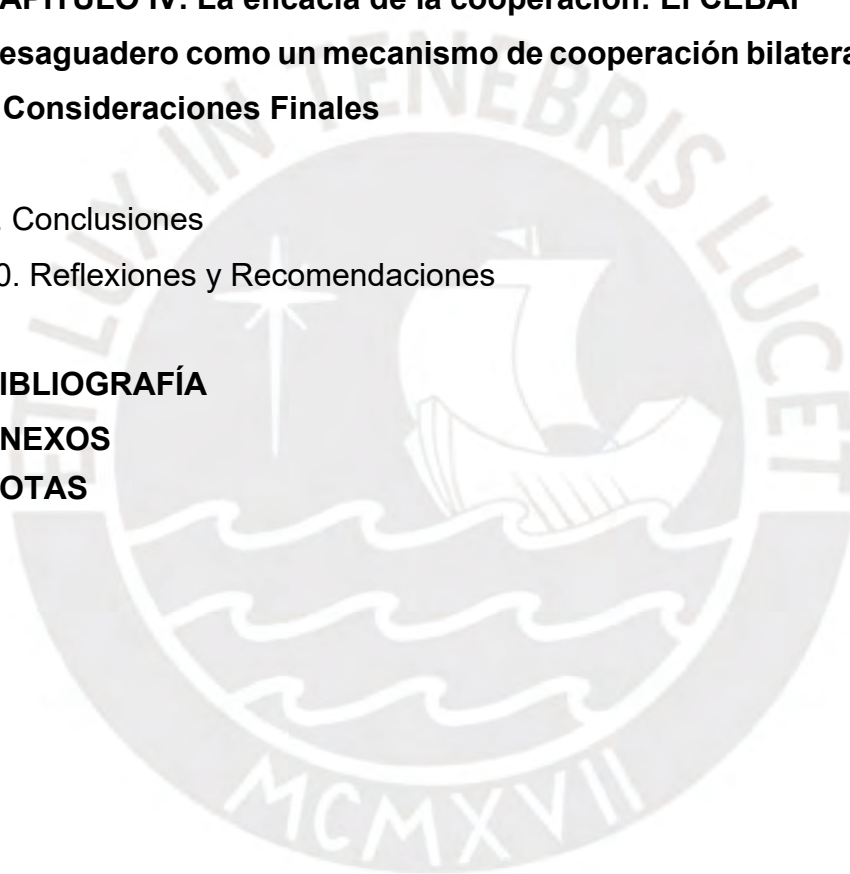
Palabras Clave: CEBAF Desaguadero – Perú – Bolivia – Integración Andina – Cooperación Bilateral – Mecanismo de Cooperación – Neomecanicismo – Redes Transgubernamentales.

ÍNDICE

RESUMEN	ii
ÍNDICE	iii
INTRODUCCIÓN	1
I. CAPÍTULO I: Punto de partida teórico-conceptual	8
1. Marco Teórico – Conceptual	8
1.1 La Integración Andina: El rol de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)	8
1.2 Las relaciones fronterizas en el contexto de la Integración Andina: Las Redes Transgubernamentales	9
1.3 El Transgubernamentalismo en la Integración Andina: El caso de la relaciones Peruano – Bolivianas	11
1.4 El Regionalismo y la Interdependencia Compleja	14
1.5 Las Redes Transgubernamentales en la Gobernanza y la Integración Andina	15
1.6 El Transgubernamentalismo y la Cooperación	16
2. Estado del Arte: Antecedentes e Investigaciones	18
2.1 Gobernanza Regional en América Latina	18
2.2 El Transgubernamentalismo en América Latina	20
2.3 Sobre la Cooperación Bilateral en América Latina	21
2.4 Seguridad y Amenazas Transfronterizas	23
2.5 La efectividad institucional en Organizaciones Internacionales	26
II. CAPÍTULO II: Sobre el CEBAF y las relaciones peruano – bolivianas en la Comunidad Andina	29
3. Breve paseo por las Relaciones Bilaterales hasta la instalación del CEBAF Desaguadero	29

3.1	Perú y Bolivia: Construcción de sus relaciones contemporáneas previos al arribo del CEBAF Desaguadero	29
3.2	El acuerdo en la Comunidad Andina de Naciones como punto de partida del CEBAF Desaguadero	31
3.3	Sobre el Acuerdo Especifico Perú – Bolivia para el CEBAF Desaguadero	35
3.4	La Inauguración y puesta en marcha del CEBAF Desaguadero	36
3.5	La finalidad del CEBAF y los objetivos de la institución	37
3.6	Evolución y construcción del CEBAF Desaguadero: Las Reuniones Oficiales de la Junta de Administradores	38
4.	CEBAF Desaguadero: Caracterización como mecanismo institucional potenciador de las relaciones peruano-Bolivianas	40
4.1	Caracterización del CEBAF como mecanismo institucional	41
4.1.1	El CEBAF como un Mecanismo Causal	43
III.	CAPÍTULO III: CEBAF Desaguadero: Un Mecanismo de Integración Abierta con libre mercado	45
5.	El Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero: Una institución de integración y cooperación bilateral de Perú y Bolivia	45
5.1	Las Redes Transgubernamentales en la práctica, el caso peruano-boliviano	45
6.	Las amenazas transfronterizas	49
6.1	La frontera y el contrabando comercio informal	51
6.2	El control de frontera y los factores socioculturales	54
7.	La efectividad organizacional del CEBAF	55
7.1	Indicadores de la efectividad organizacional en el CEBAF Desaguadero	56
7.1.1	Eficacia Organizacional	57

7.1.2 Eficiencia Organizacional	58
7.2 La Efectividad como suma de la Eficacia y Eficiencia	59
7.3 El CEBAF Desaguadero, un mecanismo efectivo de cooperación bilateral	61
8. Otros elementos que influyen en el CEBAF como mecanismo de Integración Bilateral	68
8.1 Amenazas y limitaciones que enfrenta el CEBAF Desaguadero y limitan el proceso de Integración Bilateral	68
IV. CAPÍTULO IV: La eficacia de la cooperación: El CEBAF Desaguadero como un mecanismo de cooperación bilateral – Consideraciones Finales	71
9. Conclusiones	71
10. Reflexiones y Recomendaciones	74
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	91
NOTAS	95



INTRODUCCIÓN

La importancia de un desarrollo articulado en el eje de la región andina ha ido incrementando su peso en las últimas décadas debido, en gran parte, a la exigencia globalizadora y el surgimiento de potencias en bloques regionales como actores globales que representan, para los países andinos, un esfuerzo integral de cooperación. Este contexto actual, de interdependencia en las relaciones transnacionales y transfronterizas, permite el vislumbre del complejo escenario internacional que se va construyendo día a día. Es así que, con la creciente necesidad de integración para ganar peso en un mundo cada vez más competitivo, se han desarrollado respuestas diversas¹ que incluyen actividades y puesta en marcha de diferentes acciones en pro de lograr un desarrollo integral de toda la región mediante iniciativas gubernamentales y supranacionales que persiguen diversos objetivos para impulsar y potenciar las características de dichos territorios y al mismo tiempo fortalecer los procesos de integración² entre países vecinos que les permita ser partícipes en este nuevo desarrollo de un régimen cada vez más globalizado.

Desde el arribo inicial del regionalismo contemporáneo³ al continente latinoamericano, han existido variedad de intentos de consolidación de iniciativas de integración en la región. De entre todos estos proyectos de integración, me gustaría resaltar el de la Comunidad Andina (CAN) que surgió en 1996 como sustituto del Pacto Andino, cuyo recorrido ha sido largo desde su aparición, y, además, desde el 2013⁴ ha iniciado un proceso de renovación de sus objetivos para mejorar su actuación en general.

Así, en una búsqueda constante para potenciar esta cooperación regionalizada se llevó a cabo la octava reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, el 22 de junio del 2001 en Valencia (Venezuela), para determinar el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) para complementar la labor de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) mediante la firma de la Decisión 502 como parte del plan de trabajo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Se entiende por tanto, siendo Bolivia el país con el que Perú comparte la más extensa frontera territorial y lacustre, que la ciudad de Desaguadero el sitio por donde más personas, comercio – formal e informal – y turismo fluyen a diario entre ambos países, la fundación de organismos de cooperación Bilateral siguiendo la premisa de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que ha considerado el paso de Frontera Desaguadero como el más importante para el comercio peruano – boliviano además de una experiencia piloto de las cinco existentes para la modernización del Transito Aduanero Internacional.

Respecto a lo escrito líneas arribas, me gustaría resaltar que durante el proceso de revisión bibliográfica a lo largo de la realización de este proyecto de investigación se hace evidente el déficit de estudios orientados al campo de mecanismos de cooperación en materia de integración regional bajo el concepto teórico del transgubernamentalismo, no solo entre Perú y Bolivia sino también a nivel regional. Hasta la fecha, los académicos del habla hispana han dedicado relativamente poca atención a la explicación de fenómenos como por ejemplo la reciente implementación y puesta en marcha de un CEBAF en la frontera de Perú y Bolivia en el 2018 (tal vez debido a la novedad que rodea al tema en cuestión) bajo la mirada de la potenciación de la cooperación mediante el uso de instituciones bilaterales como mecanismo para lograr tal objetivo.

Además, el presente trabajo de investigación representa, por tanto, un aporte al diálogo sobre la integración y cooperación a nivel bilateral entre Perú y Bolivia. Particularmente, me parece como muy interesante la posibilidad de ofrecer una propuesta de estudio a una institución como el CEBAF para enmarcar y entender ciertos fenómenos que se vienen desarrollando dentro del proceso de integración andina, en este caso especialmente enfocado en las relaciones bilateral peruano-bolivianas. Y es que, a mi punto de vista con la aparición y nacimiento de instituciones y organismos proliferantes en la región, estos paradigmas que presento a lo largo de este escrito, ayudaran en un futuro a un mejor establecimiento de un parámetro teórico conceptual⁵, trabajado extensamente en la literatura de habla inglesa concerniente al estudio de las Relaciones Internacionales, que ayude a explicar el cómo esta realidad sucede en estos países andinos y por tanto entender mejor el fenómeno que se

viene desarrollando en la zona de frontera compartida por Perú y Bolivia.

Es así que está justificado el interés por establecer la efectividad del funcionamiento del CEBAF como nuevo mecanismo de cooperación bilateral (a partir de la inauguración oficial y puesta en marcha del organismo) para la dinamización y potenciación de las relaciones entre Perú y Bolivia en el control integrado y estandarizado del tránsito vehicular, migratorio y aduanero comercial para la formalización de las zonas de frontera además de la lucha y esfuerzo compartido de ambos países miembros de la Comunidad Andina de Naciones frente a las amenazas y retos transfronterizos compartidos en materia de cooperación bilateral y que con sus efectos amenazan la efectividad del organismo de cooperación bilateral CEBAF.

Con esto en mente, el objetivo principal a lo largo de la realización de este proyecto de investigación es encargarme de *Determinar si el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero funciona como mecanismo institucional potenciador y dinamizador de las relaciones de cooperación bilateral e integración fronteriza en la frontera de Desaguadero entre Perú y Bolivia*. Para lograrlo, me centraré principalmente en un análisis integral de los resultados (ya sean estos positivos o negativos) desde la puesta en marcha del CEBAF Desaguadero en la frontera Perú – Bolivia e inicio de su funcionamiento oficial en el año 2018. Adicionalmente propongo como complemento y soporte de este objetivo general una serie de objetivos específicos explicados a continuación:

El primer objetivo específico se centra en la *Caracterización del Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero para entenderlo como mecanismo formal de cooperación bilateral e integración fronteriza* identificando sus características principales, normativa y área de interés que lo caracteriza como tal. Además de presentar brevemente el funcionamiento del día a día de la institución en sí con la unificación de procesos a nivel bilateral (estos procesos como consecuencia de la caracterización del CEBAF como mecanismo de cooperación bilateral), pasando por una breve revisión histórica desde el acuerdo que firmaron Perú y Bolivia como miembros de la Comunidad Andina de

Naciones para fomentar la integración regional y la cooperación a nivel bilateral hasta la puesta en funcionamiento y desarrollo de actividades en la actualidad.

En el segundo objetivo específico busco *Identificar las principales amenazas transnacionales que enfrenta el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero* y las respuestas dadas para combatir estas amenazas desde su puesta en marcha, será necesario observar el alcance y el enfoque de estas; asimismo, hacer un balance entre estas me ayudará a determinar el grado de positividad o negatividad del entorno en la institución a diversos grados. Con la identificación y observación de estas amenazas y las respuestas, será posible también hacer una breve enumeración de las innovaciones en seguridad que nacen a partir de este proceso de integración y cooperación bilateral.

Finalmente, el tercer y último objetivo específico se centra en la *Examinación de la efectividad del funcionamiento del Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero como mecanismo de cooperación bilateral* en la frontera Perú – Bolivia a partir del inicio de funcionamiento. Ahora, para lograr comprender esta efectividad relativa al funcionamiento del CEBAF es necesario entenderla desde el punto de vista de la teoría organizacional en la cual, de acuerdo a Quiroz (2006), la efectividad vendría siendo el resultado de la eficacia y la eficiencia, siendo estos términos, además, el complemento el uno del otro. La 'eficacia' es aquella "que mide o determina el grado en el que se alcanzan los objetivos y metas (...) en un periodo determinado de tiempo" (Fernández, 2000, p. 260) y la 'eficiencia'⁶ es la "relación entre el resultado y los recursos utilizados" (ISO 9000, 2015), este resultado descrito por la ISO 9000, en su versión de 2015, se refiere a los objetivos y/o metas alcanzados.

Por lo tanto, la 'efectividad', al ser suma de la eficacia y la eficiencia, constituye la relación entre los objetivos inicialmente planteados (eficacia) y los resultados finalmente obtenidos, ya sean estos esperados o no, y la utilización de los recursos destinados a los mismos (eficiencia). Ahora bien, para hacer la efectividad algo 'medible', me apoyo en lo propuesto por Cohen y Franco (1993): Para analizar la efectividad es necesario hacer una valoración de todos aquellos procedimientos que suponen un condicionamiento en los objetivos alcanzados y

los resultados obtenidos además de la relación existente entre estos dos, se toma también en consideración la utilización de los recursos destinados. A partir de allí es posible determinar si la evaluación entre estos resultados finales (comparados con el estado inicial), suponen una valoración positiva o negativa de los procesos, desde los primeros hasta los últimos (Fernández, 2000).

Dicho de manera más sencilla, para lograr alcanzar estas metas en conjunto me encargare primero, de entender a la CEBAF en su *core* para extraer aquellos objetivos institucionales a ser alcanzados que fueron planteados *por* y son compartidos diariamente en el funcionamiento de la entidad para saber si este mecanismo de cooperación resulta efectivo (como suma de eficacia y eficiencia) desde su inicio de funciones. Seguidamente presentare una serie observaciones directas en el proceso diario de funcionamiento de la institución para extrapolar aquellas amenazas transfronterizas y respuestas dadas por el CEBAF. Finalmente, mediante la realización de encuestas y entrevistas a los expertos en área y funcionarios respectivos, determinare si se cumplieron o no los objetivos perseguidos por la institución.

Así, que a través del uso de instrumentos de observación, comparación de los elementos extraídos -ya mencionados líneas arriba- y la efectividad como una medida me será posible reconocer si los resultados son los esperados a partir de la delimitación de los objetivos que tienen por estipulados en el CEBAF Desaguadero para tener certeza en su eficacia y eficiencia hasta la fecha y determinar si en efecto funciona como potenciador del proceso de integración y dinamizador de las relaciones de cooperación bilateral entre Perú y Bolivia.

Una vez establecidos estos objetivos a nivel general y específico, presento a continuación las preguntas clave que guían el desarrollo de esta investigación: *¿Qué es el CEBAF y cuál es su función como institución de integración y cooperación bilateral entre Perú y Bolivia?, ¿Qué principales amenazas transfronterizas enfrenta el CEBAF y cuáles son las respuestas dadas para combatir estas amenazas? y ¿Hay efectividad, entendida como la suma de eficacia y eficiencia, en el funcionamiento del CEBAF como mecanismo de cooperación bilateral en la frontera Perú - Bolivia?.* Para dar respuesta a las preguntas planteadas, considere pertinente enmarcar el fenómeno dentro de un

marco teórico de la interdependencia compleja y el transgubernamentalismo de Keohane & Nye (1974), el regionalismo de Bernal-Meza (2009), las redes transgubernamentales propuestas por Keohane & Nye (1974, 1988) y Slaughter (2000).

La hipótesis general que planteo entonces, es que a partir del análisis realizado sobre *los resultados positivos del funcionamiento del CEBAF si suponen a la institución protagonista como un mecanismo que potencia y dinamiza positivamente las relaciones bilaterales fronterizas entre Perú y Bolivia* ya que permite mejorar la competitividad en el área fronteriza a través de la ejecución de procesos de cooperación burocrática pertenecientes a la baja política de carácter fronterizo y migratorio, ya que en un balance previo hecho de manera intuitiva, se observa que si se cumplen con los objetivos planteados en el tiempo previsto y con la calidad esperada, además de la progresiva mitigación de las amenazas transfronterizas a partir de la entrada en funciones del CEBAF, al menos hasta el momento de realización de este proyecto de investigación y previa irrupción de la pandemia que asola el globo.

El diseño metodológico para esta investigación comprende un análisis empírico – cualitativo de todos los datos recopilados a lo largo de la realización de este trabajo a partir de fuentes primarias como documentos oficiales, declaraciones de políticos, entrevistas a académicos especializados en el tema, a diplomáticos y militares de ambos países. Con esta información extraída de las entrevistas será posible además identificar las percepciones individuales que los actores involucrados en la puesta en marcha y funcionamiento del CEBAF para hacer un balance positivo o negativo en cuanto respecta a su rol como potenciador y dinamizador de las relaciones entre Perú y Bolivia. Así mismo, también se recurrirá al uso de fuentes secundarias tales como publicaciones académicas en revistas y libros, en prensa nacional y extranjera para contextualizar la relación bilateral entre Perú y Bolivia en el CEBAF. Es, además, menester resaltar el contexto actual en el que se desarrolla este trabajo de investigación, y es que en la etapa de recopilación de información se han encontrado diversas dificultades por la cuarentena debida a la pandemia global por el COVID-19.

El cuerpo de este proyecto de investigación se estructura por capítulos presentados de la siguiente manera: El capítulo I está dividido en dos subsecciones, la primera presentará el marco teórico conceptual tratado a lo largo de esta tesis y la segunda hará un breve paseo por el estado del arte sobre el tema. El capítulo II, presentara brevemente el funcionamiento del día a día de la institución en sí con la unificación de procesos a nivel bilateral (estos procesos como consecuencia de la caracterización del CEBAF como mecanismo de cooperación bilateral), pasando por una breve revisión histórica desde el acuerdo que firmaron Perú y Bolivia como miembros de la Comunidad Andina de Naciones hasta la puesta en funcionamiento y desarrollo de actividades en la actualidad. A partir del III capítulo se centrará en el análisis detallado a en base a las respuestas dadas a las preguntas planteadas líneas arriba que ayudaran en la resolución de los objetivos guías para comprobar si el CEBAF es un mecanismo potenciador y dinamizador de la relación entre Perú y Bolivia para fomentar la integración regional y la cooperación a nivel bilateral. Finalmente, en el capítulo IV arribamos a las conclusiones y reflexiones producto del proceso de investigación a partir de todos los datos y la información recabados, además de un listado de recomendaciones finales producto del análisis a realizar en el capítulo III.

Este trabajo de investigación ha sido posible gracias a la disponibilidad del organismo en estudio y la participación de actores claves para su realización, sin ellos la finalización hubiera sido imposible. Finalmente, agradezco profundamente a mi asesora de tesis, la Doctora Sofia Isabel Vizcarra Castillo por la paciencia, la libertad y flexibilidad de desarrollo de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO – CONCEPTUAL

1. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

1.1. La Integración Andina: El rol de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Frente a la generalizada acepción del fracaso de la integración andina, poco se habla de instituciones como la CAN, que a pesar de los alti-bajos que enfrenta desde su puesta en marcha hasta la fecha, aún persiste en pro del cumplimiento de sus objetivos planteados a través de diversas iniciativas para lograr una integración de sus países miembros en la región (Casas, 2007).

Existe hoy en día un consenso generalizado para la llamada primera etapa de los proyectos de integración en la región latinoamericana, allí surgieron, bajo la premisa del regionalismo abierto, el Mercosur (1991) y la Comunidad Andina (1996) con una visión económica y comercial⁷ de integración internacional regional para dar paso a un bloque comercial que permitiese a la región adentrarse en un mundo cada vez más globalizado. Entidades supranacionales como CARICOM, CAN, ALADI y MERCOSUR han jugado también un rol importante como mecanismos de integración económica en la región o UNASUR, cuyo fin era más bien político, han nacido con un propósito fundamental para afianzar y dinamizar las relaciones comerciales en la región.

Por supuesto, con un contexto internacional distinto al actual, y como correspondía al modelo ya existente, en agosto de 1997, la CAN entra oficialmente al tablero regional, como sustituto del Pacto Andino, tomando como inspiración a la Comunidad Económica Europea con miras

a una integración económico-comercial mediante la unificación aduanera y un mercado común para todos sus estados miembros, creándose primeramente, la Secretaría General que asume las funciones heredadas del ya inexistente Acuerdo de Cartagena.

El proyecto de la Comunidad Andina tenía entre sus objetivos políticos la búsqueda de una unión regional y la promoción de los instrumentos multilaterales para llegar a una cooperación que fuese capaz de mantener un desarrollo sostenible en la región, y ya que en un proceso de integración no solo importan los aspectos económicos y políticos, se habla por primera vez de la búsqueda de una identidad andina mediante la protección del patrimonio cultural existente; se concibió una sofisticada institucionalidad multifacética con frentes que se adoptaran a normas comunes en diversos temas como el ambiental, de transporte, fronterizo, entre otros (Acosta, 2006). La diversificación de sus funciones dio paso a diversas iniciativas que buscaban mejorar y formalizar los esquemas de cooperación en una marcada agenda bilateral y multilateral.

1.2. Las Relaciones Fronterizas en el contexto de la Integración Andina: Las Redes Transgubernamentales

Son la globalización y sus dinámicas quienes tienen hasta el día de hoy la mayor influencia en la transformación de las dinámicas externas de integración y las relaciones fronterizas, a veces incluso modificando las dinámicas internas llegando a tocar el plano del estado-nación (Ramírez, 2005).

Para el caso de la integración andina, han existido cuatro procesos importantes para la conformación de las zonas de integración focalizadas en el ámbito andino: Fueron primero, las iniciativas y presiones por parte de autoridades de los ámbitos fronterizos más dinámicos, quienes pusieron en marcha la dinámica integradora en la región. Luego, se dio paso a experiencias binacionales cada vez más concretas y casos nacionales notorios⁸, hubo una creciente en las definiciones de una

política de desarrollo e integración de la Comunidad Andina (CAN) para finalmente arribar a los acuerdos binacionales entre países vecinos. (Ramírez, 2005).

Así, con la alteración, y en ocasiones densificación de la dinámica fronteriza en países vecinos, nació un auge de integración bilateral y multilateral. Este fenómeno globalizador ha influido además en la conducta y accionar de los estados en términos referidos al desarrollo y crecimiento de las redes transgubernamentales y su influencia sobre estos. De hecho, como lo expresan Cors et al. (2007), en la región de América Latina “los procesos de democratización, regionalización y apertura económica han posibilitado el desarrollo de vínculos transgubernamentales estrechos que, de acentuarse podrían llegar también a la formación de redes latinoamericanas e incluso al aumento de los vínculos transnacionales (...)” (p. 6).

Por tanto, pronto quedó en evidencia que aquella interactividad que solía ser casi exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores y demás servicios democráticos oficiales de los estados soberanos, estaban resultando ser insuficientes para cubrir la demanda de integración (especialmente en las zonas periféricas y fronterizas). La intensificación de la interconectividad había propiciado el nacimiento de mecanismos alternos que permitiesen una mayor interacción entre departamentos de gobierno sin la necesidad de tener que recurrir necesariamente a un organismo diplomático (Slaughter, 2004).

Fue durante la década de los 2000 donde se denotaron los cambios más fructuosos y significativos en cuanto se refiere al ámbito de la integración política en la región, este éxito se debe en gran parte a la política que se seguía en Latinoamérica por aquellos años: La “politización del concepto mismo de integración” (Larsen, 2017, p 2) y la sintonía en los países que conformaban el bloque andino (Larsen, 2017). De hecho, “el periodo 2005-2015 fue de los más fructíferos en el ámbito de la política latinoamericana (...) debido a la politización del concepto mismo de integración, la centralidad de los Estados —y no de los mercados— en su

proceso y la buena sintonía entre los diferentes países de la región”
(Larsen, 2017, p. 2).

1.3. El Transgubernamentalismo en la Integración Andina: El caso de las Relaciones Peruano – Bolivianas

Considero que un requisito esencial para entender los fenómenos que vienen sucediendo en la integración andina, específicamente para el caso de Perú y Bolivia (y de hecho para cualquier fenómeno en cualquier momento), es la claridad en la determinación y establecimiento de los conceptos que definen el funcionamiento del actual sistema internacional y regional, es decir, una caja de herramientas⁹ conceptuales que nos permitan entender cualquier fenómeno mediante la aplicación de alguna teoría o concepto acorde al evento y según corresponda.

Dejando atrás la visión tradicional reservada únicamente al estado-nación bajo el paradigma realista y la diplomacia clásica, es evidente que las dinámicas de interacción se acomplejaron para el caso de Bolivia y Perú, esto debido en gran parte a la profundización y dinamización en sus relaciones por las características especiales de su relación en frontera.

Es importante, además ser conscientes de que la intervención de otros actores no considerados centrales dentro de los paradigmas tradicionales mencionados líneas arriba, nos llevan a entender esta dinámica bilateral en términos más bien liberales, dicho más específicamente, considero adecuado enmarcar el presente estudio, de manera muy general, dentro del paradigma teórico del liberalismo institucional (por la inclusión del CEBAF como un mecanismo de cooperación entre Perú y Bolivia).

En un nivel más bilateral, que constituye una característica importante durante la realización de este estudio respecto a las relaciones peruano-bolivianas, existen diversidad de experiencias narradas que nos

cuentan sobre la integración (económica, comercial, educacional, entre otros) e interacción, enmarcadas en las relaciones entre países limítrofes.

Entonces, la cuestión mía nace en relación a que o cual concepto o teoría resultaría siendo el adecuado para explicar estos fenómenos en el contexto de las relaciones internacionales. Pongámonos a pensar por ejemplo en la profundización de las relaciones peruano-bolivianas -con actores que dejaron poco a poco de lado la necesidad inicial de tener que recurrir a alguna instancia superior para interactuar con algún homólogo de otra nación- en la búsqueda de cooperación y coordinación entre naciones a nivel supranacional.

Ahora bien, con el pasar de los años se han ido tejiendo y enlazando más vínculos multinivel y cuestiones relativas al transgubernamentalismo -a pesar del no empleo del concepto teórico como tal- con la delegación de responsabilidades a actores secundarios, relativamente autónomos y encargados de realizar operaciones diarias de corte burocrático resultando, este último punto en especial, ser una característica esencial para explicar y enmarcar el fenómeno dentro de la esfera del Transgubernamentalismo. Así, argumento que estos cambios en la dinámica de integración andina, para el caso de Bolivia y Perú, han ampliado su rango de acción, adoptando una viabilidad para la construcción de redes transgubernamentales, ya que, además, comparten una serie de normas consensuadas por ambos actores (Perú y Bolivia en este caso) bajo las cuales operan.

Espero entonces que, con la adopción del concepto y las variables relativas a las redes transgubernamentales, puedan entenderse y por tanto explicarse mejor la lógica que siguen estos procesos en el marco de la Integración Andina. En primera instancia, el transgubernamentalismo tiene un componente *bottom up* (Mattli & Buthe, 2003) donde la actuación y exigencia de sectores periféricos fronterizos, en el caso de la frontera Perú y Bolivia, dio paso a una creciente de intensificación en la cooperación, nacida de los estados miembros de la comunidad andina, más directa y sin tener que recurrir a la necesaria intervención de la alta

política que no hacía más que retrasar ciertos procedimientos debido a la burocracia sujeta a los mismos.

Para el caso de Perú y Bolivia, por ejemplo, existen diversidad de iniciativas que plasman la cooperación bilateral en el manejo fronterizo, iniciativas fomentadas gracias a la semejanza cultural y el hecho de compartir un lago que alcanza a ambos territorios. El movimiento bidireccional entre ambos países, que abarca desde lo comercial hasta lo migratorio, y su frontera compartida, no es un fenómeno reciente. Y si bien existen estudios al respecto, estos están más orientados hacia la cooperación referida al manejo de sus recursos acuíferos naturales (el Lago Titicaca y su sistema hídrico, Río Desaguadero, Lago Poopo, entre otros) o la política migratoria y la lucha contra la trata de personas entre ambos países.

Es por ese motivo, y resaltando la importancia de la cooperación bilateral en la región para fomentar el desarrollo en conjunto de los estados que lo componen, propongo el estudio de una institución recientemente establecida en la frontera compartida por ambas naciones, una institución que, bajo el paradigma de cooperación bilateral y la ciudadanía regional compartida dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones, cumple con el rol calificativo como un nuevo mecanismo de cooperación entre ambos países miembros, guiado para su establecimiento y puesta en ejercicio por iniciativa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para sus países miembros.

Con esta premisa, surgen una serie de mecanismos de análisis de los procesos de integración transgubernamental en sus múltiples dimensiones, los más destacados son, sin lugar a dudas, aquellos de corte comparado, ya que permite hacer un paralelismo para encontrar las similitudes y así entender las diferencias existentes – o viceversa – entre bloques de cooperación a nivel regional con enfoques desde diferentes ángulos.

1.4. El Regionalismo y la Interdependencia Compleja

La interdependencia compleja de Robert Keohane se ha convertido en un clásico favorito de los paradigmas para explicar las relaciones internacionales modernas de los nuevos actores (multinacionales u organizaciones no gubernamentales) que hicieron su aparición en el escenario mundial a partir de terminada la segunda guerra mundial. Su pensamiento y análisis en la rama internacional, ha evolucionado hacia conceptos clave como lo son la globalización y la gobernanza, conceptos que nos ayudan a entender los fenómenos mundiales contemporáneos.

Al respecto, Ayala (2013), a partir de una interpretación a Keohane, presenta cuatro enfoques teóricos para entender toda actividad internacional de los gobiernos subnacionales, poniéndolos primero como los actores nuevos introducidos en el contexto internacional; segundo, a modo de complemento de la política exterior en la cooperación internacional; tercero, resaltando su papel en la integración regional, y finalmente, su rol en la cooperación descentralizada.

Respecto al Regionalismo existen diversas interpretaciones, la más extendida y dominante es sin duda la de la integración, cuya teoría ha sido virtualmente monopolizada por la escuela neoclásica. Desde una perspectiva sistémica¹⁰ existe una etapa correspondiente al regionalismo abierto cuyo enfoque es más bien constructivista (Bernal-Meza, 2018), esto visto desde la visión latina. Al respecto, Bernal-Meza (2018) expresa que “hablar de regionalismo significa referirse, al menos, a tres cosas, no necesariamente coincidentes, aunque sí compatibles (...) en relaciones internacionales, significa la creación o expansión de un subsistema como la integración”¹¹ (p.24).

Para garantizar la existencia y/o profundización de este tipo de procesos de integración a nivel subregional entre países, andinos en este caso, debe, mínimamente, haber cierto grado de cohesión social interna, es decir, una “suerte” de identidad nacional que sea amplia y plurinacional,

que garantice el trabajo de los actores transgubernamentales (Cors et al., 2007).

Además, de acuerdo a Ayala (2014), el regionalismo tiene como epicentro la integración supranacional en la cual son los gobiernos centrales los encargados de la definición de las principales.

1.5. Las Redes Transgubernamentales en la Gobernanza y la Integración Andina

Los flujos de información transfronterizos, la liberalización del comercio y los mercados financieros han derivado en una creciente de la literatura relacionada con la gobernanza en las relaciones internacionales. Con este paso a la gobernanza, actores no estatales como las multinacionales u organismos no gubernamentales (ONG) entran como actores con la obtención de un papel clave para la resolución de problemas de acción colectiva internacional (Cutler, Haufler y Porter 1999).

Slaughter (2000) reconoce a las redes gubernamentales como un tipo de red transgubernamental (dentro de las organizaciones internacionales) y discute la importancia de los lazos verticales entre los funcionarios supranacionales y sus contrapartes gubernamentales nacionales. Y como estas redes transgubernamentales incorporadas están compuestas exclusivamente por funcionarios públicos, quienes debaten sobre políticas y esfuerzos de coordinación (Scharpf, 1997). Además, por la naturaleza misma de estas, las redes transgubernamentales son capaces de proporcionar una opción más “rápida y flexible” a los pesados tramites formales de la cooperación interestatal (Slaughter, 2004).

1.6. El Transgubernamentalismo y la Cooperación

La literatura contemporánea vigente sobre cooperación transgubernamental se basa primordialmente en el trabajo de Keohane y Nye (1974), en dicho escrito, el transgubernamentalismo, descrito como una de las tres características de la interdependencia compleja, es un proceso de integración regional de baja política orientado a la toma de decisiones cuyo fin pragmático es el aumentar la cooperación cotidiana y eficaz entre los países que se decantan por ella (Legler, 2013). Es un término propio del campo de la gobernanza global, pero lánguidamente utilizado en la narrativa sudamericana. Sin embargo, no por su breve mención existen pocos estudios que trabajen bajo el concepto. El término en su mayoría, ha sido acuñado por los especialistas del derecho internacional para facilitar el estudio de la dimensión transgubernamental en la integración Latinoamérica.

Son transgubernamentales por que involucran a funcionarios nacionales especializados, que interactúan directamente entre sí, a menudo con un mínimo de supervisión por parte de las cancillerías (Raustiala, 2002). Esta diferenciación entre la alta y baja política, correspondientes al estado-nación y gobierno subnacional respectivamente (Legler, 2013), están determinadas por la acepción de roles internacionales cuyos orígenes derivan de diferentes variables como “el territorio, la política exterior, la regionalización, la diplomacia, la globalización, la interdependencia y las redes que operan en forma conjunta para entender el fenómeno” (Ayala, 2014, p.270).

Como tal, contempla el establecimiento en una determinada área temática de redes entre los empleados públicos de dos o más estados que se orientan a la política o la toma de decisiones y que tienen el fin pragmático de aumentar la cooperación cotidiana y eficaz entre ellos. (Slaughter, 2004), estas redes tienen variedad de ventajas en términos de efectividad, ya que la agilización y flexibilización de los procesos ejecutados por actores gubernamentales han demostrado ser positivos.

Bajo este tipo de cooperación para la integración, debe haber una cohesión social en los países que lo componen, a nivel interno, que procure a sus actores trabajar por su región, en solidaridad (Medalla, 2009). Es decir, una actuación cotidiana mediante coordinación burocrática entre dos o más países que compartan una frontera.

Calduch (1991) por su parte, define la cooperación internacional como: “Toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (p. 89). De igual modo, en esta misma línea y de acuerdo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), la cooperación internacional vendría siendo “un concepto amplio que comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados y/o por estos y organizaciones internacionales cualquiera que sea su ámbito u objetivo”¹².

Ayllón (2011), tomando como premisa lo escrito por Holsti (1988) sobre la cooperación internacional o “colaboración internacional” (que es como Holsti llama a la cooperación internacional), presenta el listado de condiciones favorables para garantizar la cooperación entre los actores involucrados. Entre estas condiciones están incluidas la existencia de necesidades complementarias, intereses y/o objetivos en común entre las partes, la confianza en el cumplimiento de las obligaciones entre las contrapartes y la reciprocidad en las interacciones con la condición adicional a todo lo anterior, de que estas se lleven a cabo en un ámbito de “confianza mutua” (Holsti, 1988, p.434).

Por su parte, Keohane y Nye (1988), en su escrito sobre el Poder y la Interdependencia, señalan que la cooperación tiene siempre un costo consigo ya que limita y/o reduce la autonomía de los estados a causa de las relaciones de interdependencia, resultando esta, poco beneficiosa para los estados, sin embargo, es necesario hacer un balance de costo-beneficio para finalmente decantarse por la opción de la cooperación. Para Esther Barbé (1995) la cooperación se traduce además en

“consecuencias políticas para los implicados” (p.215) con la “creación de mecanismos de coordinación y consulta” (p.215) que puede derivar en integración (p. 220), además, de que esta (la cooperación) “admite múltiples formas y se da a diversos niveles del sistema internacional, afectando a todo tipo de actores internacionales” (p. 216).

2. EL ESTADO DEL ARTE: ANTECEDENTES E INVESTIGACIONES

2.1 Gobernanza Regional en América Latina

El proceso de integración latinoamericana, “fundadas en los conceptos teóricos sobre gobernanza global y el papel desempeñado por los procesos de integración” (Contipelli, 2017, p. 93), y estudiada en el marco de la gobernanza regional ha ido tomando importancia para poder entender el fenómeno que se viene desarrollando a nivel regional para explicar adecuadamente tanto sus causas como sus consecuencias en la toma de decisiones y las influencias de estas a nivel regional. Este fenómeno se visibiliza en la reorientación y creación de diversas organizaciones y entidades existentes hoy en día en la región y las subregiones que la componen en el contexto del distanciamiento de América Latina para con el afamado Consenso de Washington.

Muchos de estos estudios discuten la aplicación teórica del concepto de la gobernanza global y regional para y en Latinoamérica desde una perspectiva comparada como un mecanismo o modalidad de cooperación en la región (sur-sur). Y es que la proliferación de acuerdos y organizaciones orientadas al desarrollo e integración en la región, han complejizado el análisis, ya que puso a los estudiosos y especialistas frente a un posible conflicto, en primer lugar debido a la superposición de estos organismos internacionales por la similitud de los objetivos planteados en las iniciativas regionales de integración y en segundo, debido a ciertos fenómenos que podrían contradecir la negatividad de las primeras afirmaciones con un refuerzo en lugar del traslape de estas instituciones.

En este contexto, existen una serie de estudios que abordan la discusión en las consecuencias que estos significan para la región; el multilateralismo, que se incluye dentro de este marco de gobernanza regional, trajo consigo diversas cuestiones respecto a si existe un reforzamiento interinstitucional o un complejo de entidades traslapadas entre si existe o no alguna influencia en las estrategias y determinaciones de los estados y demás actores involucrados para decantarse o no por la cooperación e integración regional. Y es que la complejidad del régimen internacional inevitablemente llega a tocar a la gobernanza regional, esto con la posibilidad de tener efectos e influencia en la retroalimentación positiva que ayude en la construcción de una mejor cooperación y efectividad de las instituciones ya existentes, y si existe o no refuerzo o competencia entre las mismas (Gómez-Mera, 2015).

Los estudios, sin embargo, han abordado las cuestiones, como mencione líneas arriba, de manera más bien teórica. Estudios enfocados en los casos de acuerdos comerciales y cooperación económica en Latinoamérica son los que encabezan la lista, más otra gran variedad de estudios que buscan explicar los fenómenos migratorios (en especial tomando en cuenta el reciente éxodo venezolano y la movilización de numerosos ciudadanos hacia países vecinos de la región) y su influencia en la toma de decisiones y así fomentar la cooperación para la integración en la región sudamericana. Así mismo, vale también hacer mención de estudios que revelan experiencias de como estos acuerdos o entidades superpuestas han tenido efectos en la complejidad de los regímenes en la gobernanza regional latinoamericana.

Este trabajo busca abordar estas cuestiones teóricas para explicar el cómo estos mecanismos, ya sean a través de acuerdos o instituciones, convergen en una iniciativa para fomentar la cooperación bilateral a nivel transgubernamental para así aportar y reforzar la literatura relacionada en el tema y que nos permita tener un mejor entendimiento del fenómeno en la actualidad.

2.2 El Transgubernamentalismo en América Latina

El transgubernamentalismo es un proceso de integración regional de baja política¹³ orientado a la toma de decisiones cuyo fin pragmático es el aumentar la cooperación cotidiana y eficaz entre los países que se decantan por ella (Legler, 2013). Líneas arriba explicaba que son transgubernamentales por que involucran a funcionarios nacionales especializados, que interactúan directamente entre sí, a menudo con un mínimo de supervisión por las cancillerías (Raustiala, 2002). Bajo este tipo de cooperación para la integración, debe haber una cohesión social interna en los países que lo componen que procure a sus actores trabajar por su región, en solidaridad (Medalla, 2009). Es decir, una actuación cotidiana mediante coordinación burocrática entre dos o más países que compartan una frontera.

Este transgubernamentalismo es un término propio del campo de la gobernanza global, pero escasamente utilizado en la narrativa sudamericana. Sin embargo, no por su breve mención existen pocos estudios que trabajen bajo el concepto. El término en su mayoría ha sido acuñado por los especialistas del derecho internacional para facilitar el estudio de la dimensión transgubernamental en la integración Latinoamérica en, por ejemplo, países como Bolivia y Argentina o Chile y Argentina, y su integración a nivel subnacional o subregional como miembros de diversos bloques de integración regional y comercial (CAN, MERCOSUR) o político (UNASUR) para facilitar la observación y estudio de la creciente importancia de las ciudades y sus municipios y su rol en el fortalecimiento de la democracia y/o el desarrollo.

Con esta premisa, surgen una serie de mecanismos de análisis de los procesos de integración transgubernamental en sus múltiples dimensiones, los más destacados son, sin lugar a dudas, aquellos de corte comparado, ya que permite hacer un paralelismo para encontrar las similitudes y así entender las diferencias existentes – o viceversa – entre

bloques de cooperación a nivel regional con enfoques desde diferentes ángulos.

Existe si, una diversidad de relaciones transgubernamentales, pero el término aún no ha sido utilizado para explicar las relaciones o mecanismos cotidianos utilizados en la frontera de Perú y Bolivia, esto muy a pesar de que muchas de las instituciones o entidades, que se encargan del manejo y administración diaria en la frontera y el movimiento bidireccional, cumplen con los requisitos para ser explicados para este paradigma, y que ayudaría a una mejor enmarcación del fenómeno que se viene desarrollando en la región, y en especial en la zona fronteriza de Desaguadero para fomentar y facilitar un mejor entendimiento de la integración regional para el desarrollo, que además nos ayudaría a entender diversas cuestiones como su adecuado y correcto funcionamiento.

2.3 Sobre la Cooperación Bilateral en América Latina

Los procesos de integración gozan de ciertas peculiaridades que son necesarias de considerar para el análisis y prospección de sus etapas de desarrollo (Hass, 1961), es decir, existe flexibilización y características propias de cada proceso de integración, ya que no existe alguna ley universal que dicte como deberían ser la integración. (Contipelli, 2017).

Los programas bilaterales de cooperación en América Latina han tenido un lugar preponderante en la narrativa de integración regional en la parte sur del continente americano, esto en un afán de imitar el modelo europeo de integración para así formar un bloque que represente a una región integrada que goza de una fuerza a tomar en cuenta en el panorama global. Diversos estudios se han encargado de presentarnos las ventajas que estos programas traerían consigo para la región, y es que históricamente han existido diversas de estas iniciativas que buscaron, a

su tiempo y estilo, varias oportunidades para lograr una integración a través de una diversidad de mecanismos.

Entidades supranacionales como CARICOM, CAN, ALADI y MERCOSUR han jugado un rol importante como mecanismos de integración económica en la región o también UNASUR, cuyo fin era más bien político, han nacido con un propósito fundamental para afianzar y dinamizar las relaciones comerciales en la región. La diversificación de sus funciones dio paso a diversas iniciativas que buscaban mejorar y formalizar los esquemas de cooperación en una marcada agenda bilateral y multilateral.

Al respecto de estas entidades se ha hablado en diversas ocasiones, desde sus inicios, donde se solía resaltar su rol y las oportunidades que representaban para región, hasta lo más actual, donde se aborda más los intentos fracasados de estas instituciones o las crisis de los modelos de integración en la región. Sin embargo, y muy a pesar de la veracidad tras estas afirmaciones, poco se habla de instituciones como la CAN que aún persisten en pro del cumplimiento de sus objetivos planteados, a través de diversas iniciativas, para lograr una integración de sus países miembros en la región.

En un nivel más bilateral, existen diversidad de experiencias narradas que nos cuentan sobre la integración (económica, comercial, educacional, entre otros) e interacción enmarcadas en las relaciones entre países limítrofes. Para el caso de Perú y Bolivia, por ejemplo, existen diversidad de iniciativas que plasman la cooperación bilateral en el manejo fronterizo, iniciativas fomentadas gracias a la semejanza cultural y el hecho de compartir un lago que alcanza a ambos territorios. El movimiento bidireccional entre ambos países, que abarca desde lo comercial hasta lo migratorio, y su frontera compartida no es un fenómeno reciente, y si existen estudios al respecto estos, sin embargo, están más orientados hacia la cooperación referida al manejo de sus recursos acuíferos naturales (el lago Titicaca y su sistema hídrico, río desaguadero, lago

Poopo, entre otros) o la política migratoria y la lucha contra la trata de personas entre ambos países.

Es por ese motivo, y resaltando la importancia de la cooperación bilateral en la región para fomentar el desarrollo en conjunto de los estados que lo componen, propongo el estudio de una institución recientemente establecida en la frontera compartida por ambas naciones, una institución que, bajo el paradigma de cooperación bilateral y la ciudadanía regional compartida dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones, cumple con el rol calificativo como un nuevo mecanismo de cooperación entre ambos países miembros, guiado para su establecimiento y puesta en ejercicio por iniciativa de la CAN.

2.4 Seguridad y Amenazas Transfronterizas

El debate en torno a la gestión fronteriza es tan antigua como la existencia de las mismas (Dammert et al., 2017), en palabras de Jiménez Aguilar (2013), América del Sur está en deuda de implementar un juicioso proceso de reflexión académica de alcance regional, esto evidenciado en la discusión aún pendiente sobre el tema fronterizo que ha carecido de la atención necesaria que inevitablemente se ha derivado en la falta de conclusión de una normatividad operativa o un mecanismo eficiente que permita a los estudiosos de la región a “identificar áreas, actores y coordinar dinámicas locales de integración y desarrollo como fuerzas indispensables en la consolidación de la integración regional y el desarrollo local y transfronterizo” (p. 229).

El tema de la seguridad, por tanto, se ha convertido en un tema de agendas conjuntas, esto, visto desde la perspectiva de la cooperación internacional, se debe a que los asuntos militares, migratorios, tráfico y más actualmente problemas ambientales, ya no podían ser tratados de manera aislada y unánime. El término de seguridad es complejo debido a la diversidad de acepciones de las que goza es, por tanto, entendido como

un asunto multidimensional complejo que comprende variedad de aspectos (políticos, sociales, militares y económicos).

Históricamente, y en gran parte debido a las guerras mundiales, el concepto de seguridad de ha ido moldeando para tornarse en un tema de cooperación. Fue durante la guerra fría donde se terminó por consolidar el concepto de modo que la seguridad cooperativa se desarrolló en una capacidad de disuasión conjunta para controlar amenazas. Los países se verían en la obligación de transformar su hostilidad en cooperación y coerción en prevención (Serbín, 2018), de modo que, una vez combinados se complementarían capacidades entre sí para evitar o controlar inestabilidades transnacionales, capacidades hoy en día más diversificadas que en un inicio.

Los marcos de estudios de las amenazas transfronterizas en la región han estado en su mayoría encabezados por la narrativa de estudios e investigaciones sobre las relaciones fronterizas entre Colombia y Venezuela bajo el problema macro de la integración subregional en la CAN, y es gracias a estos estudios que el tema fronterizo adquirió de cierta atención anteriormente pasada por alto en el gran debate sobre la integración regional (Jiménez, 2013, p. 230). Muy seguidos de cerca por estudios sobre las amenazas transfronterizas referidos en el tema del narcotráfico en la frontera amazónica (Brasil-Colombia-Perú) debido a su resaltante importancia estratégica en temas que abarcan desde la biodiversidad, posición geográfica hasta el enorme potencial económico que tiene para explotar, potencial que sin embargo no puede ser aprovechado debido a la complejidad del territorio que lo compone, en términos de seguridad, es un territorio “peligroso” (Trejos, 2015). De la misma manera, se estudian también el dinamismo comercial trans territorial, la resistencia a nivel institucional de las localidades en frontera y la aglomeración binacional (Ramírez, 2002; Viera, 2008).

De acuerdo a García (2018), la presencia “del crimen organizado transnacional y actores armados no estatales” (p. 60) en espacios fronterizos y la creciente importancia de estos ha derivado en su crucial

inclusión en la agenda de seguridad global (García, 2018). Sin embargo, a pesar de esta inclusión en la agenda ya citada, las falencias son aun persistentes en cuanto se refiere a los estudios de temas de frontera. Muchos de estos estudios sobre fronteras, “no se limitan a los problemas en las bases teóricas que orientan el debate (...) también están relacionadas con la conformación de la agenda y acción pública en temas de seguridad y defensa en (...) frontera” (García, 2018, p. 61).

El estudio de las amenazas transfronterizas se ha planteado en su mayoría como temas periféricos, existen trabajos como los de Otálvora (2003), donde lo fronterizo es abordado en tres dimensiones para su análisis: Las comunidades locales, las relaciones de un país y sus fronteras y la política exterior nacional sobre la frontera. Sin embargo, acorde a García (2018), la literatura actualizada concerniente al tema fronterizo ha puesto en evidencia los límites en el “entendimiento y el estudio de la seguridad y defensa en estos territorios, los cuales siguen siendo poco comprendidos” (p. 59). El compromiso de impulsar los estudios sobre la integración transfronteriza se fundamenta, de acuerdo a Gonzales et al. (2008), en la temática de cambiar la idea tradicional de fronteras como elementos aislados para empezar a tomarlos como eslabones que unifican traduciéndose estos, las fronteras, espacios de cooperación.

En la frontera compartida por Perú y Bolivia existen diversidad de amenazas que ponen sobre la mesa cuestiones que deberían ser estudiadas por su naturaleza multidimensional, el narcotráfico y comercio ilícito son problemas que realmente aquejan a ambos países andinos por ya varias décadas. Descubrir y explicar el papel de las fronteras en el proceso de integración binacional y regional es importante para extender la literatura de las relaciones internacionales.

2.5 La efectividad institucional en organizaciones internacionales

El funcionamiento de cualquier organismo y los resultados obtenidos por este a partir de su inicio de funcionamiento son un tema de gran importancia no solo para los involucrados en dicho organismo, sino también para terceros actores quienes se ven afectados por las actuaciones a partir de la toma de decisiones de las cabezas del organismo en cuestión (esto por la interdependencia que se ha ido construyendo en diversos niveles y esferas temáticas), y es que la búsqueda de la efectividad organizacional para la obtención de resultados positivos es una tarea recurrente.

Así, cuando me refiero a estudios centrados específicamente en la efectividad organizacional tanto en el sector público como privado, existen una gran variedad de estudios y datos que pueden ayudar a determinar el nivel de resultados y efectividad de estos organismos, estos estudios no siempre van con la denominación como tal, sin embargo, contienen grandes guiños al tema en mención. Ahora bien, cuando este tipo de análisis se traslada al entorno internacional, es necesario ser conscientes de que la modernización y globalización ha traído consigo modificaciones en el dinamismo de estas organizaciones, además de complejizar su performance debido a la constante innovación tecnológica, variabilidad en el plano económico y por sobre todo el avance y los cambios en el plano político.

Todos estos componentes representan nuevos desafíos para los interesados al momento de querer determinar la efectividad de las organizaciones, puesto que se hace evidente el cambio de ritmo al momento de buscar establecer los parámetros de satisfacción a nivel interno y como las organizaciones responden a la influencia externa de estos componentes mencionados líneas arriba. En los últimos años, estos estudios también han destinado recursos a la determinación de la influencia del medio ambiente y a los nuevos sistemas de gestión nacidos a partir de los cambios que procuran la optimización de sus procesos a

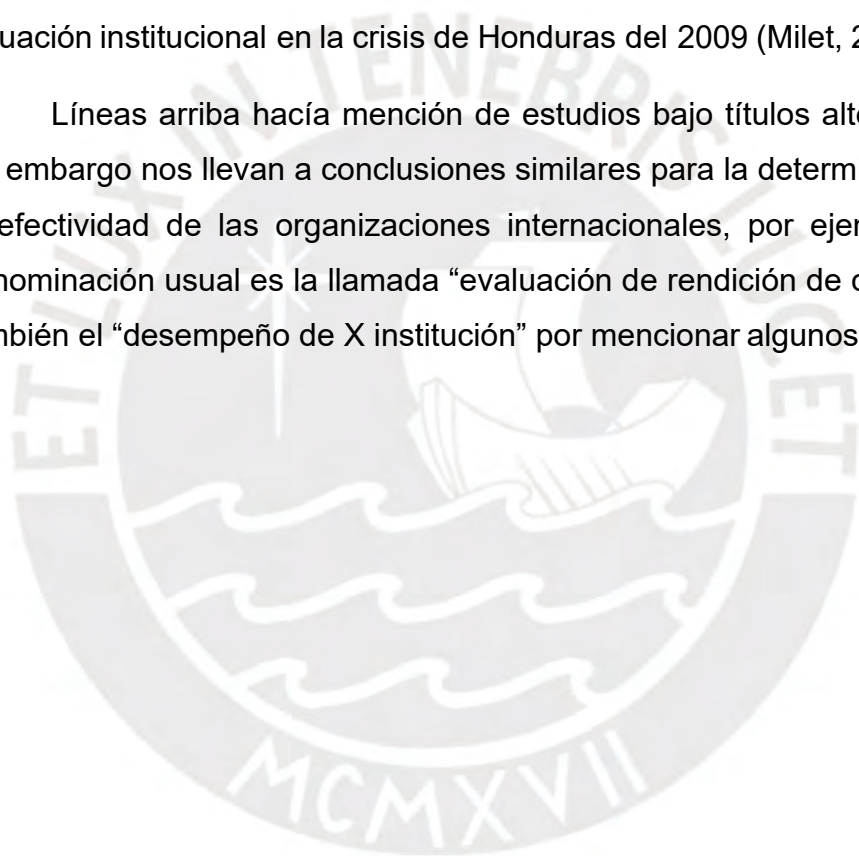
partir del aprovechamiento y uso eficaz de los recursos que las organizaciones tienen disponibles (Ruiz & Reinoso, 2009).

Camue et al. (2017), a partir de autores como Robbins (2001) y Jones y George (2006), entiende a las organizaciones como un “sistema social orientado al logro de un tipo relativamente específico de meta y dispuesto a responder a las demandas del entorno” (p. 140). Y al referirnos específicamente a la Organización Internacional, Caldach (1991), en su libro de Relaciones Internacionales, cita a Medina que lo entiende como “todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras (...) y que adopta una estructura orgánica permanente” (p. 172). Debido al alcance que tienen las Organizaciones Internacionales su nivel de responsabilidad es claramente mayor debido al impacto que generan, es por tal motivo que se encuentran diversos estudios (estudios superados en número por una gran variedad de notas periodísticas) para determinar el grado de cumplimiento de estas responsabilidades y los resultados obtenidos por estas.

En 2008, Cuenca y Navarro escribieron sobre la efectividad de los organismos internacionales para el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en tal artículo hacen una evaluación independiente del sistema interno de los organismos en mención con el objetivo de emitir juicios acerca del grado de efectividad en la operación y cumplimiento de metas de ambas instituciones (Cuenca & Navarro, 2008). Estudios similares se encuentran realizados, con cierta regularidad, bajo la responsabilidad del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en donde se proponen alternativas para evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2005), en el informe mencionado se presentan las condiciones normativas mínimas que una institución debe cumplir para lograr los objetivos que se plantean, y a partir de ello demostrar si existe avance alguno y los impactos generados a partir de su funcionamiento.

Otro estudio interesante y clave para la región es el realizado por Katarzyna Krzywicka en el 2019 titulado “La OEA frente a la crisis del estado en Venezuela”, en el mismo la pregunta central del estudio es si las actuaciones de la OEA son efectivas en relación a la crisis de estado en Venezuela, todo esto mediante la utilización de instrumentos de medición basados en la normativa de la organización, la conclusión arribada es que la OEA depende del fortalecimiento de su mandato normativo e institucional (Krzywicka, 2019). De la misma institución -OEA- se encuentra también un estudio basado en su efectividad relacionada a la prevención y resolución de conflictos, esta vez bajo el análisis de su actuación institucional en la crisis de Honduras del 2009 (Milet, 2009).

Líneas arriba hacía mención de estudios bajo títulos alternos que sin embargo nos llevan a conclusiones similares para la determinación de la efectividad de las organizaciones internacionales, por ejemplo, una denominación usual es la llamada “evaluación de rendición de cuentas” o también el “desempeño de X institución” por mencionar algunos.



CAPÍTULO II

SOBRE EL CEBAF Y LAS RELACIONES PERUANO – BOLIVIANAS EN LA COMUNIDAD ANDINA

3. BREVE PASEO POR LAS RELACIONES BILATERALES HASTA LA INSTALACIÓN DEL CEBAF DESAGUADERO

3.1 Perú y Bolivia: Construcción de sus relaciones contemporáneas previos al arribo del CEBAF Desaguadero

La relación entre Perú y Bolivia, como cualquier otro tipo de relación que el Perú haya tenido con sus países vecinos, ha tenido etapas y ha ido variando con el paso del tiempo con periodos de relaciones estrechas vislumbradas como de “hermanamiento” e integración, así como también con etapas de crisis que significaron un alejamiento entre estos países. Es innegable que nuestra historia en conjunto y nuestro origen en circunstancias comunes hacen resaltar nuestra relación de “países hermanos”. Es en especialmente esta última definición, la de países hermanos, donde se hace más notoria la obvia necesidad de no solo construir, sino también, de consolidar un futuro lado a lado, en cooperación, mínimamente, bilateral ya que esta relación que Perú tiene con Bolivia comprende las regiones altiplánicas y amazónicas del lado sur del país con claras similitudes en los ecosistemas además de las afinidades a nivel étnico, lingüístico y cultural (Novak & Namihás, 2013).

Las etapas de crisis y de incertidumbre están principalmente enmarcadas en el sentimiento de desconfianza durante buena parte de nuestras interacciones a raíz de la Guerra del Pacífico especialmente por el temprano retiro de Bolivia de la guerra y su pérdida de salida hacia el Pacífico consecuencia de esta obteniendo una condición como país mediterráneo. Sin embargo, las etapas de hermanamiento e integración superan con creces aquella parte negra de nuestra historia, esto es

claramente palpable con, por ejemplo, la suscripción de los acuerdos de llo a partir de los cuales se daría un giro en las relaciones de ambos países y daría paso de inicio a un proceso de intensificación en las relaciones de Perú y Bolivia como países hermanos visible gracias a las numerosas visitas oficiales entre los mandatarios de aquel entonces y los diversos tratados sobre diversas materias celebrados a partir de estos acuerdos.

Un aspecto positivo muy importante que me gusta resaltar es el de la ciertamente pacífica definición de los límites lacustres entre ambos países además de los claros esfuerzos de Perú y Bolivia para robustecer y su relación bilateral en dicha materia con no solo la celebración de varios acuerdos relativos al tema lacustre, sino también con la creación de autoridades (como el ALT) destinadas a un manejo apropiado y el aprovechamiento en conjunto del Lago Titicaca, convirtiendo a este último, en un importante punto en común y de convergencia clave para las crecientes relaciones entre estos países.

En el libro publicado en el 2013 y titulado “Las Relaciones entre Perú y Bolivia (1826-2013)” escrito por Fabian Novak y Sandra Namihás (2013), se menciona, por ejemplo, que un 17 de noviembre de 1997 en la ciudad de Lima que ambos gobiernos, bajo la representatividad de sus ministros de Relaciones Exteriores¹⁴, suscribieron una declaración donde encomendaron a la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT)¹⁵ presentar una propuesta que comprenda la ejecución de un “Programa de Desarrollo Fronterizo” (p. 180) que beneficiase a ambos países, además de celebrar también un acuerdo sobre el “Dragado de un tramo del Río Desaguadero” (p. 182) contemplado en el marco del “Plan Director Global Binacional del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa” (p. 180). En el mismo texto, se hace mención también de un acuerdo importantísimo en materia comercial, ya que un 12 de noviembre de 1992 se celebró un acuerdo que eliminaría las barreras arancelarias entre ambos países. Este acuerdo por supuesto, tuvo como base la Decisión 321 de la Comunidad Andina de Naciones.

Durante la década de 1990 Perú hizo firme su decisión en materia de integración con Bolivia destinando esfuerzos a la instalación de un

Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en la ciudad binacional de Desaguadero. Teniendo como base la Decisión 501 de la Comunidad Andina Perú y Bolivia se encaminaron en la construcción y establecimiento de una Zona de Integración peruano-boliviana con el objetivo de impulsar procesos en conjunto para lograr un desarrollo compartido.

3.2 El acuerdo en la Comunidad Andina de Naciones como punto de partida del CEBAF Desaguadero

El proyecto “CEBAF Desaguadero” es uno de los resultados de la Decisión 459 suscrita el año de 1999 por los miembros de la Comunidad Andina, en dicha decisión es donde se establece la “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”¹⁶, y de entre sus muchos objetivos, se extrae el de “facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera de los países miembros mediante el trabajo comunitario” (Art. 4, Cap. III de la Decisión 459 de la CAN).

La Decisión 502 se suscribió un 22 de junio de 2001 en la ciudad de Valencia en Venezuela durante la octava reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina. La Decisión 502 toma como uno de sus pilares al Acuerdo de Cartagena en donde se establece que todos aquellos países que sean miembros de la Comunidad Andina se comprometían a desarrollar acciones en conjunto para fomentar una integración económica en la subregión. Todas estas acciones serían realizadas mediante el uso del espacio físico existente y disponible a la par que trabajarían en fortalecer su infraestructura en conjunto, adecuarían e incluso, crearían servicios necesarios para ayudar con aquel objetivo de integración. En la misma Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino, es en donde se establecen una lista de actividades prioritarias para estrechar la integración, entre ellas está la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo (adoptada mediante la Decisión 459 de la

Comunidad Andina), y el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino donde se determina finalmente establecer los Centros Binacionales de atención en Frontera (CEBAF) en un marco relativo al programa de acción para el establecimiento del mercado común¹⁷.

Fue en el año 2000, durante la Cumbre de jefes de Estado y de Gobiernos (realizada en Brasilia, Brasil) como parte de la “Iniciativa para la integración de Infraestructura Región Sudamericana (IIRSA)” con apoyo del BID, CAF y FONPLATA donde se dieron los primeros ya firmes antecedentes para la creación de un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) entre Perú y Bolivia en su calidad de miembros de la Comunidad Andina. Posteriormente, el 21 de febrero de 2002, se suscribió el “Acta de Instalación del Grupo Binacional Perú – Bolivia sobre el IIRSA” para impulsar la agenda del IIRSA en sus relaciones bilaterales, esto con el fin de lograr la puesta en funcionamiento de “los ejes de integración y desarrollo sudamericanos” (Novak & Namihas, 2013). Fue sin embargo la Decisión 502 de la entidad supranacional Comunidad Andina de Naciones la que puso sobre la mesa de manera oficial la creación de los Centros Binacionales de atención en Frontera.

A raíz de un encuentro presidencial realizado en la ciudad de Lima en agosto de 2004 entre los mandatarios de Perú y Bolivia, Alejandro Toledo y Carlos Mesa respectivamente, se emitió un Comunicado Conjunto en donde, entre diversos acuerdos, se pronunció la voluntad de implementar el Centro Binacional de Atención en Frontera – Desaguadero. Un año después, en el marco de la Decisión 502 de la Comunidad Andina, el 28 enero de 2005, Perú y Bolivia celebraron el “Acuerdo Específico Bolivia – Perú para el CEBAF Desaguadero” sentando las bases para su regulación y posterior operación, suscribiendo además el “Reglamento Operativo de la Junta de Administradores del CEBAF-Desaguadero”. Al respecto, la Junta de Administradores ha venido operando desde ese mismo año fue la junta quien tenía ya previsto el establecimiento del CEBAF en territorio peruano.

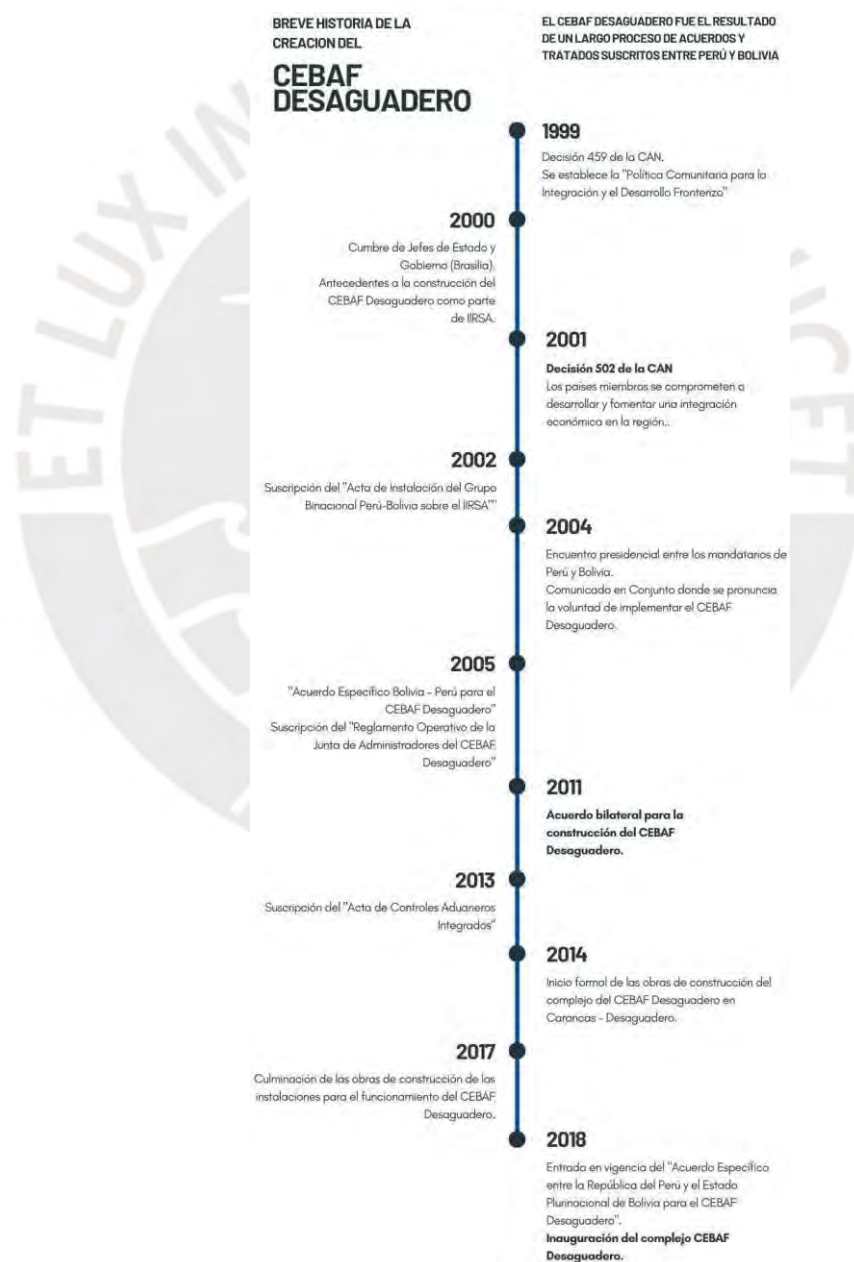
Después de casi 10 años de negociación, Bolivia y Perú acordaron en agosto de 2011 la construcción del CEBAF de cabecera única con sede en territorio peruano. En mayo de 2013, durante el gobierno del Presidente Ollanta Humana, se celebró la suscripción del “Acta de Controles Aduaneros Integrados” en la ciudad fronteriza de Desaguadero, entre la jefa de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Tania Quispe, y la presidenta ejecutiva de la Aduana Nacional de Bolivia (ANB), Marlene Ardaya, como compromiso entre ambas administraciones para operar en el paso de frontera en Desaguadero de forma conjunta y coordinada mediante el establecimiento de un proceso único de control que permitiese el cruce de información de la gestión de tramites¹⁸.

En septiembre de 2014 se da el inicio formal de las obras de construcción del nuevo complejo de siete (07) hectáreas del Eje Andino cuya infraestructura actual sería la del CEBAF Desaguadero en la zona de Carancas del lado peruano, es decir, bajo la modalidad de cabecera única, con la convocatoria de licitación para la ejecución de las obras y posterior adjudicación y suscripción del contrato ese mismo año (2014)¹⁹. En lo que tardasen las obras de construcción, se instalaron módulos temporales para atención²⁰ en el Puente Carancas como un impulso previo al establecimiento del complejo en Desaguadero. La obra, parte de la Cartera del COSIPLAN, contó con una inversión inicial de USD 29,941,511²¹ millones asumido por el gobierno peruano y las agencias, ambas peruanas, involucradas en dicho proceso fueron la SUNAT y el Tesoro Público con la cofinanciación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El diseño y ejecución de la obra estuvo bajo responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exterior del Perú²². El encargado de la construcción fue el Consorcio Binacional Sur. La obra se terminó de construir en septiembre de 2017 en conformidad a las disposiciones del noveno artículo de la Decisión 502 de la Comunidad Andina con la implementación de las Instalaciones mínimamente recomendadas para el adecuado funcionamiento del CEBAF en Desaguadero. Paralelamente se

puso también en operación el Nuevo Puente Internacional para lograr una desactivación progresiva del “Viejo Puente Internacional” que conecta al lado peruano y boliviano de la ciudad Binacional de Desaguadero. Este puente nuevo funcionaría además como nexo entre el paso fronterizo y el CEBAF. Existe igualmente un convenio realizado por los Municipios peruano y boliviano de la ciudad binacional de Desaguadero para la libre circulación de personas firmado en el 2006.

Finalmente, en abril de 2018 el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero es inaugurado de manera oficial.



3.3 Sobre el Acuerdo Especifico Perú – Bolivia para el CEBAF Desaguadero²³

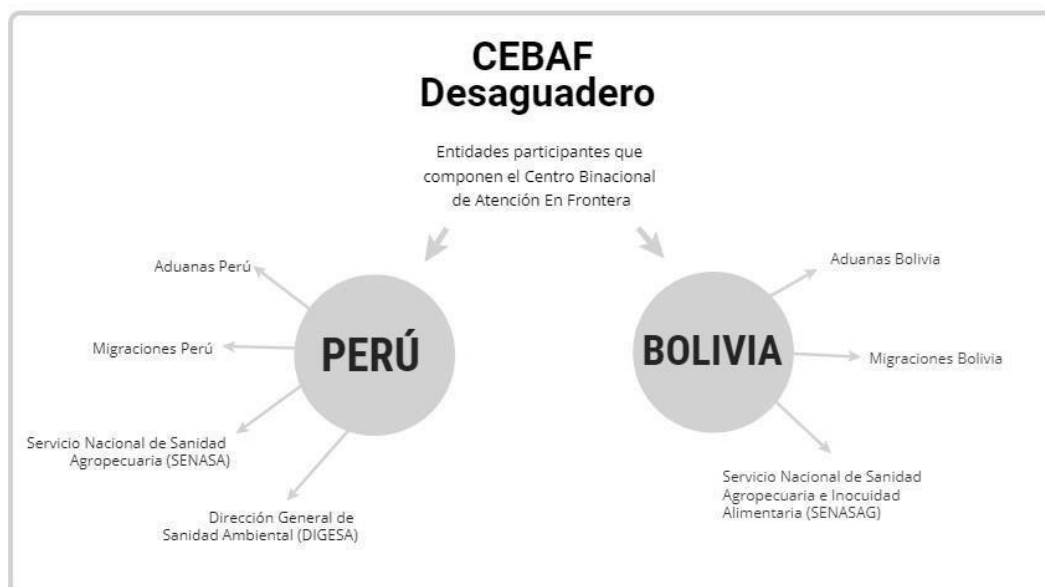
Este acuerdo titulado: “Acuerdo Especifico Perú – Bolivia para el CEBAF Desaguadero”, suscrito en la ciudad de Lima un 12 de mayo de 2005, toma como base el artículo 4 de la Decisión 502 de la Comunidad Andina siguiendo los preceptos de las Políticas Comunitarias para la Integración y el Desarrollo Fronterizo dentro de la comunidad, principalmente debido a la necesidad de “facilitar el transido de personas, vehículos, mercancías y equipajes” mediante el CEBAF Desaguadero,

En este mismo acuerdo se presentan una lista de definiciones, que también se encuentran presentes en el capítulo I de la Decisión 502 de la CAN, que ayudan a contextualizar la razón de ser del CEBAF Desaguadero. Del Capítulo I: Definiciones, Acuerdo Especifico CEBAF Desaguadero se extrae a continuación:

- *Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF): Conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de Bolivia y/o Perú (...) para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías, especies vegetales y animales, y vehículos (...) donde se brindan servicios de facilitación de atención e información al usuario.*
- *Control Integrado: Es la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida (...) en forma conjunta (...) por funcionarios designados por Perú y Bolivia.*
- *Paso de Frontera Desaguadero: Es el “Nuevo Puente Internacional” ubicado sobre el Rio Desaguadero habilitado (...) para la entrada y salida (...)*

(Acuerdo Especifico entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF Desaguadero, 2017²⁴)

El acuerdo específico Bolivia-Perú sobre el Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero toma la participación de las entidades presentadas a continuación:



Son de estas instituciones de donde se conforma de Junta de Administradores del CEBAF y funciona como un organismo binacional y autónomo compuesta por los jefes de cada una de estas instituciones. Estos funcionarios se encargan de garantizar las funciones administrativas y operativa del CEBAF adoptando, por ejemplo, la decisión de homologar los horarios de atención y la decisión de inclusión de entidades privadas en la participación de sus reuniones.

3.4 La Inauguración y puesta en marcha del CEBAF Desaguadero

El "Acuerdo Especifico entre la Republica del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero"²⁵, suscrito el 1 de setiembre de 2017 y ratificado el 23 de abril de 2018 mediante DS N° 007-2018-RE, entró en vigencia el 27 de abril de 2018, un día antes de la inauguración oficial del CEBAF Desaguadero.

El 28 de abril de 2018 los mandatarios Martín Vizcarra Cornejo, presidente de la República del Perú y Evo Morales Ayma, presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, en coordinación con las Aduanas Nacionales de Bolivia y Perú, participaron en la inauguración del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) Desaguadero y dieron un recorrido por las instalaciones. En una nota²⁶ publicada en la página oficial de SENASA Perú, se resalta que el proceso de cruce fronterizo sería, a partir de su puesta en funcionamiento, mucho más sencillo y que, además, debido a la concentración de las acciones de control en un solo operativo, se ahorraría tiempo e inversión con un servicio integrado de sanidad agraria, aduanera y migratoria. De manera similar, en una nota periodística²⁷ de la Agencia de Noticias Andina, se puntualiza que la moderna infraestructura ayudaría en la dinamización del tránsito de turistas y de transporte de carga fronterizo.

3.5 La finalidad del CEBAF y los objetivos de la institución

Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera (Decisión 459 de la CAN), declarar a la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo como prioridad a ejecutar mediante el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) es un marco para el establecimiento de un mercado común (Acta de Cartagena, XI Reunión del Consejo Presidencial Andino), la búsqueda de impulsar la agenda del IIRSA en las relaciones bilaterales y las iniciativas de desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), son algunos de los preceptos bajo los cuales se suscribió la Decisión 502 de la CAN para establecer un Centro Binacional de Atención Fronteriza en la ciudad de Desaguadero, frontera de Perú y Bolivia.

Según un boletín informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el objetivo primordial del CEBAF Desaguadero es el de “mejorar el control de transporte de carga entre Perú y Bolivia, evitando las largas colas de vehículos pesados (...) favorecerá, además, la lucha

contra el contrabando y facilitará la integración social y el turismo entre ambos pueblos”²⁸. Entre los objetivos más específicos se encuentran el de evitar la duplicidad de los tramites y registros, la sistematización de los registros para lograr la implementación de un sistema eficiente e integrado de gestión y control bidireccional por el paso de frontera²⁹.

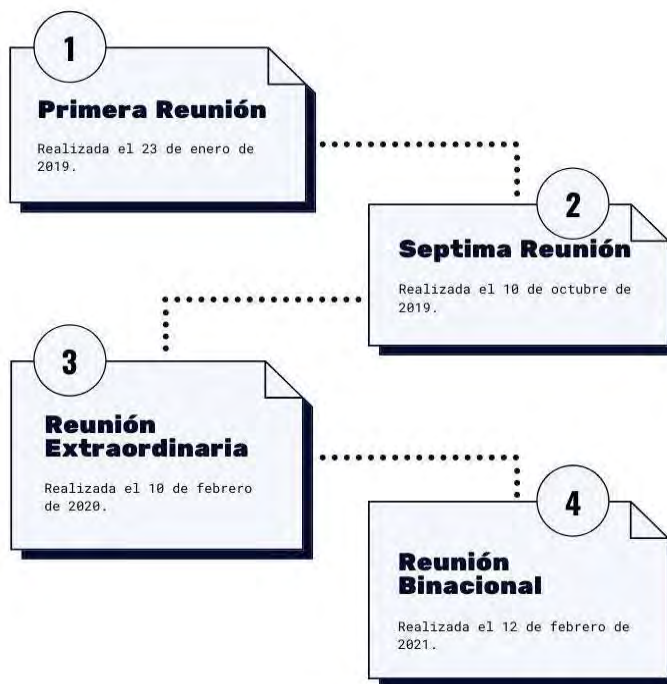
Así, los CEBAF deberán encargarse de agilizar los trámites de ingreso y salida potenciando la capacidad de atención³⁰ de los registros y tramites bajo su jurisdicción, a la par que se fortalece la transparencia burocrática mediante la coordinación necesaria para llevarlos a cabo. Así, la moderna infraestructura³¹ del CEBAF Desaguadero, creada principalmente con el objetivo de dinamizar el tránsito de turistas y el flujo de transporte de carga pesada en la frontera de Perú y Bolivia, no solo busca una mejora en el control del paso fronterizo de Desaguadero, sino también ser un medio, un mecanismo (como explicare en el siguiente punto) de cooperación que impulse la agenda de integración bilateral entre Perú y Bolivia.

3.6 Evolución y construcción del CEBAF Desaguadero: Las Reuniones Oficiales de la Junta de Administradores

A continuación, presento datos recabados que considero importantes para entender el desarrollo y los cambios que el CEBAF Desaguadero ha estado teniendo a partir de su puesta en marcha. Estos datos, presentados en un gráfico que pretende ilustrar una línea de tiempo, fueron extraídos a partir de algunos informes sobre los acuerdos discutidos y tomados a lo largo de la realización las Reuniones Oficiales de la Junta de Administradores. Estos puntos necesitan ser tomados en cuenta para ayudar con la contextualización de la evolución del CEBAF.

REUNIONES OFICIALES DE LA JUNTA DE ADMINISTRADORES

EVOLUCION Y CONSTRUCCION DEL
CEBAF DESAGUADERO



Seguidamente, explico más a detalle lo acontecido en cada una de las reuniones consideradas en el grafico preliminar:

1. En la Primera Reunión³² de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero llevada a cabo el 23 de enero de 2019, Migraciones Perú solicitó la instalación de un marcador biométrico para el control de asistencia de los funcionarios, en la misma reunión se discutió la inclusión de las Cancillerías de ambos países en las reuniones de la Junta en calidad de observadores.
2. El 10 de octubre de 2019, se llevó a cabo la séptima reunión³³ de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero, en ella misma participaron otras instituciones como el Gremio de Transporte de carga pesada y la Cámara de Comercio y Producción de Puno como representante del sector privado. En la

misma reunión se discutió sobre las gestiones finales para la instalación del Banco Unión S.A. en el complejo.

3. El 10 de febrero de 2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria³⁴ de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero, en dicha reunión ambas administraciones de migraciones se comprometieron a incrementar el horario de atención en el Anexo Carancas en media hora, se discutió también la posibilidad de incrementar el horario de atención a 24 horas.
4. El 12 de febrero de 2021 se realizó una reunión binacional³⁵ de Perú y Bolivia en las instalaciones del CEBAF con el propósito de mejorar las acciones de cooperación y control en la frontera, en la misma se contó con la participación adicional de representantes de la Alcaldía Distrital de Desaguadero-Perú, del Gobierno Regional de Puno, representantes de las Cancillerías de Perú y Bolivia.

Estas reuniones oficiales realizadas a cabo por la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero son por supuesto, una necesidad primaria en cuanto se refiere al dialogo para alcanzar, primordialmente, una mejora a nivel institucional para con los usuarios.

La inclusión e incorporación de otros actores no incluidos en la lista de entidades participantes (acorde al Acuerdo Especifico) se traduce en una voluntad por parte de la entidad para efectivizar su rol como mecanismo de cooperación entre Perú y Bolivia.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que puntos discutidos durante estas reuniones oficiales están aun pendientes de efectivizarse, esto último será presentado para discusión en el capítulo III.

4. **CEBAF DESAGUADERO: CARACTERIZACION COMO MECANISMO INSTITUCIONAL POTENCIADOR DE LAS RELACIONES PERUANO-BOLIVIANAS**

En esta segunda parte del segundo capítulo, me concentrare en caracterizar al CEBAF Desaguadero como un Mecanismo que sirva de potenciador en las relaciones peruano-bolivianas. Con tal objeto en mente

me apoyare en las definiciones que Hasrun (2017) presenta en su libro sobre el Neomecanicismo, en el mismo nos introduce en la definición de lo que es y significa un mecanismo, una definición específicamente adaptada al estudio de las ciencias sociales. Todo esto posterior a un debate nacido a partir de las complicaciones que existen al momento de definir o caracterizar un mecanismo.

En el campo de estudio de las relaciones internacionales los mecanismos, especialmente aquellos de cooperación, son entendidos como organismos (que van desde bilaterales hasta multilaterales), acuerdos (oficiales y no oficiales), leyes, normas, principios, entre otros (UNCTAD, 2013), estos además son usualmente usados como parámetros establecidos bajo cuyas premisas actúan los miembros que cooperan. Para este trabajo, sin embargo, me gustaría presentar una forma distinta para entender lo que es un mecanismo y darle una caracterización particular al CEBAF Desaguadero.

A continuación, presentare algunas ideas de Hasrun y otros autores especialistas tanto en las ciencias sociales como en la ciencia política para entender el porqué, en este estudio en particular, caracterizo al CEBAF a ser entendido como un mecanismo. Seguidamente, presentare al CEBAF como organización, incluyendo los objetivos planteados a nivel institucional que son compartidos para, a partir de estos, empezar con un análisis a profundidad los objetivos y las preguntas guías de este trabajo de investigación en el capítulo siguiente.

4.1 Caracterización del CEBAF como mecanismo institucional

En el campo de estudio de las ciencias sociales los mecanismos no suelen ser tan evidentes (Hasrun, 2017), por lo tanto, una aproximación más adecuada a la caracterización y determinación sobre lo que es un mecanismo dentro del estudio de las relaciones internacionales significaría tradicionalmente asumir a las normas, leyes e instituciones como tales, esta explicación, sin embargo, no abarca lo que pretendo

explicar referente a la cuestión del CEBAF como un mecanismo de cooperación bilateral, es por esa razón que decidí traer conceptos basados en el estudio del neomecanicismo, especialmente aquellos presentados y propuestos por Hipólito Hasrun en su libro “Neomecanicismo: el rol de los mecanismos sociales y naturales en la ciencia actual”:

“cuando se habla de mecanismos se habla de unidades (partes, componentes, piezas) que tienen ciertas propiedades, que se relacionan de una manera determinada y típica y que, ante un detonante (...), la relación de las unidades provoca o causa un cambio de estado (...)” (Hasrun, 2017, p. 100).

El cambio al que Hasrun hace referencia puede darse tanto a nivel micro, es decir, a nivel de unidad, o también con una relevancia mayor a nivel macro.

Dentro de lo que se conoce como mecanismo existen ciertas tipificaciones y subdivisiones que permiten entenderlo desde la perspectiva de las ciencias sociales. Sin embargo, para este caso de estudio en particular, el CEBAF puede ser caracterizado como un mecanismo artificial ya que ha sido concebido en planes (cuya planificación y firma de acuerdos, compromisos y tratados duro más de 10 años) mucho antes de ser tangible y observable.

Ahora bien, para ayudar a entender el CEBAF como un mecanismo artificial, asumo que este es fácilmente reconocible y por ende sus efectos son observables ya que se produce una alteración en el sistema al que se está asimilando, es decir, un mecanismo, una vez puesto en marcha, es la causa de esta alteración. Asimismo, si un mecanismo existe debe existir también un Modus Operandi característico que lo explique, es decir, una manera particular en la que sus acciones se desarrollan.

El Centro Binacional de atención en Frontera CEBAF Desaguadero es un mecanismo artificial ya que se reconoce su infraestructura de manera sencilla, sus instalaciones, es decir, la edificación, es visible para garantizar que los usuarios se acerquen y hagan uso de sus servicios e

instalaciones. Sus efectos son observables principalmente con la reducción del tiempo de atención para beneficio de los usuarios y la facilidad de trámite para el flujo de un lado a otro de la frontera. Se produce también una alteración en el sistema al que se asimila, antes del CEBAF los controles para el flujo binacional se realizaban por separado, uno a cada lado de la frontera, la alteración en el sistema se presenta con la inauguración e inicio de operaciones a partir de la homologación de servicios y controles que se llevan de manera integrada con funcionarios de ambos países.

El Modus Operandi característico del CEBAF se rige por el “Acuerdo Especifico entre la Republica del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia para el Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero” y por los acuerdos y decisiones tomadas por la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero, bajo las cuales todos los trabajadores administrativos operativos de los países miembros, Perú y Bolivia, llevan a cabo sus actividades diarias en conjunto y de manera integrada.

4.1.1 El CEBAF como un Mecanismo Causal

Hedström y Swedberg (1998b) y Stinchcombe (1991) coinciden en que la investigación de los mecanismos causales se enlaza más a menudo con los métodos de investigación cualitativos, en especial en aquellos de análisis y explicación. Ahora, como disciplina, la ciencia política ha buscado siempre explicaciones que ayuden al entendimiento del por qué suceden las cosas para así, a partir de este entendimiento, crear un registro detallado de estas (Lynch, 2009).

El consenso existente referido a lo que se entiende por mecanismo es, primero, que este por su condición natural es parte de un sistema, y segundo, que este mecanismo provoca un estado de cambio en este sistema a través de una conducta o actividad de la cual el mecanismo es responsable (Hasrun, 2017). Entonces, al provocar un cambio, el mecanismo tuvo que ser accionado por algún tipo de detonante para

empezar a funcionar bajo ciertas condiciones específicas a su situación en particular. Adicional a lo anterior escrito, este mecanismo no puede ser estático ya que a partir de su accionar necesita estar en movimiento para dar paso a este cambio mencionado.

Para este caso de estudio en particular, el detonante fue el conjunto de acuerdos y ratificaciones suscritos por Perú y Bolivia en su condición de países miembros de la Comunidad Andina y funciona bajo condiciones específicas reguladas a partir de acuerdos tomados por ambos países y la Junta de Administradores que se encarga de manejar su correcto funcionamiento. El CEBAF Desaguadero, como mecanismo, no está estático, ya que a pesar de la situación de pandemia actual³⁶, la entidad ha seguido con sus operaciones con un protocolo especial de Operatividad para el Centro de atención en Frontera CEBAF Desaguadero frente a la Declaratoria de Emergencia por el COVID-19³⁷ que le ha permitido seguir con sus funciones de manera regular, al menos en las relativas al movimiento de carga pesada y mercadería

Son varios los autores a partir de los cuales Hasrun (2017) coincide (en cierta medida) en que “los mecanismos son procesos causales (o etapas en esos procesos) que llevan un sistema de un estado inicial a uno final” (p. 89): *“Las explicaciones a través de mecanismos causales pretenden suministrar referentes que faciliten la comprensión de fenómenos sociales y humanos (...) La idea que subyace al enfoque de los mecanismos es que explicamos un fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones que están vinculadas entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar”* (Noguera, 2010, p. 31).

Claramente, el CEBAF como mecanismo (como se los ha entendido desde el primer momento) es causal, respecto a esto último, Hasrun (2017), explica al mecanismo como “causante de una conducta: un cambio en el sistema, que pasa de un estado inicial a un estado final” (p. 223).

CAPÍTULO III

CEBAF DESAGUADERO: UN MECANISMO DE INTEGRACIÓN ABIERTA CON LIBRE MERCADO

En este capítulo hare un análisis que incluye toda la data presentada en los capítulos anteriores en conjunto a la información recabada durante el proceso de entrevistas y de recolección de información documental. Respecto a las entrevistas realizadas, es posible encontrar más información a detalle, como las fechas de realización y los nombres y cargos de los entrevistados, en las notas presentadas al final de este trabajo de investigación.

Adicionalmente, buscare resolver las respuestas que guían este trabajo de investigación para posteriormente, en el capítulo siguiente, arribar a las conclusiones que resolverán la incógnita de la hipótesis planteada en la introducción.

5. EL CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN EN FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO: UNA INSTITUCIÓN DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN BILATERAL DE PERÚ Y BOLIVIA

5.1 Las Redes Transgubernamentales en la práctica, el caso peruano- boliviano

En concordancia con Slaughter (2004), ahora es muy necesario mirar al mundo a través de una visión más actualizada, una que tenga en cuenta a las redes transgubernamentales que se están volviendo cada vez más importantes y extendidas alrededor del globo. El momento actual, de constante movimiento y transformación en los debates académicos de las Relaciones Internacionales, que cada día se suma en más complejidad, nos lleva a la necesidad de adaptar definiciones para

catalogar fenómenos e incrementar nuestra comprensión de estos. Sin embargo, lejos de ser una solución definitiva ad hoc para el estudio del fenómeno en cuestión, para el entendimiento del argumento del presente trabajo que incorporar el transgubernamentalismo y las redes transgubernamentales como teorías para estudiar los procesos de la Integración Andina podrían ser beneficiosos en el largo plazo para la producción de una literatura más especializada en el tema.

Según Meza (2005), en el caso fronterizo de Perú y Bolivia, existen tres niveles de coordinación bilateral y comunitaria que se ocupan del tema fronterizo. De acuerdo a su planteamiento, es el tercer nivel aquel que responde a la institucionalidad que se ha ido construyendo a escala fronteriza en el altiplano andino en términos de cooperación e integración, y donde además, se encuentran ubicados mecanismos diversos de integración y cooperación como el GTB-ZIF³⁸ *-que destaca por sus alcances metodológicos y la rendición de cuentas a las cancillerías de ambos países-*, la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT)³⁹ *- con el objetivo de orientar todos sus esfuerzos a la adecuada administración y protección del agua de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca-* y el GTB para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF)⁴⁰ *-que nació a partir de una iniciativa de la Comunidad Andina-* en la ciudad fronteriza de Desaguadero. A nivel de los gobiernos locales, existe también la estructuración de una organización binacional compuesta por más de 35 municipalidades distritales y centros poblados, alrededor de una docena de organizaciones campesinas y demás actores circundantes al Lago Titicaca⁴¹ (Meza, 2003).

En el caso específico del CEBAF Desaguadero, las redes transgubernamentales se traducen en la voluntad política de los gobiernos de Perú y Bolivia. La cohesión social interna en el complejo CEBAF y el hecho de que ambos miembros participantes procurasen actores propios para trabajar en conjunto en el complejo binacional va en línea con lo escrito por Medalla (2009). Asimismo, esta participación dice mucho sobre su interés por el desarrollo y la integración en pro del desarrollo en

conjunto a nivel bilateral y regional, las diversas reuniones y acuerdos suscritos, la negociación que duro más de 10 años son prueba tangible de esto.

Durante la lectura que realice para el caso que presento a lo largo de este escrito, he notado una particular densidad en las instancias de coordinación bilateral que tienen que ver con la integración andina y el tema fronterizo que comparten Perú y Bolivia, estas sin embargo, están faltas de explicación bajo la conceptualización de la dimensión transgubernamental que considero adecuada para entender el fenómeno con mayor profundidad, especialmente por las exigencias de cara a los nuevos tiempos. El CEBAF Desaguadero, por su novedad como mecanismo de integración y cooperación en la región y su particular ubicación, en el lado peruano, y funcionamiento, permite visualizar la puesta en práctica de la institucionalidad y la integración andina en términos bilaterales y transgubernamentales.

El CEBAF Desaguadero es un componente importante para la institucionalidad fronteriza, su consolidación física y puesta en marcha oficial a partir de abril de 2018⁴² a significado un acercamiento entre Perú y Bolivia, no solo con la garantía de los diversos acuerdos y tratados suscritos por ambas naciones sino también por el mismo Modus Operandi que la institución ha adoptado a raíz de estas suscripciones, los que obligan a ambas naciones a trabajar de forma conjunta para garantizar su operatividad.

El CEBAF Desaguadero, que además cuenta con instalaciones ubicadas aproximadamente a 2 km de la ciudad de Desaguadero, carretera Desaguadero-Moquegua, en el lado peruano, ha logrado un primer impacto positivo en su corto periodo de ejercicio con una aceleración en el traslado y el movimiento bidireccional por el paso fronterizo mediante la atención destinada a facilitar el movimiento turístico, migratorio y comercial, y de paso mitigar y prevenir la modalidad informal⁴³ del mismo. En relación a esto último, el desarrollo de los procedimientos en los centros logísticos-operativos y administrativos para manipulación

de carga y servicios complementarios diarios por funcionarios burocráticos de ambos lados de la frontera, son también evidencia de un proceso transgubernamental con la cotidianidad de sus acciones (Legler,2013). Hago esta afirmación en base a las observaciones realizadas durante las visitas para observación⁴⁴ realizadas a este puesto de control fronterizo, en donde a primera vista (previa a la pandemia por covid-19), se es testigo, en calidad de ciudadano, de los controles simultáneos y en conjunto de los operadores burocráticos bolivianos y peruanos en materia migratoria quienes actúan en oficinas compartidas, lado a lado.

De las entrevistas realizadas se extrapolan puntos muy importantes en relación al transgubernamentalismo y la construcción de las redes transgubernamentales⁴⁵ en el CEBAF, al menos, a nivel institucional. Es a partir de la convivencia diaria entre los funcionarios burócratas encargados del área operativa y administrativa⁴⁶, que se hace obligatoria debido al Modus Operandi (MO) Operativo del CEBAF Desaguadero, se crean lazos de confraternidad⁴⁷ de los cuales nacen y se comparten experiencias; los controles consecutivos en, por ejemplo, la zona encargada de los controles de exportación e importación dentro del complejo CEBAF Desaguadero (en donde los funcionarios peruanos y bolivianos trabajan espalda a espalda con apenas un muro que los divide)⁴⁸ permite un estrechamiento en los lazos entre los funcionarios, así lo resalta también un encargado en el área administrativa, ya que los trabajos en conjunto aceleran los procedimientos⁴⁹, haciendo, como mencione líneas arriba, obligatoria la convivencia diaria de los funcionarios burócratas.

Estos funcionarios especializados y competentes, que socializan y han ido, poco a poco, obteniendo la costumbre de trabajar juntos, son especialmente designados para tales fines por sus respectivos países e interactúan directamente entre sí, esta actuación además cuenta con nula supervisión de las cancillerías (Raustiala, 2002). Todo esto encaja en lo escrito por Legler (2013) en relación a las actividades cotidianas de orden burocrático: La cooperación cotidiana a nivel de baja política entre funcionarios burócratas de Perú y Bolivia ha ido en aumento a partir de la

puesta en marcha del CEBAF Desaguadero. Además, a partir de aquellas experiencias compartidas se cumple uno de los fines pragmáticos del transgubernamentalismo, un redireccionamiento a la toma de decisiones que ayude aún más, en el incremento de la cooperación cotidiana de los países que son partícipes. La discusión en torno a la eficacia de esta cooperación será tocada en puntos posteriores.

Deliberadamente expuse ciertas características de funcionamiento del CEBAF Desaguadero para ejemplificar el transgubernamentalismo y así explicar cómo es que este fenómeno calza dentro del marco teórico propuesto por Keohane & Nye (1974). De esta manera, al jerarquizar y ordenar todo el conjunto de instancias que operan de forma paralela y aparentemente sin orden ni jerarquía (Meza, 2005), con poca coordinación institucional fronteriza, hacen que ahora sea posible entender el fenómeno dentro de los parámetros de la Integración Andina y explicarlos gracias al Transgubernamentalismo, ya que son parte de una sinergia parte de las redes transgubernamentales con la actuación de funcionarios de ambos países en actividades de uso cotidiano, quienes fungen además, bajo un marco legal establecido en concordancia por ambas naciones, con una entidad como el CEBAF Desaguadero que opera en un nivel de cooperación burocrática de baja política y que además persigue el fin pragmático de incrementar la cooperación cotidiana y eficaz que ya viene sucediendo. Aunado a eso, está la evidente delegación de la autoridad central de ambos países para con el CEBAF Desaguadero para así dejar que este se encargue de los procedimientos fronterizos, que de otra manera resultarían más complejos y retardados a falta de canales que simplifiquen el ir y venir de los trámites desde y hacia el otro lado de la frontera.

6. **LAS AMENAZAS TRANSFRONTERIZAS**

La frontera de Perú con Bolivia ocupa aproximadamente 1047.16 km de límite fronterizo nacional desde el Río Acre hasta la Meseta de

Ancomarca. Del lado peruano son dos regiones, Madre de Dios y Puno, las colindantes con Bolivia, y del lado boliviano son cuatro departamentos, La Paz, Oruro, Potosí y Pando, los colindantes con Perú. Adicionalmente, gracias al acuerdo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia del año 2003, se incluye también las Regiones de Cusco, Puno, Arequipa y Tacna, del lado peruano, y el departamento de Beni del lado boliviano, así, la frontera comprende no solo las zonas altoandinas y lacustres, sino también territorios amazónicos. La frontera peruano-boliviana es un caso de fronteras porosas⁵⁰ que además no ha tenido cambios muy significativos en la delimitación territorial, sin embargo, estas zonas de frontera si que han sido objeto de tensiones principalmente debido a la falta de salida al mar del territorio boliviano (Dammert et al., 2017).

Dammert et al. (2017) resaltan una característica importante de las fronteras: Estas son lejanas del centro de poder de los estados a los que pertenecen. Esto por supuesto, sucede en el caso peruano y por tanto en muchas ocasiones las gestiones integrales son ajenas a las zonas ya que por su lejanía no se tiende a tomar en cuenta su contexto particular para incluirlos en la agenda pública. Esto se deja entrever en el caso particular de la frontera en Desaguadero, la ciudad misma no cuenta con las condiciones mas adecuadas para ser un punto de paso de control fronterizo y eje de intercambio comercial. Los municipios de la zona (tanto peruano como boliviano) son descuidados con la infraestructura de la población, sin embargo, a pesar de todo ello, la voluntad y disposición política de ambos países ha dado un salto significativo con la creación de un complejo moderno y de potente infraestructura como lo es el CEBAF Desaguadero, este debería ser el primer paso para mejorar la convivencia de la zona a nivel integral a partir de la fecha.

Según una presentación reciente de la Policía Nacional del Perú para el Congreso de la Republica sobre la Problemática de la Vigilancia y el Control de las Fronteras⁵¹, amparado en la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza en el Perú, las funciones de los puestos de vigilancia de fronteras que incluyen la vigilancia, el control (realizados en conjunto a la SUNAT, Migraciones y demás entidades

relacionadas) y el desarrollo fronterizo, la aparición de la actual pandemia COVID-19 a nivel mundial supone en primer lugar, una de las mas grandes amenazas para el control fronterizo.

Ahora bien, en lo que respecta a la problemática en la frontera de Perú con Bolivia en la ciudad de Desaguadero (Puno), lugar donde se encuentra ubicado el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), se han tomado medidas excepcionales, en la actualidad la Policía Nacional del Perú cuenta con el apoyo del Ejército peruano y de la Marina de Guerra del Perú (esto a partir del inicio de la declaratoria⁵² del estado de emergencia decretado por el gobierno del Perú). En la misma presentación, se resalta, además, que, debido a las características particulares y la extensión geográfica de la frontera de Puno, los incidentes relacionados con migrantes ilegales se presenta en cantidades mínimas, sin embargo, se hace notoria que la mayor densidad de movilidad humana se concentra en la zona sur del Lago Titicaca.

6.1 La Frontera y el Contrabando o Comercio Informal

El crecimiento urbano y demográfico en las zonas de frontera han significado, más allá del crecimiento de la población urbana, una reestructuración de las actividades económicas que se resalta en gran medida con el incremento de los trabajadores no calificados y actividades comerciales no registradas. El contrabando, que resalta por su diversidad de productos y modalidades en diferentes escalas, y posee una disposición a nivel socio espacial que tiene en las fronteras un punto de paso (Dammert et al., 2017), es un delito con consecuencias graves para el estado, ya que a causa de su ilegalidad y falta de registro y control muchos de los ingresos que el estado debería obtener para solventar el gasto público no son recaudados (Huamán, 2016), después de todo, el desarrollo es estas dinámicas económicas que están tipificadas como ilegales, son una preocupación constante para cualquier Estado. Según

la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros, el contrabando se tipifica cuando:

“Se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero (...) no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o lugares habilitados (...)”
(Artículo 1, Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros)

Sin embargo, la amenaza que representa el contrabando no solo se traduce en una menor cantidad de recursos que el estado recauda, sino también en un desincentivo para la industria legal y formal, además de un clima de violencia relacionada a las actividades ilegales que se suceden durante el contrabando. En este contexto, a nivel de frontera entre Perú y Bolivia, el contrabando o comercio informal de productos cobra relevancia como uno de los problemas mas serios que existen en las relaciones bilaterales de estos países. Y es justamente en el paso de frontera de Desaguadero, un punto importante de paso de mercadería, por donde más contrabando llega a suceder, seguido, en menor medida, por los cruces de frontera de Kasani y Puerto Acosta⁵³ (ambos también en la frontera de Puno).

De acuerdo a Novak y Namihás (2013), los movimientos de ida y vuelta de mercadería ilegal entre Perú y Bolivia han estado condicionados por los periodos de crisis sucedidos en los países en cuestión y por las diferencias que existen en los precios de los artículos y el tipo de cambio que tiene cada país. Los delitos de contrabando están tipificados por ambos países en leyes nacionales propias. Se hace obvia la importancia que tiene Desaguadero, en términos comerciales, en el ámbito de lo legal e ilegal ya que estos se traslapan continuamente, y es que las condiciones que existen favorecen la práctica del contrabando (Dammert et al., 2017).

Con el objetivo de combatir el contrabando que afecta la frontera de Perú – Bolivia, ambos países conformaron la Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería (CLCDAP)⁵⁴ – Comisión Binacional

Perú - Bolivia⁵⁵. El contrabando que sucede en la zona de frontera es de dos tipos:

- *Contrabando Conexo: Son aquellos bienes que ingresan de manera informal al país o que ingresando de manera formal son desviados para actividades relacionados al narcotráfico.*
- *Contrabando Tradicional: Son los bienes no incluidos en la categoría anterior que ingresan al país de manera informal, en ocasiones puede estar asociado con el lavado de activos.*

(Novak & Namihás, 2013, p. 205)

Las modalidades más reconocidas de contrabando⁵⁶ que sucede en la frontera de Desaguadero son: Hormiga (en pequeñas cantidades), Caleta (se camufla fácilmente), Pampeo (utilización de rutas alternas, usualmente trochas), y Culebra (un convoy de camiones de carga pesada). El mayor tráfico fronterizo en Perú, registrado por aduanas, se encuentra en el paso de frontera de Desaguadero, este de acuerdo a una estimación del contrabando presentado en un informe de la SUNAT⁵⁷ en el 2019. Y es que, de acuerdo a los registros oficiales, el contrabando, para 2018, fue estimado en USD 596 millones⁵⁸, es decir, 1,8% más que en año anterior, de ese total se estima que USD 243 millones fueron ingresados por la zona de frontera de Puno.

La mayoría de la mercancía por contrabando que ingresa a Puno procede de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) y de Bolivia, en este último caso, la mayor cantidad de mercadería ilegal está compuesto por productos de consumo básico (alimento, prendas de vestir, licores, artefactos electrodomésticos por mencionar algunos) y combustibles (gas, gasolina, petróleo)⁵⁹. Es bien sabido que por la zona de frontera de Desaguadero (Puno), el traslado preferido de contrabando es mediante las Culebras (*convoy*) por rutas alternas a los puestos de control y las Hormigas (pequeñas cantidades) con los triciclos como medio de transporte predilecto para movilizar la mercadería a través del puente viejo. Así, lo ingresado de manera informal por esta frontera representa al menos un 80,6%⁶⁰ del tráfico total de mercancías terrestres.

Durante el primer año de funcionamiento del complejo, es decir, un acumulado al mes de marzo de 2019, se había llevado a cabo alrededor de 3 836 acciones de control de intervención⁶¹ de contrabando que se tradujo en un aproximado de USD 24,15 millones recaudados.

6.2 El control de frontera y los factores socioculturales

Un aspecto eminente a resaltar en la zona de frontera de ubicación del CEBAF Desaguadero son las relaciones socio culturales entre Perú y Bolivia y la composición étnica conformada por una gran mayoría aimara cuya cultura y relaciones sociales rompen con las fronteras y límites establecidos por los estados que además coaliciona con una fuerte presencia de vínculos familiares y de amistad. Esta relación a nivel bilateral es cercana y hasta estrecha a causa de estas características, tanto la población peruana como boliviana de la ciudad binacional de Desaguadero convive en su día a día a través del comercio, sea este formal o informal. Dammert et al., (2017) citan un estudio de Odegaard (2008), en donde se hace mención del uso de las prácticas de la tradición andina, de circulación y reciprocidad, para construir un circuito que permita la realización de la actividad de comercio informal, de la misma manera citan también a Meza (2005) y Gonzales et al. (2008) en la particularidad de las dinámicas aimaras en la zona de frontera ya que estas suponen la construcción de una especie de redes de soporte y articulación que favorecen los flujos de contrabando en el territorio para aquellos pertenecientes a la comunidad aimara. Dammert et al., (2017) enfatizan también la importancia de las redes familiares a este tejido social mencionado líneas arriba.

Como con cualquier proceso de cambio que altere el orden preestablecido y acostumbrado, la creciente formalización producto de la instalación del CEBAF Desaguadero ha tenido un efecto que causa cierta incomodidad⁶² y desazón en la población y usuarios de la zona, quienes poco acostumbrados a controles tan estrictos y formales son reacios a

optar por la formalidad aduanera⁶³ e incluso en contadas ocasiones recurren a actos violentos para evadirlos y así evitar la confiscación de su mercadería. Se han presentado recientes casos de agresión por parte de usuarios, uno de ellos fue la detención de un camionero por agresión a la policía en Desaguadero⁶⁴ o las reacciones motivadas por las emociones y el enojo ante cierto tipo de acciones⁶⁵. Este tipo de actos tiene antecedentes similares en la zona, todos relacionados a actividades de contrabando. Lo que estos sucesos dejan entrever es una vinculación entre los residentes y el mercado informal en el área fronteriza. Al mismo tiempo se transluce una clara debilidad estatal en el control de las zonas fronterizas.

Esta incomodidad también se visualiza en el otro extremo, puesto que estos fenómenos no son exclusivos del lado del usuario o ciudadano. Lamentablemente se han presentado numerosos casos de faltas cometidas por aquellos encargados de actuar con transparencia para garantizar el buen funcionamiento del mecanismo. En 2016 rezaba una nota sobre una investigación a policías por el supuesto asalto a un ciudadano mediante un falso operativo⁶⁶. Mas recientemente, el tan conocido monstruo de la corrupción hizo acto de presencia en la escena, en una nota periodística⁶⁷ de junio de este año donde se exponía el caso de un agente aduanero que recibía un soborno de 5 soles por parte de un conductor para evitar las futuras observaciones y garantizar su paso por la frontera.

Estas situaciones expuestas tienen un impacto en la entidad binacional ya que al afectar el funcionamiento del CEBAF se crean efectos negativos en su rol como mecanismo de integración binacional.

7. LA EFECTIVIDAD ORGANIZACIONAL DEL CEBAF

La efectividad a nivel de las organizaciones es un concepto central en la teoría organizacional, de acuerdo a esta teoría se considera efectiva a la organización que logra sus metas a la par que lleva a cabo sus

funciones de forma apropiada (Cervera, 2011). Es posible definirla como el compuesto de eficiencia y efectividad en el logro de las metas organizacionales a través del diseño y operación actual de un sistema establecido. Estos factores, eficiencia y efectividad, corresponden directamente a la forma en que los diferentes elementos interactúan en este sistema. Por tanto, la efectividad organizacional incluye determinar si las metas organizacionales se han logrado por completo en un periodo determinado de tiempo y ver el grado de utilización de los recursos disponible.

La efectividad tiene una característica particular debido a su propia naturaleza: Está basada en juicios de valor (Quiroz, 2006, p.311), es decir, cada miembro de la organización tiene una propia percepción que es distinta a la de los demás miembros sobre lo que significa efectividad a nivel organizacional, además de poseer sus propios criterios para medirla y catalogarla como buena, mala o regular. Así, en concordancia con Quiroz (2006), la efectividad es un constructo con múltiples dominios, esto quiere decir que, para tornarlo en una variable medible y catalogable, es posible operacionalizar a la efectividad desde y a través de diferentes y diversas vías (p.312).

7.1 Indicadores de la efectividad organizacional en el CEBAF Desaguadero

Para ayudarme en la determinación de la efectividad organizacional del Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF), hare uso de dos indicadores que lo componen, es decir, de la eficiencia y efectividad para lograr entender si se ha alcanzado las metas que el CEBAF ha tenido planteadas de manera general desde incluso antes de su puesta en marcha. Estas metas por supuesto, se han ido especializando y especificando año a año acorde a las necesidades de los usuarios. Nuevamente, es necesario recordar que de acuerdo a Quiroz (2006), la efectividad, por su propia naturaleza, está basada en juicios de valor, es

decir, cada miembro de la organización tiene una percepción distinta de lo que significa efectividad y posee sus propios criterios para medirla.

Así, para establecer lo que los miembros, usuarios y demás actores involucrados en o relacionados con el CEBAF Desaguadero entienden sobre lo que significa eficiencia y efectividad, ejecute una serie de entrevistas en las cuales una de las preguntas planteaba la cuestión⁶⁸ sobre qué era lo que ellos entienden por eficacia y eficiencia y si consideraban estos términos adecuados para determinar el cumplimiento de metas y objetivos. Al respecto, en las entrevistas realizadas para indagar sobre el funcionamiento y operatividad del complejo, la calificación positiva resultante es coincidente en la mayoría de los actores involucrados respecto a su percepción sobre la efectividad del CEBAF Desaguadero.

Esta efectividad para los usuarios y operadores tiene una nota aprobatoria debido a que alcanzó un buen nivel en el tiempo que lleva funcionando⁶⁹ (en lo que va del año se ha recaudado alrededor de S/. 120 millones de un total de S/. 225 millones de la meta de recaudación a alcanzar por la Intendencia de Aduanas de Puno en el 2021⁷⁰, es decir, se ha cubierto más del 60% de uno de los objetivos planteados por la entidad para el año en curso), se logró en cierta medida ya que aún quedan problemas sin respuesta⁷¹. La calificación positiva, sin embargo, no es alta, ya que los objetivos primordiales a nivel de la Comunidad Andina, no han sido alcanzados en la práctica⁷².

7.1.1 Eficacia Organizacional

Se encuentra la definición de eficacia en el Diccionario de la lengua española (RAE, 2021)⁷³ allí se define el término eficacia como la «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera». Mientras que para Fernández (2000) la eficacia mide el “grado en el que se alcanzan los objetivos y metas (...) en un periodo determinado” (p. 260).

Entre los cambios inmediatos y los primeros 12 meses de atención se logró una reducción del tiempo de atención en más de 7 horas para los

vehículos de turismo, es decir, de un tiempo de espera de 8 horas a 30 minutos; y en los vehículos de carga, se ha reducido en más de 20 horas, el tiempo de espera ha pasado de 24 a 4 horas. El objetivo de simplificar los controles migratorios se ha logrado alcanzar de manera progresiva, gracias al CEBAF Desaguadero lo que en antaño solía ser un doble control por separado en el lado peruano y boliviano ahora es simultáneo y dentro de una misma instalación. De acuerdo al décimo Boletín Aduanero⁷⁴ publicado por la SUNAT, en el año 2019 se ha logrado alcanzar un grado positivo de eficiente intercambio de información en línea que ayuda en la realización de un control más eficaz de los vehículos con una clara reducción en los tiempos de atención para estos usuarios.

Esta reducción en los tiempos de atención en los controles migratorios y de carga pesada ha sucedido gracias a la actuación de los funcionarios especializados que trabajan en el complejo, la productividad de sus funciones, que también es un indicador de la eficacia organizativa, hace referencia a la generación de productos (Navarro & Quiroz, 2006), que en el caso del CEBAF Desaguadero, es esta significativa disminución en el tiempo que tarda la atención al usuario.

Sin embargo, el personal y el equipo disponibles son limitados, existe solo 1 balanza en la zona de control de carga del CEBAF, que crean nudos de atención en los horarios pico⁷⁵, por tanto, la eficacia no puede ser alcanzada en tanto no se cubran estas faltas.

7.1.2 Eficiencia Organizacional

En el Diccionario de la lengua española (RAE, 2021)⁷⁶ la eficiencia se define como la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. Mientras que para Katz y Kahn (1989) la eficiencia es entendida como un “criterio que sirve para medir la vida interna y está dedicada a los aspectos económicos y técnicos de esta” (p. 45), aquí se refieren a la organización. Además, la eficiencia se refiere también a la “habilidad técnica que tiene una organización para minimizar

los costos en el proceso de transformación de los insumos a productos” (Katz & Kahn, 1989, p. 45).

La eficiencia, para el caso del CEBAF Desaguadero, se presenta en uno de los aspectos técnicos organizacionales mencionado en el Boletín Aduanero⁷⁷ publicado por SUNAT en el año 2019. La implementación del Sistema Informático de Transito Aduanero Internacional (SINTIA) ha ayudado a facilitar el tránsito de los vehículos que circulan por la frontera, reduciendo los costos en los que tradicionalmente se incurría con los tramites anteriores al CEBAF. La aprobación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM)⁷⁸ en la modalidad Virtual es otro ejemplo de la eficiencia organizacional, con ella se cumple con la consecución de la política de simplificación administrativa que minimiza los costos operativos a nivel organizacional, como beneficio aparte, también se logra alcanzar cierto grado de fortalecimiento del control migratorio que significa también la modernización de la gestión migratoria es decir, que se consigue el efecto deseado por el CEBAF Desaguadero.

7.2 La Efectividad como suma de la Eficacia y Eficiencia

Para lograr con el cumplimiento de los objetivos del CEBAF en los plazos establecidos y con un adecuado manejo de los recursos a disposición, no solo basta con el conjunto de la actuación de la institución y de los organismos que la componen, sino también se necesita de la ayuda de otras instituciones para cumplir con las funciones del CEBAF al interior de la misma institución y también fuera de esta, es decir, aquello no comprendido en su área de jurisdicción.

Entre estas otras instituciones se encuentran la Policía Nacional, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del lado peruano y la Policía Nacional y el Vice Ministerio de Transporte del lado boliviano. Adicionalmente, y a la par de la inauguración del CEBAF Desaguadero, una agencia del Banco de la Nación instalada dentro del complejo inició

sus operaciones como parte de un convenio institucional con la misión de “promover la inclusión financiera, bancarizar (...), permitir que se pueden realizar pagos de: Migraciones, Jurado Nacional de Elecciones, de SUNAT/Aduanas, impuestos tributarios, entre otros”⁷⁹; en una nota aparte, lamentablemente el servicio que brindaba el Banco de la Nación dentro del CEBAF Desaguadero fue paralizado⁸⁰.

Por la situación actual (pandemia COVID-19), las fuerzas armadas y marítimas también se encuentran incluidas en el control fronterizo. Mas recientemente, y con la finalidad de seguir reforzando el rol que cumple el CEBAF, el 13 de agosto de 2020 se inauguró un Módulo Institucional de Verificaciones⁸¹ del Ministerio de Cultura del Perú en el CEBAF Desaguadero en conjunto a la División de la Policía de Turismo (Divtur)⁸² para trabajar en el control e interceptación del tráfico ilícito de bienes culturales entre ambos países. Por supuesto, este trabajo en conjunto de tantas instituciones dentro y fuera del complejo se deben principalmente a la clara desventaja numérica de los funcionarios en comparación a aquellos que se decantan por lo ilícito y la violencia nacida de estos, producto del contrabando, para evitar la pérdida de su mercancía ilegal, esto por mencionar algunas razones.

Ahora bien, empero de todo lo implementado por el CEBAF Desaguadero, la eficiencia y la eficacia organizacional no han logrado romper con algunas barreras existentes desde antes del funcionamiento del CEBAF Desaguadero. Las expectativas que la Asociación de Exportadores (ADEX)⁸³ tenía para con este complejo en la mejora de los sistemas de control y la agilización del intercambio comercial y productivo en la reducción del tiempo de atención de los procesos aduaneros (ADEX, 2018) no han sido cubiertas del todo. Una reciente problemática que aqueja al este gremio⁸⁴ puso en manifiesto que la operatividad no resulta tan eficiente como debería, las mejoras previstas no se alcanzaron y el flujo de carga sigue presentando demoras (ADEX, 2019), esto por supuesto, genera sobrecostos a las empresas exportadoras del Perú. Se hace evidente que el cambio no ha sido percibido por los miembros de este gremio, especialmente por el límite que supone el horario de atención

del Centro de Control (de 8:00 a.m. a 8:00 p.m.⁸⁵, hora peruana) que limita y hasta disminuye el efecto deseado por la organización, es decir, allí existe también un traspié en la eficacia de la organización.

Este límite de horario, establecido por la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero en la Primera Reunión⁸⁶ llevada a cabo el 23 de enero de 2019, afecta especialmente a la contraparte peruana, ya que gran parte de la mercancía proveniente de los puertos de Callao y Pisco arriban a la localidad de Desaguadero, y por ende al Centro de Control, ya muy entrada la tarde o incluso cuando es ya de noche, momento en el que el CEBAF está a punto de cerrar o cuando el horario de atención ya ha concluido, forzando a los transportistas a tener que esperar al día siguiente para ser atendidos⁸⁷.

7.3 El CEBAF Desaguadero, un mecanismo efectivo de cooperación bilateral

De manera general los beneficios⁸⁸, visualizados incluso antes de la puesta en marcha, a ser alcanzados a partir del inicio de funcionamiento del CEBAF Desaguadero y que me ayudan a determinar si este funciona como un mecanismo que potencia el proceso de integración binacional son explicados y ejemplificados a continuación en conjunto a ciertas falencias detectadas y agujeros que aún no se logran cubrir y que afectan o retrasan el alcance de los objetivos que tiene el mecanismo en el marco de la Comunidad Andina. Con la instalación del Centro Binacional de atención en Frontera, se busca:

- *Impulsar el proceso de formalización en las zonas de frontera y ayudar a mitigar y disminuir el comercio informal o contrabando*

Con la simplificación de los controles y las facilidades otorgadas por el CEBAF Desaguadero se ha logrado un impacto significativo en el proceso de formalización sumando a muchos nuevos usuarios que ahora podrán hacer uso del complejo.

Al respecto, me gustaría resaltar el rol de la Intendencia de Aduanas de Puno en el creciente registro de las exportaciones de

productos perecibles desde Puno con destino a Bolivia. Una nota publicada el día 6 de octubre del 2020 por el Diario Gestión anunciaba que desde mayo de ese mismo año se había incrementado la exportación de perecibles como el limón, la palta, la uva y la chirimoya desde Puno hacia Bolivia en al menos 2,400% desde mayo a agosto. Esto por supuesto significa un repunte más que significativo en las exportaciones formales hechas desde Puno hacia Bolivia.

Otro factor que influye en el proceso de formalización es el de la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) que supone un beneficio para las empresas exportadoras.

La disminución del comercio informal es en parte gracias a los operativos de intervención⁸⁹ que combaten al contrabando realizados de manera exitosa. En relación a estos operativos, se considera prudente una expansión del área donde se realizan los operativos en la frontera peruano-boliviana, así como el ejercicio de futuros operativos y acciones de control extraordinarios⁹⁰ en grupos de trabajo conjuntos conformados por miembros de ambos países.

Esta reducción del volumen de contrabando en el paso de frontera puede deberse también a que algunos usuarios informales han optado por otras rutas alternas para continuar con el ilícito.

Asimismo, existe todavía una predilección, debido tal vez a la costumbre, por cruzar la frontera a través del puente viejo, evitando los puestos de control, los cuales, por su relativa lejanía de la población, no suelen ser visitados a menudo por los usuarios pedestres.

Es conveniente considerar además que debido a la situación de pandemia que trajo consigo el inicio de un estado de emergencia a nivel global, muchos usuarios limitados por la coyuntura optaron por la regularización de sus actividades⁹¹, esto es especialmente cierto en los exportadores del lado peruano. Esta situación fue bien aprovechada por los encargados del CEBAF, ya que la Intendencia

de Aduanas de Puno en coordinación con la Aduana Nacional de Bolivia facilitaron la realización de los trámites para impulsar la formalidad y seguridad de los movimientos comerciales entre ambos países, ayudando en la reactivación económica en la región.

- *Articulación de los servicios de los organismos que trabajan conjuntamente en el complejo y la estandarización de los procedimientos del control para facilitar el cruce de información de migraciones e importación y exportación.*

La infraestructura del CEBAF conformada por edificios para atención al público, oficinas administrativas con sectores para cada institución participante, áreas de descanso y pernocte, depósitos, balanza electrónica (en el lado de control de carga pesada), escáneres (en el área de control migratorio y de control de carga), vías y estacionamientos para el control del transporte de carga se articulan los servicios que brindan los organismo que trabajan en conjunto al interior del complejo del CEBAF Desaguadero.

En el Boletín Aduanero⁹² publicado por SUNAT en el año 2019 se exponen los principales beneficios producto del sistema integrado bajo el cual el CEBAF Desaguadero opera, a partir de este sistema se logró evitar la duplicidad de registro de tránsito internacional a la par de la reducción en los costos operativos en los que incurren los usuarios transportistas. Así, de manera progresiva se ha logrado mitigar los problemas de superposición de los roles y en las competencias que corresponden a los funcionarios del complejo mediante el cruce de información no solo al interior del complejo, sino también al exterior, en los anexos ubicados en el Puente Carancas. El doble registro que en ocasiones presentaba diferencias de un lado a otro de la frontera, ha logrado cierto grado de estandarización que permite un aceleramiento de los tramites de entrada y salida bidireccional de los países fronterizos.

Antes de la instauración del CEBAF existía una distancia de por lo menos 600 metros entre los puestos aduaneros de control de Perú y Bolivia. Los controles, que eran realizados por separado se traducían en un tiempo significativo para la realización de los trámites necesarios, esto por supuesto, significaba también un incremento en los costos de traslado de mercadería para los usuarios, fuesen estos de importación o exportación, ya que era necesario realizar una verificación de esta en casa uno de los controles de aduana, derivando inevitablemente en una evasión de impuestos, ya que las personas que trasladaban gran cantidad de mercadería preferían evitar los puestos de control y más bien optaban por un contrabando de tipo hormiga que les permitía, de manera ilegal, librarse de estos controles, al menos en el traslado de mercadería perecible.

Las diferencias entre regímenes para los procedimientos de exportación e importación, INTA⁹³ para el caso peruano y SUMA⁹⁴ para el boliviano, siguen significando una gran brecha que impide la homologación de los tramites y procedimiento. Por lo tanto, la homologación de estos para un control y tramite uno es una posibilidad aun lejana. Asimismo, no se ha logrado total eficiencia en la articulación de la cadena logística ya que en ocasiones el flujo de las exportaciones se paraliza por la falta de algún documento de la contraparte⁹⁵.

Se esperaba además que en el CEBAF Desaguadero se aplicarían procedimientos que evitarían la duplicidad de los tramites y registros para entrada y salida, sin embargo, los controles y tramites siguen siendo realizados por separado, claro existiendo la ventaja de poder realizarlos en un solo lugar

- *Lograr eficiencia en la cadena logística para disminuir el tiempo de atención y los costos incurridos en los controles migratorios y de comercio formal*

El modelo de control integrado que se aplica en las operaciones del CEBAF Desaguadero incluyen primero el control migratorio, a

cargo de Migraciones Perú o Migraciones Bolivia, seguido del control sanitario, realizado por SENASA Perú o SENASAG Bolivia, para finalizar con el control aduanero, a cargo de SUNAT Perú o ADUANA Bolivia, (este control es llevado a cabo de la misma forma para el ingreso y/o salida de ambos países⁹⁶), incrementan la eficiencia de la cadena logística para disminuir el tiempo de atención a los usuarios y una reducción en los costos, mediante el uso del Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIA), que les significa el traslado de un lado a otro de la frontera.

Para el usuario, el Tiempo Total de Liberación de Mercadería (TTLM) se traduce en la disposición de sus productos para la comercialización y para el CEBAF le supone una mayor ventaja de competitividad⁹⁷. Un sistema que disminuya este tiempo significa una reducción en los gastos de trámites, de seguros involucrados y demás gastos financieros que atañen al periodo de permanencia para los usuarios. La simplificación burocrática y la eficiencia de la cadena logística son de gran ayuda para estos.

Sin embargo, la cadena logística tiene falencias en el uso de la firma electrónica que no ha sido implementada por completo lo que hace imposible la utilización de certificados electrónicos como los MIC⁹⁸ y las CRT⁹⁹. Asimismo, se han presentado ocasionales inconvenientes como los ocasionados por la caída del sistema¹⁰⁰ que retrasa el registro y los procedimientos.

- *Brindar seguridad y eficiencia en el control de los pasajeros y disminución de la vulnerabilidad externa*

Hasta la fecha de inauguración e inicio de funcionamiento del CEBAF Desaguadero, se tenía registro de la circulación de camiones de carga con al menos 280 a 300 camiones por día y alrededor de 100 000 vehículos por año¹⁰¹. Mientras que en el tránsito de personas/turistas, se contaba alrededor de 572 000 a 650 000 por año, con un promedio de 1 570 personas/turistas por

día, debido a estas cantidades se considera al puesto fronterizo de Desaguadero como el tercer punto de ingreso y salida peatonal¹⁰².

La seguridad proporcionada por el complejo para los usuarios se debe a su infraestructura cerrada, dentro de él existen instalaciones con capacidad para albergar a los camiones de carga en lo que dure el proceso de control, estos usuarios ya no tienen que esperar fuera del CEBAF, reduciendo la congestión vehicular¹⁰³ fuera del complejo. La infraestructura del complejo, que ha ayudado a mitigar la ausencia del estado, le permite soportar despachos, así los camiones no tendrán que necesariamente ingresar a un almacén de despacho aduanero privado lo que también ayuda en la reducción de los costos para los usuarios.

Sin embargo, el efecto deseado por el CEBAF Desaguadero sobre mejorar el servicio de transporte de carga para evitar las colas de vehículos de carga pesada no cubre la demanda real. Existe un acceso único en la carretera de un solo carril más la presencia de una sola balanza, todavía genera demoras en los tramite y supone una vulnerabilidad externa.

- *Creación de puestos de trabajo, sean estos directos o indirectos, procurando un mejoramiento persistente en el nivel de vida de las zonas aledañas*

El CEBAF es un apoyo e incentivo para la creación y formalización de puestos de trabajo complementarios como el suministro de bienes y servicios (restaurantes, hoteles, entre otros). Estos sin embargo al ser creados a partir de la iniciativa local tienen límites debido la carencia infraestructural de la misma ciudad binacional, que evita el incremento de este tipo de trabajos complementarios, por lo tanto, los ingresos que pueden obtenerse a partir de estos para mejorar la calidad de vida, no son visibles.

Es más, la ciudad binacional de Desaguadero no a sentido aun los beneficios tangenciales que deberían estar ya en proceso de integración. El manejo inadecuado de los residuos, que conlleva riesgos medioambientales y por tanto amenazas a la salud pública,

y la mala distribución urbana arruina la imagen de la ciudad afectando la economía en campos comerciales y turísticos.

- *Incentivar al turismo*

En la Primera Reunión¹⁰⁴ de la Junta de Administradores del CEBAF Desaguadero llevada a cabo el 23 de enero de 2019, se informó de la aprobación del pedido peruano de instalar en el complejo un módulo de atención turística para brindar información y asistencia a los turistas ingresantes al territorio peruano y promocionar los lugares turísticos que pueden visitar en el país.

Sin embargo, se ignora que en la misma localidad existen zonas que pueden ser tornadas en atractivos turísticos, si estas son trabajadas, se pueden generar más fuentes de trabajo para los habitantes de la zona, quienes, en definitiva, deberían estar entre los primeros beneficiados por la instalación del CEBAF en su condición de habitantes de la zona de frontera.

Desaguadero es un punto de conexión entre diversas rutas de transporte ya consolidadas a través de las cuales se movilizan volúmenes significativos comerciales entre Perú y Bolivia y más allá¹⁰⁵, siendo un lugar de paso obligatorio para el transporte de mercadería y de personal bidireccionalmente, los usuarios del Centro de atención prefieren no pernoctar en la localidad donde el CEBAF está ubicado. Por lo tanto, Desaguadero debería tornarse en un eje de convergencia a través del desarrollo integral a nivel infraestructural que procure un ordenamiento de la ciudad binacional y se libere de su caótica condición actual.

En suma, son necesarias la implementación en la agenda de las políticas de gobierno de ambos estados que ayuden en la resolución de problemas que aquejan a ambos países en esta zona de frontera.

8. OTROS ELEMENTOS QUE INFLUYEN EN EL CEBAF COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN BILATERAL

En esta última parte hare mención de elementos no considerados en las secciones previas. La percepción de los actores involucrados juega un rol muy importante en los procesos de integración, así que extraigo algunos elementos de las entrevistas realizadas por mi persona para este trabajo de investigación que me parecen importantes para considerar la construcción de una relación bilateral entre Perú y Bolivia mediante la utilización de un mecanismo como lo es el CEBAF Desaguadero.

8.1 Amenazas y limitaciones que enfrenta el CEBAF Desaguadero y limitan el proceso de Integración Bilateral

La infraestructura binacional ayuda en la mejora de la percepción de los usuarios, ya que provee a las representación y autoridad a los organismos de control¹⁰⁶, sin embargo, al mismo tiempo que este factor es positivo, también es un limitante por lo cerrado de la infraestructura ya evita que los muchos de los usuarios potenciales sean conscientes de lo que significa y representa el CEBAF¹⁰⁷.

La actual ubicación del CEBAF Desaguadero es de una sola cabecera, es decir, que está ubicado en uno de los países suscritos a la Decisión 502 de la Comunidad Andina. Esta posición no exacta en la línea de frontera supone una amenaza¹⁰⁸ para los controles realizados en el complejo, ya que hacer un desvío hacia la carretera Desaguadero-Moquegua, lugar de ubicación del CEBAF, le resulta tedioso a algunos de los usuarios¹⁰⁹ quienes creen que la ubicación es idónea para facilitar el tránsito terrestre de camiones de carga pesada¹¹⁰. Esta misma ubicación, crea una sensación de que el CEBAF es más peruano que boliviano, la Marca Perú presente en la parte frontal del complejo refuerza esta creencia¹¹¹. Al respecto, un testimonio recabado versa: “Lo he sentido como algo peruano integrando una parte de Bolivia, como un intento de Perú por incluir a Bolivia”¹¹². Esta sensación de pertenencia también está

presente en los funcionarios peruanos del complejo ya que estos son conscientes de que tanto la inversión realizada para la construcción del complejo y los costos de mantenimiento¹¹³ son asumidos por la SUNAT Aduanas de Perú¹¹⁴.

Los funcionarios bolivianos prefieren instalarse en la parte boliviana de Desaguadero en lugar de hacer uso de las áreas de descanso destinadas para tal propósito¹¹⁵, allí se hace evidente la dificultad de Bolivia para integrarse, esto se explica por la juventud del complejo binacional, y es que Bolivia está aún en el proceso de apropiarse de la idea, es necesario tomarla como propia y asimilarla para mejorar el trabajo en conjunto y por tanto mejorar el proceso de integración.

La distancia que separa a la entidad de la ciudad de Puno¹¹⁶, lugar donde se asentaron la mayoría de los operativos y funcionarios peruanos, significa un inconveniente para estos en lo que respecta al transporte ya que supone una pérdida en el tiempo de arribo a su lugar de trabajo. En relación a esto último, todos los actores involucrados que fueron entrevistados para este trabajo de investigación resaltaron la débil infraestructura y la poca presencia del estado en la ciudad binacional de Desaguadero, el adjetivo “caótico”¹¹⁷ se utilizó para describir a esta localidad. Es debido a esta debilidad infraestructural que no sean solo los funcionarios y operativos del CEBAF los que se asienten en lugares como Puno (al cual consideran más cómodo y con mejores servicios para establecerse), sino que también los usuarios transportistas buscan llegar a Puno para descansar de los largos viajes que realizan.

Desaguadero y el resto de los lugares cercanos son pueblos pequeños sin capacidad para albergar a estos camiones de carga pesada. Es a causa del contrabando que no se encuentran sitios de expendio de combustible necesarios para cubrir la demanda de los usuarios transportistas, haciendo aún más evidente las deficiencias en infraestructuras de la ciudad. Por lo tanto, un fortalecimiento infraestructural de la ciudad de Desaguadero sería muyvalorable¹¹⁸.

El clima de la zona¹¹⁹ es también otro aspecto importante a considerar para aquellos funcionarios que no están acostumbrados a este.

La diferencia entre los sistemas de gobierno¹²⁰ es también otro factor preponderante y significativo.



CAPÍTULO IV

LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN: EL CEBAF DESAGUADERO COMO UN MECANISMO DE COOPERACIÓN BILATERAL

CONSIDERACIONES FINALES

9. CONCLUSIONES

1. La Comunidad Andina ha tenido avances y retrocesos a lo largo de su periodo de existencia, todas sus actuaciones siguen sus propios principios que los orientan en las decisiones que toman para promover su agenda. Es en la suscripción de la Decisión 502 donde se determina el establecimiento de los Centros de Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en concordancia con los objetivos de integración regional con miras a la formación gradual de un mercado común¹²¹ para los países que conforman la comunidad.
2. Es la frontera de Perú y Bolivia donde, históricamente, ha existido mayor concentración de población indígena compuesta mayoritariamente por aimaras cuyas interacciones rompen con los límites impuestos por los estados peruano y boliviano. La idiosincrasia, forma de vida y la cercanía entre peruanos y bolivianos, mucho más antiguos a las delimitaciones fronterizas actuales, influyen enormemente en los procesos de integración.
3. La integración es un factor que contribuye de manera determinante en la sostenibilidad y el desarrollo económico y social de los espacios de frontera¹²² de los países con un valor mayor en estos puntos. La integración aporta al bienestar de los pueblos mejorando su educación, economía para una mayor calidad de vida de sus pobladores proporcionando trabajo al generar negocios y puestos de trabajo.

4. La principal actividad económica en la zona fronteriza es de índole comercial, de hecho, el comercio es la principal fuente de ingresos de las familias. La simplificación como incentivo y la eficacia operativa de los procedimientos ha significado un aporte para el incremento del flujo comercial y la formalización de muchos usuarios que tradicionalmente se decantaban por la opción ilícita. Al mismo tiempo, ayuda en la corrección de los registros de movimientos bidireccionales y sincera las cifras comerciales.
5. La caracterización del CEBAF Desaguadero como un mecanismo de cooperación bilateral ayuda al entendimiento de su rol en el proceso de integración entre Perú y Bolivia. La utilización del concepto del Neomecanicismo de Hipólito Hasrun resultó fundamental en el proceso de entendimiento, posterior análisis y arribo a las conclusiones: El CEBAF Desaguadero es un mecanismo ya que se reconocen su infraestructura (las instalaciones), sus efectos (observables) en la reducción del tiempo de atención, hay una alteración en el sistema al que se asimila desde su inicio de operaciones y el MO (modus operandi) que se rige por acuerdos tomados entre representantes de ambos países. Como mecanismo, el CEBAF, es utilizado como instrumento para el bienestar y el desarrollo. La implementación de este mecanismo de cooperación es una muestra del robustecimiento de las relaciones peruano-bolivianas.
6. Como complejo, el CEBAF Desaguadero, le da mayor presencia a las instituciones que la conforman ofreciendo un servicio múltiple compuesto por organismos pertenecientes a ambas naciones: Aduanas Perú, Aduanas Bolivia, Migraciones Perú, Migraciones Bolivia, SENASA-DIGESA Perú y SENASAG Bolivia. En esta coalición de instituciones binacionales, para un trabajo simultaneo (yuxtapuesto) con sus contrapartes en el paso de frontera, se visualiza en la práctica aquello contemplado dentro de la teoría del Transgubernamentalismo.
7. La construcción de redes transgubernamentales se presentan en la voluntad política de los gobiernos de Perú y Bolivia y en la cohesión social interna en el complejo CEBAF. Ambos países miembros

procuran actores propios especializados para trabajar en conjunto en el complejo binacional, es decir, se produce integración en la baja política, por lo tanto, la interacción de los operativos peruanos y bolivianos es beneficiosa y fructífera para el proceso de integración.

8. La implementación del CEBAF supone beneficios para ambos países con el cumplimiento de procesos y aplicación conjunta de los procedimientos del traslado comercial por aduanas y en el tránsito de personas por migraciones. El uso del sistema logístico para el registro y procedimientos compartidos en la dinámica mercantil, vehicular y de personas ha supuesto una simplificación de los procedimientos y una disminución en el tiempo de atención. Sin embargo, no se ha logrado alcanzar la homologación en estos procedimientos ya que los tramites siguen siendo realizados por separado con la ventaja actual de poder realizarlos en el mismo lugar (el complejo del CEBAF Desaguadero), esto supone una negación al principio básico de creación acorde a los lineamientos de la Comunidad Andina.
9. La principal amenaza que enfrenta el CEBAF Desaguadero es el contrabando y los límites que impiden el alcance de sus metas institucionales incluyen el horario de funcionamiento, la existencia de una sola balanza en la zona de control de carga, la no homologación de los procesos y la escasa cantidad de trabajadores operativos disponibles para atención en hora punta limita el trabajo que podría realizarse en un horario más reducido y que agilice aún más el tráfico de carga pesada entre las fronteras.
10. Aún hay una persistente falta de conocimiento sobre lo que es el CEBAF y lo que significa como mecanismo de integración, están una visión limitada y otra sobredimensionada. La percepción de los actores involucrados juega un rol preponderante que podría limitar el proceso de integración, especialmente influenciados por la ubicación del CEBAF en el lado peruano que provoca una “sensación” de que este es más peruano que boliviano.
11. Los beneficios tangenciales para Desaguadero esperados a partir de la instalación del CEBAF no se han concretado hasta la fecha. No se

ha logrado una reducción en los índices de pobreza y vulnerabilidad en la zona siguen siendo altos¹²³.

12. Finalmente, en relación al objetivo principal que guía este trabajo de investigación. El Centro Binacional de atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero ha tenido un rol limitado y no tan significativo como mecanismo dinamizador de la cooperación bilateral e integración entre Perú y Bolivia debido a lo enumerado en puntos anteriores. El CEBAF se limita a sí mismo en la realización de sus funciones que mitiga el potencial que tiene como organización y mecanismo de cooperación. Este impacto no tan significativo podría explicarse, además, por la juventud del mecanismo y la irrupción de la normalidad de sus operaciones regulares por la pandemia actual. Sin embargo, esto no le resta impulso en el rol de mecanismo potenciador que tiene para fomentar un futuro más integrado de las relaciones peruano-bolivianas.

10. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

1. En el corto periodo, se sugiere procurar la implementación de un horario de atención más extenso y la implementación de más equipamiento para la realización efectiva de las funciones que el CEBAF Desaguadero desarrolla.
2. Debería aprovecharse y explotarse las similitudes culturales en la zona de frontera entre Perú y Bolivia, especialmente por la nación aimara que la compone. Perú y Bolivia siendo conocedores de la necesidad de consolidación de un futuro en común, utilizan al CEBAF Desaguadero como un mecanismo que es parte de la construcción del escenario que busca la integración bilateral. Por lo tanto, se debe optar por una Gestión Integrada de Fronteras¹²⁴ con un enfoque multidimensional para impulsar un desarrollo integral y sostenible en el largo plazo. La cooperación entre organismos y la cooperación entre los servicios ya se está dando a través del mecanismo del CEBAF Desaguadero. La cooperación a nivel internacional es un proceso aún

en construcción para Perú y Bolivia, que se puede potenciar mediante las relaciones de interculturalidad rompiendo barreras ideológicas para alcanzar una sinergia en el trabajo conjunto por un objetivo en común para encontrar el desarrollo de sus pueblos. La comunidad aymara es un capital social que espera ser aprovechado para impulsar el proceso de integración no solo a nivel bilateral, sino dentro de todo aquel territorio considerado parte de la Nación Aimara¹²⁵. La interdependencia existente incluye estos vínculos históricos, culturales, e incluso familiares. El reconocimiento del territorio aimara es primordial para cualquier construcción de proyectos de integración fronterizas.

3. El ritmo de crecimiento de la población exige una mejor planificación urbana a nivel infraestructural, esta deficiencia existente en la ciudad binacional Desaguadero necesita ser mitigada mediante la implementación de políticas públicas binacionales para garantizar un desarrollo integral en la frontera. Hay una necesidad de una relación más ecuánime entre la autoridad binacional y los pueblos para brindar sostenibilidad política que beneficie a la población. Se debe procurar un mayor contacto de los gobiernos centrales con el sector privado a través de la inversión en la misma localidad, es decir, una inserción social en la actividad económica y la cadena productiva, dando una satisfacción a sus pobladores por la inclusión social de las comunas cercanas al CEBAF Desaguadero que deberían ser beneficiadas a partir de la implementación de un mecanismo de tamaño importancia y potencial.
4. Se hace necesaria una socialización más exhaustiva¹²⁶ entre todos los actores involucrados en diferentes niveles. Las experiencias adquiridas tanto individual como en conjunto son importantes y deben ser compartidas y analizadas en conjunto para mejorar el proceso de integración bilateral. Esto es cierto en el caso de avance en la formalización que Perú tuvo durante la pandemia y que Bolivia debería replicar. Al ser el CEBAF un mecanismo de reciente implementación,

debería aprovecharse las aun existentes las expectativas que no se han reducido para con la institución.

5. Se sugiere fomentar una mayor participación de más actores políticos como cancillería, debido a que el factor político tiene un peso importante en el proceso de toma de decisiones que procurarían cambios o mejoras en un mecanismo como el CEBAF Desaguadero. La pandemia ha dejado en evidencia que existen diversidad de canales para llevar a cabo estos encuentros sin la necesidad de estar presentes en el lugar.
6. La voluntad política debe ser más tangible y equitativa por parte de ambos países. La actuación paternalista, por cierto, equivocada, que Perú tiene para con Bolivia no ayuda al mecanismo CEBAF en el proceso de integración ya que produce perturbaciones en las percepciones a diferentes niveles, desde los usuarios hasta los más altos cargos de control relacionados con la entidad. Existe esta sensación producida por la ubicación y los elementos de la infraestructura que se traducen en una creencia casi generalizada de que el CEBAF Desaguadero es más una institución Peruana de Boliviana. Esta creencia se profundiza con el conocimiento de que las inversiones realizadas para la construcción del complejo fueron responsabilidad del Perú, y que los costos de mantenimiento son también asumidos por este último. Se hace tangible la necesidad de más compenetración entre las naciones intervinientes, esto acorde a los lineamientos de la Comunidad Andina que rigen la creación y guían el funcionamiento del CEBAF Desaguadero. Para superar esta desventaja se sugiere procurar un incremento de la participación de Bolivia como muestra de su compromiso en este proceso de integración, empezando, por ejemplo, por compartir gastos que procuran el funcionamiento del CEBAF. Esto último ayudaría en el proceso de apropiación equitativa del mecanismo que crearía condiciones de mayor cercanía y compenetración para una mayor confianza en el intercambio y apertura de información.

7. Se debe considerar una actualización de prioridades en la agenda de cooperación e integración a nivel bilateral y regional, hay una exigencia de temas nuevos que necesitan ser incluidos en estas. Esto se puede lograr mediante la aplicación de una consideración retrospectiva que brinde una nueva perspectiva de los temas tradicionales que no necesariamente van a ser dejados fuera de esta agenda, muy por el contrario, estos deben ser incluidos con una visión más actualizada acorde a la realidad actual.
8. En un nivel más nacional, es muy importante hacer una revalorización del espacio que compone la parte sur peruana¹²⁷, este espacio tiene un potencial con proyecciones interesantes fuera del continente más allá del Pacífico hacia el APEC y el TPP. Es a partir de esta revalorización que se puede empezar con un trabajo en conjunto a partir de la integración entre países de la región, la interdependencia actual hace casi imposible la actuación unitaria de las naciones que buscan un desarrollo integral. Después de todo las relaciones bilaterales son importantes, pero la naturaleza de los problemas es regional¹²⁸.
9. Finalmente, pensar en las relaciones peruano – bolivianas nos lleva a un largo recorrido histórico donde se hace imposible ignorar la participación e influencia que el país chileno ha tenido en esta relación. Han existido periodos de acercamiento entre estas relaciones a nivel binacional, sin embargo, estas siempre se han desarrollado bajo un manto de dinámica trilateral. Es especialmente la mediterraneidad boliviana en la dinámica la que sugiere la necesidad de construir y consolidar una relación trilateral entre estos tres países para fomentar un desarrollo integral en la región y su proyección fuera del continente por el Pacífico. Es muy cierto, por tanto, que una vinculación tripartita tiene un potencial enorme a ser explotado. El CEBAF Desaguadero debe ser tomado como experiencia y un paso más en este camino de integración para la futura inserción chilena. Una futura agenda de cooperación debería incluir cuestiones no tradicionales, es decir,

aquellas relacionadas con las redes de telecomunicaciones, energías renovables y la protección del medio ambiente.



BIBLIOGRAFÍA

Achachi, O.

2000 *Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)*.

Agencia Andina

2018 *Cebaf Puno: Conozca el centro que dinamizara el turismo y transporte fronterizo*. Andina. Agencia Peruana de Noticias. Puno, 29 de abril de 2018. Consulta: 02 de febrero de 2021.

<https://andina.pe/agencia/noticia-cebaf-puno-conozca-centro-dinamizara-turismo-y-transporte-fronterizo-708304.aspx>

Asociación de Exportadores

2018 *Centro Binacional Desaguadero: Oportunidad para mejora comercial en frontera con Bolivia*. Alerta Legal. ADEX. 18 de abril de 2018. Consulta: 13 de mayo de 2021.

<https://www.adexperu.org.pe/alertalegal/centro-binacional-desaguadero-oportunidad-para-mejora-comercial-en-frontera-con-bolivia/>

Asociación de Exportadores

2019 *Piden mejorar operatividad en paso de frontera Perú – Bolivia*. Nota de Prensa. ADEX. 28 de marzo de 2019. Consulta: 02 de junio de 2021.

<https://www.adexperu.org.pe/notadeprensa/piden-mejorar-operatividad-en-paso-de-frontera-peru-bolivia/>

Ayala, J. L.

2014 *Interdependencia compleja: Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales*. Revista de El Colegio de San Luis, 4(7), 256-273.

Ayllón, B.

2011 *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales*. Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica. Heredia. 277-299

Banco de la Nación

2018 *BN Inicio Operaciones en CEBAF – Puno*. Gerencia de Relaciones Institucionales. Banco de la Nación. 30 de abril. San Borja

Barnett, M. & Finnemore, M.

2004 *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Bennett, A.

2013 The mother of all isms: Causal mechanisms and structured pluralism in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, 19(3), 459–481.

Bensús, V., Dammert, M., Prieto, G. & Sarmiento, K.

2017 *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Colección Fronteras, 7. Edición: Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. FLACSO Sede Ecuador. IDRC – CDRI.

Bernal, R.

2017 “*El paradigma de la autonomía en el marco de la interdependencia y el proceso de transnacionalización*”, en *Mundo Nuevo*, Revista de estudios internacionales.

Bernal, R.

2017 *El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo*. Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana, (21), 1-29. latinoamericanos, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Bernal, R.

2018 *Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: Aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 13(2), 13.27.

Blanco, C.

2011 *La integración andina en el marco constitucional de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN)*.

Camue, A., Carballal del Rio, E & Toscano, D.

2017 Concepciones teóricas sobre la efectividad organizacional y su evaluación en las universidades. *Cofin Habana*, 11(2), 136-152.

Calduch, R.

1991 *Relaciones Internacionales*. Ed. Ciencias Sociales. Madrid. 1991.

Casas, A.

2005 *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar- Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Corporación Editora Nacional.

Casas, A. & Correa, M.

2007 *¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?* Papel político, 12(2), 591-632.

Cayo, P.

2010 *Perú y Bolivia: una historia común*. Lima: Universidad del Pacífico

Chacón, F.

2015 *Comunidad Andina: ¿Puede Hablarse De Política Regional?* Aldea Mundo, 20(40), 85-96.

Checkel, J.

2014 *Mechanisms, process, and the study of international institutions*, in Bennett, Andrew; & Jeffrey T. Checkel, eds, *Process Tracing: from Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press (74– 97).

Comunidad Andina de Naciones (CAN).

2007 *Portal oficial de la Comunidad Andina de Naciones*. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org>

Contreras, M.

2011 *CEBAF Centro Bilateral de Atención en Frontera: Desaguadero Bolivia-Provincia Ingavi* (Doctoral dissertation).

Contipelli, E.

2016 *La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica*. Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto, 64(1), 261-280.

Cors, V., Masera, S. & Medalla, A.

2007 *La dimensión transgubernamental en a integración latinoamericana: El caso de Argentina y Bolivia con sus países limítrofes*. Monografía. Catedra Virtual para la integración Latinoamericana. Mendoza.

Costa, P. & Marcelo, J.

2014 *Transgovernmental Networks and Regional Integration in Europe and South America*. (Doctoral dissertation).

Dalkin, S.M, Greenhalgh, J., Jones, D. et al.

2015 *What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation*. Implementation Sci 10, 49

Deustua, A.

2004 Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(2), 212-227. Academia Diplomática del Perú.

Eberlein B. & Newman A.

2008 *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 1, (pp. 25–52).

Falleti, T. G., & Lynch, J. F.

2009 Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166.

Fernández, S.

2000 *La efectividad de los programas sociales. Enfoques y técnicas de la Evaluación de Procesos*. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 16 (3), 259-276.

Ferrero, M.

2006 *La glocalización en acción. Regionalismo y paradiplomacia en la Argentina y el Cono Sur Latinoamericano*, en su *Revista electrónica de Estudios Internacionales*.

García, V.

2018 *Dimensiones locales de seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú*. *Opera*. Universidad Externado de Colombia. Núm. 23, pp. 59.80.

Gardini, G.L.

2010 “*Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional*”. *Relaciones Internacionales* n° 15.

Gardini, G.L.

2015 “*Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation*”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58.

Gestión

2020 *Sunat: exportaciones de perecibles desde Puno hacia Bolivia crecieron 2,400% de mayo a agosto*. *Gestión*. 6 de octubre. Consulta: 22 de mayo de 2021.

<https://gestion.pe/economia/sunat-exportaciones-de-perecibles-desde-puno-hacia-bolivia-crecieron-2400-de-mayo-a-agosto-noticia/?ref=gesr>

González, S., Rouviere, L. & Ovando, C.

2008 *De "Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización.* Diálogo Andino - Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina, (31), 31-46.

Grabendorff, W.

2015 *La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones.* Pensamiento Propio Vol 42. CRIES

Hasrun, H.

2016 *Neomecanicismo: el rol de los mecanismos sociales y naturales en la ciencia actual.* Editorial UNS. Buenos Aires.

Hedström, P., & Swedberg, R.

1996 *Social Mechanisms.* Acta Sociologica, 39(3), 281–308.

Hershberg, E., Serbin, A. & Vigevani, T. (Eds.)

2014 *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores.* Pensamiento Propio n° 39. Buenos Aires, CRIES.

Holsti, K.

1967 *International Politics, a Framework for Analysis.* New Jersey. Englewood Cliffs.

Huamán, M.

2016 *El delito de contrabando en el Perú y en el contexto internacional.* LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, 14(18).

ISO 9000

2015 *Sistemas de gestión de la calidad – Fundamentos y vocabulario.* Norma internacional. Organización Internacional de Normalización. Traducción oficial. Cuarta edición.

Jaime, I.

2002 *El polo de desarrollo trilateral Perú, Bolivia y Chile: realidades y perspectivas*. Lima: Academia Diplomática del Perú.

Jiménez, C.

2013 *La gobernanza transfronteriza en América del Sur: Una estrategia de análisis del Desarrollo y la integración territorial*. Papel Político. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Vol. 18, núm. 1, enero-junio, pp. 227-259.

Krzywicka, K.

2019 *La Organización de los Estados Americanos frente a la crisis del estado en Venezuela*. The Organization of American States in the Face of the Humanitarian Crisis in Venezuela. 23. 383-398.

Legler, T.

2013 “*Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda*”. Contexto Internacional vol. 35, (2): 325-352.

Legler, T., Santa Cruz, A., & González, L. Z. (Eds.).

2013 *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*. Oxford University Press México. 265-278

Keohane, R. & Nye, J.

1974 “*Transgovernmental Relations and International Organizations*. *World Politics* 27: 39–62.

Keohane, R. & Nye, J.

1988 *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*, Bs. As., GEL Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. & Nye, J.

1988 *Después de la hegemonía. Cooperación y Discordia en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires. GEL.

Keohane, R. & Nye, J.

1988 *Realismo e interdependencia compleja*. Buenos Aires: GEIL.

Keohane, R.

1989 *International Institutions an State Power Essayas*. En: *International Relations Theory*. San Francisco, Londres: Westview Press, Boulder.

Martínez, M.

2010 *Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones)*. CEPAL.

McGinley, W.

2014 Mechanisms and microfoundations in International Relations theory. *Review of International Studies*, 40(2), 367-389.

Meza, N.

2005 *Zonas de integración fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia una experiencia a considerar*. *Aldea Mundo*, 10(18), 36-43., Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, s.p.

Miranda, S., Rouviere, L., & Ovando, C.

2008 *De "Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y laglobalización*. *Diálogo Andino-Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina*, (31), 31-46.

Ministerio de Defensa del Perú

2018 *Seguridad Suramericana y Amenazas Comunes: Hacia un Enfoque Nacional*. Recopilación. Primera edición.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

2011 *Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Perú*. 30 de agosto.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

2018 *Presidentes de Perú y Bolivia inauguran Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero*. Nota de Prensa. Oficina General de Comunicación. Ministerio de Relaciones Exteriores. 28 de abril de 2018.

Molano-Cruz, G.

2017 *“La construcción de un mundo de regiones”*. *Revista de Estudios Sociales* 61: 14-27.

Moncayo, E.

2006 *Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo*. Cuadernos del Cendes, 23(61), 99-125.

Novak, F. & Namihas, S.

2013 *Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Serie: Política Exterior Peruana. Primera Edición, octubre de 2013. Konrad Adenauer Stiftung. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

Orjuela, F.

2014 *Características actuales de la integración económica entre MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina*. *Dimensión empresarial*, 12(1), 46-58.

Puertas, J.

2006. *La desintegración andina*. Nueva sociedad, 204, 4-13.

Real Academia Española

_____. *Diccionario de la lengua española*. 23.^a ed., [versión 23.4 en línea].
Disponible en: <https://dle.rae.es>

Ramírez, S.

2008 *Las zonas de integración fronteriza de la comunidad andina. Comparación de sus alcances*. *Estudios políticos*, (32), 135-169.

Raustiala, K.

2002 *The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law*. Virginia Journal of International Law

Ruiz, L. & Reinoso, M.

2009 *El sistema Integral de Gestión Empresarial, una herramienta útil para el mejoramiento continuo de la empresa cubana*. El Directivo al Día, vol. III N° 4. Centro de Estudios y Servicios Ambientales de Villa Clara.

Salazar, B.

2013 *Sistemas Logísticos de Registro y Procedimientos en el Centro Binacional de Atención en Frontera "CEBAF". Caso: Desaguadero Bolivia – Perú*. Proyecto de Grado. La Paz, Bolivia. Universidad Privada Franz Tamayo. Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Carrera de Ingeniería Comercial.

SENASA

2018 *"Mandatarios de Peru y Bolivia inauguran Centro Binacional de Atencion Fronteriza-CEBAF"*. Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú. SENASA Contigo. Puno, 28 de abril de 2018. Consulta: 04 de mayo de 2021.

<https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/mandatarios-de-peru-y-bolivia-inauguran-centro-binacional-de-atencion-fronteriza-cebaf/>

SENASAG

2020 *Bolivia – Perú Acuerdo binacional posibilita la libre comercializacion de productos agropecuarios*. Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria. Desaguadero, enero de 2020. Consulta: 25 de febrero de 2021.

<https://www.senasag.gob.bo/prensa/noticias/172-noticias-slider/4379-bolivia-peru-acuerdo-binacional-posibilita-la-libre-comercializacion-de-productos-agropecuarios>

Scholte, J.

2009 *"Gobernar un mundo más global"*. Las múltiples caras de la globalización, Madrid, BBVA.

Slaughter, Anne-Marie.

1997 *"The Real New World Order"*. Foreign Affairs

Slaughter, Anne-Marie.

2004 *A New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tokatlian, J.

2012 *"Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate"*.
Desarrollo Económico, vol. 51 (204): 475-491.

Tussie, D.

2014 *"Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America"*.
Pensamiento Propio, n° 39: 109-135.

UNCTAD

2013 *Modalidades y procedimientos de cooperación internacional en los asuntos de competencias que afectan a más de un país*. Junta de Comercio y Desarrollo. Comisión de Comercio y Desarrollo. Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia. Naciones Unidas. Ginebra.

Vidarte, O.

2011 *"La lucha por el poder en la región: una mirada desde el Perú"*. En Revista Argumentos, año 5, n.º 4. Setiembre 2011.

Vidarte, O.

2012 *Perú y Bolivia: ¿Un futuro compartido?*. Saberes compartidos. Lima: Universidad del Pacífico.

Vidarte, O

2014. *La difícil relación peruano-boliviana: un análisis desde las ideas*. Revista De Ciencia Política Y Gobierno, 1(1)

Waltz, K. N.

1979 *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

Wendt, A.

1999 *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Whytock, C.

2005 *A Rational Design Theory of Transgovernmentalism: The Case of EU-US Merger Review Cooperation*. Boston University International Law Journal, vol. 23.



ANEXOS

EVIDENCIA FOTOGRÁFICA

Las fotografías presentadas a continuación fueron tomadas por mi persona a lo largo del proceso de realización de este proyecto de investigación.



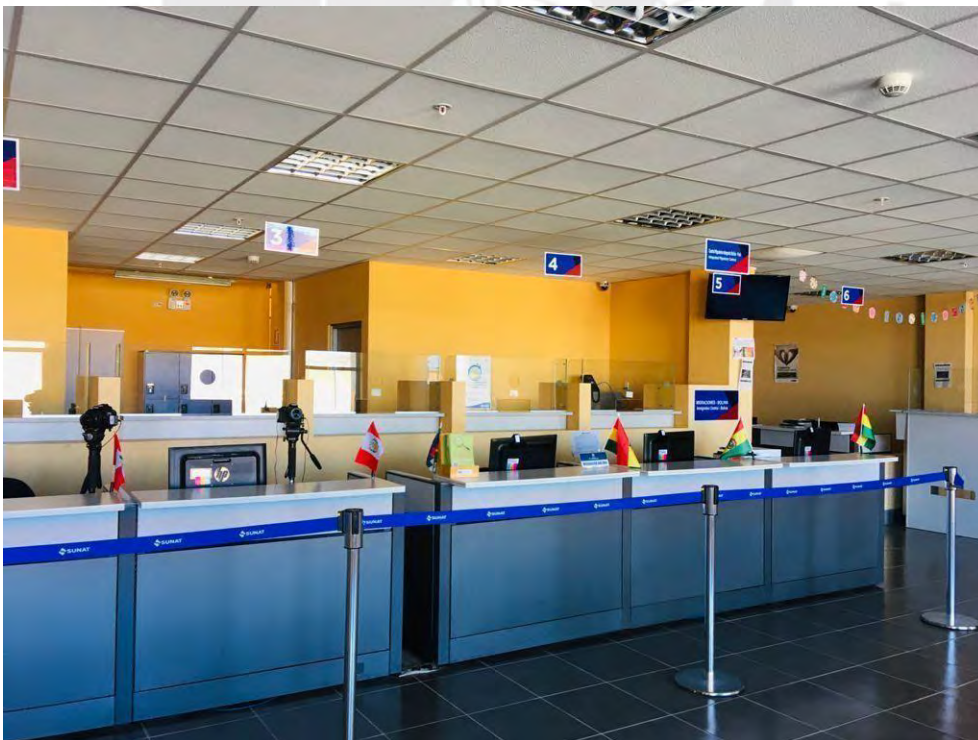
Ubicación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero
(Extraído de Google Earth)



Frontis del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero. La Marca Perú es un atractivo para los visitantes



Cisterna de Combustible a punto de ser pesada en la balanza ubicada en la zona de control de carga en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero



Ventanillas de atención para el paso de personas ubicada en la zona de turismo en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero. Perú y Bolivia trabajan lado a lado.



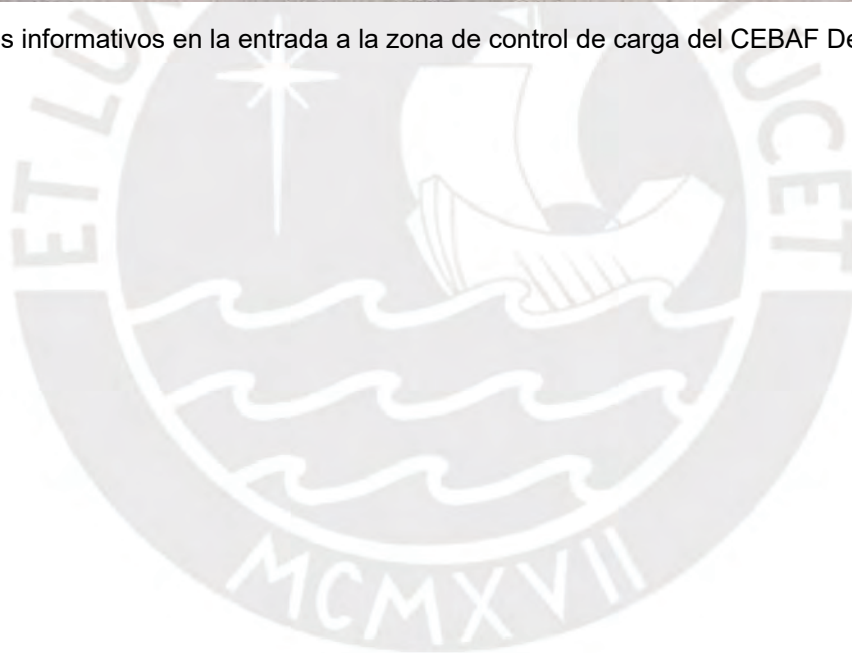
Traslado de Contrabando a través del río desaguadero a pocos pasos del Puente Nuevo



Fila de vehículos de carga pesada a la espera de ingresar al CEBAF Desaguadero para ser atendidos.



Paneles informativos en la entrada a la zona de control de carga del CEBAF Desaguadero



NOTAS

- ¹ Esto en relación a una obligada reflexión respecto al enfoque renovado en la integración del bloque andino.
- ² Continuando con la lógica heredada posterior a la Segunda Guerra Mundial con la tendencia a favorecer la colaboración entre países en lugar de la confrontación.
- ³ Las conceptualizaciones pioneras del concepto surgieron en los años 1940, donde la integración era mediada por la cooperación intergubernamental (Molano-Cruz, 2016)
- ⁴ Esto a raíz de la salida de Venezuela del bloque que supuso un punto de quiebre importante para la CAN en el 2004
- ⁵ Centrado en autores como Keohane (1974, 1988), Nye (1974, 1988), Raustiala (2002), Slaughter (1997, 2004), citados a lo largo del escrito.
- ⁶ Concepto extraído de la página web oficial de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui/es/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:es>
- ⁷ Esto siguiendo las premisas neoliberales que dominaban los paradigmas de la época: Desregulación financiera, apertura de un libre mercado entre otros.
- ⁸ Las primeras iniciativas fueron locales, nacionales y luego binacionales. Hubo un primer vislumbre con la experiencia de Tachira y Norte de Santander (Colombia – Venezuela) entre el periodo de 1991 y 1992. Posteriormente surgiría otra iniciativa, esta vez a mediados de los noventa, con la conformación de una Zona de Integración Fronteriza a partir del Parlamento andino. El caso peruano-boliviano, por ejemplo, conformo una entidad supranacional para la administración de la cuenta del Lago Titicaca: ALT
- ⁹ En inspiración al amable y recurrente consejo del Dr. Thomas Legler a lo largo del desarrollo del semestre, quien nos resaltaba la importancia de un adecuado conocimiento y posterior empleo de los conceptos y teorías para aplicarlos en nuestros argumentos.
- ¹⁰ Es decir, no centrada en la visión “eurocéntrica” u “occidentalocéntrica” de las relaciones internacionales (Bernal-Meza, 2009)
- ¹¹ Siendo una teorización sobre el proceso de apertura que se estaba dando en las relaciones económicas internacionales de distintos países latinoamericanos (Bernal-Meza, 2005)
- ¹² Concepto extraído de la pagina web oficial de la Agencia Peruana de Cooperacion Internacional (APCI). Disponible en: <http://portal.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-tecnica-internacional2/conceptos#:~:text=Cooperaci%C3%B3n%20Internacional%20es%20un%20concepto,sea%20su%20%C3%A1mbito%20u%20objetivo>.
- ¹³ Actividades cotidianas de orden burocrático
- ¹⁴ Eduardo Ferrero como ministro de Relaciones Exteriores de Perú y Javier Murillo como ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.
- ¹⁵ Al respecto, el ALT sería de los primeros ejemplos de éxito fruto de la cooperación bilateral peruano-boliviana. Hasta la fecha sigue en funcionamiento bajo el paradigma de trabajo e inversión en conjunto de ambos países.
- ¹⁶ Información extraída y disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec459s.asp>
- ¹⁷ Información extraída y disponible en: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC502.pdf>
- ¹⁸ Información extraída y disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-acuerdo-binacional-bolivia-permitira-control-aduanero-integrado-frontera-sur-459493.aspx>
- ¹⁹ Extraído de la Ficha de Proyecto: Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero. Disponible en: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=7
- ²⁰ En conformidad a los acuerdos suscritos en la Declaración de Ilo.

-
- ²¹ Del BID-Publico: USD 3,102,845 millones y el Tesoro Nacional Peruano: USD 26,838,666 millones.
- ²² Extraído de la Nota de Prensa de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/148-presidentes-de-peru-y-bolivia-inauguran-centro-binacional-de-atencion-en-frontera-cebaf-desaguadero>
- ²³ Este Acuerdo se encuentra disponible para revisión en páginas gubernamentales de los países participantes: <https://migracion.gob.bo/documentos/pdf/acuerdoPeruCebaf.pdf> para Bolivia y <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/acuerdo-especifico-entre-la-republica-del-peru-y-el-estado-p-convenio-acuerdo-especifico-entre-la-republica-1645989-1/> para Perú.
- ²⁴ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/acuerdo-especifico-entre-la-republica-del-peru-y-el-estado-p-convenio-acuerdo-especifico-entre-la-republica-1645989-1/>
- ²⁵ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/entrada-en-vigencia-del-acuerdo-especifico-entre-la-republi-convenio-internacionales-1645987-1/>
- ²⁶ Disponible en: <https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/mandatarios-de-peru-y-bolivia-inauguran-centro-binacional-de-atencion-fronteriza-cebaf/>
- ²⁷ Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-cebaf-puno-conozca-centro-dinamizara-turismo-y-transporte-fronterizo-708304.aspx>
- ²⁸ Información extraída de un Boletín publicado por el Cancillería en la red social Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/CancilleriaPeru/status/990278671058591744/photo/1>
- ²⁹ Extraído de la Decisión 502 de la Comunidad Andina.
- ³⁰ Extraído de: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/peru-y-bolivia-inauguran-centro-aduanero-en-el-corazon-de-sudamerica>
- ³¹ Ibidem
- ³² Información extraída de la página oficial de la Aduana Nacional de Bolivia. Disponible en: <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/desaguadero-%E2%80%93-per%C3%BA-2>
- ³³ Información extraída de la página oficial de la Aduana Nacional de Bolivia. Disponible en: <https://aduanainforma.com.bo/noticia-detalle.php?idNot=88>
- ³⁴ Extraído de Avances, Boletín Aduanero de Bolivia en el contexto internacional. Disponible en: https://www.aduana.gob.bo/aduana7/sites/default/files/kcfinder/files/avances/Boletin-AVANCES-N13_opt.pdf
- ³⁵ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/embajada-del-peru-en-bolivia/noticias/342218-reunion-binacional-peru-y-bolivia-sobre-control-fronterizo>
- ³⁶ La situación que atraviesa el mundo en la actualidad a causa de la enfermedad por el coronavirus (COVID-19) fue declarada como pandemia por el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, el 11 de marzo de 2020.
- ³⁷ El Ministerio del Interior entregó equipamiento sanitario para el personal del CEBAF Desaguadero, el equipamiento que comprende guantes descartables, mascarillas, termómetros, carpas terminas y gel antimaterial fue donado por los fondos de la Unión Europea. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/189615-ministro-del-interior-entregó-equipos-sanitarios-para-personal-del-cebaf-de-desaguadero>
- ³⁸ La ZIF peruano-boliviana ha involucrado un espacio fronterizo muy grande, casi otro país, 70% del territorio peruano y 82% del boliviano; lo que impide planificarlo de manera conjunta sin cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países. La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes, con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza; así como con el propósito de responder a las necesidades

específicas de cada ámbito territorial compartido y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas (Decisión 501 de la CAN)

- ³⁹ Con mayor formalidad y autonomía, la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT), fue creada en 1992. Es una entidad de derecho público internacional con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero, depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia. El presidente de la ALT reporta directamente a los Cancilleres de ambos países, atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos. Extraído de la página oficial del ALT.
- ⁴⁰ En el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común Andino y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo. Para más detalles acerca de su implementación y posterior puesta en marcha, leer: Decisión 502 de la Comunidad Andina.
- ⁴¹ “Mancomunidades del Área Circunlacustre Puno”. Información extraída a partir de la Estrategia Regional de Diversidad Biológica de la Región Puno. Disponible en: http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/plan_de_accion_erdb_puno-2016.pdf y del portal de noticias ANF. Disponible en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/mesa-entregoley-para-el-desarrollo-de-la-mancomunidad-del-titicaca-7163>
- ⁴² Extraído de la nota de prensa de la Presidencia Perú. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/148-presidentes-de-peru-y-bolivia-inauguran-centro-binacional-de-atencion-en-frontera-cebaf-desaguadero>
- ⁴³ Con acciones por ejemplo de intervención a los camiones que trasladan mercadería informal y de contrabando por el paso fronterizo de desaguadero. Disponible en: <https://pachamamaradio.org/regional/106-chucuito/10188-chucuito-policia-interviene-camion-que-trasladaba-cien-sacos-de-afrecho-en-desaguadero>
- ⁴⁴ Se realizaron visitas varias al CEBAF Desaguadero en la última fase de realización de este trabajo de investigación, esto con la finalidad de poder visualizar en primera persona como se llevan a cabo los procedimientos binacionales en el puesto de control. En los Anexos adjunto fotografías de las instalaciones durante las visitas realizadas.
- ⁴⁵ Puntos mencionados y explicados en el primer capítulo de este trabajo de investigación
- ⁴⁶ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ⁴⁷ Extraído de la entrevista realizada a Felipa Huanca, Cónsul de Bolivia en Puno el 01 de junio del presente año
- ⁴⁸ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ⁴⁹ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores el 21 de mayo del presente año.
- ⁵⁰ Los límites nacionales no suponen barreras físicas ni administrativas que impidan los flujos de un lado a otro de la frontera (Dammert et al., 2017).
- ⁵¹ Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/RREE/files/exposiciones/ppt_cong_reso-policia-nacional.pdf
- ⁵² Las declaratorias de Estado de Emergencia se han ido modificando y actualizando en paralelo a las variaciones de la situación actual por la Pandemia Mundial por COVID-19. Disponible en: <https://mesadeconcertacion.org.pe/normas-y-decretos-de-urgencia0>
- ⁵³ Kasani y Puerto Acosta son 2 de los aproximadamente 38 puntos de paso fronterizos no formales en la frontera Perú-Bolivia. (Novak & Namihias, 2013)
- ⁵⁴ Disponible en: <https://www.produce.gob.pe/index.php/clcdap/quienes-somos>
- ⁵⁵ Disponible en: <https://www.produce.gob.pe/index.php/comisiones/comision-binacional-peru-bolivia>

-
- ⁵⁶ Extraído del Informe N° 43-2019-SUNAT/1V3000
- ⁵⁷ Ibidem
- ⁵⁸ Ibidem
- ⁵⁹ Ibidem
- ⁶⁰ Extraído y Disponible en: <https://conexionintal.iadb.org/2018/03/26/inauguran-paso-frontera-binacional-corazon-suramerica/>
- ⁶¹ Información extraída de: <https://www.sunat.gob.pe/boletinAduanero/2019/boletin-aduanero-abril.pdf>
- ⁶² Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores el 21 de mayo del presente año.
- ⁶³ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ⁶⁴ Noticia disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/06/14/puno-detienen-a-camionero-por-agredir-a-policia-en-desaguadero-lrsd/?ref=lre>
- ⁶⁵ Como lo sucedido el mes de mayo de este año en la ciudad de Desaguadero donde un presunto asaltante de cambista fue linchado por los residentes. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/puno-presunto-asaltante-de-cambista-fallece-luego-de-ser-linchado-en-desaguadero-puno-policia-nacional-nndc-noticia/?ref=ecr>
- ⁶⁶ Disponible en: <https://rpp.pe/peru/puno/policias-son-investigados-por-supuesto-asalto-a-ayacuchano-en-desaguadero-noticia-959856?ref=rpp>
- ⁶⁷ Noticia del Diario la Republica, el caso se encuentra a cargo de la Fiscalía Anticorrupción. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2021/06/02/puno-agente-aduanero-cae-por-recibir-coima-de-5-soles-en-desaguadero-lrsd/>
- ⁶⁸ Extraído de la Guía de Entrevista realizada por mi persona.
- ⁶⁹ Extraído de las entrevistas realizadas al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año y de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ⁷⁰ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ⁷¹ Extraído de las entrevistas realizadas al funcionario del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores el 21 de mayo y de la entrevista realizada a Felipa Huanca, Cónsul de Bolivia en Puno el 01 de junio del presente año.
- ⁷² Extraído de la entrevista realizada al ex Embajador Fernando el 08 de junio del presente año.
- ⁷³ Definición extraída la página web oficial de la RAE. Disponible en: <https://dle.rae.es/eficacia>
- ⁷⁴ Disponible en: <https://www.sunat.gob.pe/boletinAduanero/2019/boletin-aduanero-abril.pdf>
- ⁷⁵ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ⁷⁶ Definición extraída la página web oficial de la RAE. Disponible en: <https://dle.rae.es/eficiencia>
- ⁷⁷ Disponible en: <https://www.sunat.gob.pe/boletinAduanero/2019/boletin-aduanero-abril.pdf>
- ⁷⁸ Información extraída de: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=706486>
- ⁷⁹ Extraído de la página web oficial del Banco de la Nación: https://www.bn.com.pe/noticias/2018/30042018-cebaf.html?KeepThis=true&TB_iframe=true&height=500&width=860
- ⁸⁰ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ⁸¹ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/294471-ministerio-de-cultura-apertura-modulo-institucional-de-verificaciones-en-la-frontera-peru-bolivia-para-la-interceptacion-de-trafico-ilicito-de-bienes-culturales-entre-ambos-paises>

-
- ⁸² Información disponible en: <https://elperuano.pe/noticia/103866-policia-de-puno-protegera-patrimonio>
- ⁸³ Información extraída de: <https://www.adexperu.org.pe/alertalegal/centro-binacional-desaguadero-oportunidad-para-mejora-comercial-en-frontera-con-bolivia/>
- ⁸⁴ Información extraída de: <https://www.adexperu.org.pe/notadeprensa/piden-mejorar-operatividad-en-paso-de-frontera-peru-bolivia/>
- ⁸⁵ Este horario se sigue manteniendo hasta la fecha.
- ⁸⁶ Información extraída de la página oficial de la Aduana Nacional de Bolivia. Disponible en: <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/desaguadero-%E2%80%93-per%C3%BA-2>
- ⁸⁷ Extraído del testimonio de Juan Varillas Velásquez, usuario del CEBAF Desaguadero, para ADEX Perú. Disponible en: <https://www.adexperu.org.pe/notadeprensa/piden-mejorar-operatividad-en-paso-de-frontera-peru-bolivia/>
- ⁸⁸ Extraído de: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU>; <https://www.casacontratistas.com/obras-emblematicas/construccion-del-centro-binacional-de-atencion-fronteriza-desaguadero-cebaf>; http://rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/9_1_Presentacion_AdmAduana_Desaguadero_SrVacallanos.pdf; https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/despacho/transitoInt/procGeneral/despa_pg.27.htm y <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/363.pdf>
- ⁸⁹ Operativo realizado en febrero de 2021: <https://twitter.com/SUNATOficial/status/1358892771931742215?s=20>
- ⁹⁰ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ⁹¹ Información disponible en: <https://gestion.pe/economia/sunat-exportaciones-de-perecibles-desde-puno-hacia-bolivia-crecieron-2400-de-mayo-a-agosto-noticia/>
- ⁹² Disponible en: <https://www.sunat.gob.pe/boletinAduanero/2019/boletin-aduanero-abril.pdf>
- ⁹³ Régimen general utilizado por los miembros de CAN – ALADI para la estandarización de los procedimientos de importación y exportación. Información disponible en: <http://export.promperu.gob.pe/Miercoles/Portal/MME/descargar.aspx?archivo=A31A1E8D-8673-439D-855F-C45C0F670B46.PDF>
- ⁹⁴ Sistema Único de Modernización Aduanera – SUMA, es un sistema propio de Bolivia. Disponible en: <https://www.aduana.gob.bo/infosuma/suma.php>
- ⁹⁵ Extraído del testimonio de Juan Varillas Velásquez, usuario del CEBAF Desaguadero, para ADEX Perú. Disponible en: <https://www.adexperu.org.pe/notadeprensa/piden-mejorar-operatividad-en-paso-de-frontera-peru-bolivia/>
- ⁹⁶ Información disponible en: https://www.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/cebaf_desaguadero.jpg
- ⁹⁷ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ⁹⁸ Manifiesto de Carga
- ⁹⁹ Carta Portes de Transporte Terrestre
- ¹⁰⁰ Debido a las condiciones climáticas de la zona. Un hecho poco conocido ocurrió en el 2019, la balanza operativa que funciona en la Zona de Control de Carga quedó inoperativa al ser golpeada por un rayo durante una tormenta.
- ¹⁰¹ Información extraída de: <https://andina.pe/agencia/noticia-cebaf-puno-conozca-centro-dinamizara-turismo-y-transporte-fronterizo-708304.aspx>
- ¹⁰² El tercero después del aeropuerto internacional Jorge Chávez y el puesto de control de Santa Rosa en la frontera con Chile. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-puno-centro-binacional-frontera-bolivia-iniciara-operaciones-700634.aspx>

-
- ¹⁰³ Testimonio de Jaime Mosquera Grados para Agencia Andina. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-cebaf-puno-conozca-centro-dinamizara-turismo-y-transporte-fronterizo-708304.aspx>
- ¹⁰⁴ Información extraída de la página oficial de la Aduana Nacional de Bolivia. Disponible en: <https://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/desaguadero-%E2%80%93-per%C3%BA-2>
- ¹⁰⁵ Estas rutas son también utilizadas para el transporte comercial con destinos a otros países de la región e incluso a países fuera del continente
- ¹⁰⁶ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores el 21 de mayo del presente año
- ¹⁰⁷ Extraído de la entrevista realizada al ciudadano de Desaguadero Jonathan Canahuri el 31 de mayo del presente año.
- ¹⁰⁸ Extraído de las entrevistas realizadas a los funcionarios del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores y Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ¹⁰⁹ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ¹¹⁰ Extraído de la entrevista realizada al ciudadano de Desaguadero Jonathan Canahuri el 31 de mayo del presente año.
- ¹¹¹ Extraído de la entrevista realizada al ciudadano de Desaguadero Jonathan Canahuri el 31 de mayo del presente año.
- ¹¹² Extraído de una entrevista realizada a una usuaria anónima temporal del CEBAF Desaguadero el 01 de mayo del presente año.
- ¹¹³ Con por ejemplo esta licitación: <https://www.perulicitaciones.com/servicio-de-mantenimiento-preventivo-de-la-planta-de-tratamiento-de-aguas-residuales-del-centro-binacional-de-atencion-de-frontera-cebaf-desaguadero-puno-lct125457.html>
- ¹¹⁴ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ¹¹⁵ Extraído de las entrevistas realizadas a los funcionarios del CEBAF Desaguadero Franz Churata Flores y Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ¹¹⁶ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ¹¹⁷ Extraído de la entrevista realizada a la ciudadana de Puno, María Mamani, usuaria ocasional del puesto migratorio de control del CEBAF Desaguadero el día 27 de abril del presente año.
- ¹¹⁸ Extraído de la entrevista realizada a Felipa Huanca, Cónsul de Bolivia en Puno el 01 de junio del presente año.
- ¹¹⁹ Extraído de la entrevista realizada al funcionario del CEBAF Desaguadero Evert Adolfo Cruz el 21 de mayo del presente año.
- ¹²⁰ Extraído de la entrevista realizada al Intendente de Aduanas Puno Rómulo Javier Guerrero Rojas los días 17 y 19 de mayo del presente año.
- ¹²¹ Extraído de: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU>
- ¹²² la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza
- ¹²³ Información disponible en: http://sdv.midis.gob.pe/Sis_Anemia/Uploads/Indicadores/PUNO.pdf
- ¹²⁴ Información extraída de la página web oficial de Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/IBM/2020/sp/integrated-border-management-sp.pdf
- ¹²⁵ De hecho, ya existen iniciativas que buscan este tipo de impulsos, una de ellas es la Alianza Estrategia de “Aimaras Sin Fronteras”
- ¹²⁶ Extraído de la entrevista realizada a Felipa Huanca, Cónsul de Bolivia en Puno el 01 de junio del presente año
- ¹²⁷ Una reflexión extraída a partir de la entrevista realizada al Ex Embajador Fernando Rojas el 08 de junio del presente año.

¹²⁸ Una reflexión extraída a partir de la entrevista realizada al Ex Canciller Gustavo Fernández el 14 de junio del presente año.

