

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**El fortalecimiento de las relaciones peruano-chilenas a través del Comité  
de Integración y Desarrollo Fronterizo y su inclusión en los espacios  
políticos al más alto nivel**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR**

James Robinson Bardales Rojas

**ASESORA**

Mayte Anais Dongo Sueiro

Marzo, 2021

## DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es dedicada a mi abuelo Horacio Rojas Silva. Tu partida me produjo un gran vacío en mí, pero me diste la fuerza necesaria para continuar y culminar este proyecto. Algún día nos encontraremos viejo.

Al amor incondicional de mis padres, Robinson y Ana. Gracias por comprender y apoyar este largo proceso. No fue fácil, pero ustedes siempre estuvieron ahí y aprecio mucho el sacrificio que hicieron por mí.

De igual manera aprovechar en agradecer a toda mi familia por su apoyo: mis dos abuelas, mis tíos y tías, primos y primas. A mis amigos cercanos, tanto de la facultad y del colegio, que siempre preguntaron acerca de mis avances y los logros que he estado alcanzando.

La investigación no pudo ser posible gracias a la buena disponibilidad y recibimiento de las personas entrevistadas tanto de la cancillería peruana, personal del Gobierno Regional de Tacna, y la sociedad civil tacneña. Lo último lo resalto debido a la comodidad que me brindó la ciudad al momento de realizar mi trabajo de campo y cuentan con un futuro brillante para la integración fronteriza.

Finalmente, este producto no pudo ser completado gracias a mi asesora Mayte Dongo. Gracias por apoyarme con tus conocimientos en estos dos años de trabajo y por darme la confianza necesaria para mejorar día a día y culminar mi formación en pregrado.

## RESUMEN

El Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) es el principal mecanismo bilateral que aborda los temas fronterizos de Tacna (Perú) y Arica y Parinacota (Chile), y que funciona hace veinte años con reuniones bilaterales en donde participan funcionarios de ambas cancillerías, autoridades subnacionales y miembros de la sociedad civil con el objetivo de consolidar la integración fronteriza. Sin embargo, al momento de evaluar el rendimiento del CIDF, los resultados muestran una serie de problemas y críticas como un bajo cumplimiento de acuerdos (39.4% de efectividad hasta el 2011), la poca relevancia y baja participación de los actores estatales y subnacionales en el CIDF, y una coordinación deficiente debido a las trabas burocráticas y centralistas al momento de recoger las demandas de la sociedad civil. Por ello, la estrategia empleada por ambas cancillerías consistió en incluir el CIDF en el marco de los espacios políticos al más alto nivel. Dicha decisión puede ser entendida a partir de dos subetapas: el Consejo de Integración Social (CIS) (2013 – 2015) y el Gabinete Binacional.

Esta investigación concluye que la inclusión del CIDF a estos espacios ha generado un mejor rendimiento en la organización y en la toma de decisiones del CIDF. Los hallazgos se centran en el reordenamiento institucional del CIDF, el mayor porcentaje de acuerdos cumplidos (entre el 2017 y 2019 se cumplieron un 80%), y un mayor fortalecimiento de los actores bilaterales; es decir, se ha percibido un mejoramiento y buen entendimiento entre las cancillerías, los actores estatales que operan en la frontera y otras instituciones de ambos Estados.

En el marco teórico se puede encontrar al institucionalismo neoliberal como al modelo burocrático en la toma de decisiones, que permiten comprender el CIDF y los espacios políticos al más alto nivel. Para alcanzar dicho propósito, se utilizó una metodología de carácter cualitativa a partir de la recolección de información sustentado en actas y declaraciones por parte de cancillería; como también en la realización de una serie de entrevistas semiestructuradas a los

actores principales del CIDF y de la cancillería peruana tanto en Tacna como en Lima.

Palabras claves: Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo; Relación Perú – Chile; Gabinete Binacional Perú – Chile; Desarrollo e Integración Fronteriza



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	i
CAPÍTULO 1: ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO .....	1
1.1. Estado del Arte.....	1
1.1.1. La agenda bilateral: entre el conflicto y la cooperación .....	2
1.1.2. Los mecanismos de cooperación en la relación bilateral .....	6
1.1.3. Entre la interdependencia y asimetría de Tacna y Arica .....	11
1.1.4. Los espacios políticos al más alto nivel en política exterior .....	14
1.2. Marco Teórico .....	18
1.2.1. La frontera como factor de integración .....	19
1.2.2. La paradiplomacia y el pluralismo diplomático .....	24
1.2.3. El institucionalismo neoliberal .....	27
1.2.4. El modelo burocrático en la toma de decisiones .....	29
CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN BILATERAL EN TORNO A LA FRONTERA.....	32
2.1. Una breve revisión histórica de las relaciones peruano-chilenas .....	33
2.2. El asunto fronterizo en la política exterior peruana y chilena.....	41
2.3. Caminos separados: el desarrollo de Tacna y Arica en distintas unidades políticas.....	44
2.3.1. Historia y desarrollo de Tacna post-Tratado de Lima .....	45
2.3.2. Historia y desarrollo de Arica post-Tratado de Lima .....	46
CAPÍTULO 3: EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO EN LA AGENDA BILATERAL .....	48
3.1. Estructura organizativa y funcional del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo.....	50
3.2. ¿Un cambio normativo o práctico?: el desempeño del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo .....	55
CAPÍTULO 4: LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN EL MARCO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO	61
4.1. Los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral .....	62
4.1.1. El Consejo de Integración Social (2013 – 2015).....	63
4.1.2. El Gabinete Binacional Perú – Chile (2017 – 2019) .....	66

4.2. La inclusión de los espacios políticos al más alto nivel en la agenda del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2013 – 2019).....	71
4.3. Resultados de la inclusión de los espacios políticos al más alto nivel en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2017 – 2019).....	77
4.3.1. Reordenamiento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo .....	77
4.3.2. El fortalecimiento entre los actores estatales en la relación bilateral.....	80
4.3.3. Mayor porcentaje de acuerdos cumplidos .....	86
CONCLUSIONES .....	88
BIBLIOGRAFÍA .....	92
ANEXOS .....	102



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frontera Marítima Post-Fallo de la CIJ.....	37
Gráfico 2: Ubicación de La Yarada - Los Palos .....	39
Gráfico 3: Estructura y Funcionamiento del CIDF.....	52
Gráfico 4: Estructura Organizativa del CIS .....	64





## INTRODUCCIÓN

Entre el 7 y 8 de agosto de 2019, en la ciudad de Tacna, se realizó la VII Reunión del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile (más adelante CIDF). El encuentro bilateral marcó un hito importante tanto en el mecanismo fronterizo como en la relación bilateral ya que era la vigésima edición anual en el que las delegaciones peruanas y chilenas participaban y dialogaban acerca del desarrollo e integración fronteriza de las regiones adyacentes de Tacna (Perú) y Arica y Parinacota (Chile). La Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (DDF) y la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIFROL) son los principales entes responsables y autoridades centrales del mecanismo para que estos encuentros se lleven anualmente, cuyo objetivo es el recojo y discusión de las demandas y necesidades de los actores locales transfronterizos (gobiernos subnacionales y miembros de la sociedad civil) con el fin de concretar la integración fronteriza y brindar un mayor desarrollo sostenible a sus regiones (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019)<sup>1</sup>.

Precisamente, el mecanismo bilateral no sería posible sin la dinámica y compleja relación transfronteriza entre Tacna y Arica. La función e importancia que cumplen ambas ciudades es clave por el hecho de que comparten una vasta y compartida historia desde los primeros años de fundación de ambas Repúblicas, como de la incesante y diversa cooperación transfronteriza que mantienen autoridades regionales y municipales, como de la sociedad civil, sin la necesidad de una gestión por parte de ambos Estados (Álvarez Torres, 2019; Berganza & Cerna, 2011; Ovando & Gonzáles, 2018).

---

<sup>1</sup> Las autoridades centrales presentes en la inauguración del evento fueron las siguientes: el Gerente General de la Región de Tacna, Ing. Eddy Huarachi; el Jefe de la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior de Chile, Ignacio Junkar; la Directora Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dra. Ximena Fuentes; y el Director de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Embajador Juan Del Campo Rodríguez.



Ante este permanente e intenso intercambio entre ambas regiones transfronterizas, ambas cancillerías acordaron en crear el Comité de Frontera, en junio de 1999, como preámbulo de la suscripción del Artículo Quinto del Tratado de Lima<sup>2</sup>. La razón de ser este nuevo mecanismo bilateral tiene como fin la consolidación de la integración fronteriza a partir de la particularidad que presenta la frontera peruano-chilena caracterizada por contar con altos flujos migratorios, sociales y comerciales desde la era colonial. El mecanismo bilateral opera como un nexo entre los directores de la DDF de la cancillería peruana y DIFROL de la cancillería chilena, entre otros funcionarios de ambas cancillerías; las autoridades y encargados del Gobierno Regional de Tacna y Arica y Parinacota; y, la sociedad civil, la cual está representada por gremios vinculados al comercio, turismo, educación, salud, medio ambiente, entre otros más. Institucionalmente hablando, la estructura organizativa se divide en tres instancias: la Coordinación General, la instancia de primer orden conformada por los representantes de Cancillería, quienes supervisan y dirigen la dinámica de la reunión bilateral; las comisiones, aquellas instancias en las cuales se dividen y priorizan las áreas de trabajo de manera general como la integración social o la seguridad fronteriza; por último, se encuentran las subcomisiones, instancia en el cual se forman mesas de trabajo para deliberar y tomar decisiones conjuntas para luego ser expuestas y aprobadas ante la Coordinación General (Riquelme, 2020, p. 46-47).

El surgimiento de este espacio bilateral significó que ambas cancillerías adopten una nueva estrategia en la gestión de fronteras en sus respectivas políticas bilaterales a partir de la creación de estos mecanismos institucionales que conducen y facilitan los procedimientos en el alcance de acuerdos y objetivos bilaterales. Sin embargo, el Comité de Frontera ha estado sujeto de críticas y observaciones acerca de los bajos resultados que ha generado esta

---

<sup>2</sup> Suscrito el 13 de noviembre de 1999. Chile pone al servicio del Perú, dentro de los mil quinientos setenta y cinco metros de la bahía de Arica, un malecón de atraque para vapores de calado, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril a Tacna, cuyos linderos están claramente definidos en el plano anexo, habiendo sido aprobada por el Perú la ubicación y posterior construcción de estas obras mediante Notas Diplomáticas intercambiadas entre los años 1965 y 1986.

vinculación bilateral, lo cual afecta en su rendimiento institucional (Pajuelo, 2013; Bernal & Rocchetti, 2017; Álvarez Torres, 2019; Riquelme, 2020).

Uno de estos problemas se puede apreciar con la baja participación de los actores estatales y subnacionales (principalmente en el caso de Tacna), lo cual genera que el espacio bilateral no sea prioritario y en donde asistan los sectores menos importantes de cancillería y de los gobiernos subnacionales. De igual manera, la sociedad civil también ha presentado quejas acerca de la estructura burocrática y centralista del Comité de Frontera al momento de presentar sus demandas a la Coordinación General, lo cual produce una gestión lenta y deficiente al momento de la aprobación de los acuerdos con incidencias regionales y binacionales (M. Escobar, comunicación personal, 17 de enero de 2020). Adicionalmente, el principal problema que ha sido muy criticado se evidencia con el bajo porcentaje de acuerdos cumplidos en este espacio institucional. Específicamente, el grado de cumplimiento de los acuerdos pactados en el Comité de Frontera fueron un total del 39.4% hasta el 2011 (Pajuelo, 2013). Para entrar a profundidad sobre esta problemática, Oscar Pajuelo, un ex funcionario del consulado del Perú en Arica durante el 2005 hasta el 2019, identifica que los problemas se deben a la metodología del Comité en donde se cita una gran variedad de funcionarios públicos para que trabajen en un tiempo muy corto, entre un día y medio, y donde abordan una gran cantidad de temas que son producto de improvisación y poca coordinación entre las autoridades encargadas, a esto se le suma, igualmente, la falta y escases de competencias, recursos y facultades de los mismos funcionarios tanto en el ámbito nacional como local como en la existencia de temas tratados en las subcomisiones cuyos acuerdos son de competencia unilateral, principalmente en los asuntos relacionados a los complejos fronterizos, y la falta de monitoreo de los acuerdos realizados, entre otros factores más (Pajuelo, 2013, p. 70).

La enumeración de estos problemas conduce a que el foco de atención se visibilizaba en los aspectos de seguridad y defensa que contenía un gran porcentaje en la agenda fronteriza. Asimismo, este hecho también ha tenido implicancias desde la perspectiva de la integración social y comercial a partir de

que se ha presentado una serie de propuestas que no prosperaron a largo alcance y solo han sido desarrolladas de manera incompleta por parte de las autoridades estatales (M. Vázquez, comunicación personal, 16 de enero de 2020). Un método empleado, por el lado peruano, se centra en la decisión de orientar un nuevo enfoque dirigido hacia la integración social de la frontera desde la perspectiva peruana con el cambio de nombre de la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo a la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza dependiente de la Subsecretaría de América del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en el 2011 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012, p. 2). De acuerdo con la ex canciller del Perú, Ana María Sánchez de Ríos (comunicación personal, 3 de diciembre de 2020), el cambio de mentalidad se sitúa con la creación de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza<sup>3</sup>, Ley N.º 29778, también aprobado en el 2011 y cuyo ente rector es el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual implicó que las fronteras se convirtieran en un espacio de contacto y mutua interacción y no solamente que se centre en los aspectos de seguridad y defensa, una visión tradicionalista que se basa en la soberanía del Estado, y se abra espacios para que otros temas en la relación fronteriza como lo social, cultural y comercial cuenten con más relevancia.

Igualmente, ambas cancillerías suscribieron en acordar, tras doce reuniones continuas del Comité de Frontera<sup>4</sup>, en la XII Reunión del Comité de Frontera, cambiar el nombre del mecanismo bilateral a Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo, que empezaría el año siguiente en Arica (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2012). De esa manera, la justificación de este nuevo nombramiento se debe a la inclusión de “temas de desarrollo económico-productivo que le de sentido a los procesos de integración más allá de la administración referida” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2012, p. 12). En otras palabras, se brinda un énfasis en el aspecto social

---

<sup>3</sup> La presente Ley define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

<sup>4</sup> Las reuniones bilaterales se daban continuamente hasta el 2008 en donde se postergó para el próximo año y contó con dos reuniones en marzo y noviembre.

y económico de la frontera aportando nuevos temas de debate que respondan a las necesidades de las poblaciones transfronterizas.

No obstante, los problemas de fondo siguieron continuando como la demora en la implementación del Control Integrado, un proyecto que se había propuesto en las últimas ediciones del Control de Frontera, que evidenciaba una falta de confianza entre ambas autoridades para el intercambio de datos, y la dinámica burocrática-centralista entre las cancillerías y los actores locales transfronterizos que dificultaba un mejor rendimiento del mecanismo bilateral, y que produce un desfase en la comunicación y coordinación con los representantes del Gobierno Central; es decir, las cancillerías de ambos países (Álvarez Torres, 2019, p. 60-61).

A raíz de la permanencia de estos problemas heredados del Comité de Frontera, como también en el intento de mejorar más el porcentaje de acuerdos cumplidos, ambas cancillerías decidieron emplear un nuevo método que busque solución ante estas dificultades. A partir de la entrevista realizada al Director de la DDF de la cancillería peruana, el Embajador Juan Del Campo, cuya gestión en la dirección empezó en el 2017, sostiene que era una necesidad importante para el desempeño del CIDF la inclusión del mecanismo bilateral en aquellos espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral como una estrategia efectiva (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

En líneas generales, los espacios políticos al más alto nivel se caracterizan por ser el principal mecanismo de cooperación de la relación bilateral, y cuenta con la participación de los principales tomadores de decisión en ambos Estados, ya sea a través de los Jefes de Estado y/o Ministros de Estado (Carrión, 2012). Usualmente, esta figura es asociada con el Gabinete Binacional, espacio en el que muchos países adoptan para que la cooperación sea más efectiva y continúe permanentemente, y que en el caso peruano-chileno viene a ser el principal espacio político al más alto nivel. Previo a su establecimiento, el CIS operaba como el principal espacio político bilateral que contaba con la participación de ambos ministerios vinculados al enfoque social y



de las cancillerías que contaron con una única reunión en mayo de 2013. Originalmente, se tenía previsto una segunda reunión ministerial en el 2015 para discutir los avances y resultados de la reunión previa, pero fue truncado por las complicaciones entre el Perú y Chile luego del fallo de La Haya, en enero de 2014, evidenciados con el problema del “triángulo terrestre”<sup>5</sup>, el caso de espionaje por parte de las Fuerzas Armadas chilenas, y la creación del distrito fronterizo La Yarada – Los Palos por parte del Estado peruano. El enfriamiento de las relaciones tuvo que pasar con el cambio de gobierno en el Perú, en 2016, y donde se comenzaría a tener una nueva oportunidad para solventar los problemas pasados y continuar en la línea de la cooperación; por ello, en una visita oficial del Presidente Kuczynski a Santiago en noviembre de 2016, se manejó la opción de reinstaurar el CIS, pero se decidió al final por incluir a todos los Ministerios en un modelo de Gabinete Binacional para el año siguiente (A. Sánchez de Ríos, comunicación personal, 3 de diciembre de 2020).

De esa manera, entre el 2013 y 2019, se puede evidenciar que el método utilizado en el CIDF, de adoptar e incluir su agenda en estos espacios políticos al más alto nivel, se entiende a partir de dos subetapas: la primera consiste en una “prueba piloto” con la adopción de los acuerdos del CIS en la agenda del CIDF, y, por otro lado, la segunda se centra en la elevación de los acuerdos del CIDF a nivel de Gabinete Binacional, y en donde se muestran los resultados que evidencian un mejor rendimiento en el mecanismo fronterizo. El impacto que genera el Gabinete Binacional en el CIDF es provechoso, pues incluye la materia de desarrollo e integración fronteriza como uno de sus cinco ejes principales de cooperación, y conduce hacia una relación estrecha y confiable basado en el entendimiento mutuo entre las autoridades peruanas y chilenas en el manejo del seguimiento y coordinación de las políticas fronterizas vinculado al control fronterizo, la fluida migración de los habitantes, el intercambio de información y

---

<sup>5</sup> Territorio donde abarca un total de 37.610 metros cuadrados que ambos países se disputan al interpretar de manera diferente el Tratado de Límites de 1929, y que resurgió cuando Ollanta Humala presentó un nuevo mapa unilateral de la frontera donde sitúa la frontera en el punto Concordia, que se adentra en territorio chileno más allá de la frontera reconocida por Santiago, situada en el llamado Hito N° 1.

otros aspectos más (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019). En este sentido, se esperaría que la inclusión del CIDF a este nivel en el 2013 mejoraría su funcionamiento como en las relaciones bilaterales.

Entonces surge la pregunta principal que guía la presente investigación: ¿Qué resultados trajo la inclusión del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo a los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral entre los años 2013 y 2019? Para poder responder a la pregunta central, surgen algunas preguntas específicas. Entre ellas, ¿Cómo se integra el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo en el marco de los espacios políticos del más alto nivel? ¿Cuáles han sido los principales efectos de dicha inclusión? Igualmente, es necesario preguntar ¿Cuál era la situación del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo antes de formar parte de estos espacios? La interrogante permite comparar y evaluar las etapas que atravesó el mecanismo bilateral previo a su inclusión en estos espacios políticos del más alto nivel.

Para responder la pregunta central, la hipótesis de la investigación sostiene que la inclusión del CIDF en los espacios políticos al más alto nivel ha producido un mejor rendimiento en la organización y en la toma de decisiones del mecanismo institucional. Este hecho ha generado los siguientes hallazgos y/o resultados: en primer lugar, significó un reordenamiento en la interna del CIDF. Este resultado se entiende a partir de la elevación de los acuerdos alcanzados en el CIDF a un nivel presidencial y ministerial lo cual implica que los acuerdos se agilicen y cuenten con una alta prioridad por parte de los principales tomadores de decisión de ambos Estados que vienen a ser los ministerios y otras carteras involucradas en un tema particular. De esta manera, el método de trabajo, por parte de la Coordinación General del CIDF, se encarga en elegir dos o tres acuerdos de las tres comisiones para que sean elevados a una instancia presidencial y ministerial para que sean ejecutados a más tardar el año siguiente, y ha ganado la atención por parte de otras instituciones estatales y otras regiones adyacentes de Perú y Chile que observan y participan de la dinámica del CIDF (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

En segundo lugar, la inclusión generó el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre los actores estatales de ambos países, con más énfasis en aquellos actores que operan en la frontera. Por fortalecimiento se entiende en el sentido de que se producen reuniones bilaterales de manera seguida y efectiva, y que cooperan antes, durante y después de las reuniones anuales del CIDF, tal como sucede en el Comité de Coordinación Bilateral (CCB), espacio en donde operan las autoridades fronterizas de Perú y Chile. El fortalecimiento de los actores estatales se debe, en gran medida, a la implementación del Control Integrado en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, propuesta que nació en las últimas ediciones del Comité de Frontera, aprobado y ejecutado en el I Gabinete Binacional. Esto ha contribuido al fortalecimiento entre las autoridades bilaterales que operan en la frontera, entre ellas personal de adunas, migraciones, policía, control sanitario, entre otros, porque existe una estrecha interacción mutua al momento de consultar y solicitar información privilegiada de ambos países (es decir, la autoridad peruana cuenta con información chilena, y viceversa) lo cual permite una eficaz evaluación y planificación de los detalles necesarios para el control migratorio producto de las continuas reuniones y capacitaciones bilaterales entre todas las autoridades involucradas en los complejos fronterizos (M. Yengle, comunicación personal, 13 de enero de 2020).

En tercer lugar, hubo una mejora en el porcentaje de cumplimiento de los acuerdos en el CIDF. La evaluación de este indicador es uno de los más usados al momento de observar la literatura del CIDF en la cual se intenta explicar el rendimiento del mecanismo bilateral (Pajuelo, 2013; Bernal y Rocchetti, 2017). Por lo tanto, el grado de cumplimiento de los acuerdos representa una de las variables principales que permite identificar el reordenamiento del CIDF sustentado en las dos etapas del mecanismo bilateral: la primera etapa que comprende los años de 1999 y 2012 (la cual incluye las doce ediciones del Comité de Frontera y la primera edición del CIDF), y la segunda etapa que inicia con la II Reunión del CIDF en el 2013, con la adaptación de los temas de integración social de Tacna y Arica en el marco del Consejo de Integración Social (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2013) hasta la



actualidad. Para determinar esa afirmación, desde su inclusión en el Gabinete Binacional en el 2017, los acuerdos efectuados del CIDF alcanzan un porcentaje aproximado del 80%. Un hecho que evidencia una mejora a diferencia de los años previos a su inclusión en donde el porcentaje de acuerdos cumplidos llegaba a menos del 50%.

La metodología empleada es de carácter cualitativa, basada principalmente en el recojo empírico de fuentes primarias y secundarias. El uso de estas fuentes sirve para elaborar el estado del arte con el fin de conocer más a fondo el contexto e historia del CIDF como de la agenda fronteriza en la relación bilateral. Para dar sustento a responder la interrogante y a los objetivos de la presente investigación, la metodología empleada es de carácter cualitativa, basada en la recolección de información, y cuenta con las siguientes técnicas: a) la realización de entrevistas semiestructuradas a las autoridades y funcionarios que operan en el Ministerio de Relaciones Exteriores (tanto en Lima y Tacna), el Gobierno Regional de Tacna y a la sociedad civil tacneña que formaron parte de las diversas subcomisiones de la Comisión de Integración entre los años 2013 y 2019; b) la recopilación documental oficial que responde, principalmente, a las actas finales del XII Comité de Frontera Perú - Chile (2011), a pesar que se analiza principalmente los resultados de la inclusión del CIDF a los espacios políticos al más alto nivel en el 2013, y las siguientes actas del CIDF, desde el I hasta el VIII realizada en Tacna el 2019. Las actas fueron disponibles gracias a la página web de la DIFROL hasta la IV reunión del Comité, las restantes fueron consultadas al cuerpo diplomático del Perú, en especial a la Oficina Desconcentrada de Tacna que tuvo la amabilidad de brindar la información completa del último CIDF, no solo con la presentación del acta final, sino también con las hojas de trabajos y acuerdos alcanzados en las diecisiete subcomisiones para saber a más fondo la dinámica y los datos cuantitativos para determinar el porcentaje de cumplimiento. De igual manera, se contó con las Declaraciones Conjuntas de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales desde el 2017 en adelante, así como los planes de acción que

evalúan y definen los acuerdos bilaterales de acuerdo a sus respectivos ejes. También se contó con la Declaración de la primera reunión ministerial del CIS.

El periodo de tiempo seleccionado, para fines de la pregunta de la investigación, se centra especialmente en los últimos siete años del CIDF en el cual se evidencia la inclusión de los espacios políticos al más alto nivel con la primera reunión ministerial del CIS en la II Reunión del CIDF en el 2013. Es decir, incluye la primera subetapa (2013 – 2015) y la segunda subetapa (2017 – 2019). En estos últimos años es que se evidencian los resultados del reordenamiento del CIDF gracias a la elevación de los acuerdos del CIDF en el marco del I Gabinete Binacional en el 2017. Sin embargo, se considerarán los veinte años del funcionamiento del CIDF en la revisión bibliográfica puesto que sirve como un marco referencial para entender cómo llega el mecanismo institucional, y también ilustra el contexto de la relación bilateral.

La estructura de la presente investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo se discutirá acerca del estado del arte y marco teórico de la investigación. Por un lado, el estado del arte está compuesto por una serie de publicaciones académicas que exploran el manejo político de las fronteras por el Perú y Chile con sus respectivos vecinos desde una perspectiva institucional. En relación a lo anterior, se observa qué dice la literatura sobre los aspectos importantes de la frontera peruano-chilena, en especial la relación entre Tacna y Arica, no solamente en el plano social y económico, la cual ha sido estudiada a profundidad en la literatura, sino también desde un aspecto institucional como sucede con el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo. Por otro lado, el marco teórico se entiende a partir de cuatro puntos de vista. En primer lugar, se abordan los conceptos básicos y fundamentales que involucra el estudio fronterizo. Se estudiará y analizará la nueva definición de la frontera percibida desde un enfoque social y distinto a los enfoques tradicionales que veían la frontera como una línea de separación (Machado, 1998; Londoño, 2015). Seguidamente, se tomará como referencia el concepto de paradiplomacia y el pluralismo diplomático, una variante de la paradiplomacia que no solamente se limita al intercambio de los actores tacneños y ariqueños, sino también en la

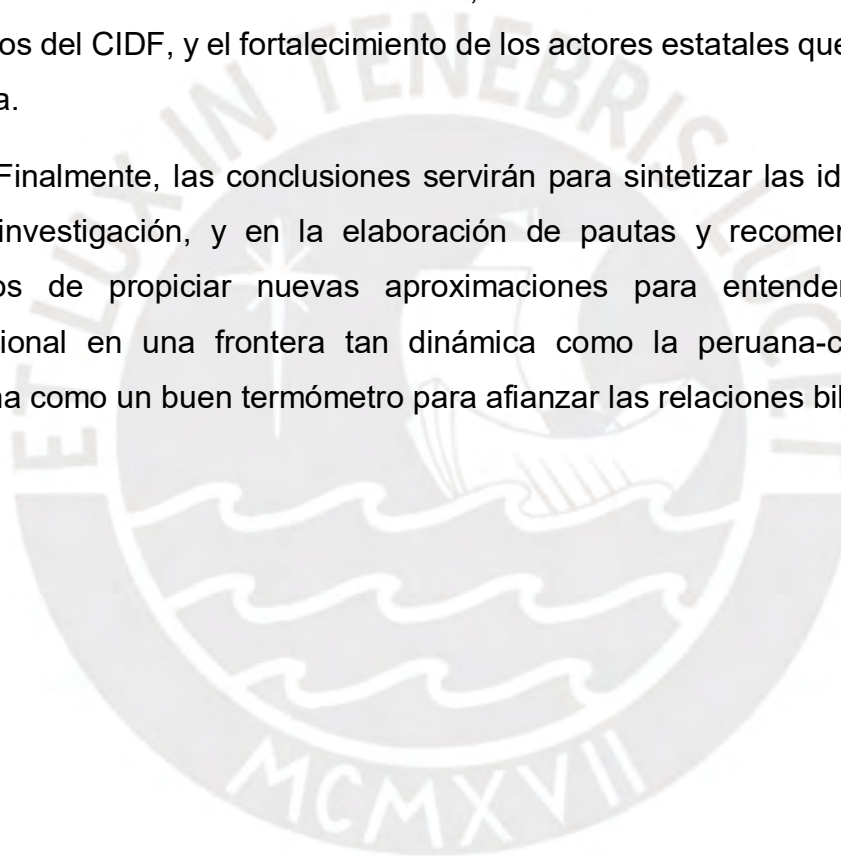
interacción de estos actores con miembros de ambas cancillerías (Ovando & Sánchez, 2018). Luego, para comprender y evidenciar el funcionamiento del CIDF, y otros mecanismos institucionales, se va a usar la teoría del institucionalismo neoliberal (específicamente Keohane, 1993), así como el motivo por el cual los Estados cooperan, y, finalmente, se analizará el modelo burocrático en la toma de decisiones para determinar cómo los actores del más alto nivel coordinan y ejecutan la política exterior (ver Allison, 1988; Gonzáles, 2015).

El segundo capítulo aborda los antecedentes y el contexto histórico de las relaciones bilaterales. De manera general, la relación bilateral ha estado marcada por las consecuencias producidas por la Guerra del Pacífico a lo largo del siglo XX con la incertidumbre de Tacna y Arica, la cual se resolvió, parcialmente, con el Tratado de Lima de 1929. Tuvo que pasar más de cinco décadas para que se resuelvan los asuntos pendientes del Tratado con la suscripción del Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima en 1999, abriendo así una nueva etapa en la relación bilateral a través de una doble agenda histórica basada en la resolución de las disputas limítrofes entre ambos países como también en los asuntos de cooperación gracias a la interdependencia económica y otros ámbitos más (Van Klaveren, 2011). A partir de ese momento, la relación presenta episodios de avances y limitaciones por la demanda peruana a la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo marítimo concluido en enero de 2014.

El tercer capítulo trata fundamentalmente sobre el CIDF y su funcionamiento dentro de los primeros quince años; es decir, la primera etapa planteada en la justificación de la investigación. Este capítulo tiene como fin explicar los antecedentes del reordenamiento a partir del análisis sustentado en los acuerdos alcanzados, y, de igual modo, el capítulo servirá para entender los puntos de vista de los principales actores y participantes en las reuniones del CIDF vista desde una mirada estatal y no estatal que determina el funcionamiento del organismo bilateral.

El cuarto capítulo trata de responder y explicar la pregunta central de la investigación. Precisamente, el contenido de este capítulo se centra en estudiar el rendimiento del CIDF a partir de la inclusión de los acuerdos adoptados en el CIS y en el Gabinete Binacional, los espacios políticos al más alto nivel. Para ello, es menester explicar y describir en qué consisten estos espacios y sus implicancias en la relación bilateral en los asuntos de integración y desarrollo fronterizo. Los resultados que presentan estos espacios políticos al más alto nivel producen un reordenamiento del CIDF, la elevación al más alto nivel de los acuerdos del CIDF, y el fortalecimiento de los actores estatales que operan en la frontera.

Finalmente, las conclusiones servirán para sintetizar las ideas centrales de la investigación, y en la elaboración de pautas y recomendaciones en términos de propiciar nuevas aproximaciones para entender el aspecto institucional en una frontera tan dinámica como la peruana-chilena y que funciona como un buen termómetro para afianzar las relaciones bilaterales.



## CAPÍTULO 1: ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

El primer capítulo de la presente investigación contiene el estado del arte y el marco teórico en relación al tema abordado. El capítulo está dividido en dos secciones: por un lado, la primera sección tiene como fin revisar y comprender el estado del arte; es decir, se aprecia una revisión de literatura acerca de los puntos de vista de diferentes autores académicos que observan el tema según sus criterios y enfoques. En este apartado se evidencia el recuento de lo que se viene discutiendo y hablando acerca de los estudios fronterizos como también a los mecanismos de cooperación en una relación bilateral tan intensa como la relación peruana-chilena en los últimos veinte años. Durante ese intervalo de tiempo, la tendencia en la relación bilateral se entiende a partir de la construcción de una agenda de cooperación y de conflictividad; sin embargo, los problemas entre ambas cancillerías no implicaron un cambio en la relación de Tacna y Arica, ya que, bajo su propia dinámica e interacción, la cooperación transfronteriza incrementaba a un ritmo muy intenso en diversas aristas.

Por otro lado, la segunda sección de este capítulo trata acerca del marco teórico, y está compuesto por diversos conceptos fundamentales que sostienen la propuesta de investigación. Estas definiciones se pueden dividir en cuatro áreas: a) la redefinición del concepto de frontera a partir de una visión más integracionista; b) el concepto amplio de la paradiplomacia y cómo se asocia con el pluralismo diplomático entre los representantes estatales y no estatales; c) la cooperación bilateral entre ambos países y cómo los Estados imponen la lógica del institucionalismo neoliberal para el surgimiento del CIDF; y, d) el modelo burocrático para la toma de decisiones en el cual los actores, de ambas partes, llegan a la conclusión de emplear una política bilateral.

### 1.1. ESTADO DEL ARTE

La primera sección de este capítulo se centra en la recapitulación y descripción de los avances y trabajos académicos que toman como objeto de estudio el CIDF. Si bien el CIDF es el principal objeto de estudio de la investigación, es necesario precisar que los estudios acerca de este mecanismo



son recientes; por lo tanto, un primer paso para entender el CIDF comienza con el estudio de las relaciones bilaterales entre el Perú y Chile en la cual se evidencian enfoques desde la cooperación mutua entre ambos Estados y desde una perspectiva conflictiva que históricamente ha sido ampliamente estudiado en la academia. En ese sentido, un aspecto importante del estudio bilateral no cuenta con una mayor profundización acerca de los mecanismos de cooperación (en el cual se encuentra el CIDF). Dentro de los ejes de cooperación bilateral, la relación de las ciudades fronterizas de Tacna y Arica gana peso y relevancia al tener un intercambio profundo y sostenible que va más allá de los problemas estatales entre los países. A lo largo del periodo de estudio, la relación transfronteriza ha ido creciendo y ha sido objeto de estudio en muchos trabajos que observan no solamente la relación desde un plano social y comercial, sino también desde el plano institucional como el CIDF. Por último, el papel del Gabinete Binacional como principal espacio político bilateral ha ganado interés en la literatura que trata de ahondar su funcionamiento e impacto en las relaciones bilaterales.

#### 1.1.1. LA AGENDA BILATERAL: ENTRE EL CONFLICTO Y LA COOPERACIÓN

Un primer alcance para comprender y analizar cómo llegan ambos Estados en los asuntos de desarrollo e integración fronteriza, parte de la evaluación del Estado peruano y chileno en la relación bilateral durante los últimos veinte años. En ese sentido, un primer elemento para la revisión de literatura consiste en las relaciones bilaterales desde el comportamiento de ambos Estados y cancillerías. Los textos que abordan esta temática se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, los que evalúan la relación bilateral enfatizando los episodios de confrontación. Por otro, los que se centran en las estrategias de ambas cancillerías en materia de cooperación.

La relación bilateral ha sido caracterizada y condicionada por los hechos producidos en la Guerra del Pacífico (Ugarte, 2014), y a partir de las consecuencias de este evento histórico, la relación comienza a tener episodios

conflictivos y de tensión a lo largo del siglo XX, lo cual frenaba los intentos de cooperación bilateral a raíz de algunas cuestiones limítrofes inconclusas como el Tratado de Lima en 1929. No obstante, la suscripción del Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima en noviembre de 1999 significó un punto de quiebre en la relación, pues, al dejar de lado los asuntos pendientes limítrofes sobre Tacna y Arica, se conforma la inauguración de una “doble agenda” (Van Klaveren, 2011, p. 159) que trata, por un lado, de la agenda histórica y conflictiva que predomina por las percepciones antagónicas de ambos países tras el resultado de la Guerra del Pacífico (Milet, 2004, p. 228), y, por otro lado, una agenda de cooperación que trabajen ambos Estados a partir de intereses mutuos en distintas áreas (Cabrera, 2013, p. 102). A partir de estos sucesos, muchos autores y expertos académicos señalan y coinciden que la relación bilateral comienza una nueva etapa entrando al nuevo milenio (Kompatzki, 2007; Van Klaveren, 2011; Cabrera; 2013; Salazar, 2017).

Según los autores, la posibilidad de abrir un nuevo camino en las relaciones fue viable gracias a la creciente interdependencia económica entre ambos países, y al surgimiento de mecanismos de cooperación basado en intereses mutuos, entre ellos el CIDF y la integración fronteriza; es decir, una agenda de cooperación basado en las mutuas percepciones de ambos Estados (Salazar, 2017, p. i). Asimismo, la fomentación de un ámbito cooperativo incluye en la convivencia de una agenda conflictiva e histórica sustentada y reforzada por las perspectivas antagónicas de ambas partes tras los desenlaces de la Guerra del Pacífico, y en la resolución de los temas limítrofes que concluye con la demanda marítima del Perú a Chile en La Haya (Milet, 2004, p. 228; Panfichi & Venero, 2017). Por lo tanto, el establecimiento de estas dos agendas permite que se superponen constantemente (Cabrera, 2013, p. 102), lo cual genera fricciones y episodios conflictivos entre ambas Cancillerías en la agenda cooperativa y en los mecanismos bilaterales creando ciclos de acercamiento y distanciamiento entre ambos países (Kompatzki, 2007; Dilla, 2018, p. 235).

La persistencia de la agenda conflictiva en la relación bilateral es uno de los principales enfoques de estudio en la literatura en el cual se analiza tanto el



papel de los Estados y las Cancillerías, como de las sociedades mismas de ambos países. Precisamente, los estudios de la relación bilateral se han enfocado en este aspecto (Rehren, 2004) e incluso forma como explicación o posturas para entender el porqué de una relación zigzagueante en torno a la falta de continuidad y reforzamiento de los mecanismos bilaterales de cooperación en materia de seguridad y defensa, y a la incertidumbre y desconfianza entre ambos países (Salazar, 2017, p. 98).

Otro argumento en el cual se evidencian episodios de confrontación como de un ambiente hostil se puede entender a partir del accionar que han tomado ambos Estados que produjeron incomodidad y molestias en la otra parte. Entre los casos emblemáticos se encuentran, por ejemplo, la venta de armas que realizó Chile a Ecuador en pleno Conflicto del Cenepa en 1995 siendo país garante del Protocolo de Río de Janeiro en donde señala que ningún Estado proveyera de armamento bélico a las naciones involucradas en la guerra (2005), la denuncia de espionaje militar por parte de Chile en perjuicio del Estado peruano (2009), la controversia acerca del supuesto traspaso de militares chilenos a territorio peruano que desencadenó en un acuerdo del desminado fronterizo (2012), el problema del denominado “triángulo terrestre” (2014), entre otros más significaron un desafío que ambos Estados, a través de las cancillerías, necesitaban solucionar para evitar la deterioración de la relación bilateral (Salazar, 2017, p. 12-14).

En la misma línea, el artículo elaborado por Arenas & Rivas (2017) detalla el proceso que tuvo que pasar Perú y Chile acerca del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el diferendo marítimo. Si bien el fallo fue observado como un punto de inflexión histórico en la relación bilateral, la situación entre ambos países seguiría su histórico curso conflictivo a partir de una nueva controversia generada a partir del triángulo terrestre, la cual puso como fin la hipótesis de que el fallo serviría como un antes y después en las relaciones bilaterales. Este artículo explica el porqué de este acontecimiento y señala como principales resultados a partir de los “principales eventos de esta relación bilateral, explicando así, por qué un triángulo de 3,7 hectáreas tuvo un

valor cualitativo mayor que cambiar una relación bilateral caracterizada por su inconstancia” (Arenas & Rivas, 2017, p. 113-114).

A pesar de esta serie de acontecimientos, la literatura también ha reflexionado acerca de los intentos o estrategias de ambas partes para llevar la relación a un plano más amistoso sin dejar de lado las cuestiones limítrofes. Esto fue presenciado en el contexto de la demanda por parte del Estado peruano en torno a la delimitación marítima.

En ese sentido, dicha solicitud pudo haber concluido con un fraccionamiento y/o debilitamiento de las relaciones bilaterales, pero que implicó en sentar las bases para seguir la cooperación a pesar de que el fallo logre ser favorable para el Estado peruano. En otras palabras, esta estrategia se puede ver materializado por la política de “cuerdas separadas”, iniciada por el presidente Alejandro Toledo tras una visita de Estado a Chile en el 2002 (Rodríguez Elizondo, 2012, p. 2) y continuada formalmente por Alan García al inicio de su gobierno presidencial. Según palabras del excanciller Allan Wagner, esta política se entiende como “una política sincera y constructivista, ya que caso contrario, la controversia pudiera haberse convertido en un aspecto perturbador de la relación” (Vidarte, 2017, p. 74). La política siguió y evolucionó en una fase de “tratamiento integral de la relación” impulsada por Ollanta Humala en su mandato. Esta etapa se caracteriza por observar el panorama posterior al fallo y que se consolide una agenda sostenible en el tiempo que generen confianza no solamente en las Cancillerías, sino en los actores no estatales y las regiones fronterizas que servían como una ventana de oportunidad. A pesar de que lo económico y comercial dominaban la cordialidad de la relación (Bitar, 2011, p. 91), se comienzan a ampliar los temas comunes, tales como el desarrollo e integración fronteriza de Tacna y Arica que significó en el cambio del Comité de Frontera a Comité de Desarrollo e Integración Fronterizo, promoción del turismo (Basombrío, 2012, pp. 19-20), como de la integración energética (García, 2011, p. 105), entre otros aspectos más.

Para finalizar esta primera parte del estado del arte, se concluye que la relación bilateral en el siglo XXI ha presentado episodios de conflictividad, a raíz de los problemas heredados del siglo pasado, y de cooperación, con la inauguración de la doble agenda a finales de la década de los noventa en el cual se abre una agenda de acuerdo a los intereses mutuos de ambos países en materia de comercio y recursos naturales. Por conflictividad se entiende a los problemas político-diplomáticos de ambos Estados vinculado al aspecto limítrofe principalmente, lo cual ha frenado avances completos en los espacios de cooperación. En los últimos veinte años, periodo en el cual se dedica la presente investigación, la relación estaría marcada por la agenda conflictiva y cooperativa; no obstante, los avances en materia de cooperación (inversiones, migración, integración energética) estuvieron condicionados por el proceso de la demanda marítima hecha por el Perú que llevó a ambos países ante la Corte Internacional de Justicia. La relación posterior al fallo no significó un punto de inflexión (Arenas & Rivas, 2017) y se generaron más episodios de tensión acerca de algunas cuestiones limítrofes inconclusas, lo cual afectó a los mecanismos de cooperación en la relación bilateral generando así un bajo interés, por parte de los actores estatales, en la participación de estos espacios, y que terminaba en la suspensión de dichos mecanismos, como el Comité de Seguridad y Defensa, hasta que el momento sea adecuado para retomar de nuevo esta dinámica (Salazar, 2017).

#### 1.1.2. LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN LA RELACIÓN BILATERAL

La literatura acerca de los mecanismos de cooperación en la relación bilateral se caracteriza por tener estudios descriptivos y breves que presentan un panorama amplio de estos entes, pero que ha sido poco detallado de manera individual las particularidades que cada mecanismo posee a diferencia de otros mecanismos bilaterales en otras fronteras del Perú.

Si bien existen diversas publicaciones académicas que dialogan la relación bilateral desde la agenda de cooperación en materia de inversiones,

turismo, migración, etc., la literatura acerca de los mecanismos bilaterales en la relación bilateral cuenta con limitadas publicaciones académicas que exploran su importancia y funcionamiento institucional. Los estudios sobre el CIDF siguen esa misma línea a partir del análisis de su funcionamiento y papel en las relaciones transfronterizas de Tacna y Arica y Parinacota. Existen pocos trabajos sobre el CIDF que detallan a profundidad su estructura organizativa y su rendimiento como institución; es decir, los estudios carecen de información en avances prácticos y son enfocados a partir de su importancia en un plano normativo y promisorio de lo que se espera conseguir más adelante en beneficio de la relación bilateral.

Dentro de los estudios observados de los mecanismos de cooperación en la relación bilateral, entre ellas el CIDF, el aporte de Salazar (2017) es, a gran alcance, la principal investigación que estudia y analiza el papel de los mecanismos de cooperación en materia de defensa y seguridad entre Perú y Chile. Entre estos mecanismos, la autora menciona el CIDF junto las Rondas de Altos Mandos de las Fuerzas Armadas<sup>6</sup>, el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (Reuniones 2+2)<sup>7</sup> y el Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE)<sup>8</sup> como casos de estudio para su investigación. La hipótesis de su investigación trata de explicar cómo algunos mecanismos bilaterales logran rendir eficazmente un funcionamiento apropiado que posibilita a que ambas partes logren seguir continuando con estas instituciones.

---

<sup>6</sup> Este mecanismo bilateral, operativo desde 1986, está integrado por los Comandantes Generales y los Comandantes en Jefe de ambas Fuerzas Armadas. Su finalidad consiste en promover acciones para fomentar la confianza mutua y desarrollar una concepción de seguridad regional suramericana que propicie una gradual limitación de gastos en la adquisición de armamentos, y sirve como un espacio para establecer y mantener el conocimiento mutuo y las relaciones personales y profesionales entre las máximas autoridades de las diferentes instituciones de la Defensa Nacional de Chile y Perú, y en esa línea, busca crear instancias de distensión ante el surgimiento de una posible crisis (Salazar, 2017, p. 43-44).

<sup>7</sup> Los 2+2 funciona, desde el 2001, como uno de los principales mecanismos bilaterales en materia de seguridad y defensa, y donde se estimula el análisis y el diálogo político al más alto nivel.

<sup>8</sup> El COSEDE es otro mecanismo bilateral conformado por altos funcionarios, con regularidad los Viceministros, de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, y que determina un nexo para los otros mecanismos bilaterales como el seguimiento de los acuerdos.

Cabe recordar que estos dispositivos pueden ser condicionados por las decisiones políticas entre ambos Estados como en la demanda por la parte peruana de una delimitación marítima que terminó con el fallo favorable para el lado peruano en 2014 o el denominado problema del “triángulo terrestre” (Salazar, 2017; Arancibia, 2013). Arancibia (2013) recapitula el surgimiento de estos mecanismos de cooperación en la relación bilateral en el aspecto de seguridad y defensa de ambos Estados.

Los mecanismos de cooperación datan del año 2001 a partir de la firma de un Memorándum de Entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad y defensa. Este instrumento creó el Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE) (...). El año 2002 se complementó el instrumento anterior con un Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en materia de desastres y, el 2006 con la firma del Memorándum de Entendimiento de los Ministerios de Defensa para abarcar materias como actividades y ejercicios bilaterales entre Fuerzas Armadas. Otras instancias de consulta son las reuniones de Estados Mayores tanto institucionales como de la defensa destinadas a intercambio y coordinación. Además, se agregan las reuniones 2+2, instancia de consulta y coordinación política iniciada el año 2001 e integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países. A estas iniciativas se suman innumerables instancias relacionadas con intercambio de publicaciones, reuniones bilaterales de unidades fronterizas, participación en ejercicios y convenios de bienestar (Arancibia, 2013, p. 16).

Dentro del trabajo realizado por Salazar (2017), se puede apreciar la importancia que presenta el Comité de Integración y Desarrollo Fronteriza (CIDF), principal objeto de estudio de esta investigación. Al igual que otros estudios en los mecanismos bilaterales, la literatura sobre el CIDF cuenta con estudios breves y descriptivos acerca de su estructura y funcionamiento, por lo que carece de información en avances prácticos y más se resalta su importancia en un plano normativo y promisorio de lo que se espera conseguir más adelante en beneficio de la relación bilateral.

No obstante, dentro de lo poco que existe en la literatura, un estudio que más se ha acercado al propósito de esta investigación consiste en el trabajo elaborado por Bernal & Rocchetti (2017) en el cual analizan la evaluación del CIDF a través del cumplimiento de acuerdos alcanzados en las reuniones desde



su origen, 1999, hasta el 2014 con el fin de buscar la integración fronteriza entre Perú y Chile.

De igual manera, dicho estudio toma como referencia el estudio realizado por Pajuelo (2013) en el cual evalúa el Comité de Frontera Perú – Chile hasta su denominación como CIDF en el 2012 a través de la ejecución de los acuerdos implementados. Dicha referencia permite que los autores elaboren un panorama general que conecta la importancia de las regiones fronterizas y el funcionamiento del CIDF como un ente articulador entre ambas para beneficiar la interdependencia de estas ciudades, e intenta explicar los detalles que producen un bajo porcentaje en los acuerdos realizados dentro del Comité lo cual aporta a que el mecanismo bilateral termine siendo “especialmente prolífico en sus reuniones y paradójicamente pobre en sus resultados, abocándose de una amplia agenda temática que ha producido una abundante cantidad de acuerdos con un bajo porcentaje de cumplimiento de los mismos” (Bernal & Rocchetti, 2017, p. 20-21).

El CIDF, junto otros mecanismos, forma parte de un estudio amplio de la cooperación en materia de seguridad entre el Perú y sus vecinos fronterizos realizado por Novak & Namihás (2014). La investigación resulta relevante debido a que se trabaja desde la perspectiva de las amenazas no tradicionales, un aspecto que no ha sido muy trabajado en la literatura y más aún en los mecanismos bilaterales que se constituyen para contrarrestar estas amenazas. La diferencia con los otros estudios referenciados se sintetiza en la idea de ver detalladamente los acuerdos alcanzados en las diferentes subcomisiones en aquellas, principalmente, que están especializados en luchar contra estos problemas, y en la que evidencia el accionar del Estado junto a los organismos regionales para su detención. Asimismo, es importante también observar cómo rinden los otros mecanismos de cooperación análogos con las otras fronteras y en la relación bilateral que permite evaluar un aproximado diagnóstico del estado actual del CIDF como institución y analizar las ventajas y oportunidades que necesita aprovechar para la maximización de los intereses comunes de ambas partes.

Otros dos aportes acerca del CIDF se pueden encontrar en el trabajo realizado por Álvarez Torres (2019) y Riquelme (2020). El denominador común en aquellos estudios se centra en la importancia que tienen los actores no estatales en el mecanismo bilateral. En primera instancia, el artículo de Álvarez Torres (2019) analiza las dinámicas de ciertos actores ariqueños (aquellos que formen parte de organizaciones sociales y empresariales) entre los años 2012 y 2016 canalizando sus relaciones y contactos con sus pares tacneños a través del CIDF. Igualmente se analiza la tendencia contraria: cómo estas mismas organizaciones han rehusado en incorporarse a este espacio de contacto binacional que, en papel, brinda facilidades y mejoras institucionales. Todo ello visto desde una perspectiva chilena; es decir, de aquellos actores y gremios empresariales que laboran en Arica como también en su relacionamiento con los actores tacneños y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Por su parte, la investigación realizada por Riquelme (2020) trata acerca de estudiar el CIDF desde una perspectiva etnográfica basada en el mapeo de actores estatales y no estatales, y en el cual la identificación e involucramiento de estos actores estatales y no estatales permite deducir un diagnóstico inicial para entender el nivel de agrupación y convergencia entre dichos grupos con el fin de cumplir los objetivos del mecanismo bilateral. En otras palabras, el documento tiene como objetivo no solo la investigación del mecanismo bilateral en el sentido institucional, sino que busca entender el nivel de relacionamiento entre los actores diplomáticos y paradiplomáticos en tales foros.

Puntualmente, el estudio indica que el mecanismo bilateral es un espacio flexible en el cual hay una mutua interacción entre los actores diplomáticos (Cancillería) y los paradiplomáticos (autoridades regionales y sociedad civil organizada). Principalmente, la apertura de este canal diplomático hacia estos actores no estatales se produce en términos discursivos, pues este medio sirve como una estrategia de legitimación por parte de la Cancillería ante la estable cooperación transfronteriza entre los actores no estatales. Por su parte, los actores no estatales observan este espacio institucional como “una forma de



acción política a disputar que antes no existía o no se percibía por el hecho de ser actores invisibilizados en el debate fronterizo” (Riquelme, 2020, p. 34-35).

En conclusión, los mecanismos de cooperación comienzan a aparecer en la literatura debido a la inauguración de la doble agenda que toma como enfoque el aspecto positivo de cooperación en distintas áreas de interés mutuo. A lo que concierne al CIDF, la literatura aún comienza a tener estudios de corte descriptivos que describen el mecanismo bilateral como parte fundamental en la frontera peruano-chilena; sin embargo, los estudios de carácter explicativos del CIDF son escasos y comienzan a aparecer ya sea a partir de su rendimiento o influencia en la relación de ambos países al nivel de los Estados centrales.

### 1.1.3. ENTRE LA INTERDEPENDENCIA Y ASIMETRÍA DE TACNA Y ARICA

La ambigüedad, así como los constantes enfrentamientos entre ambas cancillerías, en las relaciones bilaterales no ha determinado un gran factor al momento de obstaculizar la dinámica fronteriza que presentan las ciudades de Tacna y Arica. Para comprender la importancia y la dinámica de las regiones transfronterizas, la literatura en torno a los estudios de frontera, en los últimos años, ha adoptado una nueva dimensión vinculada hacia un aspecto más institucional y de gobierno en dichos espacios, las cuales involucran la sinergia entre el activismo de los representantes del Gobierno Central y Gobierno Regional, y las sociedades civiles que interactúan a mayor alcance la dinámica transfronteriza (Cornago, 2016; Bernal & Rocchetti, 2017; Ovando & González, 2018).

Por lo contrario, existen investigaciones que discuten y analizan la relación y cooperación transfronteriza en la frontera peruano-chilena. Una primera idea que enmarca este punto de partida se debe a la intensa y compleja relación entre las ciudades de Tacna y Arica como de sus respectivos actores sociales que interactúan constantemente y no han sido condicionados por los sucesos conflictivos entre ambas Cancillerías, así como de los pocos resultados estatales en materia de políticas fronterizas (Ovando & Sánchez, 2018, p. 84).

La frontera sirve de estudio como punto de encuentro entre las sociedades transfronterizas de Tacna y Arica. Por ejemplo, un caso que refuerza este punto se pudo apreciar con las Juntas de Vecinos Tacno-Ariqueñas en torno a la integración fronteriza, y que en el 2014 se suscribió el “Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica”, la cual señala que se exige una política de Estado para la integración fronteriza a partir de las percepciones locales transfronterizas como base fundamental (Ovando, 2017, p. 69).

Acerca de la participación de los gobiernos subnacionales en la actividad paradiplomática, la literatura indica que el origen de esta mayor inclusión regional/local en la escena internacional responde por un sentimiento de abandono y aplazamiento por parte del gobierno central, por lo que a partir de un contacto directo y fluido con otros pares subnacionales de otros Estados, como suele suceder en el caso tacneño-ariqueño, se forman nuevas dinámicas de cooperación basado en aspectos mutuos como la interdependencia y complementariedad económica (Keating, 2001). La realización de esta dinámica va de la mano dentro de un espacio muy dinámico e interdependiente de un lado y otro de la frontera, tal como es la economía de ambas regiones en donde Tacna se beneficia de la gran cantidad de visitantes chilenos en el uso de servicios, y en Arica sucede, igualmente, con la contratación de mano de obra tacneña en territorio chileno (Contreras et al., 2017).

Dammert (2017), siguiendo la misma línea, enfatiza el carácter transformador de las regiones fronterizas que forjan un área llena de factores que proporcionan una nueva dinámica que va más allá de los límites fronterizos. Singularmente, los efectos territoriales de las interacciones sociales-económicas presentan aspectos en las delimitaciones territoriales que encuentran en ella actividades económicas de tipo ilegal donde el Estado no llega, y que convierte en ello una ocupación informal y la inefectividad de la ley en las zonas alejadas de Tacna principalmente (Berganza & Cerna, 2011; Bijsterbosch, 2007; Chiarella, 2005). La aparición de las economías de fronteras, principalmente vinculadas al mercado ilegal, es un debate contemporáneo para los temas de gestión fronteriza, y que estos estudios en Sudamérica han estado últimamente

apareciendo en los últimos años pero que no han logrado profundizar en lo académico que centra la discusión mayormente en el vínculo tradicional de seguridad (Sparke, 2006; Franko & Bosworth, 2013; Rivera et al., 2008).

Sucesivamente, muchos autores resaltan la idea de que una integración fronteriza pasa por aprovechar estas economías de frontera que connotan un circuito informal que alimenta a la aparición del contrabando o narcotráfico. En otras palabras, la frontera ocupa un espacio estratégico en donde no se ha explorado mucho, y, en el caso de la frontera peruano-chilena dado el gran vínculo e interdependencia en las regiones fronterizas que transforman este espacio en una “economía de frontera” sustentado bajo asimetrías complementarias reforzadas por la integración de mercados o instituciones ilegales, y la unificación de mercados transnacionales en donde el contrabandista o activista ilícito logra un alcance no solamente en su región, sino en un área más global (Carrión, 2013; Novak & Namihás, 2014). Esta economía de frontera trae como consecuencia un “intercambio desigual en una región transfronteriza” (Dilla & Álvarez Torres, 2018) y Tacna con Arica y Parinacota no es la gran excepción. En ese espacio geográfico, los académicos perciben que los circuitos económicos en el complejo urbano transfronterizo Tacna – Arica trae como consecuencia intercambios más significativos de mercancías que son producidos por la informalidad y que aprovechan el alto flujo migratorio de ambas direcciones que concluye en un intercambio desigual favorable para la región ariqueña.

Desde una óptica económica – comercial, Dilla & Álvarez Torres identifican tres problemas vinculados al Complejo Urbano Transfronterizo: en primer lugar, la superposición de escalas que se refiere a una región “larvada o autocontenida” en el cual la escala local organiza los restantes (escala regional e internacional) (2018, pp. 3-4); en segundo lugar, la naturaleza multidimensional de este Complejo Urbano Transfronterizo se explica a través de las relaciones económicas cuyo intercambios ordenan las pautas de los otros aspectos bilaterales (2018, p. 4), y, por último, el comportamiento poco conflictivo de las regiones fronterizas, lo cual evidencia la relación Tacna-Arica como cordial y

solidaria por su apego histórico, cultural y social ante las necesidades que tienen ambos: Tacna se beneficia de Arica debido a que la región chilena posee un PBI per cápita el doble del tacneño, por lo que requieren mano de obra barata y suficiente en los sectores laborales; mientras que Arica se beneficia de Tacna por el hecho de que la región peruana cuenta con productos y servicios baratos que comprar o consumir en Arica propiamente dicho (2018, pp. 5-6).

Hasta ahora, la literatura mencionada entiende y analiza la relación fronteriza a partir de sus dinámicas sociales, comerciales y culturales, lo cual es una tendencia al momento de estudiar este fenómeno. Igualmente, este fenómeno es aplicable desde el lado político e institucional con el funcionamiento del CIDF y la paradiplomacia entre las autoridades subnacionales y la sociedad civil. En ese sentido, la literatura aborda más este aspecto desde la paradiplomacia y no toca a fondo los intentos de ambos Estados al momento de planificar la gestión fronteriza. Esto demuestra la actual tendencia en los estudios fronterizos en Latinoamérica señala que la política exterior fronteriza está marcada por la ausencia de una política de desarrollo fronterizo que incorpore los actores locales en el proceso de toma de decisiones en el ámbito internacional (Botero & Cardozo, 2009, p. 615). De igual manera, otro aspecto a esta limitación se debe a la falta de un marco jurídico y político-institucional que prospere e incentive la iniciativa local en los temas de desarrollo fronterizo (Gallardo, 2006). Las causas de estos nuevos fenómenos podemos indagarlas, primero, según si se trate de actores del desarrollo, que tienen una mirada particular hacia la posibilidad de profundizar el desarrollo transfronterizo, o de autoridades que deben velar por la soberanía, el patrimonio fitosanitario del país y el orden público, entre otros mandatos centrales.

#### 1.1.4. LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN POLÍTICA EXTERIOR

La literatura acerca de los espacios políticos al más alto nivel en una relación bilateral o multilateral presentan una limitada y escasa producción, más aún cuando se discute y analiza sobre los Gabinetes Binacionales. Sin embargo,

existen algunos trabajos que brindan una interesante perspectiva acerca del manejo de estos espacios políticos al más alto nivel.

Para empezar, un primer avance en este aspecto se puede observar en el artículo de León (2018). Este documento se enfoca en determinar y explicar cómo el Gabinete Binacional entre Perú y Colombia, siendo el principal mecanismo de cooperación al más alto nivel en la relación, es entendido bajo una herramienta política en el marco de la Cooperación Sur-Sur que beneficia los diversos puntos de trabajo en la relación bilateral, entre ellas las políticas fronterizas hacia las poblaciones más alejadas de los países. En el texto es posible observar una breve descripción sobre la conformación y estructura del Gabinete Binacional, así como sus respectivos objetivos y formas de trabajo; pero, el principal aporte del autor resulta en entender el Gabinete Binacional Perú – Colombia, así como las políticas y acuerdos llegados, como un instrumento básico en la materia de la Cooperación Sur-Sur, “que tiene como principal objetivo impulsar y concretar varios proyectos de cooperación bilateral, con miras a fortalecer las relaciones y los procesos de integración entre los países” (León, 2018).

A manera de recomendaciones y comentarios, el artículo de Carrión (2012) brinda otro aporte en la mejora de los Gabinetes Binacionales. El autor añade tres recomendaciones principales: en primer lugar, el autor señala que, para una mayor maximización de estos encuentros, la inclusión y participación de las autoridades locales y de las comunidades fronterizas resulta clave para una “descentralización del Estado”; en segundo lugar, plantea un proceso de descentralización fiscal basado en la transferencia de aranceles hacia la región (transfronteriza) para que cuente con una mayor institucionalidad local y disminuya los índices del comercio informal, hacia una lógica de producción y de servicios de punta. Finalmente, la integración binacional no solamente debe ser vista desde las regiones transfronterizas, sino de la totalidad y complementariedad de los países con el fin de que la interdependencia asimétrica disminuya en las fronteras, tal como sucede con Tacna y Arica. Para ello, el autor propone una política íntegra de seguridad fronteriza a partir de un



marco jurídico complementario ante los delitos y problemas que suelen suceder en las fronteras.

Otra condición para entender la importancia de estos mecanismos de cooperación al más alto nivel se vincula con el nivel y grado de los participantes y actores que lo integran; es decir, aquellos Presidentes y Ministros de Estado de ambos países en coordinación con las autoridades oficiales del Estado que laboran en las regiones fronterizas lo cual indica “un clima de confianza mutua y transparencia” que flexibiliza los ciclos de la política pública en estas reuniones (Novak & Namihás, 2010). Contreras (2017), citando a Halperin y Kanter (1992), enfatiza el principal accionar del Gabinete Binacional.

Los Gabinetes Binacionales son aún más destacables puesto que, como indicaran Halperin y Kanter (1992), existen muchos intereses dentro de la burocracia del Estado, a veces contrapuestos entre sí; pero, la existencia de estos como mecanismo de coordinación que involucre a los principales eje decisores del Estado, en este caso el Presidente de la República y los Ministros de Estado y que garantice la sinergia mencionada líneas arriba los hace mucho más efectivos (Contreras, 2017, p. 53).

Al ser un proceso burocrático e institucional, la toma de decisiones al más alto nivel también implica hablar de observar la política exterior de un Estado como una política pública. En esa dirección, la política fronteriza del Perú y Chile están concatenados en el sentido de que la política pública doméstica presenta algún grado de influencia en la política exterior, y cuya lógica responde aproximadamente a la teoría de interdependencia en las relaciones internacionales la cual se nutre a partir de una serie de implicancias y desafíos mutuos entre ambos (Caballero, 2016, p. 40).

Continuando en la misma línea, se pueden observar otros trabajos que hablan acerca de la importancia del Gabinete Binacional tanto en el Perú como con otros países en la región. Una primera aproximación lo cuenta Caballero (2016) en su investigación acerca de la “Teoría y Práctica en Mecanismos de Coordinaciones Bilaterales. Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador”. Este estudio cuenta como principal aporte el hecho de que analiza los factores que permiten a los Gabinetes Binacionales una

consolidación y estabilidad en el tiempo a raíz de los primeros encuentros con Ecuador, lo cual permitió que se replicara el mismo modelo con otros países en la región como Colombia (2014) y Bolivia (2015). La investigación concluye con la lista de factores que explica la permanencia e importancia de este espacio político del más alto nivel a partir de estos elementos: la inauguración de una nueva etapa en las relaciones bilaterales contemporáneas con sus respectivos pares; el procedimiento y funcionamiento interno de los Gabinetes Binacionales en torno a una mayor efectividad; el rol que ejercen los actores involucrados en dicho mecanismo; la salvaguardia de los intereses nacionales peruanos; y, la voluntad política y el nivel de confianza entre ambos países a medida que los Presidentes de los Estados establecen una cordial agenda mutua.

Sin embargo, en la literatura consultada para esta investigación, no se ha podido observar un estudio o investigación que toque como objeto de estudio el Gabinete Binacional entre Perú y Chile. Esto se puede explicar porque este mecanismo bilateral recién comienza a funcionar y empieza a generar resultados interesantes en la relación bilateral; por ello, este trabajo tiene como objetivo principal la inauguración de los estudios fronterizos bilaterales en torno a los mecanismos políticos del más alto nivel como un intento de producción académica.

Evidentemente, al ser un mecanismo recién implementado en las relaciones bilaterales en Sudamérica, la literatura sobre estos espacios políticos al más alto nivel recién comienza a tener una cobertura para entender situaciones en torno al fortalecimiento de una relación bilateral y visto desde la estrategia de cooperación. El caso peruano-chileno aún no cuenta con trabajos académicos que exploren detalladamente su origen y funcionamiento al tener lista ya tres ediciones. Esta investigación va a tratar de lograr dicho objetivo en relación al CIDF lo cual genera como uno de los resultados el fortalecimiento de la relación bilateral.



## 1.2. MARCO TEÓRICO

La segunda sección de este capítulo trata acerca del marco teórico utilizado para esta investigación. Esta sección tiene como objetivo identificar y examinar los conceptos claves para la investigación, y se divide en cuatro partes. Primeramente, para entender el objeto de estudio, el CIDF, es necesario entender el contexto en el cual se da el mecanismo bilateral a partir de lo especial y particular que juega Tacna y Arica en la frontera peruano-chilena. A partir de esa condición, por lo tanto, en la primera sección se aborda el tema fronterizo y se define la frontera como un espacio de interacción y mutuo contacto entre los pobladores fronterizos y que sirve como un factor común para la integración fronteriza (Machado, 1998; Londoño, 2015).

Una segunda parte aborda el pluralismo diplomático, una variante de la paradiplomacia. La utilización de este concepto sirve de importancia debido a que permite aproximarse a comprender el funcionamiento del CIDF entre los actores estatales y los no estatales de Tacna y Arica en la dinámica fronteriza. En resumen, el concepto alude a la participación de los actores claves, ya sea del Estado, Gobierno Regional, o sociedad civil, en los asuntos de política exterior. A partir de este conglomerado, y con el intenso flujo de intercambio entre ambas poblaciones transfronterizas como de sus mismos gobernantes de Tacna y Arica y Parinacota, la cooperación bilateral encuentra una mayor probabilidad para que la política fronteriza prospere a partir de un foro bilateral como el CIDF en donde la cancillería plantea acuerdos y planes de acción en conjunto con los actores no estatales (Ovando & Sánchez, 2018).

Adicionalmente, para entender la conformación y estructura organizativa del CIDF y de los espacios políticos al más alto nivel es necesario recurrir al institucionalismo neoliberal (Keohane, 1993) como un marco referencial para entender la cooperación bilateral a partir de los intereses mutuos de ambos Estados con el fin de alcanzar un mismo fin en común.

Finalmente, se tomará como último concepto el modelo burocrático para la toma de decisiones. Esto tiene como fin al momento de analizar cómo se dan

los acuerdos en los espacios políticos al más alto nivel en donde participan un gran conglomerado de actores diversos, y que guarda relación con los resultados de la inclusión del CIDF a estos espacios como el reordenamiento del CIDF y en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales a partir de una buena comunicación y constante seguimiento de los actores estatales.

### 1.2.1. LA FRONTERA COMO FACTOR DE INTEGRACIÓN

La definición sobre la frontera ha ido variando de acorde a los años y a la adaptación de los cambios ocurridos en la geopolítica mundial. En concreto, se evidencian dos líneas teóricas de estudio en este espacio territorial: frontera lineal y frontera zonal (Torres Hoyos, 2016; Novoa, 2015; Oliveros, 2002; Machado, 1998). A continuación, se procederá a definir cada uno de estos conceptos y sus diferencias.

Por un lado, el primer apartado teórico, tradicionalmente, hace énfasis en ver la frontera como una línea de separación entre dos o más territorios colindantes en diversas entidades políticas-administrativas. El término hace alusión a un carácter normativo y jurídico que prioriza los temas vinculados al control y la seguridad de la soberanía de un Estado, como a través de las resoluciones y disputas limítrofes en estos ámbitos (Novoa, 2015, p. 20).

Por otro lado, y a mayor detalle para fines de la investigación, la frontera zonal hace referencia a “un territorio en el que diferentes actores y fenómenos interactúan espontáneamente” (Torres Hoyos, 2016, p. 23). La naturaleza de este concepto de frontera responde a que este espacio resulta difícil de demarcar y cuyas dinámicas complejizan la autoridad por parte del Estado y sus respectivos entes.

En ese sentido, un rasgo fundamental de este enfoque se denomina bajo un “paradigma global” en el cual las redes internacionales aprovechan la permeabilidad de las fronteras, y que conectan a los actores políticos y económicos, estatales y no estatales. Estas vinculaciones resultan notorias en el hecho de que las fronteras se erosionan de la visión tradicionalista y se

reemplazan por las dinámicas culturales y económicas gracias al incesante flujo migratorio que cruza la frontera diariamente (Kolossoy, 2005, p. 612).

La división, por lo tanto, resulta clara dado que el primer concepto señala la frontera como un espacio imaginario de separación de dos unidades políticas, la segunda adopta un carácter más flexible a medida que la globalización y la complejidad de las fronteras desafían la postura tradicional y gana terreno gracias a las constantes dinámicas interactivas entre sus habitantes que resulta difícil que el Estado actúe o logre comprender esta interacción, tal como sucede con Tacna y Arica. En otras palabras, el entendimiento de la frontera en la actualidad se mide a partir de observar la frontera como un “factor de integración y no de separación” (Londoño, 2015, p. 197). Es así como se puede resumir este apartado en la siguiente cita de Torres Hoyos (2016, p. 23) a Machado (1998, p. 2).

El concepto de “frontera”, en muchos casos, puede constituirse como un elemento de integración entre los Estados involucrados al ser escenario de un conjunto de interrelaciones sociales, económicas, políticas y culturales, mientras que el “límite” es un factor de separación al separar unidades políticas soberanas, constituyendo un obstáculo fijo sin importar los vínculos físico-geográficos o culturales (Machado, 1998, p. 2).

A partir de la delimitación del concepto amplio y complejo de frontera, para entender más a fondo como se dan estas relaciones e interacciones entre ambas regiones colindantes, como Tacna y Arica precisamente, es necesario recurrir a la teoría del Complejo Urbano Transfronterizo por Dilla (2015, 2016).

El Complejo Urbano Transfronterizo es viable en el sentido de que existe o se evidencia una cercanía de dos o más unidades urbanas. Esta premisa general se da en el caso de Tacna y Arica, ya que ambas ciudades, como también de sus regiones, presentan una alta relación de dependencia y complementariedad que muestra grandes índices de una marcada interdependencia económica y cultural entre dichos territorios (Dilla, 2018; Dilla & Álvarez Torres, 2018), y cuyos postulados, en paralelo, tiene mucha relación y lógica con la construcción de una “región transfronteriza”. Este fenómeno

involucra procesos generales de un “reescalamiento” económico, político y social en las áreas involucradas (Jessop, 2001).

La definición del Complejo Urbano Transfronterizo se refiere a partir de una situación funcional-espacial en la cual dos o más ciudades ubicadas sobre un límite internacional comparten un entorno cuya área geográfica es interdependiente económicamente, en la mayoría de los casos, y presentan dinámicas formales e informales en donde los habitantes observan como una actividad necesaria y hasta “legitimada” para diversas necesidades (Dilla & Álvarez, 2018, p. 2).

Para una mayor comprensión, este fenómeno se puede dividir en seis escalas que engloba el concepto completo de este marco teórico: (i) un medio ambiente común; (ii) articulaciones espaciales diversas; (iii) interdependencia económica; (iv) existencia de intensas relaciones sociales primarias entre los pobladores de ambas ciudades; (v) percepción de mutua necesidad y, por último, (vi) construcción de relaciones institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil (Dilla, 2015). A continuación, se hará una breve reseña de cada una de estas escalas a medida que se llega a un mejor entendimiento y cómo se inserta en la calificación de dicho fenómeno tanto en Tacna como Arica.

En la primera escala se encuentra la conformación de un medio ambiente común. Esta primera característica hace alusión a la cercanía geográfica entre los centros urbanos en el sentido en el cual se compone a partir de un mismo espacio ambiental y una serie de recursos naturales vitales para las ciudades (Dilla, 2015, p. 25). Para el caso de Tacna y Arica, la premisa se acomoda a la histórica relación que proviene desde etapas coloniales en el cual Arica servía de puerto comercial y en la movilización de recursos minerales, y, geográficamente, sigue un mismo tramado que solo es dividido por los controles fronterizos de ambos Estados (Rosenblitt, 2013).

En segundo lugar, las articulaciones especiales diversas hacen referencia a cualquier poblado fronterizo que está expuesto a múltiples roles de intermediación como espacios en que se constituye, lo cual genera una

connotación heterotópica (Dilla, 2015, p. 25-26). Siguiendo con Dilla, el autor utiliza esta dimensión para el caso Tacno-ariqueño:

Una ciudad como Arica, en la frontera chilena con Perú, no es solamente una bisagra que conecta a la economía del norte chileno con el sur peruano, sino también un “entrepot” comercial que, al decir de Aranda, Oviedo y Corder (2010), la proyectan como un puente entre el mercado sur asiático y la subregión sudamericana (Dilla, 2015, p. 2016).

La interdependencia económica es el tercer nivel que se emplea para definir un Complejo Urbano Transfronterizo. La condición para que se evidencie esta característica se da en una relación de mutua conveniencia, entre ambos o múltiples territorios, que condiciona la reproducción material de las ciudades involucradas. Esta complementariedad económica y comercial es sustentada por las economías urbanas transfronterizas en donde las actividades primarias de una ciudad conllevan un beneficio a la otra ciudad colindante (Dilla, 2015, p. 27). En un territorio circulatorio como la frontera peruano-chilena (Tapia et al., 2017), la interdependencia económica se manifiesta en las diversas prácticas socioespaciales entre los habitantes de Tacna y Arica que involucra un gran movimiento de flujos turísticos, de compras, en la gastronomía y otros servicios que ofrece Tacna ante los visitantes chilenos y extranjeros.

En relación a la previa escala, el siguiente nivel trata acerca de la existencia de relaciones sociales primarias intensas entre los pobladores fronterizos. Este apartado indica a los constantes cruces, intercambios y comparticiones que se dan entre los habitantes de estos espacios (Dilla, 2015, p. 30). El flujo migratorio en la frontera peruano-chilena es una de las más notorias en América Latina, y eso se puede ver, por ejemplo, por la oferta que brinda Tacna en servicios de salud a los pobladores ariqueños como chilenos en general, pues encuentran en dicha ciudad un acceso más abierto a consumir medicinas, recetas o tratamientos a diferencia de Arica; de igual manera, sucede lo contrario con la adaptación de trabajadores tacneños y peruanos como mano de obra en Arica (Contreras et al., 2017).

La percepción de mutua necesidad pasa a ser el quinto rasgo para la definición de un Complejo Urbano Transfronterizo. Esta dimensión significa que



a partir de una serie constante de interacciones y prácticas sociales en ambos lados de la frontera es única e independiente de las percepciones nacionalistas o chauvinistas que pueden afectar la relación fronteriza ya sea por una tensión entre ambos Estados (Dilla, 2015, p. 32-33). Precisamente, el caso Tacno-ariqueño ha sido objetivo de discusión cuando la situación entre Lima y Santiago se tornaba tensa y difícil, por lo que los actores locales, tanto de los gobiernos subnacionales como de la sociedad civil, emplean diversos mecanismos que eviten que se traslade el conflicto estatal en sus territorios (Dilla, 2015, p. 33).

Por último, la sexta escala se refiere a la construcción de relaciones institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil. Esta condición se debe entender en el sentido de que la implementación de este espacio institucional toma en consideración el nivel de interacción de los territorios colindantes. Si dicha interacción es mayor y sólida, como cumplen Tacna y Arica, entonces la posibilidad que se forme una institución formal ya sea iniciada por los Estados o las sociedades civiles, será estable y duradera lo cual acomoda un mejor esquema de gobernabilidad entre los pares respectivos (Dilla, 2015, p. 33). Precisamente, este aspecto será de útil importancia al momento de ahondar más a fondo la razón de ser del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo.

A manera de conclusión, este primer concepto sirve de gran utilidad debido a que permite esclarecer la coyuntura especial que cuenta la frontera peruano-chilena, la cual no presenta el mismo nivel y grado de interacción mutua en otras fronteras, a excepción de la frontera entre Estados Unidos y México (Rincones, 2004), en la región. La redefinición de la frontera, y en especial al Complejo Urbano Transfronterizo que conforma Tacna y Arica, explica el proceso en el cual se generan estas redes complejas y diversas que conforman los actores locales hacia el intercambio y constante flujo migratorio entre las dos ciudades más importantes en esa región transfronteriza. En parte, el concepto se aproxima a entender cómo se dan las constantes interacciones entre dichos actores; sin embargo, para tener una mayor visión sobre el caso, es necesario emplear un nuevo concepto que vaya en esa misma línea, y ese concepto viene a ser la paradiplomacia. No obstante, la vinculación entre los actores no estatales

se verá reforzada cuando se empiece a dialogar con representantes del Gobierno Central en temas de política exterior, lo cual da paso al pluralismo diplomático.

### 1.2.2. LA PARADIPLOMACIA Y EL PLURALISMO DIPLOMÁTICO

La elaboración y definición del Complejo Urbano Transfronterizo deja un hallazgo importante, y más aún en las dos últimas escalas: la importancia e involucramiento de los gobiernos transfronterizos y la sociedad civil. Justamente, a raíz de lo explicado anteriormente, estos dos actores asumen una vital importancia para la continuidad y fortalecimiento de los vínculos transfronterizos frente a la insuficiente acción de los Estados en materia de políticas fronterizas o con el modelo institucional que conglomeraba una serie de actores estatales y no estatales en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (Riquelme, 2020; Ovando & Gonzáles, 2018; Álvarez Torres, 2019). Estamos hablando, entonces, de la base teórica del pluralismo diplomático, una corriente teórica de la paradiplomacia (Cornago, 2016).

Más allá del concepto simplificador que explica la paradiplomacia a partir de la iniciativa de los actores no estatales, a expensas de la actividad diplomática de los Estados centrales, Amilhat Szary (2016) define la paradiplomacia respecto a un número indefinido de personas que aportan nuevos temas que no se discuten abiertamente en la diplomacia tradicional y abren una nueva agenda para la cooperación (Amilhat Szary, 2016, p. 47-48).

El empleo de esta definición general tiene mayor relación al momento de estudiar las fronteras puesto que estos actores tienen un mayor involucramiento y sentido de pertenencia ante los problemas del desarrollo fronterizo (Dilla & Álvarez Torres, 2019). Por ello, Cornago (2016) desarrolla un nuevo tipo de diplomacia, el pluralismo diplomático, basado en lo acontecido en las líneas anteriores:

Cuando los gobiernos municipales y regionales tienen cuotas significativas de autonomía y vocación transfronteriza, devienen actores destacados de este tipo, pero aquí resulta decisivo el involucramiento de representantes de la sociedad civil (Cornago, 2016, p. 156).

Entonces, el concepto se enmarca dentro de una serie de participaciones activas en los diversos niveles del diálogo diplomático, ya sea desde la parte más institucionalizada de Cancillería, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil que puede variar dependiendo de las áreas de trabajo que tienen interés, y de esa manera facilitar el proceso de toma de decisiones a partir del conocimiento y manejo de los temas fronterizos por parte de los actores no estatales cuya participación radica en el “derecho a jugar sus propias cartas en el medio internacional, desbordando las prácticas institucionales y discursos de la diplomacia tradicional” (Cornago, 2016, p. 40). Así mismo, Riquelme (2020) delimita con mayor precisión la propuesta teórica de Cornago (2016) en la siguiente cita textual:

Esta cotidianeidad es interpretada preliminarmente como pluralismo diplomático (Cornago, 2016) o la amplia pluralidad de voces, la diversidad de significados y las legitimidades en disputa que abarca la diplomacia bilateral para diferentes grupos sociales, así como las diferentes mediaciones institucionales —tanto en el interior como fuera de la jurisdicción territorial de los Estados— a través de las cuales estas parejas diplomáticas (chileno-peruanas) se están reconfigurando constantemente (Riquelme, 2020, p. 41).

En paralelo, la evidencia de un mayor involucramiento y participación de los actores locales en las políticas públicas fronterizas dan a entender una serie de elementos a considerar en el diseño de una política exterior (Ovando & González, 2011, p. 76-79). Para fines del marco teórico de esta investigación se adoptará la cooperación descentralizada e intermunicipal como un primer avance hacia un involucramiento en la política exterior (Rouviere, 2009; González, et al, 2008).

El surgimiento de la cooperación descentralizada, y a largo alcance de la paradiplomacia, se origina en el constante intercambio cultural de las regiones limítrofes con el fin de materializar “alianzas para dar a conocer la cultura local, con el fin de intercambiar ideas que validen estas nuevas escalas de acción internacional (...); junto con la construcción de acuerdos vecinales transfronterizos para atender aspectos de gestión y cooperación local específicos” (Luna & Ballesteros, 2005, p. 27-28). En el ámbito transfronterizo,

esto se puede observar en dos medios: por un lado, en un mayor involucramiento de los actores locales en los temas internacionales (Santos, 2010), y, por otro lado, el surgimiento de actores no estatales en la toma de decisiones dentro de los gobiernos subnacionales (Rouviere, 2009).

Como se señaló en las primeras líneas de este apartado, la vinculación que tiene el pluralismo diplomático con la proximidad geográfica es clave para entender cómo aterriza el concepto en este caso. La realización de la cooperación descentralizada a partir de intercambios e interacciones de actores políticos de las regiones como de los miembros de los sectores civiles constituye un sistema de relacionamiento que sobrepasa las dinámicas de los Estados nacionales, la cual Oliveras argumenta que estas acciones se dan a medida que el Estado central no logra complacer las demandas regionales en torno a políticas fronterizas, por ejemplo, y esto genera dos efectos principales:

El factor geográfico redimensiona la acción exterior, asemejándola a la cooperación intermunicipal entre gobiernos locales de un mismo país. Segunda, puesto que la contigüidad implica la obligación de compartir (o disputarse) recursos y espacios, se requiere evitar conflictos por su uso, favorecer la cordialidad y el buen entendimiento; en este caso la acción transfronteriza se asemeja a las comunidades de vecinos (Oliveras, 2013, p. 18).

En síntesis, los dos primeros conceptos utilizados muestran una sólida correlación en términos del espacio fronterizo. Pero, lo que diferencia el concepto de la paradiplomacia es más allá del mismo espacio fronterizo, puesto que explora las dinámicas personales de los actores locales transfronterizos en materia de políticas fronterizas, la cual involucra la otra parte del Estado. Ante dicha intención, los Estados no pudieron estar ajenos ante esa situación por lo que se decide en emplear un mecanismo bilateral para abordar los asuntos fronterizos en política exterior a partir de las experiencias de los actores internos, quienes conocen a detalle lo que acontece. Esta estrategia está vinculada al pluralismo diplomático en la cual se ha mencionado sus características y variantes para llevar a cabo una política exterior desde un enfoque descentralizador. Al tener un mecanismo institucional como el CIDF en el cual se reúnen y deliberan actores del gobierno central, gobierno subnacional y

sociedad civil, la estructura organizativa del mecanismo viene a ser una iniciativa de ambos Estados en donde se delimitan funciones y cargos especiales para que la institución funcione de manera correcta. Esto viene a ser explicado con el institucionalismo neoliberal.

### 1.2.3. EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

Este concepto parte de la corriente del liberalismo en las relaciones internacionales y, básicamente, se emplea la teoría para entender la constitución y composición del CIDF y de los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral. En líneas generales, esta propuesta teórica se relaciona principalmente con los temas de integración y cooperación interestatal, y se estudia a partir del análisis y descripción sobre el surgimiento y origen de los marcos de cooperación ya sea a nivel internacional, regional o bilateral enmarcado dentro de las instituciones, pues estos promueven, mejoran y aumentan la efectividad y persistencia de la cooperación a través del tiempo (Keohane, 1984).

La justificación del surgimiento y origen de los mecanismos institucionales se explica porque “los Estados persiguen la cooperación como una estrategia para superar los problemas de confianza y las fallas de mercado, obteniendo beneficios mutuos” (Ovando & González, 2018, p. 83-84). De igual forma, el institucionalismo neoliberal refleja una relación de doble constitución; es decir, a medida que los Estados conformen las instituciones, las instituciones moldean el comportamiento de los Estados con miras de empezar, mantener o incrementar los lazos de cooperación en necesidades comunes que las partes estén involucradas. Esto refuerza la idea general acerca del éxito y estabilidad de la cooperación, ya que dicha tendencia es sustentada por la iniciativa de los gobiernos nacionales que promueven estos tipos de instituciones que facilitan y fortalecen la cooperación mutua (Keohane, 2001, p. 678).

La relevancia que cuentan las instituciones en este aporte teórico recae en que los marcos de cooperación se dan bajo dos premisas claves: la demarcación de los intereses mutuos que provean beneficios potenciales para seguir la cooperación, y que, además, el grado de institucionalización implique



efectos sustanciales para el comportamiento de los Estados (Keohane, 1993, pp. 15-16). En la misma línea, Keohane es claro en pautar la definición de las instituciones como un “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (1993, p. 20).

El establecimiento de los mecanismos institucionales genera un espacio fundamental para que la cooperación prospere y sea desarrollada a partir de un seguimiento continuo. La cooperación es un fin en sí mismo de la formación y duración de las instituciones, pues la perspectiva postula que los acuerdos internacionales y/o bilaterales se generan a través de la capacidad que tienen los Estados para su comunicación y contribución desde las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas (Aggarwal, 1885, p. 31).

Ahora, el institucionalismo neoliberal no se centra únicamente en la formación de estos espacios institucionales, sino también en la prevalencia y estabilidad de dichos mecanismos. Siguiendo con Keohane, para medir un mayor grado de institucionalización, la estrategia se centra en tres dimensiones: comunidad, especificidad y autonomía (1993, p. 18-19). Acerca de la comunidad, este indicador se centra en el entendimiento de los participantes involucrados sobre un tema o agenda en particular; la especificidad entiende cómo la hoja de trabajo de la institución está expresada en un claro lineamiento de reglas y pautas de trabajo; y, por último, la autonomía se refiere al nivel en el cual el mecanismo cuenta con la independencia total en la toma de decisiones con el fin de contribuir un mejor rendimiento en la gestión institucional, como también en la autorregulación y autocontrol en la interna del mecanismo (Keohane, 1993, p. 18-19).

De igual manera, la teoría incide en el hecho de que las instituciones son deliberadas a partir de marcos cooperativos que permiten simplificar y deliberar

los intereses mutuos que ambas partes poseen; en otras palabras, la creación y el desarrollo de los mecanismos institucionales en materia de seguridad, comercio, entre otros responde a que la problemática demanda la acción en conjunto que agilizaría más el tratamiento del problema y que generaría en beneficios potenciales en sus interacciones. En el caso de la cooperación en una frontera tan dinámica e interdependiente como es la frontera peruano-chilena, los Estados van a promover que se siga fomentando la relación y van a dar las facilidades para que se cumpla continuamente puesto que es un aspecto que mejora en ambos sentidos la relación bilateral como también en las regiones transfronterizas de Tacna y Arica y Parinacota.

El análisis del CIDF se elige en el marco del institucionalismo neoliberal se enmarca en la importancia que tienen las instituciones para lograr la cooperación y disminuir las posibilidades de conflicto. Principalmente, el CIDF nació como un foro nexa en el cual los actores locales se involucren en el proceso de toma de decisiones en el ámbito internacional, en especial para la política de desarrollo e integración fronteriza. El mecanismo cuenta con la participación directa de los directores de las Direcciones de Frontera de ambas cancillerías, entes administrativos que cuentan con un menor nivel de incidencia en el organismo y que laboran por sus propias dinámicas sin la participación de los mismos cancilleres o vicescancilleres (A. Sánchez, comunicación personal, 3 de diciembre de 2020).

#### 1.2.4. EL MODELO BUROCRÁTICO EN LA TOMA DE DECISIONES

Para entender y analizar cómo se da el proceso de toma de decisiones en un espacio político al más alto nivel, como el Gabinete Binacional, una estrategia teórica recae en la forma y el proceso que los actores bilaterales llegan a ejecutar un acuerdo en política exterior; por ello, el modelo burocrático se da cuando la decisión es resultado de un complejo proceso de toma de decisiones en el cual participan una serie de actores que operan desde el gobierno nacional, y que representan grupos de interés distintos (Allison, 1988).

Siguiendo con Allison (1988), este modelo hace referencia en donde el Estado no es un actor unitario; es decir, lo conforman una serie de actores diversos que cuentan con sus propios intereses y preferencias sobre un asunto en particular. Se toma en cuenta que cada actor cuenta con su propio punto de vista al momento de deliberar lo cual implica una ardua negociación entre todos los actores involucrados al llegar a un consenso sobre la decisión final. Se evidencia, entonces, una serie de “juegos pactados” en el cual se muestran alianzas, pactos y compromisos entre los actores y así respetar la decisión final que no dificulte la realización del acuerdo (Caballero, 2016, p. 51).

De igual manera, la agenda de trabajo puede involucrarse a partir de las propuestas estratégicas que un actor, o una serie de actores en coalición, plantean al momento de la deliberación; sin embargo, lo que prima en estas discusiones vienen a ser los problemas inmediatos que atraviesa el país, el contexto, y en donde los actores van a tratar de influir en alguna etapa de la decisión de acuerdo a sus perspectivas (González, 2015). El juego está constituido por canales de acción en la cual permiten que las partes con posiciones distintas puedan articularse generando dinámicas en el resultado de una decisión.

Según el modelo, los actores están organizados de manera jerárquica dentro del proceso de la toma de decisiones, y se pueden dividir u observar en cuatro círculos de poder (Velázquez, 2004, p. 62).

El círculo central (*inner circle*) es el primer orden de la estructura jerárquica y concentra a los actores más importantes e influyentes en la toma de decisiones, y está integrado por el Presidente de la República y sus asesores más importantes; el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado como los funcionarios de la Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa (Velázquez, 2004, p. 62).

El segundo círculo (*second circle*) está compuesto, esencialmente, por las agencias de menor grado en donde incluyen a los Ministerios del Estado, las Fuerzas Armadas, entre otras más (Velázquez, 2004, p. 62).

El tercer círculo (*third circle*) es conformado por los actores del menor nivel y donde participan los grupos de interés (sector empresarial), los partidos políticos y el Congreso (Velázquez, 2004, p. 62)

El último círculo (*outer most circle*) es el círculo más distante dentro de la estructura jerárquica, y, por lo general, incluye a los medios de comunicación y la opinión pública. Como el nombre lo indica, estos actores cuentan con menor poder para ejercer influencia en la toma de decisiones de política exterior (Velázquez, 2004, p. 62).

Se puede resumir que esta estructura jerárquica se centra en el poder, capacidad de influencia, determina el impacto de cada jugador o actor sobre los resultados. Como suele suceder en países presidencialistas, como Perú y Chile, el Presidente ejerce mayor influencia a diferencia de otros actores y en donde tiene el impacto para ubicar a todos los actores en función del poder.

En síntesis, y aterrizando al caso del Gabinete Binacional, el modelo burocrático guarda relación al momento de responder la pregunta de investigación y sobre todo cuando se implementó el Control Integrado de los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta. La implicancia que tiene este modelo en los resultados de la inclusión del CIDF al más alto nivel se ubica en el plano de los actores del segundo círculo, Migraciones y Aduanas principalmente, al elevar los temas fronterizos a un plano presidencial. Esto se argumenta con el fin de que los intereses por parte de Migraciones y Aduanas peruanas y chilenas de implementar el Control Integrado cuente con una validez presidencial debido a la ausencia de ejecución en los últimos años; en otras palabras, los actores de segundo orden que establecen vínculos y dinámicas internacionales en función de sus intereses en el sector donde pertenecen logra adaptarse e interrelacionarse con los intereses del país.

## CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN BILATERAL EN TORNO A LA FRONTERA

El principal objetivo de este capítulo consiste en realizar un recuento descriptivo acerca del contexto histórico de ambos países en la relación bilateral, de manera amplia, y luego desmenuzarlo a la relación que tienen ambos países en el eje fronterizo.

Como bien se ha mencionado en el primer capítulo, la relación bilateral se intensifica y cuenta con su propia dinámica a partir de los resultados generados por la Guerra del Pacífico<sup>9</sup>, cuyas consecuencias mantuvieron un impacto duradero a lo largo del siglo XX, y generó nuevas bases para que la relación empiece a tomar una agenda conflictiva y cooperativa al mismo tiempo. No obstante, las complicaciones entre ambos Estados y su dificultad para lograr acuerdos bilaterales que logren dejar el episodio bélico detrás no significaron que tanto el Perú como Chile sean activos con otros países de la región en términos de cooperación en otras áreas. En especial, el eje fronterizo era una materia en política exterior que comenzaba a primar en la agenda de ambos Estados.

Por un lado, el Perú primero lograba tratar de consolidar y cerrar acuerdos con sus vecinos sobre las fronteras que aún quedaban sin cerrarse y mantenían controversias que incluso generaron conflictos como Ecuador en 1941. Por otro lado, Chile, a excepción de tener una controversia limítrofe-marítima con el Perú, observaba la frontera a partir de su dinámica social con la creación de Comités de Frontera. Este mecanismo era un modelo muy interesante que primeramente funcionó con Argentina, la cual se implementó a inicios de los años noventa, luego se replicó a Bolivia y a Perú finalmente.

Para terminar con esta sección, se examinará cómo llegan Tacna y Arica independientemente y como regiones de ambos países. Esto permitirá conocer

---

<sup>9</sup> El saldo del conflicto terminó con la victoria chilena que ocupó y anexó los territorios en discordia (Iquique y Antofagasta), y mantuvo bajo su soberanía a Tacna y Arica hasta 1929, año en donde el Perú cede definitivamente a Tarapacá y recupera a Tacna.



cómo se da la conexión entre ambas regiones fronterizas y cómo se da la interdependencia de una región marginada y expensa como Arica y Parinacota en Chile con las facilidades y ventajas que presenta Tacna ante los visitantes chilenos que acceden al Perú por cuestiones puntuales.

En general, este capítulo permite saber empíricamente cómo se manejó la relación bilateral luego de las consecuencias generadas por la Guerra del Pacífico. A partir de eventos y sucesos que afectaron la relación bilateral, este capítulo parte de la visión general de ambas cancillerías a un territorio específico como es el manejo de fronteras. Lo último también permitirá conocer cómo trabajan ambos Estados en relación a sus vecinos para encontrar similitudes y diferencias en ese aspecto que serán analizados en el siguiente capítulo que trata acerca del CIDF.

## 2.1. UNA BREVE REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES PERUANO-CHILENAS

Las consecuencias generadas por el enfrentamiento bélico entre el Perú y Chile en la Guerra del Pacífico (1879 – 1883) fue un condicionante importante para que las relaciones bilaterales, entrando al siglo XX, tomen un rumbo conflictivo y poco cooperativo. A partir de este suceso histórico, ambos países tomaron distintos caminos en la construcción y formación de un Estado moderno (Milet, 2005).

Por el lado peruano, el sabor amargo de la derrota en la guerra determinó que el país sea observado como irrelevante en la región debido a las constantes inestabilidades políticas en los gobiernos de turno, y con niveles altos de pobreza y estancamiento económico por diversas circunstancias; mientras que en el lado chileno sucede lo contrario: un país exitoso y con altos índices de desarrollo en la región cuya sostenibilidad ha sido un gran referente para que otros países adopten su modelo político (Milet, 2005, p. 60).

La persistencia de este conflicto en la convivencia de ambos Estados, además de las perspectivas antagonistas de ambas sociedades, también

mantiene implicancias en los asuntos fronterizos; en mayor medida, los aspectos controversiales indefinidos en torno a la nueva configuración política posguerra (Boza, 2019). Este aspecto fue más decisivo en la política exterior peruana no solamente con el lado chileno, sino con los países limítrofes; ante este problema, a inicios hasta mediados del siglo XX, la Cancillería peruana ocuparía primordialmente la política exterior en Sudamérica a partir de la resolución de los litigios limítrofes con Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia; a su misma vez, la situación con Chile requería un esfuerzo enorme para llegar a mutuo acuerdo ante la negativa chilena a cesar de ocupar las provincias en pugna de Tacna y Arica, lo cual pudo ser finalizado con el Tratado de Lima en 1929 (Boza, 2019, p. 63).

La celebración del Tratado de Ancón (1883), lo cual puso punto final al conflicto bélico, no significó la inauguración de una nueva etapa en la relación bilateral sustentada a partir de la buena vecindad y paz mutua. La razón central para que la relación no avanzara hacia nuevas direcciones encontró su obstáculo en la cuestión de Tacna y Arica. Desde ese entonces, uno de los puntos acordados en el Tratado consistía en que el destino de ambas regiones este manejada por Chile durante un plazo de diez años (1883-1893) hasta la adopción de un plebiscito mutuo que definiría el futuro de ambos territorios mediante una votación popular.

Sin embargo, la situación se agravaría aún más cuando llegó el fin del plazo pactado de la cuestión tacneño-ariqueña y no hubo un acuerdo pautado para definir el plebiscito causado por los obstáculos que imponía el Estado chileno en la retención de ambas provincias en cautiverio lo cual unos años después el Estado peruano tome la acción drástica de romper relaciones diplomáticas con el país sureño en 1901 y 1909. Considerando la postura estricta chilena en esta cuestión, la Cancillería peruana de igual forma protestaba el retorno de ambas provincias a la soberanía peruana por el incumplimiento del plebiscito pactado a fines del siglo XIX por lo que la situación se volvía más compleja y tensa (Boza, 2019, p. 65-66).

Ante las idas y vueltas de ambas Cancillerías, la participación de los Estados Unidos como árbitro del plebiscito de Tacna y Arica fue determinante para que se sentaran las bases del Tratado de Lima en 1929, y así de por fijado el límite internacional de la frontera peruano-chilena como en la definición de Tacna y Arica bajo la administración política peruana y chilena respectivamente. Sin embargo, los contenidos del Tratado generaron nuevas controversias fronterizas, principalmente en el Artículo Quinto que evidenciaba la entrega de las instalaciones del Perú en el puerto chileno de Arica como de otros derechos del perdedor de la Guerra del Pacífico (Boza, 2019, p. 71).

La tarea inconclusa de este artículo alargaría siete décadas después con la firma de la “Acta de Ejecución” en 1999, la cual daría comienzo con un nuevo ciclo en la relación bilateral. Precisamente, tuvo que pasar casi cinco décadas para que esta controversia logre realizarse con la suscripción del Artículo Quinto del Tratado de Lima tras las fallidas Convenciones de Lima en 1993. Este evento significó un punto de quiebre (Salazar, 2017, p. 2-3) ya que visibilizó la posibilidad de construir una doble agenda en su relación vecinal -una centrada en aspectos territoriales y limítrofes, y una agenda vinculada en la creciente interdependencia económica-comercial que ha sido el centro de negociación bilateral (Van Klaveren, 2011, p. 159). La relación, por ende, empieza una nueva etapa que sienta las bases para la construcción de una agenda bilateral que deje de lado la animosidad y tensa conflictividad para así empezar a generar intereses comunes que posibiliten aprovechar la relación estratégica de ambos países del Pacífico, por lo que vieron en el aspecto económico – comercial, así como de las inversiones de capitales chilenos en el Perú y la presencia peruana en Chile como pruebas verídicas de que la relación debe tomar nuevos horizontes y comience a ampliar la agenda bilateral (Vidarte, 2016, p. 181).

Sin embargo, la agenda en el nuevo milenio estaría marcada por la demanda del diferendo marítimo de Perú a Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya en el 2008 y que culminó con la sentencia a favor del Estado peruano en el 2014. El Perú realizó la demanda contra el Estado de Chile en el cual solicitaba que la CIJ definiera el límite marítimo entre ambos países

especificando así el punto de partida de tal demarcación a partir de la proyección de una línea equidistante la cual abarcará dichas aguas internacionales como parte de las aguas nacionales peruanas (Corte Internacional de Justicia, 2008). El contexto en el cual se llevó a cabo este proceso de 6 años involucró directamente al gobierno chileno de Sebastián Piñera (2010-2014) y a los gobiernos de Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016). De igual manera, esto generó un involucramiento a nivel de los respectivos Cancilleres en la cual se manifestaron a favor del respeto y la conciliación de las relaciones bilaterales sin tomar como influencia el resultado de la Corte:

Los Ministros reafirmaron, en ese sentido, la voluntad de sus gobiernos de trabajar coordinadamente en la generación de las condiciones más propicias para consolidar y proyectar en el mediano y largo plazo una relación bilateral de estabilidad, confianza y cooperación (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013).

Por lo tanto, la estrategia por ambas partes hacia el veredicto de la CIJ se muestran las siguientes acciones:

Durante los años 2010 y 2013, se realizaron, en ambos países, considerables charlas, mesas de trabajo y seminarios sobre la relación de Chile y Perú, orientado a las posibles sentencias de la Corte y las repercusiones a futuro para las dos naciones. De esto se destacan los encuentros binacionales de distintas personalidades de Chile y el Perú, tanto en Lima como en Santiago y la invitación de Académicos peruanos y ex Ministros. En esto, se reconoce en particular el aporte a la materia que realizó el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ICSO UDP), el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEI PUCP), la Fundación Chile 21 y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) (Arenas & Rivas, 2017, p. 117-118).

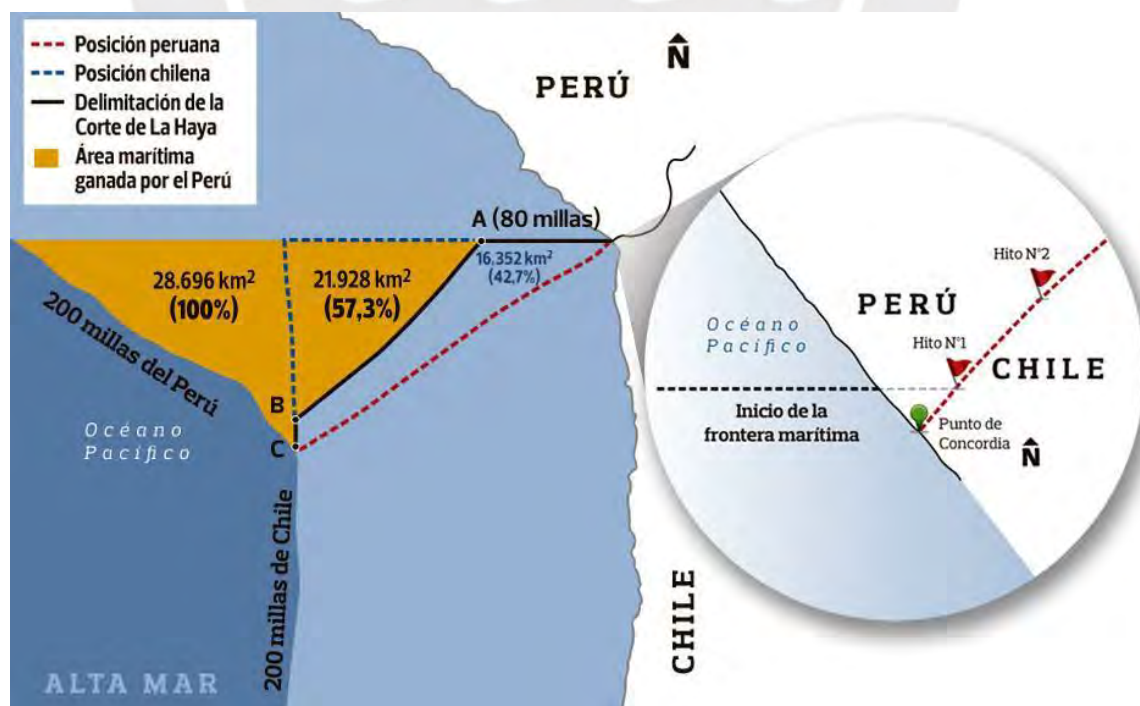
A lo largo del proceso, se realizaron diversos encuentros y conferencias académicas que planteaban una única oportunidad para dejar de lado la animosidad bilateral con el fin de avanzar hacia un plano más cooperativo e íntegro. Por ejemplo, en un evento que reunió a ex Cancilleres Rafael Roncagliolo del Perú (2011-2013) y Gabriel Valdés por Chile (1999-2000), ellos concluyeron que el fallo de la CIJ se debía observar como un resultado normativo que no afecten las relaciones bilaterales; igualmente, ellos dejaban a entender



que el fallo podría agudizar la conflictividad histórica a medida que Chile, visto desde el Perú, logre un eventual armamentismo que pone en jaque la seguridad peruana, como también en la preocupación desde el lado chileno en el sentido de que ante una eventual victoria peruana, el fallo de la CIJ no sería visto como la última disputa territorial (ICSO UDP, 2013).

La CIJ declaró el fallo, el 27 de enero de 2014, a favor del Perú. El resultado, tal como se observa en el Gráfico 1, se tradujo en la incorporación del espacio marítimo a su soberanía territorial, económica y jurisdiccional, la cual el Estado chileno consideraba como propio (Corte Internacional de Justicia, 2014). La ganancia de este fallo, igualmente, significó un mayor beneficio en la producción de la pesca. Según el Instituto del Mar del Perú (Imarpe), los beneficios de la sentencia permiten que el Perú goce de recursos pesquero como la presencia de una fauna marítima muy diversa, y en el aumento potencial del 9% en el volumen de pesca y del 15% en el valor económico de la misma (El Comercio, 2015).

Gráfico 1: Frontera Marítima Post-Fallo de la CIJ



Fuente: El Comercio, 2015



No obstante, tras el fallo se conoció una nueva controversia limítrofe que condicionó en los avances de una agenda más cooperativa. Estamos hablando acerca del “denominado triángulo terrestre” que ha vuelto a enfrentar al Estado peruano y chileno. Arenas & Rivas (2017) utilizan dicha expresión puesto que “el espacio territorial no corresponde geoméricamente a un triángulo y que, además, ambos países lo consideran como propio, por lo cual, la existencia o no de un triángulo terrestre pendiente corresponde a que ambos Estados así lo digan” (Arenas & Rivas, 2017, p. 115). Los autores argumentan que dicho espacio es insignificante pero que mantiene viva los episodios tensos del pasado:

El denominado “triángulo terrestre” no tiene un valor cuantitativo al día de hoy, pero su cualidad histórica y simbólica es muy relevante. En razón de ello ninguno de los Estados está dispuesto a priorizar unas buenas relaciones bilaterales por sobre la oportunidad de reclamar un espacio territorial como propio (Arenas & Rivas, 2017, p. 132).

Este enfrentamiento comenzó en la VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico en el cual Humala le hizo saber a su homólogo chileno, Piñera, acerca de la posición del Estado peruano sobre este territorio (El Mercurio, 2014); ante ello, el gobierno chileno a través de Piñera emitió una nota de protesta pública sobre el pedido peruano el cual se expresa en la siguiente cita:

Le hemos expresado a (Ollanta) Humala que la posición peruana no está de acuerdo al derecho, ni siquiera a lo que ha sido la jurisprudencia durante más de 60 años respecto de ese triángulo terrestre (...). Estoy convencido de que los argumentos chilenos en esta materia son muy sólidos (La Tercera, 2014).

Ante el tono desafiante y firme de Piñera, Humala, en agosto de 2014, muestra de manera pública una nueva cartografía de los límites peruanos en el cual incluye el denominado triángulo terrestre como soberana del Estado. En dicha presentación, el mandatario peruano enfatizó lo siguiente:

Esta carta que recoge la sentencia de La Haya del 27 de enero de este año y los trabajos que ha venido realizando una Comisión Mixta peruano-chilena para determinar las coordenadas del límite marítimo (...). Esta carta señala claramente que el inicio de la frontera entre Perú y Chile es el Punto Concordia y no hay otro (Presidencia del Perú, 2014).

Se observa, por lo tanto, que la implementación de este nuevo punto de inflexión en la relación bilateral no se realizó debido, en primer lugar, a la controversia generada por el triángulo terrestre, y, en segundo lugar, a que los gobiernos de turno complicaron aún la situación y llevó este problema a ser el primer tema en la agenda en vez de priorizar una agenda cooperativa en las relaciones bilaterales (Arenas & Rivas, 2017, p. 119).

Un año después, la relación bilateral pasaría por otro obstáculo debido a la creación, por parte del Estado peruano, del distrito fronterizo La Yarada – Los Palos en la región de Tacna a través de la promulgación de la Ley N° 30358 el 7 de noviembre de 2015. La principal actividad económica en esta zona desértica, la cual abarca un área de 50 mil hectáreas, es la agricultura, la cual abarca el 90% de la población que se dedica el 80% de la producción en la aceituna de mesa y el 20% en la extracción del aceite de oliva (Castro, 2017). En el Gráfico 2 se puede observar la importancia del territorio:

Gráfico 2: Ubicación de La Yarada - Los Palos



Fuente: Autógrafa del Proyecto de Ley 4762 del Congreso de la República

El nombramiento de este territorio a la soberanía peruana significó un total rechazo por parte de la Cancillería y el Estado chileno. Según el entonces Ministro de Defensa chileno, José Antonio Gómez, la molestia por el lado chileno

surge debido a que el distrito fronterizo pertenecía a suelo chileno lo cual generó una mayor tensión cuando llegaron 18 militares peruanos para salvaguardar el territorio, pero que fue controlada con la presencia militar chilena en la zona de frontera. Todo ello ha generado que el distrito sea percibido como una “entelequia jurídica” (Diario Expreso, 2015).

Según Humala, el distrito fue creado con la intención de “dar prioridad al desarrollo en las zonas de frontera dejadas de lado, (y) la creación de este distrito ha de constituirse en la herramienta político institucional que permitirá a las poblaciones de La Yarada-Los Palos acceder a mejores condiciones de vida” como a la garantía de que los pobladores manejen el rumbo del distrito con la elección de sus respectivas autoridades en el 2018 (El Peruano, 2015). Sin embargo, en la actualidad, el distrito no cuenta con los recursos básicos como un sistema de agua potable y una red de desagüe y en donde prima una total incertidumbre sobre el número exacto de pobladores que viven en la informalidad -para explicar ello, en La Yarada Los Palos se aprecia que un total de 7 mil pobladores cuentan con DNI de un total de 4.500 habitantes según el último censo en el 2017- como lo indica el alcalde Jorge Gutiérrez (Bedoya, 2020).

Estos dos últimos problemas limítrofes aún siguen pendientes y no se ha vuelto a mencionar desde que hubo un cambio de gobierno en el Perú. Precisamente, el cambio realizado, en el 2016, permitió que las relaciones bilaterales dejen de lado estos episodios de discrepancia y se acordó en seguir promoviendo la cooperación bilateral y multilateral; sin embargo, al no comprometerse en una salida diplomática, entre ambos bandos, el tema (el triángulo terrestre y La Yarada Los Palos) sigue vigente y puede detonar otra grieta en la relación bilateral como sucedió entre el 2015 y 2016 tal como lo indica la última ex Canciller de la República de Humala, Ana María Sánchez de Ríos (comunicación personal, 3 de diciembre de 2020).

## 2.2. EL ASUNTO FRONTERIZO EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA Y CHILENA

La agenda sudamericana en materia de fronteras se encuentra en una etapa de crecimiento y exploración debido a su incesante influencia en los Estados. Para maximizar ese potencial, los Estados emplean ciertas estrategias y métodos para velar por sus intereses en dicho ámbito a través de la cooperación interestatal o capitalizando el rol que emplean las autoridades subestatales como los Gobiernos Regionales y Locales, y la sociedad civil en lo que se conoce como paradiplomacia. En este apartado se conocerá puntualmente las posturas del Perú y Chile y cómo es el involucramiento con sus respectivos organismos.

Por un lado, la política fronteriza por parte de la Cancillería peruana recae principalmente en la última Constitución Política del Perú (1993), la cual indica que “(...) es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior” (Artículo 44). Asimismo, esta establece en sus artículos los deberes del Estado en relación con los tratados firmados (Artículo 55), la política nacional del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales (Artículo 67), las responsabilidades de los gobiernos regionales y locales en cuanto al desarrollo de sus respectivos ámbitos de competencia (Artículos 192 y 197) y la descentralización (Artículo 198), siendo todos estos temas fundamentales para el desarrollo e integración de las fronteras.

La principal entidad que vela estos temas es precisamente el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) bajo la dirección de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF), órgano supeditado por Cancillería, para la delimitación del programa de los encuentros bilaterales marcando así las pautas necesarias para el análisis y debate acerca de los proyectos fronterizos. El Ministerio es el ente rector que se encarga de formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración



Fronteriza con los demás sectores componentes y con los Gobiernos Regionales y Locales correspondientes en las zonas de fronteras cuyo fin tiene el desarrollo y exitosa integración fronteriza (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

Las capacidades y funciones se reflejan con la aprobación de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza – Ley N°29778 – en el 2011. Este plano normativo tiene como prioridad la definición de los espacios de frontera; establecer los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regular el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Artículo 1). A su vez, la Ley N° 29778 indica en el Artículo 12 el papel del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (SINADIF) que responde a ser el conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza.

Así mismo, la elaboración de una política fronteriza no es de carácter exclusivo de lo que se decide en el Gobierno Central; por ello, Cancillería busca una visión integral de la problemática bajo la participación y aporte de los Gobiernos Regionales y Locales fronterizos que incluyan este problema en la agenda subnacional. La Ley de Bases de la Descentralización (2002) y la Ley Marco de Desarrollo e Integración Fronteriza (2011), efectivamente, apoyan y reconocen las capacidades del gobierno subnacional en su territorio y, asimismo, en la propuesta y coordinación entre ambos niveles para la identificación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

Por su parte, el Estado chileno en temas de la acción exterior y transfronterizas de sus regiones presenta un marco institucional limitado (Gallardo, 2006; Ovando, 2013). Dicho esto, la principal entidad que observa estos temas recae en la potestad de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores cuya labor es la de “preservar y fortalecer la integridad territorial del País, asesorando profesional y



técnicamente al Supremo Gobierno y participando en la celebración y aplicación de Tratados, en la negociación de Convenios, así como en los Foros y en las materias relacionadas con los Límites Internacionales de Chile y las Políticas de Integración Física, Vecinal y Regional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Generalmente, en experiencias como la chilena, en las que no ha habido programas de apertura fronteriza, tal como señala Álvarez Torres (2019), “las acciones aisladas de los diferentes niveles del Estado chileno generan prácticas que están lejos de concertar espacios de cooperación transfronteriza” (2019, p. 201), lo que desemboca en espacios de conflictos y desavenencias institucionales. Un claro ejemplo sucedió con la creación de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE). A pesar de que la DICORE se establece en el 2003 con el fin de apoyar la gestión internacional de las regiones fronterizas, los problemas suscitados con Perú y Bolivia sobre cuestiones limítrofes frenan una mayor acción estatal en estos temas (Ovando & Gonzáles, 2018, p. 84) por lo cual resulta una iniciativa por parte del otro Estado en cuestión para emplear la cooperación interestatal en esta materia.

En relación a la contraparte peruana, sin embargo, la Cancillería chilena (DIFROL) emprendió varias rutas innovadoras en la creación de marcos institucionales que velaran los asuntos fronterizos en conjunto. La instauración de los Comités de Frontera en 1987 con Argentina significó uno de los primeros modelos institucionales con el fin de responder “a una política de trabajo directo sobre temas de interés regional, local y vecinal” (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, s.f.-b). Estos espacios “constituyen mecanismos internacionales cuya función principal es resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles de decisión, ya sea nacionales, provinciales o departamentales, asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones” (Valenciano, 1990, p. 42).

Entonces, la política fronteriza adopta un marco general que también es adaptada por la política exterior del país sureño, cuya estrategia es vista desde

una postura racionalista dominada por una agenda económica de inserción internacional que ha traído aparejada una adaptación burocrática del nivel central. Sin embargo, paralelamente, observamos una tendencia hacia la incorporación de nuevas temáticas vinculadas hacia las relaciones vecinales, que son incorporadas en el nivel intermedio y local de la administración del Estado, que no necesariamente pueden agruparse en torno al paradigma racionalista, sino que más bien se ubican más hacia una aproximación reflexiva o constructivista.

### 2.3. CAMINOS SEPARADOS: EL DESARROLLO DE TACNA Y ARICA EN DISTINTAS UNIDADES POLÍTICAS

Luego de que se definiera la soberanía de Tacna y Arica, y de los asuntos pendientes arrastrados por más de cinco décadas con la firma del Artículo Quinto del Tratado de Lima en 1999, ambas regiones emprenderían diversos caminos en torno a su desarrollo regional en sus respectivos regímenes territoriales como también en la relación entre ambas regiones fronterizas, la cual era inquebrantable a pesar de ser separados bajo dos unidades administrativas-políticas distintas. En este apartado se realizará una breve descripción de la historia moderna de ambas regiones y cómo se complementan entre ellas.

La relación transfronteriza entre Tacna y Arica está basada en las prácticas de circulación y complementariedad económica, la cual vienen a ser reforzadas por el movimiento de personas, bienes y servicios de un lado hacia al otro de la frontera entendida como una lógica que desafía la razón unidireccional y el carácter separador de la frontera (Tapia et al., 2017). La frontera sirve de estudio como punto de encuentro entre las sociedades transfronterizas de Tacna y Arica. Por ejemplo, un caso que refuerza este punto se pudo apreciar con las Juntas de Vecinos Tacno-Ariqueñas en torno a la integración fronterizo, y que en el 2014 se suscribió el “Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica”, la cual señala que se exige una política de Estado para la integración fronteriza a partir de las percepciones locales transfronterizas como base fundamental (Ovando, 2017, p. 69). La frontera vista desde un espacio de contacto puede ser

materializada en aquellas “instituciones cuyas finalidades son visibilizar los contactos e intercambios transfronterizos y que sirven de canales o plataformas para la práctica de lo que hoy se discute como paradiplomacia” (Dilla, 2019, p. 156).

En las siguientes líneas se mostrará cómo estas regiones han avanzado bajo diferentes administraciones políticas, luego de la reincorporación de Tacna al Perú a raíz del Tratado de Lima en 1929.

### 2.3.1. HISTORIA Y DESARROLLO DE TACNA POST-TRATADO DE LIMA

Tras un largo periodo de dominio chileno a raíz de la Guerra del Pacífico, Tacna se reincorporó al Estado peruano el 28 de agosto de 1929 tras medio siglo de cautiverio. El periodo post-Tratado de Lima significaría un gran reto para el desarrollo de la región ya que por medio siglo ha estado bajo yugo chileno.

Un primer aspecto que afrontaba la región era la crisis económica generada por la ocupación chilena. Esto en parte se explica a partir de una estrategia chilena que se sustentaba en “causar el mayor daño posible mediante la destrucción de los principales medios de producción” para que los pobladores logren votar a favor de Chile en un futuro plebiscito (García Nalvarte, 2017, p. 69). El mayor estrago causado se visibiliza en la agricultura en el cual se propiciaron despojos de terrenos de propiedad peruana como en la destrucción de las instalaciones con el fin de bloquear y perjudicar el comercio tacneño (García Nalvarte, 2017, p. 69-70). Seguidamente, la separación de Tacna y Arica en dos unidades políticas significó un gran quiebre para ambas regiones ya que dependían uno al otro ya que la nueva región chilena era puerto natural de la intensa actividad comercial tacneña lo cual frenaba y estancaba la economía tacneña.

A raíz de este problema, ambas regiones tomarían rumbos distintos que definirían su desarrollo regional. En 1945 se aprueba en el parlamento peruano, la ley N° 10459 o Ley Tacna en el cual se evidenciaba el financiamiento para la ejecución de obras públicas que mejoraría la actividad económica de la región.

Entre estas obras se pueden apreciar la ejecución de obras de agua y desagües en la ciudad; la construcción de hoteles que contribuyan al turismo de Tacna; construcción de hospitales; el reforzamiento de la minería; entre otras actividades más (Choque, 2007).

El impacto de esta Ley ha permitido que el desarrollo socioeconómico cuente con buenas cifras que denotan el avance de la gestión pública y de su población que, a diferencia de las otras regiones peruanas, poseen buenos indicadores sociales como en la reducción de la pobreza, el IDH y la satisfacción de necesidades básicas lo cual produce una inmigración considerable de las regiones aledañas como Arequipa, Moquegua y Puno tras visibilizar los resultados de la dinamización económica que ha generado Tacna en los últimos treinta años (Berganza & Cerna, 2011, p. 7-9).

### 2.3.2. HISTORIA Y DESARROLLO DE ARICA POST-TRATADO DE LIMA

La situación en Arica luego del Tratado de Lima ha girado un rumbo distinto a la de Tacna. Esto parte, en 1958, con el Decreto Ley N° 13.039 (Ley Arica) significó que la región chilena cuente con la franquicia de un puerto libre y enormes inversiones enfocadas a la infraestructura pública y el equipamiento urbano (Campus & Rosenblitt, 2011; Rosenblitt, 2013) y produjo que la relación transfronteriza continúe la misma dinámica de años atrás a pesar de no pertenecer a un mismo sistema político. Sin embargo, este proyecto contó con varias deficiencias que limitaron que la idea prospere producto al cambio de modelo económico y político en la región:

(...) pondrían fin a este tipo de proyectos descentralizadores y de planificación territorial y económica promovidos desde agencias públicas y estatales, y abrirían paso hacia un nuevo escenario socioeconómico y político vinculado al apogeo de los mercados desregulados y a la ofensiva hegemónica neoliberal en ambos países. (Soto, 2019, p. 53)

La creación de la Región de Arica y Parinacota en el 2007 significó la separación de Arica con la antigua Región de Tarapacá. El principal motivo se debe a que tanto Arica como Parinacota buscaban proporcionar la región con su propia autonomía fiscal, política y jurídica para tener la potestad legítima para

establecer proyectos hacia el desarrollo regional, como en fortalecer el puerto y la ciudad como pivote subregional de la cuenca sur andina (Sosa & Correa, 2014).

No obstante, en los últimos años la región no prosperó como lo deseaba. La región presenta un bajo índice de desarrollo regional (Vial, 2016), y es una de las regiones con los menores índices del Producto Bruto Interno, la cual representa el 0,58% del PBI chileno (Banco Central, 2014). En términos numéricos, la Región tan solo alcanza a US\$ 6.105,7, el menor de la nación y da certeza de que el Estado chileno aún está en deuda con la total articulación de la descentralización en materia de políticas públicas demográficas y económicas de las regiones de frontera (Sosa & Correa, 2014, p. 2).

En conclusión, la finalidad del segundo capítulo de la investigación sirve como una antesala para conocer más a fondo el objeto de estudio, el CIDF. Desde la relación bilateral en los últimos veinte años hasta las políticas fronterizas bilaterales, estos aspectos determinan rasgos esenciales para el próximo capítulo, la cual consiste en comprender y analizar el CIDF como aparato institucional desde sus inicios. Como se verá más adelante, el CIDF se enmarca dentro de ambas políticas fronterizas como un mecanismo de cooperación bilateral en donde representantes del Estado, gobiernos subnacionales y sociedad civil se reúnen anualmente para la elaboración de políticas fronterizas de Tacna y Arica, como de la frontera peruano-chilena.



### CAPÍTULO 3: EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO EN LA AGENDA BILATERAL

Una vez ilustrado el panorama general que comprende la relación transfronteriza entre las ciudades de Tacna y Arica, para institucionalizar la cooperación transfronteriza, como también en un mayor involucramiento de las autoridades estatales, se generó la necesidad de crear un mecanismo institucional en el que reúne a ambas delegaciones y así tomar las decisiones de manera coordinada y sustentada. La voluntad de ambos Estados en torno a la situación fronteriza es manifestada con la constitución del “Comité de Frontera Perú - Chile” el 10 de junio de 1999 a raíz de las conversaciones producidas por la III Reunión del Mecanismo Consultas Político – Diplomáticas de Vicecancilleres (Salazar, 2017, p. 51), luego renombrada “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile” -en las siguientes líneas será llamada como CIDF- en la I Acta de Constitución del CIDF durante el 15 y 16 de noviembre del 2012 (véase el Anexo 1 para más información acerca de las veinte reuniones del Comité de Frontera/CIDF).

La instalación de este mecanismo bilateral se debe a medida que los Ministerios de Relaciones Exteriores de Perú y Chile, en especial las Direcciones de Fronteras de ambos Ministerios, adopten un espacio bilateral en donde puedan coordinar de manera más estable y formal acerca de las políticas fronterizas que orienten hacia una integración basado en las propuestas planteadas por los actores locales que cuentan con información de primera mano sobre las necesidades y problemas que aquejan ambas regiones transfronterizas en áreas como salud, seguridad fronteriza, comercio, entre otros más (Reglamento del CIDF, 2012).

Resulta importante destacar que el establecimiento del mecanismo bilateral se concretó en un contexto distante e incierto tras el desenlace de las Convenciones de Lima de 1993, las cuales limitaron las posibilidades para que ambas Cancillerías volvieran a retomar las negociaciones en la solución de la cuestión de Tacna y Arica que no había sido resuelta en el Protocolo

Complementario del Tratado de Lima de 1929 hasta que posteriormente en noviembre de 1999 se pone fin a la cuestión tacneño-ariqueña con la firma del Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima en el mes de noviembre, que, en consecuencia, abrió una nueva etapa en la relación bilateral (Deustua, 2004, p. 221).

Si bien la analogía causa-efecto entre la conformación del Comité de Frontera con el Acta de Ejecución del Artículo Quinto del Tratado de Lima no ha sido desarrollada ni comprobada en la literatura, la proximidad en la que se dan ambos eventos resulta interesante para determinar si realmente la constitución del Comité de Frontera sirvió como un aliciente para que ambas Cancillerías se sentarían a negociar sobre los asuntos pendientes de más de 60 años. Con esto no se quiere afirmar que la naturaleza del Comité de Frontera (posteriormente CIDF) responde a la solución de problemas políticos - diplomáticos entre ambas Cancillerías; en otras palabras, el surgimiento del mecanismo bilateral se debe en parte al mutuo esfuerzo de ambas Cancillerías en comprender y priorizar el impacto positivo que genera la frontera gracias a la estrecha relación entre los actores locales.

A continuación, en este capítulo se dará a conocer el funcionamiento y la estructura del Comité de Frontera/CIDF que permitirá ahondar los roles de ambas Cancillerías y de los actores locales en materia de coordinación y seguimiento de las políticas fronterizas implementadas. Siguiendo esa misma línea, se dedicará una especial atención al momento en el que el Comité de Frontera pasa a ser formalmente como CIDF (1999 - 2011) y cuáles fueron los cambios efectuados y si realmente existe o no un cambio práctico. A partir de ese cambio, la segunda etapa (2012-2017) se hablará acerca de los logros realizados bajo la nueva denominación en la política fronteriza y si realmente ha cumplido el propósito de dar ese “salto cualitativo en el proceso de integración fronteriza” según el entonces Viceministro de Relaciones Exteriores, el Embajador José Beraún Aranibar (I Acta del CIDF, 2012).

### 3.1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

El funcionamiento del CIDF responde fundamentalmente a la intensa relación histórica y complementaria que cumplen las ciudades de Tacna y Arica en diversos ámbitos que se tocaron en el primer capítulo de esta investigación. La condición natural que cuentan estas regiones transfronterizas sirve de entrada para que las relaciones transfronterizas sean más sostenidas e institucionalizadas bajo el modelo de un Complejo Urbano Transfronterizo (Álvarez Torres, 2019; Dilla, 2015, 2016; Dilla & Álvarez, 2018).

Si bien ya se explicó el origen y los requisitos que adopta un Complejo Urbano Transfronterizo al momento de explicar la relación entre las regiones transfronterizas a través de una serie de escalas, la razón de ser del CIDF se puede entender al momento de establecer una conexión con una de las escalas teorizadas por Dilla; es decir, una dimensión que responde a la “construcción de relaciones institucionales formales desde el Estado y la sociedad civil” (Álvarez Torres, 2019 citando a Dilla, 2015). Es necesario acotar que esta condición se debe entender en el sentido de que la implementación de este espacio institucional toma en consideración el nivel de interacción de los territorios colindantes. Si dicha interacción es mayor y sólida, como cumplen Tacna y Arica, entonces la posibilidad que se forme una institución formal ya sea iniciada por los Estados o las sociedades civiles, será estable y duradera lo cual acomoda un mejor esquema de gobernabilidad entre los pares respectivos (Dilla, 2015, p. 33).

La culminación de estos procesos políticos e institucionales es entendida en dos dimensiones fundamentales. Por un lado, la formalización binacional llevada a cabo de una serie de acuerdos y arreglos integracionistas que incentive y/o refuerce la cooperación en temas migratorios, comerciales, ambientales, o de seguridad que contribuya al desarrollo sostenible de las fronteras. Por otro lado, otra condición que expresa el cumplimiento de esta escala se debe a una perspectiva local – transfronteriza por parte de los actores subnacionales en lo que se conoce como paradiplomacia que nace exclusivamente por iniciativa de

los contactos fomentados por los actores no estatales (Dilla, 2015, p. 33-34). Entonces, el Comité de Frontera/CIDF, al ser producto por una decisión mutua por ambas Cancillerías, trabaja a la par con los actores subnacionales adaptando este marco referencial en un estilo de gobierno basado en la flexibilidad institucional abierto a situaciones cambiantes tales como las modificaciones en los reglamentos de trabajo, la inclusión o no de actores u organizaciones periféricas, una participación más activa de comunidades y habitantes, etc. (Álvarez Torres, 2019, p. 53).

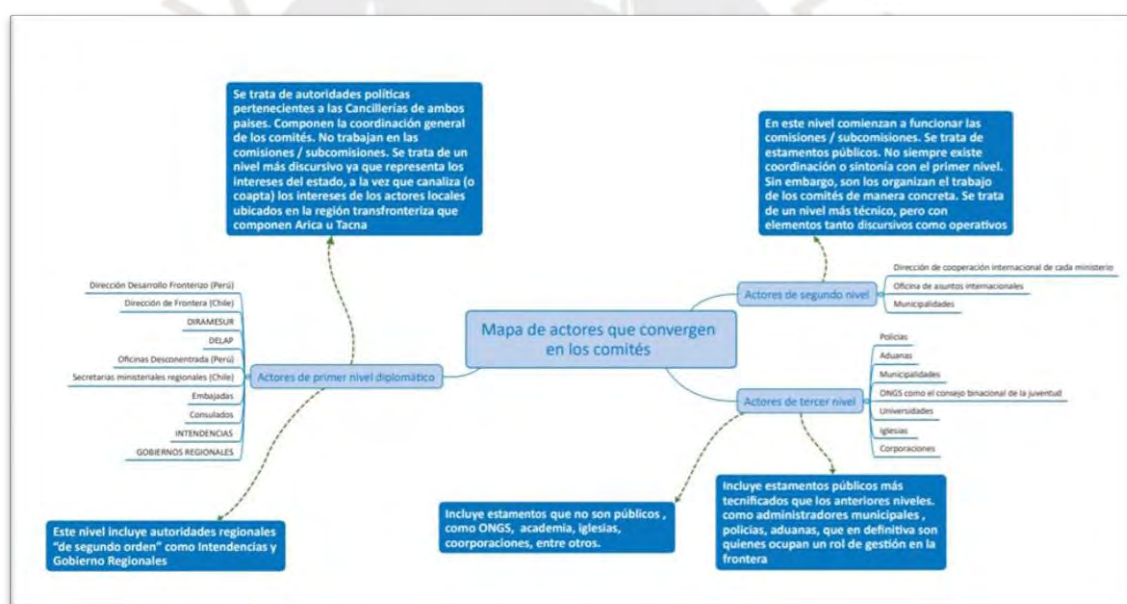
El espacio institucional comprende exclusivamente el Departamento de Tacna, por el lado peruano, y por la región chilena de Arica y Parinacota al momento de establecer el marco normativo que dio inicio al ente bilateral en 1999. El principal objetivo del mecanismo constituye en ser “un foro bilateral para promover el desarrollo y la integración de las regiones de Tacna, Arica y Parinacota” (Bernal & Rocchetti, 2017, p. 6-7). Del principal propósito se desprenden diversas líneas de acción que sintetiza la agenda bilateral en el territorio fronterizo. Razón de ello, los objetivos específicos que plantea el Comité se pueden enunciar en los siguientes puntos: a) la activa participación en la solución de los problemas ligados a la migración transfronteriza, el tráfico de personas, y el correcto y ordenado flujo de vehículos y bienes que cruzan los Complejos Fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta; b) la promoción del desarrollo sostenible de las zonas de frontera como un paso transitorio a la cooperación e integración regional de Sudamérica; y, c) en la consideración e impulso de proyectos fronterizos que conduzcan al desarrollo y mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas (Bernal & Rocchetti, 2017, p. 13).

La realización de los encuentros binacionales ha sido una constante por veinte años, a excepción de una edición del 2008 que no se pudo realizar por motivos mayores y que reprogramó el año siguiente en dos encuentros en el mes de marzo y noviembre. Esta periodicidad contribuye a que se genere un efecto positivo en el relacionamiento de los actores estatales y subestatales dado que el mecanismo bilateral opera como un foro nexa en el medio de las representaciones peruanas y chilenas cuyas delegaciones son conformadas por

funcionarios del cuerpo diplomático de ambos países, entidades y organismos del Gobierno central, personal de los Gobiernos Regionales, miembros de la sociedad civil, sectores empresariales y demás. Todos estos actores se reúnen por un periodo de dos a tres días tanto en la ciudad de Tacna y Arica, dependiendo de la sede que se designa el evento, en el cual elaboran mesas de trabajo para discutir los acuerdos y proyectos que se llevarían a través de una serie de análisis y participaciones de cada gremio involucrado.

El funcionamiento y estructura del CIDF, en la misma línea, es igual al extinto Comité de Frontera y está compuesta por tres instancias de coordinación (véase Gráfico 3).

Gráfico 3: Estructura y Funcionamiento del CIDF



Fuente: Riquelme, 2020: 45.

La primera se conforma a través de la Coordinación General. Esta instancia señala que "la presidencia y vicepresidencia serán ejercidas por representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, asumiendo la presidencia el país visitante y la vicepresidencia el país sede, la que además ejercerá las labores de Secretaría de la reunión" (Reglamento del CIDF, 2012). Este espacio es muy importante en donde se concentran las tomas de decisiones en los acuerdos pactados, pues en ella laboran altas autoridades



vinculadas a los temas fronterizos de ambos países como lo son la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Perú -órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú- y la Dirección Nacional de Frontera y Límites del Estado, órgano de la Cancillería chilena. Sus respectivos directores son encargados de presidir los encuentros realizados que tienen la misión de dar continuidad y seguimiento a los acuerdos y planes; adicionalmente, laboran tareas operativas en el sentido de funcionar como un nexo para articular las propuestas de ambas partes, la aprobación a partir de las solicitudes de los miembros en crear subcomisiones, velar por el cumplimiento del reglamento interno, y, a través de las actas finales delimitar y conducir a las comisiones y subcomisiones las próximas temáticas en el año siguiente a realizar el CIDF (Álvarez Torres, 2019). De igual manera, como veremos más adelante, el mecanismo conforma la participación de actores subnacionales como los Gobiernos Regionales de Tacna y Arica-Parinacota, como con las direcciones regionales de cada entidad del Estado.

La segunda instancia la conforman las Comisiones en el mecanismo bilateral. Históricamente han sido tres, mismo número replicado en el CIDF, pero con otro nombre: la Comisión de Integración, Comisión de Facilitación Fronteriza y Comisión de Infraestructura, Transporte y Normas; por ejemplo, en la Comisión de Facilitación Fronteriza se encarga de combatir los delitos ilegales que ocurren en la frontera como son el contrabando y narcotráfico, y la corrupción dentro de los agentes policiales, esto visto desde un aspecto de la seguridad de la frontera, pero también se puede observar desde un plano más integrador y social como pasa con la Comisión de Integración, área que se encarga del bienestar y desarrollo social como actividades integradoras entre ambas regiones que faciliten la dinámica de integración fronteriza (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2012). Cada una aborda en subcomisiones temáticas –compuestas por distintos actores estatales, empresarios y algunos actores de la sociedad civil– distintas agendas sectoriales (Álvarez Torres, 2019).

La tercera instancia viene a ser las subcomisiones; es decir, las mesas de trabajo en el cual se visibiliza la interacción de los representantes peruanos y chilenos con el fin de llegar a acuerdos bilaterales. El funcionamiento consiste en dos etapas: la discusión a partir de las organizaciones de la sociedad civil en conjunto con las autoridades regionales en la elaboración de propuestas bilaterales, y, la ejecución y seguimiento de los acuerdos encargados por las agencias estatales, quienes presiden la conducción del Subcomité. Según el Reglamento del Comité, la inclusión de los actores regionales y privados se cumplen en base a una lógica de relacionamiento cooperativo; en otras palabras, “para participar en este espacio se establece como condición la simetría en la composición de las delegaciones que integren las subcomisiones y comités. No existe un actor sin un interlocutor de la misma naturaleza del otro lado de la frontera, con el cual pueda establecer un diálogo para resolver diferencias y lograr acuerdos” (Álvarez Torres, 2019, p. 62). En ese sentido, agrupar las asociaciones que tienen un mismo nicho y función, ya sea en temas comerciales o educativos, es fundamental para que la cooperación prospere y así fluya las subcomisiones.

El cumplimiento de las reuniones del CIDF, por lo general, se adopta mediante un acuerdo en común a través de las vías diplomáticas definiendo la logística del evento y sus implicancias. Asimismo, la posibilidad de que se convoque a una reunión de forma extraordinaria será requerida cuando la importancia o urgencia de un tema o problema lo requiera, con una antelación menos a la estipulada para las sesiones regulares y bastando solo con la presencia de aquellos funcionarios o autoridades de ambos países directamente vinculados al examen del tema que dio origen a la convocatoria de la reunión (Reglamento del CIDF, 2012).

Adicionalmente, las dinámicas de las reuniones del CIDF no solo son observadas en el evento central en el cual las delegaciones están ubicadas en un mismo lugar, sino para conformar un mayor acto de seguimiento, el reglamento del CIDF estipula las “Reuniones de Medio Término”, las cuales se celebran seis meses transcurridos de la última reunión general del CIDF y que

tiene como fin la verificación de los avances pautados en las reuniones así como las medidas que se adoptarán en el gestionamiento del CIDF en el año siguiente. La convocatoria de las Reuniones de Medio Término está a cargo de los respectivos Consulados Generales de Chile en Tacna y de Perú en Arica, en coordinación con los delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores en las regiones, la Oficina Descentralizada en Tacna por parte del Perú, como en los encargados regionales de asuntos internacionales en los despachos de ambos Gobiernos Regionales.

### 3.2. ¿UN CAMBIO NORMATIVO O PRÁCTICO?: EL DESEMPEÑO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

En la XII Reunión del Comité de Frontera, celebrada el 23 y 24 de noviembre del 2011, ambas delegaciones acordaron dar un paso adelante para maximizar los resultados e involucrar de mayor manera a los actores locales que constituyen un gran factor para la consolidación del ente bilateral. Por ello, se llegó a la conclusión de que para el año siguiente el mecanismo bilateral sea renombrada bajo la denominación de “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile”. Un indicador para evaluar el rendimiento del mecanismo como Comité de Frontera se entiende a nivel del porcentaje de acuerdos cumplidos desde 1999 a 2011 siguiendo el aporte realizado por Pajuelo (2013). En el documento, el autor sintetiza el nivel de acuerdos cumplidos en el Comité de Frontera: hubo un total de 1936 participantes y se tocaron un total de 834 temas por subcomisiones llegando a implementarse el total de 1197 acuerdos estimando la cifra de 39,4% de cumplimiento.

En la primera edición del renombrado CIDF, el entonces Viceministro de Relaciones Exteriores del Perú, el Embajador José Beraún Aranibar, señaló que el motivo por el cual se realizó el cambio se debe a que “era necesario dar un salto cualitativo en el proceso de integración fronterizo para consolidar una vinculación que promueva intereses comunes, a través de proyectos de carácter binacional y que, sea beneficiosa para ambos pueblos, con especial énfasis en la integración económica y social, fomentando una cultura de paz, de

cooperación y de integración fronteriza” (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2012).

El cambio de nombre de este mecanismo responde, además, de los conceptos manejados de lo que se entiende por frontera de una manera más “lineal” que la tradicional. El CIDF incorpora una agenda extensa tanto de seguridad fronteriza y del bienestar multidimensional de los pobladores fronterizos que demanda el mecanismo en la formulación de políticas fronterizas que garanticen la seguridad en dicha zona y continúe con los avances hacia una integración fronteriza (Salazar, 2017, p. 51).

La propuesta del cambio de nombre fue iniciada por la delegación peruana en la XII Reunión del Comité de Frontera en la Declaración de Prensa del 02 de septiembre del 2011 en la ciudad de Santiago. Por su parte, la delegación peruana justificó el renombramiento del mecanismo de cooperación hacia la búsqueda de consolidar la integración fronteriza sostenida por los trabajos que realizan las diversas subcomisiones que operan en temas de desarrollo de interés bilateral tales como: turismo, emprendimientos empresariales, salud, desarrollo social, entre otros. Igualmente, a promover un mayor compromiso y participación tanto de los actores privados, así como de las autoridades de cada Región durante el proceso de elaboración de la agenda y el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos en el marco de este mecanismo (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2011).

El cambio formal de nombre no implicó ningún cambio sustancial en las bases del Reglamento del CIDF. En ese sentido, un cambio notorio se pudo ver reflejado en la creación de diversas subcomisiones principalmente en la Comisión de Integración, el cual es lo normal debido a que el reglamento está abierto a la posibilidad de que se creen nuevos espacios de trabajo con tal que cuenten con los dos actores por ambas partes involucradas en el área de interés (Reglamento del CIDF, 2012). Entre ellas se puede destacar el rol que ha presentado la creación de la Subcomisión de Voluntariado Juvenil efectuado en la IV Reunión del CIDF en el 2015 producto de las constantes interacciones entre

estudiantes de las universidades tacneñas y ariqueñas con el fin de propiciar una buena educación y programas de intercambio para el bienestar transfronterizo (M. Escobar 2020, 17 de enero del 2020). Adicionalmente, dentro de las subcomisiones se evidenció cambios en el nombre como en la adopción de otros enfoques como sucedió con la Subcomisión de Cooperación y Coordinación Policial, Judicial y Penitenciaria discutida en la III Reunión del CIDF en el 2014 y efectuada un año después. El cambio se dio específicamente tras la firma del “Convenio de Cooperación Internacional Penitenciaria entre Gendarmería de Chile y el Instituto Penitenciario del Perú (INPE)” en el cual las partes acordaron en intercambiar información y experiencia en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, trata de personas, robo de vehículos entre otros más.

Sin embargo, el cambio destinado del CIDF, la cual estuvo destinado principalmente en adoptar medidas que contribuyan a la integración fronteriza en temas multidimensionales, no fue visto como una mejora por los actores locales que se encuentran en la Comisión de Integración. Por ejemplo, y se puede entender en el sentido de que los actores subnacionales perciben trabas burocráticas y acciones centralistas que dificultan la espontaneidad y consenso en la adopción de medidas binacionales (Álvarez Torres, 2019, p. 59-61). Siguiendo con Álvarez Torres, la autora recoge varias experiencias de los actores sociales ariqueños que cuestionan los problemas burocráticos de la Coordinación General del CIDF en la gobernanza transfronteriza. En una entrevista a un actor de la Corporación de Formación Laboral al Adolescente (CORFAL), el trabajador afirma que el principal obstáculo se observa en el centralismo que impregna el establecimiento de la agenda de discusión en donde “el enfoque transversal de este espacio responde a problemas de control y seguridad, y que se relega a un segundo plano la integración” (trabajador de la CORFAL, 21 de enero de 2016) (Álvarez Torres, 2019, p. 59).

Indudablemente, entre las ocho ediciones bajo el nombre de Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo, se destacaron varios logros que contribuyen a la voluntad de llevar a cabo esta nueva reorientación. Razón de ello se puede comprobar con el estudio realizado por Bernal y Rocchetti (2017) en la cual



estudian el grado de cumplimiento de los acuerdos implementados bajo la denominación de CIDF entre el 2012 al 2016. Los autores concluyen que dentro de ese periodo de tiempo, el número total de participantes aumentó, a diferencia de los últimos doce años como Comité de Frontera, en 679 personas tocando un total de 253 temas de las cuales se aprobaron 200 acuerdos evidenciando un aumento de 3.1% en el porcentaje de acuerdos cumplidos anualmente (Bernal & Rocchetti, 2017, p. 16).

Entre los logros del CIDF podemos señalar un número importante de coordinaciones y estrategias de desenvolvimiento transfronterizo durante estos últimos años, como es el caso del proyecto educacional binacional “Diplomado sobre Integración y Cultura de Paz”, ejecutado de manera conjunta por la Universidad de Tarapacá (Arica-Chile) y la Universidad Privada de Tacna (Tacna-Perú), y gestionado por la ONG CORFAL. Por su parte, el Consejo Binacional de la Juventud organiza reuniones, como el Encuentro Binacional de Integración Medioambiental en Tacna, el operativo Social Bifronterizo y el Festival Cultural Juvenil Bifronterizo, “todas (...) concebidas (...) como acciones de reconciliación” (Ovando & González, 2016, p. 105).

A manera de conclusión, este tercer capítulo sirvió para entender, de manera precisa, el funcionamiento y desempeño del CIDF lo cual evidenció su dinámica organizativa y reveló tanto los avances y limitaciones para lograr la integración fronteriza. La primera parte muestra la estructura organizativa del mecanismo bilateral en donde los actores centrales y locales transfronterizos emplean estrategias de comunicación, coordinación y seguimiento de los acuerdos pautados a lo largo de los doce meses. Igualmente, se describió las funciones que cada una de las tres instancias cuentan en la jerarquía del CIDF. La segunda parte, por otro lado, entra al rendimiento del mecanismo bilateral previo a su inclusión en los espacios políticos al más alto nivel, que serán analizados en el siguiente capítulo. En las primeras doce ediciones del Comité de Frontera se concluye que su desempeño, en términos de acuerdos cumplidos, resultó ser insostenible lo cual produjo retrocesos y desinterés en los actores locales transfronterizos. Con el cambio de nombre en el 2011, la situación

empieza a tomar un avance importante a partir del enfoque social y vinculado a los actores locales, pero no logra aún tener los resultados esperados que permita un mejor rendimiento por lo que se toma la estrategia de incluir la agenda del CIDF en los espacios políticos al más alto nivel.

Para finalizar el capítulo es menester precisar algunas conclusiones teóricas. Por un lado, la razón de ser de este mecanismo bilateral responde a los postulados teóricos del institucionalismo neoliberal desarrollado en el primer capítulo de la investigación, puesto que los Estados buscan vías de cooperación que permita solucionar problemas o conflictos mutuos como viene a ser la seguridad transfronteriza. Esto denota un gran cambio puesto que la relación bilateral en los últimos veinte años ha sido inestable, y el CIDF ha dejado de lado el sentido de competencia entre ambos Estados y aprovechar la complementariedad de las regiones fronterizas para forjar lazos estrechos de la cooperación bilateral que no han sido profundizados por las principales autoridades de Perú y Chile. De igual manera, la gran interdependencia que presentan Tacna y Arica permite una mayor facilidad para que los Estados reconozcan la ventaja que tiene este Complejo Urbano Transfronterizo que consolida los lazos de cooperación en los temas de la agenda bilateral que se toca en el CIDF.

Por otro lado, la particularidad que presenta la frontera peruano-chilena también es influenciada por las acciones de los miembros de la sociedad civil por lo que el Estado reconoce su importancia al incluirlo en este foro bilateral. En política exterior, últimamente, se ha visto varios casos en donde la diplomacia se ve contribuida por la participación de los actores no estatales, ya sea a través de la paradiplomacia (sin la intervención del Estado) o del pluralismo diplomático (coalición entre Estado y actores no estatales). El CIDF, en especial, es un espacio bilateral en donde se congrega gran cantidad de actores de ambos Estados en sus distintas dimensiones; no obstante, es imposible entender la dinámica del CIDF sin el involucramiento y participación de los actores locales. Su importancia radica en que ellos cuentan con mayor detalle la situación que afronta en la frontera por lo que al estar en un espacio interestatal pueden contar

con propuestas y acuerdos para un mejor diseño de política fronteriza. En las primeras quince ediciones del Comité de Frontera/CIDF los acuerdos no han sido ejecutados al más del 50%, pero recién con la incorporación del mecanismo fronterizo al Consejo de Integración Social y luego al Gabinete Binacional ha venido incrementando su porcentaje y permite un mayor incentivo para que los actores locales sean reconocidos y escuchados por los altos mandos de ambos Estados. Esta cuestión se verá con mayor detalle en el siguiente capítulo.



#### CAPÍTULO 4: LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN EL MARCO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

El último capítulo trata de explicar como el CIDF se ha posicionado como un aparato institucional eficiente y sostenible en los asuntos de desarrollo e integración fronteriza de Tacna y Arica gracias a su inclusión en los espacios políticos al más alto nivel como el Consejo de Integración Social (CIS) y el Gabinete Binacional. De manera general, la inclusión del CIDF a estos espacios políticos al más alto nivel generó un mejor rendimiento en la institución y ha mejorado en la toma de decisiones sobre los asuntos de desarrollo e integración fronteriza en la relación bilateral. Los resultados de esta inclusión se pueden entender en tres variables: el reordenamiento del CIDF, que se observa con un manejo eficiente por parte de la Coordinación General en el marco del Gabinete Binacional y su respectivo eje fronterizo; el fortalecimiento de las relaciones entre los actores estatales peruano-chilenos, que se expresa, por ejemplo, en el Comité de Coordinación Bilateral en donde las autoridades que gestionan los complejos fronterizos trabajan de manera continua y transparente de manera conjunta; y el mayor porcentaje de acuerdos cumplidos.

Este capítulo comienza con la relevancia que presentan los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral. Por ello, es necesario enfatizar en qué consisten estos espacios políticos al más alto nivel; es decir, evidenciar los aspectos que le otorgan el carácter de alto nivel a diferencia de otros mecanismos de cooperación en la relación bilateral. A partir de ello, se analizará la inclusión del CIS y el Gabinete Binacional en la agenda del CIDF a partir de la revisión de las actas finales del mecanismo fronterizo desde el 2013 hasta el 2019. Dicha inclusión genera que los acuerdos deliberados y acordados en el CIDF se eleven a un nivel presidencial/ministerial lo cual acelera y ejecuta las políticas fronterizas a corto y mediano plazo, un aspecto que ha sido un obstáculo en las anteriores reuniones del Comité de Frontera/CIDF, y que se habló en el anterior capítulo.

No obstante, en ese mismo periodo, es importante resaltar que los resultados de la inclusión se dividen en dos etapas, las cuales coinciden con las reuniones del CIS (2013 – 2015) y el Gabinete Binacional (2016 – 2019). Estas etapas son distinguidas en términos de resultados puesto que el CIS solamente tuvo una reunión ministerial en el 2013, la cual significó una prueba para que el CIDF tome los acuerdos a partir de lo acordado en el CIS, a diferencia del Gabinete Binacional en el cual los resultados se evidencian de manera tangible y sostenida desde la Declaración de Santiago (2016) que daría inicio al Gabinete Binacional en julio de 2017.

En esa misma línea, a finales del capítulo, se explicará a mayor profundidad los resultados que ha producido la inclusión del Gabinete Binacional en la agenda del CIDF no solamente en el funcionamiento del mecanismo fronterizo, sino en la relación bilateral en conjunto. Esto demuestra en que la mejora en el rendimiento del CIDF ha permitido una relación más estrecha y complementaria entre los funcionarios de ambas cancillerías y de otras instituciones estatales.

#### 4.1. LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN LA RELACIÓN BILATERAL

La primera sección de este capítulo consiste en ilustrar y comprender el funcionamiento interno de los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral. Para fines de esta investigación, los espacios políticos al más alto nivel vienen a ser el CIS (2013 – 2015) y el Gabinete Binacional (2016 – 2019). La utilización de estos mecanismos en el CIDF se entiende por el hecho de que estos espacios políticos están conformados por ambos ministros de Estado que manejan los temas de la integración social fronteriza de Tacna y Arica, como es el caso del CIS, como también de los respectivos Jefes de Estado y sus respectivos Gabinetes Ministeriales que, de acuerdo a su competencia y área de especialidad, coordinan y deliberan los asuntos de desarrollo e integración fronteriza en las reuniones anuales del Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional. El establecimiento de estos encuentros bilaterales es una señal que



la relación bilateral cuenta con una amplia confianza mutua y que busca ampliar la agenda bilateral en aspectos que no han sido tocados y profundizados en otros años por cuestiones políticas y diplomáticas que complicaron la relación bilateral.

#### 4.1.1. EL CONSEJO DE INTEGRACIÓN SOCIAL (2013 – 2015)

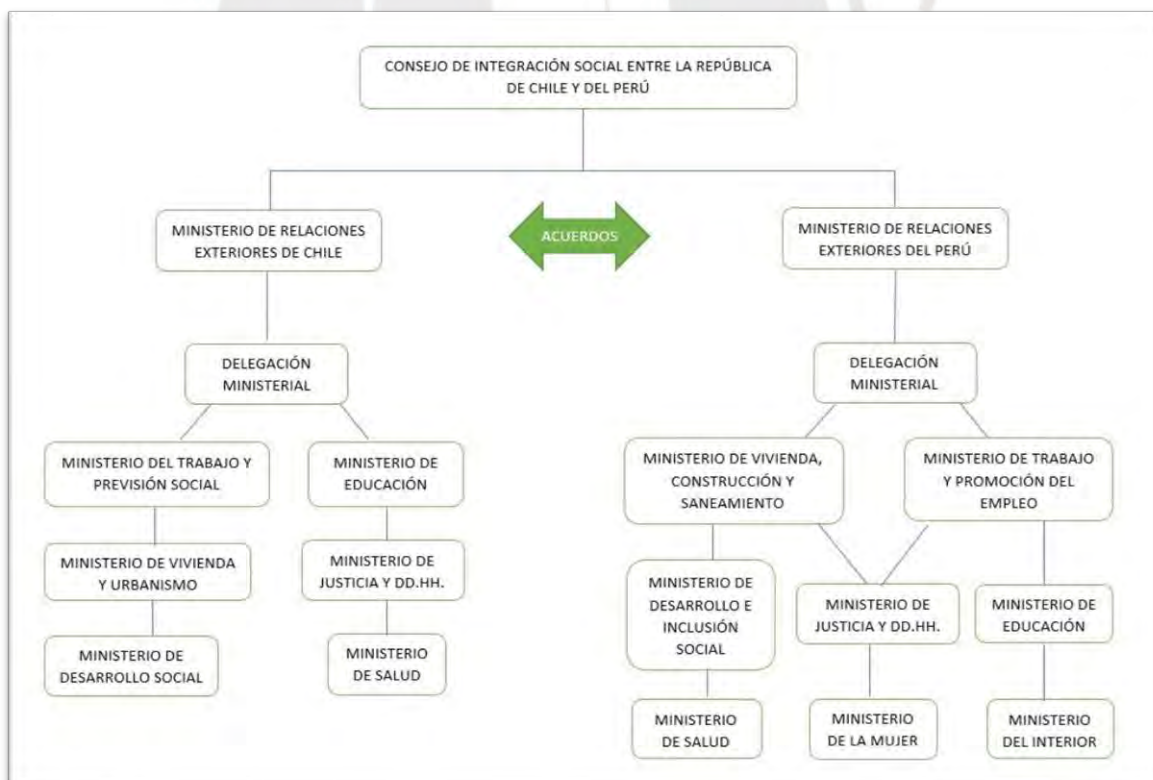
El Consejo de Integración Social (CIS) entre la República del Perú y la República de Chile es un espacio político al más alto nivel debido a que “marca un hito en la relación bilateral al reunir por primera vez a Ministros de Estado de ambos países vinculados al área social” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013).

Precisamente, la Declaración de la Primera Reunión Ministerial del CIS enfatiza que el propósito del espacio político responde en la generación de condiciones más aptas y propicias para la consolidación y profundización en el mediano y largo plazo de la relación bilateral en torno hacia el desarrollo, la cooperación e integración de ambos países y sociedades. Todo ello a partir de la estrategia del intercambio de experiencias y cooperación mutua en el ámbito de desarrollo e inclusión social que involucren la inclusión social, salud, educación, género, trabajo, seguridad social, poblaciones vulnerables, desarrollo institucional y asuntos migratorios. (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013).

Este encuentro bilateral marcó la primera vez en que los Ministros enfocados en el ámbito social, junto a sus delegaciones sectoriales, se reunían mutuamente en un mismo lugar; sin embargo, antes de la primera reunión ministerial efectuada los días 27 y 28 de mayo de 2013, se habían producido dos encuentros bajo la misma denominación en los años 2007 y 2012 en Lima y Santiago respectivamente. La diferencia de estos encuentros bilaterales con la primera reunión ministerial se explica en el sentido de que dichas reuniones fueron catalogadas como técnicas, pues en aquellas reuniones asistieron personal de bajo rango en los respectivos Ministerios y diversas áreas de trabajo (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2013).

Cabe mencionar que el rango de alto nivel en este espacio político se debe a la presencia de los Ministros de ambos Estados que ocupan, por el lado peruano, las carteras de Justicia, Interior, Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo e Inclusión Social, y de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La presencia de los Ministros por ambos países fue en total de 14 personas, de las cuales ocho representaron al Perú y seis fueron los homólogos chilenos que ocupan las mismas funciones en sus respectivos Ministerios. El encuentro bilateral se realizó el 28 de mayo de 2013 en el Palacio de la Moneda en Santiago, y contó con la presencia del mandatario chileno, Sebastián Piñera demostrando así el alto nivel que tiene este mecanismo bilateral (El Peruano, 2013). A continuación se puede apreciar en el Gráfico 4 los principales ministerios que participaron en la I Reunión Ministerial del CIS.

Gráfico 4: Estructura Organizativa del CIS



Fuente: Elaboración propia. Información consultada de El Peruano (2013).

El establecimiento de este espacio político al más alto nivel permitió que la relación bilateral comience a tomar nuevos caminos de cooperación tras el

arduo proceso de la demanda marítima por parte del Estado peruano en la Corte Internacional de Justicia, la cual deliberaría el fallo el año siguiente, y que comprometía a ambos países a respetar y adoptar la decisión del tribunal. La ex Canciller de la República, Ana María Sánchez de Ríos, reflexiona acerca de este gran avance en la relación bilateral:

Es verdad que llegó un momento en que había que levantar el nivel una vez que se diera el fallo. Nos hacía pensar que era importante tener un mecanismo bilateral al más alto nivel -un modelo cercano a un Gabinete Binacional-, y la ex Canciller Eda Rivas plantea la primera reunión del Consejo de Integración Social en el cual van los Ministros del área social a la reunión en Santiago. Se realiza una reunión interesante que es un poco exploratoria en el sentido de ser la primera reunión oficial cuyos objetivos eran encontrar canales no solo de comunicación, sino de trabajo en conjunto (A. Sánchez de Ríos, comunicación personal, 3 de diciembre de 2020).

Para reforzar esta cita, en una nota para la Agencia Andina (2013), la entonces Canciller Rivas enfatizó que este espacio político al nivel ministerial se empleó como muestra y ejemplo de un nivel óptimo de confianza en la búsqueda de la integración social, y cuyo funcionamiento sirve como antesala a la construcción y experiencia de un Gabinete Binacional en la que aún no se había efectuado. Todo ello conlleva a un largo proceso en el que los Estados demuestran una expresión de madurez y seriedad en la relación bilateral liderado por los mandatarios de ambos países.

La segunda edición de la reunión ministerial estuvo pactada para el primer semestre del 2015 según la I Declaración del CIS, y que se aplazó para diciembre de ese mismo año; sin embargo, después del fallo del diferendo marítimo a favor del Perú, la relación bilateral comenzaría a tener episodios de fragmentación a raíz del problema del triángulo terrestre y de la creación del distrito fronterizo de La Yarada – Los Palos (A. Sánchez de Ríos, comunicación personal, 3 de diciembre de 2020). Estos sucesos contribuyeron a que la relación se fragmente por las distintas posturas de ambas cancillerías lo cual significó que la reunión pactada se suspenda para arreglar las diferencias entre ambas partes.

La suspensión del segundo encuentro ministerial del CIS selló el cierre definitivo de este espacio político al más alto nivel a raíz de los episodios tensos y complicados de ambas cancillerías. La situación cambia para bien cuando se da el cambio de gobierno de Ollanta Humala a Pedro Pablo Kuczynski en el 2016. La sucesión presidencial en el lado peruano significó volver a retomar la agenda cooperativa gracias a los avances que producía la Alianza del Pacífico y se acordó en volver a retomar este espacio político, pero en forma de Gabinete Binacional con todos los ministerios y los mandatarios de ambos Estados (A. Sánchez, comunicación personal, 3 de diciembre de 2020).

#### 4.1.2. EL GABINETE BINACIONAL PERÚ – CHILE (2017 – 2019)

La relación bilateral durante los dos últimos años de gobierno de Humala no permitió que la cooperación siga prosperando tras el fallo de La Haya. El resultado se vio evidenciado con la suspensión del CIS, un mecanismo al más alto nivel que estaba dando a comenzar sus primeros pasos institucionales hacia la cooperación bilateral. Con el cambio de gobierno en el Perú, el 2016 con Pedro Pablo Kuczynski, la relación bilateral tomó nuevos aires de optimismo y se empezó a retomar las negociaciones bilaterales sobre distintos asuntos en la agenda, entre las cuales se encontraba retomar el CIS.

La intención de ambos Estados en reformular un espacio político al más alto nivel se concretó con la implementación de los Gabinetes Binacionales en la visita presidencial de Kuczynski a Chile en noviembre de 2016 en donde suscribieron, junto a su homóloga chilena, Michelle Bachelet, la Declaración Conjunta que expresa el deseo de ambos Estados en la reactivación de los diversos de cooperación y consulta, entre ellos el CIDF, que fueron suspendidas o no desarrolladas exhaustivamente por los últimos episodios en la relación bilateral tras el fallo de La Haya en 2014. La finalidad del encuentro bilateral en el 2016 marcó, entonces, un precedente para que el año siguiente se proceda a celebrar el I Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú – Chile, cuya agenda de trabajo se sustentó a partir de los acuerdos y avances conversados

por ambos mandatarios en la Declaración Conjunta (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2016).

Por lo tanto, el surgimiento del Gabinete Binacional se alimentó, primero, del cambio de gobierno peruano que posibilitó a que la tensión generada en los últimos dos años se alivie, y, luego, a partir de la breve experiencia generada por el CIS, la cual sirvió como un “Gabinete piloto” en el sentido de que su estructura era conformada por algunos Ministerios del vínculo social. De acuerdo con la canciller del Perú en esa época, Ana María Sánchez de Ríos (comunicación personal, 3 de diciembre de 2020), se tenía previsto, una vez solucionado los problemas entre ambas cancillerías luego del fallo hasta julio de 2016, la reanudación de la segunda edición del CIS, pero se decidió mutuamente que se implemente el Gabinete Binacional tomando como referencia algunas pautas marcadas del I CIS al momento de realizar la Declaración Presidencial en Santiago durante la visita oficial de Estado de Kuczynski en noviembre de 2016.

Estos encuentros binacionales reflejan el nivel óptimo y estable de las relaciones bilaterales por lo que este mecanismo funciona como un espacio ideal para fomentar y facilitar el diálogo entre las más altas autoridades estatales, y cuya agenda cuenta con diversas áreas de trabajo como el ámbito comercial, defensa, medioambiente, etc. La participación en este espacio bilateral, además, garantiza y compromete a diversos actores en generar acuerdos intersectoriales que buscan una mejor y efectiva cooperación. Esto es posible gracias a la gestión que realizan los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores quienes, a lo largo de un año, organizan dicho encuentro y reportan los resultados alcanzados a los respectivos presidentes en una declaración política suscrita por estos últimos en la cual incluye una lista de compromisos asumidos en distintos ejes de trabajo (León, 2018).

Lo último permite indagar a conocer más sobre la coordinación y el seguimiento de los acuerdos comprometidos en una Declaración del Gabinete Binacional. Es importante señalar que los puntos materializados en la Declaración Oficial del Gabinete Binacional son los temas más prioritarios y de



mayor relevancia en la agenda bilateral, pero los temas de fondo se debaten en los planes de acción que son, en el caso peruano-chileno, los cinco ejes de cooperación bilateral en donde se encuentra el desarrollo y la integración fronteriza. La importancia de los planes de acción del Gabinete Binacional se justifica en brindar un orden prioritario para que los ejes temáticos sean observados y concentrados bajo sus propias dinámicas lo que genera facilidad del seguimiento de los acuerdos ni una duplicidad de las entidades encargadas al momento de participar en las reuniones.

De acuerdo con información consultada con un funcionario de la Embajada del Perú en Chile (comunicación personal, 7 de diciembre de 2020), la dinámica del Gabinete Binacional en materia del seguimiento de los acuerdos consiste en una serie de reuniones, entre dos a tres reuniones por videoconferencia, donde se reúnan diversos actores o entidades responsables por ejes de la agenda. Dentro de cada eje temático de la agenda se cuenta con un coordinador a nivel de ambas cancillerías que viene a ser una Dirección especializada dentro de la cancillería, el cual tiene como fin articular y evaluar los acuerdos entre las entidades participantes como los ministerios.

Este proceso a nivel sectorial es complementado, en paralelo, con la reunión de la coordinación general entre las Direcciones de América del Sur de ambas cancillerías que observan y verifican el lado político de la relación bilateral con el fin de realizar una evaluación general de todo de lo que se había hecho en base a los reportes brindados por los ejes temáticos facilitados por los coordinadores de dicho ámbito lo cual consumía un porcentaje importante del trabajo del día a día de las direcciones encargadas de estos temas (Embajada de Perú en Chile, comunicación personal, 7 de diciembre de 2020). Asimismo, ambos países acordaron en la constitución de un Consejo Bilateral de Prospectiva la cual proporciona e informa a ambos Estados la toma de decisiones respecto a los desafíos mutuos para así fortificar la integración y cooperación bilateral que va a permitir llevar la relación bilateral no solamente a los temas de la actualidad, es decir, cuáles son los principales temas que Perú y

Chile tienen que trabajar pensando en el largo plazo como la integración fronteriza (Escaffi, 2020, p. 25).

La primera edición del Gabinete Binacional Perú – Chile se celebró el 7 de julio de 2017 en la ciudad de Lima, evento acordado entre los mandatarios Pedro Pablo Kuczynski y Michelle Bachelet en la Declaración de Santiago entre los días 28 y 30 de noviembre de 2016. Dicho encuentro bilateral fue un primer paso para que la relación comience a involucrarse más en la integración peruano-chilena como en el fortalecimiento de la cooperación en múltiples temas que comparten los mismos intereses que serán realizados y alcanzados en el I Gabinete Binacional.

La magnitud de la realización del Gabinete Binacional marca un acontecimiento histórico y fundamental para ambos países como bien lo señalaban los cancilleres Luna y Muñoz, en el artículo escrito por ambos y publicado en *El Comercio* y *El Mercurio*, el Gabinete Binacional “es un hito político que marca el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral” (Luna & Muñoz, 2017). Asimismo, el uso de los Gabinetes Binacionales es una estrategia diplomática que ha empleado la Cancillería peruana como un medio decisivo para la toma de decisiones al más alto nivel con el énfasis puesto en la necesidad de agilizar y profundizar las relaciones bilaterales que pueden ser perjudicadas por las trabas burocráticas y así permitir una relación moderna que beneficie a la población de ambas partes. La instalación de este mecanismo político permite delimitar la realización de acciones concretas en materia de políticas públicas en la zona fronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017).

Como se mencionó anteriormente, la agenda y estructura de trabajo del Gabinete Binacional se divide en cinco grandes ejes temáticos: 1) asuntos sociales y cultura para la integración; 2) seguridad y defensa; 3) comercio exterior, inversiones, turismo, y cooperación en ciencia y tecnología; 4) medio ambiente, desarrollo sostenible, asuntos energéticos y mineros; 5) desarrollo e integración fronteriza y asuntos de infraestructura (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019). Esta planificación del trabajo conjunto va de la línea

de una nueva etapa en la relación bilateral, según el canciller chileno Heraldo Muñoz, a la cual se le denomina una “visión de futuro” previo a la celebración del I Gabinete Binacional. Al final del encuentro bilateral, se decidió suscribir al menos diez acuerdos bilaterales en los ámbitos de salud, justicia, gestión de riesgos ante desastre, desarrollo fronterizo, entre otros, y que “facilita la integración entre ambos pueblos y refleja la densidad e interdependencia que han alcanzado los lazos económicos, políticos, sociales y culturales” (Agencia Andina, 2017).

Si bien estos encuentros son caracterizados por la presencia y participación de los actores estatales del más alto nivel en el Perú y Chile, el encuentro binacional permite, asimismo, la inclusión de los miembros o actores estratégicos de la sociedad civil ya sea recogiendo sus demandas o participando de la dinámica en espacios informales (O. Vidarte, comunicación personal, 27 de noviembre de 2020). Su importancia permite en el establecimiento de un foro de diálogo entre la sociedad civil y las instancias gubernamentales de ambos países para la promoción de una agenda común e inclusiva que no solo se limite en aspectos estatales y burocráticos. Entre la participación de estos grupos de la sociedad civil, el Consejo Empresarial Chileno Peruano ha suscitado un mayor interés en ambos mandatarios tras la propuesta de una integración económica-comercial en la frontera de Tacna y Arica (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2016).

De igual manera, el establecimiento del mecanismo bilateral sirve como un espacio amplio para el seguimiento de los organismos multilaterales que ambos países pertenecen como la Alianza del Pacífico o el Foro Económico de la APEC, así como otros temas que involucran la situación regional (la situación en Venezuela) y mundial (como la suscripción de acuerdos multilaterales en materias de derechos humanos y la ejecución de las pautas de la Agenda 2030).

En términos cuantitativos, el grado de acuerdos cumplidos en esta instancia política se puede resaltar en la Declaración de Santiago para el II Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional:

Resaltaron el alto grado de cumplimiento de los 121 compromisos acordados en el I Gabinete Binacional, realizado en Lima, el 7 de julio de 2017, que alcanzó el 90,9%, mientras que el resto se encuentra en desarrollo, abarcando todos los temas de la amplia y rica agenda común, fortaleciendo la confianza recíproca y el desarrollo de acciones a fin de consolidar una cultura para la integración, que incluya a la sociedad civil (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018).

Los indicadores de desempeño en el I Gabinete Binacional siguieron continuando con los resultados del II Gabinete Binacional en la Declaración de Paracas el 2019:

Destacaron el alto grado de cumplimiento de los 163 compromisos acordados en el II Gabinete Binacional, realizado en Santiago, el 26 y 27 de noviembre de 2018, que alcanzó el 90%, mientras que el resto se encuentra en desarrollo, abarcando todos los ámbitos de la agenda bilateral (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019).

#### 4.2. LA INCLUSIÓN DE LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN LA AGENDA DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO (2013 – 2019)

El vínculo entre los espacios políticos al más alto nivel en relación al CIDF se manifiesta a partir de las áreas de trabajo en donde ambos mecanismos orientan su enfoque en el aspecto fronterizo de la relación bilateral. Por parte del CIDF, no es secreto que su enfoque principal es la integración fronteriza, y, por parte de los espacios políticos al más alto nivel, en especial el Gabinete Binacional, brinda un mecanismo constituido por los actores al más alto nivel para desarrollar varios temas de la agenda bilateral, entre ellos el eje fronterizo. Ello se puede apreciar a través de las Declaraciones Conjuntas suscritas por los presidentes en el Gabinete Binacional y de las cancillerías y respectivos ministerios en la I Declaración del CIS. En ese sentido, ambos mecanismos presentan un grado de importancia en los acuerdos que se llegan a implementar en el CIDF, lo cual implica que los procedimientos de la toma de decisiones sean más rápidas, cortas y efectivas adoptando por lo menos dos acuerdos debatidos y alcanzados en el foro bilateral para que luego sea examinada en los espacios políticos al más alto nivel y se eleve a un Decreto Presidencial o Ministerial (J.

Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019). Esta sección permite conocer a detalle los acuerdos implementados en el CIDF que fueron elevados a instancias al más alto nivel en la relación bilateral a través del CIS y el Gabinete Binacional.

A pesar de contar con una única reunión ministerial en el 2013, el impacto que ha tenido el CIS sobre el CIDF es útil de resaltar puesto que no solo los temas de fondo en dicha reunión se centraron en la integración social entre ambos países lo cual tiene un vínculo estrecho con el CIDF al momento de integrar la frontera, sino que sirvió como una “prueba piloto” a partir de dos estrategias: por un lado, los temas acordados del CIDF se discuten y deliberan en el CIS, y, por otro lado, la adopción de algunos acuerdos del CIS en el marco del CIDF lo cual permite complementar y mejorar los acuerdos iniciales de dicha instancia bilateral fronteriza.

En general, el aporte de los mecanismos al más alto nivel se puede ver reflejado en las tres comisiones principales que conforman el CIDF, con mayor énfasis en la Comisión de Integración, siendo la comisión que cuenta con más subcomisiones en el foro bilateral, y, en la Comisión de Facilitación Fronteriza, la cual cuenta con el Control Integrado que fue ejecutado en el I Gabinete Binacional. En las siguientes líneas, se hará un recuento de los principales logros y cómo se dio el proceso para su realización.

En el acta final del II Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo celebrado en Tacna en octubre de 2013, se aprecia la inclusión del CIS en la agenda fronteriza del mecanismo bilateral. Como el CIS se enfoca en el plano social de la relación bilateral a través del intercambio de experiencias entre ambos países, los acuerdos bilaterales en el CIDF, que fueron observados y analizados en el CIS, se materializaban en la Comisión de Integración. Uno de los acuerdos bilaterales con mayor importancia fue en los asuntos de derechos laborales en la región transfronteriza, en el área de capacitación y certificación de competencias laborales en la cual ambas partes acordaron lo siguiente:



Formación de un grupo de trabajo, considerando los puntos focales del Consejo de Integración Social, con miras a una homologación de perfiles ocupacionales y de estandarización de procesos de certificación de competencias laborales (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2013).

Asimismo, la aplicación e iniciativas que se discuten en el CIS también son trasladados en las reuniones del CIDF. Si bien no es un acuerdo que haya nacido en las reuniones ministeriales del CIS, la continuación y aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y del Perú, suscrito en agosto de 2002, es uno de los pilares fundamentales en la Subcomisión de Desarrollo Social y Género del CIDF que provee que aquellas “personas que hayan trabajado en alguno de los dos países y cotizado en el respectivo sistema de seguridad social, pueden solicitar pensiones de vejez o invalidez y, en caso de fallecimiento, sus familiares pueden solicitar pensiones de sobrevivencia” (Superintendencia de Pensiones de Chile, s. f.).

Otro aspecto que más se ha avanzado es en la salud fronteriza. En la primera reunión del CIS, se abordaron y analizaron temas que involucran una mayor atención recíproca de urgencias y emergencias en la zona fronteriza a través de la propuesta de un convenio de cooperación y asistencia técnica entre el Ministerio de Salud del Perú y Chile (Ministerio de Salud del Perú, 2013).

La evaluación general de los acuerdos adoptados del I CIS en la II Edición del CIDF fue una experiencia notable para que el mecanismo logre tener una nueva dinámica que permita maximizar los acuerdos a un nivel ministerial. La estrategia adoptada en dicha ocasión fue una adopción de los acuerdos y trabajos ministeriales en la agenda del CIDF; es decir, no fue una elevación de los acuerdos propios del CIDF a dichas instancias. Esta última estrategia fue consultada y deliberada en la IV Reunión del CIDF llevada a cabo el 29 y 30 de septiembre en Tacna en 2015. En dicha instancia, la Coordinación General decidió adoptar e incorporar los acuerdos deliberados y alcanzados generados en el marco de la segunda edición de la reunión de ministros del CIS a fines de año. La intención de ambas partes se puede detallar en la siguiente cita textual del Acta Final del IV CIDF:

Se acordó elevar a consideración de las autoridades peruanas y chilenas que participan del Consejo de Integración Social (CIS) los acuerdos y recomendaciones adoptados en el presente CIDF. Ello permitirá que los mismos alimenten la agenda del CIS en lo que resulte pertinente y favorecerá la adopción de las decisiones que pudieran ser necesarias a nivel de los Ministros. Asimismo, el CIDF mantendrá un atento seguimiento acerca de las decisiones que adopte el CIS y que se vincule a la agenda del CIDF (Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile, 2015).

No obstante, la segunda edición de la reunión ministerial del CIS no se pudo realizar por las razones mencionadas a inicios del capítulo, y se replicó esta estrategia para el Gabinete Binacional dos años más tarde. A diferencia de la primera reunión ministerial del CIS, la intención para dicha reunión consistía en la elevación de los acuerdos realizados en el CIDF para que sean implementados a corto y mediano plazo tras ser conversada y respaldada por los Ministros de ambos países para la total garantía y confianza de su realización. En el 2013, la primera reunión ministerial del CIS se decidió en el seguimiento y reforzamiento de algunos temas sectoriales que ya contaba con un trabajo realizado y que se incluyeron, o ya estaban incluidos, en la temática del CIDF.

La estrategia prevista para adoptarse en la II reunión ministerial del CIS fue aplicado para el Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional Perú – Chile lo cual resultó en un acierto positivo para que el desarrollo e integración fronteriza se consolide en un principal mecanismo de cooperación bilateral. Una primera aproximación para observar este cambio se reflejó en el reconocimiento del CIDF por parte de las autoridades centrales al más alto nivel. Precisamente, se pudo hacer un reconocimiento del rol que cumple el Consejo Binacional de la Juventud al no ser solamente entes articuladores de la región transfronteriza, sino de la relación bilateral. Esto es matizado, por ejemplo, tras los sucesos ocurridos después del fallo de la CIJ en el diferendo marítimo. Dicho evento significó que el fallo favorable al Perú no sea visto de manera conflictiva por los ciudadanos tacneños que pudo condicionar la relación con Arica, más bien sucede lo contrario puesto que tienen como objetivo fundamental la reconciliación y la costumbre de buenas prácticas en ambos lados en formas de voluntariado en

temas educativos, de salud y medioambiente, entre otras más (Riquelme, 2020, p. 48).

Dicha actividad fue llevada hasta las cúpulas más altas de representación en ambos países como el II Gabinete Binacional Chile-Perú, allí los presidentes de ambos Estados destacaron su importante función dentro de la Subcomisión del Voluntariado Juvenil del CIDF. Resaltaron y reconocieron sus avances en materia de salud, protección de los derechos de las mujeres, niños y adolescentes, innovación transfronteriza y transporte en una organización transversal y capaz para llevar adelante la relación bilateral (Riquelme, 2019, p. 49; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2018).

Al ser un espacio al más alto nivel en donde se denota el compromiso de ambas partes, la coordinación y seguimiento de los acuerdos celebrados en este espacio radica en responsabilidad de ambas cancillerías de acuerdo a los planes de acción. Por ejemplo, en el eje fronterizo, el I Gabinete Binacional es recordado por la implementación del Control Integrado de los Complejos Fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta, un proyecto que nació en el CIDF, cuya ejecución se realizó en agosto de 2017. Entre otros acuerdos notables se pueden apreciar la ejecución de proyectos de cooperación en epidemiología de campo y el fomento de la promoción de la salud en la frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2017); la formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Salud en Frontera Perú – Chile 2020 – 2024, lo que permitirá a los equipos de Salud de las regiones de Arica y Tacna disponer de un instrumento de planificación a largo plazo para programar año tras año, contribuyendo de esta forma a la sostenibilidad de las acciones de cooperación técnica conjuntas y coordinadas (Ministerio de Relaciones Exteriores del 2018); la formulación y los avances de un Plan de Cooperación para la Innovación Transfronteriza Tacna-Arica que tiene como fin el desarrollo económico, productivo, social y tecnológico de los actores locales (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019); entre otros más.

A manera de conclusión de este capítulo, se va a precisar a través del institucionalismo neoliberal cómo converge el CIDF con los espacios políticos al más alto nivel en torno a los objetivos principales de la gestión e integración fronteriza del Perú y Chile.

Es importante aclarar que el CIDF no está sujeto por el reglamento y/o la dinámica del Gabinete Binacional. En primer lugar, el CIDF es un mecanismo institucional autónomo que parte por su reglamento y sus funciones descritas en el capítulo anterior. Este aspecto es fundamental al momento de clasificar si cumple con los requisitos de ser un mecanismo institucional, puesto que a partir de que las reglas y normas del CIDF estén materializadas en su reglamento permite elaborar una hoja de ruta clara para que la dinámica sea respetada por mutuo acuerdo.

Si bien la Coordinación General ha empleado la decisión de adoptar e incluir los acuerdos del CIDF al Gabinete Binacional, tanto las comisiones y subcomisiones del CIDF logran determinar el proceso de la cooperación a partir de las problemáticas e intereses que nacen a partir de la situación local fronteriza; es decir, siguiendo bajo la lógica del sentido de comunidad por parte de Keohane (1993), las subcomisiones del CIDF cuentan con una mayor aproximación y complementariedad al momento de detallar y ultimar acuerdos sobre una política fronteriza. Esto se explica mediante la conformación de los actores subestatales y algunos actores estatales de menor alcance en las subcomisiones específicas. Si bien el diálogo entre los actores subestatales con los estatales, principalmente aquellos de mayor nivel como las cancillerías, se da en este espacio bilateral, lo que predomina es el alcance que tiene que concretar las ambas partes en las diecisiete subcomisiones dado que tienen una mayor percepción de lo que sucede en dicho territorio.

En el siguiente subcapítulo se aplicará en el análisis el marco teórico del modelo burocrático al momento de examinar los resultados que ha producido esta inclusión a los espacios políticos al más alto nivel.

#### 4.3. RESULTADOS DE LA INCLUSIÓN DE LOS ESPACIOS POLÍTICOS AL MÁS ALTO NIVEL EN EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO (2017 – 2019)

Para esta sección, el objetivo principal es responder la pregunta central de la investigación y analizar el impacto de los espacios políticos al más alto nivel, en especial el Gabinete Binacional, en el CIDF. En otras palabras, los resultados principales de esta inclusión son tres: el reordenamiento del CIDF, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y un mayor grado de cumplimiento en los acuerdos discutidos en el CIDF. Todo ello responde a que el CIDF se ha elevado en la agenda bilateral a raíz de las reuniones sólidas y duraderas del Gabinete Binacional desde su primera edición en el 2017 hasta el 2019, como también de la primera reunión del CIS que sirvió como base para que el producto final del Gabinete Binacional tenga mayor sentido y forma.

La experiencia ganada del CIS ha sido de vital importancia para adoptar la estrategia de elevar los acuerdos al más alto nivel en el mecanismo del Gabinete Binacional en el cual los Presidentes y Ministros de Estado concuerdan una serie de lineamientos y decisiones que generan que algunos acuerdos del CIDF tengan un nivel presidencial y ministerial lo cual evidencia una mayor relevancia para su cumplimiento.

##### 4.3.1. REORDENAMIENTO DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

Un primer resultado de la inclusión de los espacios políticos al más alto nivel en el CIDF se observa a partir del reordenamiento del mecanismo bilateral fronterizo. Como se ha mencionado en líneas anteriores, la utilización del Gabinete Binacional en el marco del CIDF sirve para elevar algunos acuerdos del CIDF, que son los más trascendentes, para una decisión política del más alto nivel. Esto produjo que en la reunión del CIDF, previo al I Gabinete Binacional, la Coordinación General solicitó a las diferentes subcomisiones que hagan saber



los acuerdos más importantes y valiosos de las diversas áreas de trabajo (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

El reordenamiento implica un mejor criterio de selección en los acuerdos bilaterales en materia de integración y desarrollo fronterizo. Siguiendo con el Embajador Del Campo, él afirma que la inclusión del CIDF en el Gabinete Binacional ha mejorado el rendimiento y ha permitido que el CIDF logre visualizar y agendar un orden recto y estable en su funcionamiento:

El problema radica en que si no se le da un seguimiento o cumplimiento queda en un acto demagógico. Queremos que acoten los acuerdos y sean productos de calidad, y que de cada grupo que se haya escogido, elevar de uno a dos acuerdos al nivel de Gabinete Binacional. La estrategia radica en ser más eficientes y de acuerdo a lo que realmente puedes cumplir. (...) Esto demuestra el interés y prioridad del acuerdo que ha sido elevado a instancias del Gabinete Binacional en la cual se evidenció un mandato presidencial (Decreto Supremo) que es aprobado para fin de año (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2020).

Adicionalmente, una gran parte de ese logro proviene de la medida adoptada en el CIDF de tomar como referencia los acuerdos establecidos y delineados en el CIS en el marco del CIDF como se ha mencionado en la sección anterior de este capítulo, lo cual ha permitido que el CIDF adopte una nueva metodología para aproximar los acuerdos fronterizos, que en los últimos años no han sido profundizados, y obtengan un carácter más prioritario dentro de la agenda bilateral.

No solo la dinámica del Gabinete Binacional ha impactado en la toma de decisiones sobre qué acuerdos decidir elevarlo a una instancia al más alto nivel. En otras palabras, la realización de las reuniones anuales del CIDF, al igual con las reuniones de Medio Término, se llevarían antes de realizarse el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional como antesala para el debate y la deliberación de acuerdos a implementar en el marco de este espacio político al más alto nivel. Esto inicia en el 2018 con los resultados favorables del I Gabinete Binacional en julio de 2017 y con el VI Reunión del CIDF en septiembre del mismo año en donde la Coordinación General decidió en implementar este cambio logístico; por ello, era entendible observar que las reuniones anuales del

CIDF, ocasionalmente realizadas entre octubre y noviembre desde el 2012, se adopte en los primeros meses del segundo semestre con la finalidad de tener los acuerdos alcanzados y seleccionar los más importantes para que en el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional se observen con mayor profundidad.

El Gabinete Binacional al ser un mecanismo al más alto nivel implica la presencia de actores principales e importantes en la participación de la dinámica del CIDF. Tradicionalmente, las delegaciones de ambos países eran comandadas por los Directores de Frontera, pero el cambio se da con la inclusión de otros actores de Cancillería como los Embajadores de Perú y Chile en ambos países y las Direcciones de América del Sur lo cual es importante de destacar puesto que son los coordinadores del Gabinete Binacional cuya función es, desde el lado político, encargarse de brindar los reportes y avances de los ejes temáticos del espacio político al más alto nivel (Embajada de Perú en Chile, comunicación personal, 7 de diciembre de 2020).

No obstante, esto se evidencia en el plano del Gobierno Central, pero en el caso de los Gobiernos Regionales, con mayor énfasis en el Gobierno Regional de Tacna, la situación aún es desafiante. Este problema lo evidencia el Embajador Del Campo al momento de explicar la falta de interés de las autoridades tacneñas en participar en este foro bilateral.

Los anteriores Gobiernos Regionales de Tacna (GRT), por lo general, están involucrados en el ámbito protocolar de las reuniones tanto en la inauguración y la clausura; no obstante, como la entidad regional propiamente dicha no se ha apreciado un total involucramiento directo. Por ejemplo, cuando se realizó la inauguración del vigésimo aniversario del Comité, el GRT fue renuente a participar en el evento y no se contó con la presencia del Gobernador ni Vicegobernador, pero sí con la participación del Gerente de Desarrollo Regional. ¿A qué se explica ello? La preocupación era por una vinculación con el lado boliviano, lo cual respondía a una decisión más política puesto que el GRT era más afín a Bolivia (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

Esta reflexión, por lo tanto, da a entender que aún el proceso está en camino para un mayor involucramiento en el CIDF, y cuyo relacionamiento con los resultados del Gabinete Binacional puede determinar un papel importante

que revitalice la posición del CIDF como un mecanismo eficiente y constante. Desde la perspectiva teórica del neoliberalismo institucional, el Gabinete Binacional cuenta con una gran parte de los elementos constitutivos del CIDF; sin embargo, la diferencia radica en que es el principal mecanismo institucional de la relación bilateral gracias al nivel que aporta los principales actores estatales. Sin lugar a dudas, para que este mecanismo bilateral sea persistente se debe en gran parte a la mutua confianza que ambos países han demostrado en los últimos años luego de un periodo de cierta distensión. Como lo señalaba Keohane (2001), las instituciones moldean el comportamiento de los Estados con el fin de que la cooperación sea duradera y próspera, y, además de contar con una agenda bilateral muy enfocada en el aspecto limítrofe, se ha dejado de lado algunos temas secundarios como el desarrollo e integración fronteriza.

#### 4.3.2. EL FORTALECIMIENTO ENTRE LOS ACTORES ESTATALES EN LA RELACIÓN BILATERAL

No solamente los resultados de la inclusión del CIDF en los espacios políticos al más alto nivel implicó un reordenamiento del mecanismo fronterizo, sino también tuvo un impacto notorio en los actores estatales que resguardan los temas fronterizos en la agenda bilateral. Por fortalecimiento se hace referencia al constante trabajo que elaboran tanto en la Coordinación General del CIDF (se ha percibido una mayor sinergia entre los directores de las direcciones de frontera de ambas cancillerías) como de los actores estatales que operan en los complejos fronterizos de Santa Rosa y Chacalluta gracias a la implementación del Control Integrado. Las reuniones y capacitaciones que se producen entre ambas partes se ha dado de manera continua y efectiva que aprovechan el CIDF como un espacio concreto en donde se delibera los resultados de ambas partes lo cual ahorra tiempo y esfuerzo para alcanzar un acuerdo.

Para entender cómo los actores, específicamente en aquellos que operan en la frontera, cuentan con un mayor relacionamiento al momento de trabajar bilateralmente se debe a la implementación del Control Integrado en agosto de

2017 como decreto presidencial en el I Gabinete Binacional (Declaración de Lima, 2017).

Según el Convenio “Acuerdo Marco para la implementación de sistemas de Control Integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre Perú y Chile”, los Centros de Control Integrado en Frontera, las cuales comprenden los complejos fronterizos de Santa Rosa en Tacna y Chacalluta en Arica y Parinacota, son aquellas “instalaciones físicas ubicadas en el área de control integrado del país sede, emplazada en una zona debidamente delimitada y cercada, en la cual se realiza, la acción de control de salida del país limítrofe y la acción de control de ingreso del país sede, sobre la base del respeto de la jurisdicción de ambas partes” (El Peruano, 2014).

Antes de que el Control Integrado se implemente, el proceso para realizar el ingreso y salida de los complejos fronterizos era muy complicado dado que se tenía que hacer un trámite de salida del país de la cabecera peruana y luego un segundo trámite en la segunda cabecera para ingresar a territorio chileno, por ejemplo, y donde tenías que cumplir varios requisitos que supervisaba Migraciones, Aduanas y SENASA. Una vez implementado el Control Integrado, la situación es completamente distinto. Por ejemplo, si se quiere ir de Tacna a Arica ya no tienes que detenerte en la cabecera peruana, lo pasas sin ningún problema y llegas a la cabecera chilena en Chacalluta en donde tienes a funcionarios de ambos países que básicamente en una misma caseta te sellan la autorización de salida y entrada. Bajo el mismo procedimiento Migraciones Perú te sella la salida y PDI te sella la entrada (P. Pisfil, comunicación personal, 14 de enero de 2020).

La importancia y justificación que radica este proyecto es vital para una frontera que además de contar con una dinámica compleja entre sus regiones adyacentes, presenta el mayor flujo migratorio de vía terrestre tanto en el Perú y Chile, y que presenta entre un promedio de 5 a 7 millones de personas que ingresan y salen la frontera anualmente y cerca de 1 millón de vehículos desde el 2016 hasta el 2019 (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de



2019). Según Percy Pisfil (comunicación personal, 14 de enero de 2020), Jefe Zonal de Migraciones Tacna, el Control Integrado se compone en dos etapas de funcionamiento: la primera es conformada por viajeros, turistas y medios de transportes, y la segunda consiste en el transporte de cargas y bienes. Todo ello ha logrado disminuir a la mitad el tiempo de paso fronterizo: antes del 2017, el tiempo para cruzar la frontera demoraba entre tres a cuatro horas en temporada alta, entre finales de noviembre hasta marzo y con un gran número de visitantes chilenos y extranjeros. Ahora el tiempo, en dicha temporada, suele demorar entre 35 a 40 minutos, y, en temporada baja, el tiempo se redondea alrededor de 20 minutos (M. Yengle, comunicación personal, 13 de enero de 2020).

La implementación del Control Integrado no fue un proyecto sencillo que tardó dos o tres años de planificación para su cumplimiento. El Control Integrado estuvo en la agenda del CIDF desde su etapa institucional como Comité de Frontera con la creación de un Grupo de Trabajo Binacional encargado de estudiar un futuro acuerdo para establecer un control integrado en el paso de frontera Concordia, entre los Complejos Fronterizos de Santa Rosa en Perú y Chacalluta en Chile, durante la V Reunión del Comité de Frontera Perú-Chile en 2004 (El Peruano, 2014). Las razones por las cuales se llegó a tardar y complicar la ejecución de este proyecto se pueden explicar debido a la falta de confianza entre las instituciones peruanas y chilenas para realizar este proyecto:

Las entidades encargadas y ejecutores, SUNAT y Adunas Chile, eran muy recelosas de ceder sus funciones, les costaba hacer ese cambio de chip, y había una serie de cuestiones normativas, técnicas y logísticas que hacer: por ejemplo, una de las cosas que más se demoró fue en hacer un cable de red (fibra óptica) que tenía que ir de un centro al otro para poder transmitir la información de manera automática entre los dos países. Esa operación lo tenía que construir SUNAT al ser la entidad ejecutora, y por una serie de cosas demoraron un par de años en aprobar el presupuesto, en realizar el expediente técnico, entre otros más. Pero, justamente cuando el Control Integrado forma parte de una Declaración Presidencial y del Gabinete Binacional, las entidades que ralentizaban el cumplimiento del acuerdo se pusieron las pilas porque viene desde arriba la orden (Embajada del Perú en Chile, comunicación personal, 7 de diciembre de 2020).



Por ende, se puede afirmar que mucho de los avances o acuerdos bilaterales en el CIDF no se llegaron a realizarse efectivamente debido a las constantes idas y vueltas entre los actores estatales en las reuniones bilaterales. Esta experiencia lo puede afirmar Miguel Ángel Yengle, Intendente de Aduanas Tacna, al momento de reunirse con los chilenos que parte, primeramente, desde la manera en cómo los actores peruanos tienen que reunirse para definir un punto de vista único y que no comprometa en las negociaciones con Chile:

Esta estrategia consistía en una primera reunión entre todos los actores locales peruanos (Aduanas, Migraciones, SENASA y la PNP), en donde nos sacábamos de todo, para trabajar y armonizar una propuesta única (sobre qué era lo realmente que queríamos) con la coordinación y articulación de la Cancillería peruana para que luego se negocie y llegar a un acuerdo con los chilenos. Existen reuniones mensuales a partir del Comité de Coordinación Bilateral (CCB), ente que administra el Control Integrado. Al mismo tiempo, un día antes de las reuniones del CCB, la Oficina Desconcentrada de Tacna del Ministerio de Relaciones Exteriores organiza una reunión previa entre los actores internos para proponer la agenda de trabajo en la CCB, y donde se discuten temas netamente íntimos por el lado peruano. Salimos con una sola idea para que al día siguiente en las conversaciones con el lado chileno (M. Yengle, comunicación personal, 13 de enero de 2020).

Entonces, es posible afirmar que las posiciones, desde la perspectiva peruana, al momento de tomar una decisión pasaba por una serie de agendas y puntos de vista distinto que entraban en conflicto al momento de iniciar un compromiso bilateral. La orden presidencial, desde arriba, para la conclusión del Control Integrado permitió que las reuniones cuenten con una nueva dinámica y se deje de lado la falta de confianza e incomodidades por las discrepancias y choque de ideas.

Como se dijo en la inauguración del Gabinete Binacional, este hecho marca un nuevo comienzo en las relaciones bilaterales que se refuerzan a partir del buen entendimiento y cordialidad entre los actores bilaterales. Este resultado contiene un efecto positivo en el CIDF y el Control Integrado dado que el intercambio de información y base de datos de los registros peruanos y chilenos, por lo tanto, significó un fortalecimiento de la relación bilateral en el sentido que demuestra un alto nivel de confianza en donde un peruano está manejando una

base de datos chilenas, y viceversa, para el proceso de verificación y admisión cuando un visitante desee ingresar o salir de uno de los países.

Estas reuniones no solamente se dan en un plano formal o burocrático, sino también de manera informal y fuera de las reuniones fijadas o acordadas lo cual generaba que la comunicación sea fluida y estable. Cabe resaltar que las reuniones entre los actores bilaterales de frontera se realizan mensualmente en el marco del Comité de Coordinación Bilateral del Control Integrado y donde se reportan los avances a las demás subcomisiones y Coordinación General sobre los puntos destacados. Las reuniones informales es un medio en el cual antes era impensado que se realizarían debido a que no se tenía la confianza necesaria entre ambas partes para realizarse tal como lo manifiesta Percy Pisfil (comunicación personal, 14 de enero de 2020), la coordinación estable y estrecha entre las autoridades estatales que operan el Control Integrado (SUNAT, Aduanas Chile, Migraciones Perú y la Policía de Investigaciones de Chile) es notoria y no se observaba anteriormente dado que el intercambio de base de datos y los sistemas informativos era arriesgado y complicado por el periodo de tensión entre ambas Cancillerías.

De igual manera, anteriormente, el proceso para realizar una solicitud formal o de oficio sobre los complejos fronterizos era muy burocrático y lento lo cual demoraba los acuerdos en la Comisión de Facilitación Fronteriza del CIDF, por ejemplo, como lo indica el Jefe de la Jefatura Zonal de Migraciones Tacna, Percy Pisfil:

Tanto es la confianza que generó Migraciones Perú con PDI que hasta por medio de un mensaje de WhatsApp se hacían muchos acuerdos mutuos y conversaciones. La comunicación es fluida, cuando pasa algo se consulta y se soluciona entre ambas partes (nos encontramos en Santa Rosa o en Chacalluta), y no solamente se coordinaban entre esas instancias, sino también con los delegados peruanos y chilenos del Control Integrado (P. Pisfil, comunicación personal, 14 de enero de 2020).

De igual manera, la relación entre los Directores de Frontera de ambos países es muy buena y se denota una confianza tremenda al momento de hacer el seguimiento de los acuerdos en la Reunión de Término Medio en donde

reciben también la participación de diversas instituciones y de altos funcionarios lo cual demuestra el nivel de cordialidad, complementación y de objetivos comunes se muestra muy fuerte en el camino de la integración fronteriza (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

Lo último permite hacer un hincapié acerca del modelo burocrático en el proceso de toma de decisiones. Como se ha mencionado anteriormente, uno de los problemas que limitaba el avance en el cumplimiento de los acuerdos era a partir de un problema burocrático o al hecho de que no hubo claridad y transparencia al momento del diálogo bilateral. El modelo burocrático, siguiendo las pautas teóricas de Allison (1988), se sintetiza a partir del involucramiento de los actores principales en la toma de decisión, en conjunto con los demás actores, para lograr un resultado mutuo y conciso acerca de una política exterior. Es factible el hecho que dentro de un Estado existen muchos intereses y preferencias sobre un tema en particular, y eso pasó principalmente con la implementación del Control Integrado que tardó muchos años en concretarse hasta la declaración presidencial de ambos presidentes para que sea implementada en el mismo año del I Gabinete Binacional. La orden producida desde arriba permitió acelerar el proceso que había demorado por varios años, y se aprovechó el espacio político al más alto nivel en donde la unidad de los actores peruanos y chilenos permitió agilizar las negociaciones. Por lo tanto, lo que faltaba en la implementación del Control Integrado era la decisión de ejecutar en marcha esta iniciativa, y se aprovechó las ediciones pasadas para obtener información sobre las ambas partes como modelos de prueba para su posible ejecución. Estos dos aspectos determinaron también un peso especial al momento de dar la orden presidencial dado que ya se tenía algo previsto y avanzado en las anteriores ediciones del CIDF. En síntesis, al ser un canal de acción (el Gabinete Binacional) ha permitido que las partes con posiciones diferentes (ya sea entre los actores de los mismos Estados y/o entre los actores estatales bilaterales) logren formar una dinámica de intercambio de ideas y posturas para que el resultado final sea una decisión respetada y definitiva.

#### 4.3.3. MAYOR PORCENTAJE DE ACUERDOS CUMPLIDOS

Por último, la inclusión del CIDF a los espacios políticos al más alto nivel ha producido que los acuerdos pactados del CIDF se cumplan efectivamente a tal punto de alcanzar entre el 2017 y 2019 un 80% (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019). Este logro responde al porcentaje de acuerdos que se ejecutaron antes del 2017 en el cual el porcentaje contaba con un alrededor de 50% de efectividad lo cual comprometía con el desempeño del CIDF (Bernal & Rocchetti, 2017).

Para lograr este resultado no solamente tuvo que implicar la participación directa del Gabinete Binacional para que se cumplan los acuerdos más importantes y demandantes del CIDF, sino también en la estrategia empleada por la Coordinación General en otras comisiones como la de Integración, la cual es muy activa y variada en términos de demandas e intereses.

En parte el problema radicaba en que las subcomisiones deben entender que es mejor llevar a dos o tres acuerdos que llegar a diez dado que implicaría una mayor complejidad y dificultad en avanzar debido a la carencia de recursos necesarios en términos de presupuesto o de alcance nacional lo cual excluye el proyecto y se genera este conflicto por el desconocimiento de los actores locales (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

Ante la diversidad de acuerdos planteados entre las subcomisiones, se decidió acotar el número de acuerdos generales en el CIDF, en donde antes se apreciaba un número exagerado de acuerdos que complicaba que todos los acuerdos sean ejecutados:

El que mucho abarca, poco aprieta; por ejemplo, en el 2016, se acordaron entre 170 a 180 acuerdos totales, un número abismal dado que el seguimiento y cumplimiento de estos acuerdos quedaba grande y empleaba un gran trabajo que dejaba de lado otros temas de menor atención (J. Del Campo, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

Con la aparición de los espacios políticos al más alto nivel, y más aún con los resultados del Gabinete Binacional, se pudo priorizar los acuerdos más importantes y demandantes que sean llevados a estas reuniones y trabajar con

los acuerdos más sencillos y fáciles de ejecutar. De igual manera, el criterio de buscar que los acuerdos sean productos de calidad implica que en las 17 subcomisiones se escoja uno o dos acuerdos importantes para que se eleven al nivel de Gabinete Binacional con la decisión de los altos mandos del Estado peruano y chileno. El Embajador Del Campo (comunicación personal, 9 de diciembre de 2019) reflexiona acerca de lo positivo que ha sido esta estrategia:

Desde el 2018 los acuerdos se implementan en un total de 110 generando así una mayor eficacia en el resultado del CIDF. Si bien la Coordinación General redujo el número de acuerdos, los que cuentan con cierta autonomía son los actores locales, y es deber de las cancillerías en no forzar acuerdos por parte del Estado; por lo tanto, se recurre al diálogo y a la comunicación para explicar el motivo por el cual se emplea esta medida. Se espera que para las próximas reuniones haya una reducción menor que bordee alrededor de 100 acuerdos por las 17 subcomisiones. La cantidad no permite alcanzar lo que se pide, pero de lo poco que se logra es bueno.

El trabajo liderado de la Coordinación General en reducir el número de acuerdos para no comprometer el rendimiento del CIDF, entonces, parte del diálogo y buena comunicación en las subcomisiones y como garantía de que esto se está cumpliendo a instancias al más alto nivel en donde las propuestas de los actores locales tienen una importancia al ser observada y analizada en los tomadores de decisión de los Estados. La reducción en el número de acuerdos fue una decisión adoptada por la Coordinación General por el motivo que existían muchos acuerdos de palabra entre las subcomisiones que eran difícil de concretar a corto y mediano plazo. Por lo tanto, según Gonzáles (2015), la decisión fue basada a partir de solucionar problemas inmediatos de acuerdo al contexto y la necesidad de la población transfronteriza como lo viene a ser el Control Integrado que permite una mayor flexibilidad al momento de cruzar la frontera peruano-chilena.



## CONCLUSIONES

La presente investigación tenía como objetivo principal demostrar que la inclusión del CIDF a los espacios políticos al más alto nivel en la relación bilateral, como el Consejo de Integración Social y el Gabinete Binacional, ha generado que el CIDF cuente con un mayor rendimiento en términos de un mejor reordenamiento en el manejo de la Coordinación General, el fortalecimiento de la relación bilateral entre los participantes estatales del CIDF, y el mayor porcentaje de acuerdos cumplidos que asciende a un aproximado del 80% de efectividad. Estos principales tres resultados son muestra que el buen rendimiento del mecanismo institucional se ha beneficiado de los espacios políticos al más alto nivel a partir de la importancia que los altos mandos estatales centran en el desarrollo e integración fronteriza de Tacna y Arica y Parinacota.

En una relación bilateral en donde se ha predominado las cuestiones limítrofes de la frontera, el desarrollo e integración fronteriza de Tacna y Arica y Parinacota necesita una mayor atención para que las poblaciones fronterizas cuenten con un buen desempeño a nivel social y económico.

Por lo tanto, los espacios políticos al más alto nivel han aportado de buena manera a que el CIDF logre posicionarse como uno de los mecanismos bilaterales más importantes dentro de la relación general al incluir el asunto fronterizo como uno de los cinco ejes importantes. Todo ello a partir de que estos espacios políticos al más alto nivel son conformados por los principales tomadores de decisión de ambos Estados lo cual genera un mayor impulso político para que los acuerdos fronterizos se cumplen a cabalidad, y así produzca un mayor incentivo e interés para que otros actores estatales, del Gobierno Regional y de la sociedad civil encuentren un espacio eficaz para que sus acuerdos sean escuchados.

A continuación, se elaborará una lista de conclusiones de la presente investigación:

1. A pesar de contar con veinte años de estable funcionamiento en las reuniones bilaterales, el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (anteriormente Comité de Frontera) no contaba con una evaluación positiva acerca del cumplimiento de los objetivos del desarrollo y la integración fronteriza. El foco de atención, previo al cambio de nombre del mecanismo fronterizo, era principalmente en el aspecto de la seguridad y soberanía de ambos Estados, y se trabajaba a menor medida el área de la integración social de las poblaciones fronterizas.
2. Es posible afirmar que el rol que cumplió el Consejo de Integración Social en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo no se muestra explícitamente en los resultados del CIDF, como sucede con el Gabinete Binacional. Sin embargo, su presencia e importancia en el CIDF es clave puesto que este espacio político al más alto nivel funcionó como un antecedente o “Gabinete Social”; por lo tanto, su impacto se mide en ser un modelo que permite observar la estrategia de la Coordinación General de elevar los acuerdos fronterizos en un espacio político al más alto nivel.
3. A diferencia de otras fronteras que presenta el Perú, la frontera con Chile es la más importante y la más dinámica, y eso se debe a la constante interacción entre las ciudades de Tacna y Arica. Precisamente, la interdependencia y asimetría de dos ciudades completamente distintas en sus países influye, pues, por un lado, Tacna se beneficia de las visitas y uso de servicios de turistas chilenos y extranjeros lo cual explica un avance y desarrollo de Tacna como una de las regiones más prósperas del Perú, y, por otro lado, Arica se beneficia, desproporcionalmente, de los trabajadores peruanos y bolivianos que laboran en el área agraria de Arica y Parinacota de manera informal lo cual no contribuye con el desarrollo ariqueño siendo una de las regiones menos desarrolladas de Chile.
4. Si bien el aspecto económico y comercial en la relación bilateral ha generado un punto en común para que la cooperación fluya, y más aún con el movimiento que genera Tacna y Arica, no es suficiente para consolidar la confianza entre ambos países. Se necesita, primeramente, una mayor articulación política que demuestre la madurez de ambos países de llevar a

un más alto nivel la relación de confianza y mutua tal como lo viene haciendo el Gabinete Binacional.

5. El resultado sobre el fallo a favor del Perú sobre el diferendo marítimo no significó una nueva etapa en la agenda bilateral, y más aún en el fortalecimiento de la cooperación bilateral. Entre el 2015 y 2016, las relaciones bilaterales fueron muy complicadas debido a los problemas suscitados entre ambas cancillerías lo cual alejó a los Estados hasta el cambio de gobierno en el Perú por Pedro Pablo Kuczynski en el 2016 donde se retomaron las relaciones y se inicia el Gabinete Binacional.
6. Frente a ello, en ese lapso, el impacto que ha producido la tensión entre ambos países ha alborotado el rendimiento del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo. Si bien no ha generado una suspensión de las actividades del mecanismo fronterizo, la cancelación de la II Reunión Ministerial del Consejo de Integración Social ha afectado la agenda de la V Reunión del CIDF puesto que se tenía pensado incluir los acuerdos más importantes en dicha reunión ministerial.
7. Como bien se ha apreciado en el siguiente punto, la relación bilateral está expuesto a una serie de diferencias a partir de los problemas inconclusos que aún “siguen en el aire” como el triángulo terrestre. En otras palabras, aún está abierto la posibilidad de que se origine un nuevo conflicto entre ambos países que pueden poner en jaque el Gabinete Binacional, herramienta institucional que denota una máxima confianza entre ambos países.
8. El desarrollo e integración fronterizo de Perú y Chile es un aspecto clave para que la relación bilateral se consolide, y eso parte del papel que debe cumplir el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo y los actores locales. Se puede evidenciar un gran potencial de mejorar el mecanismo fronterizo a favor de ellos, pero también debe existir un mayor incentivo por parte de los actores estatales para que los actores locales aporten directamente con su presencia. Un claro ejemplo es el Consejo Binacional de la Juventud de Tacna y Arica que está muy comprometido con la integración fronteriza y ha sido reconocido y destacado por su inmensa labor en el Gabinete Binacional.

Se debe potenciar el comercio y turismo de las regiones, que prácticamente viven de esas funciones, hacia un nivel más primordial en la agenda del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo.



## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Torres, C. (2019). Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile: aproximaciones al mundo social y empresarial en torno a la frontera. *Si Somos Americanos*, 19(2), 49-67.

Agencia Andina. (25 de mayo de 2013). Consejo de Integración Social Perú-Chile es ejemplo de confianza entre ambos países. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=460011>

Agencia Andina. (5 de julio de 2017). Gabinete Binacional Perú-Chile representa una visión de futuro a nuevos desafíos. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-gabinete-binacional-peruchile-representa-una-vision-futuro-a-nuevos-desafios-673708.aspx>

Aggarwal, V. (1985). *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*. Berkeley: University of California Press.

Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.

Amilhat Szary (2016). Gentes y agentes, condiciones paradiplomáticas de la creación de una frontera móvil. En S. González, N. Cornago, & C. Ovando. *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos* (pp. 47-72). Santiago de Chile: RIL Editores.

Arancibia, R. (2013). *Desafíos de seguridad que se enfrentan a nivel internacional y regional. Las nuevas amenazas y las tradiciones. Principales desafíos y como se podría generar una mejor relación. Generación de Diálogo Chile-Perú, Perú-Chile. Aspectos de defensa y seguridad: capítulo I*. Lima: Documento 5, pp. 11-26.

Arenas, R. & Rivas, P. (2017). La relación bilateral entre Chile y el Perú: la propuesta del fallo de la Corte Internacional de Justicia como punto de inflexión histórico y su posterior fracaso. *Si somos americanos*, 17(1), 113-139.

Banco Central. (2014). *Cuentas nacionales de Chile: PBI regional 2013-2014*. Santiago: Banco Central.

Basombrío, I. (2012). Perú y Chile: La Haya y el futuro de las relaciones. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 147, 15-32.

Bedoya, D. (2 de febrero de 2020). La Yarada Los Palos, el distrito creado tras el fallo de La Haya que aún no tiene agua ni desagüe. En El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/tacna/la-yarada-los-palos-el-distrito-creado-tras-el-fallo-de-la-haya-que-aun-no-tiene-agua-ni-desague-fallo-de-la-haya-diferendo-maritimo-tacna-noticia/>

Berganza, I. & Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Lima, Perú: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.



- Bernal, J. & Rocchetti, L. (2017). Evaluación del impacto de la gestión del “Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile” como entidad articuladora de la relación fronteriza. *Iberoamerican Business Journal*, 1(1), 4-28.
- Bijsterbosch, E. (2007). *Peruvian Cross Border Commuters in the Chilean-Peruvian Border Region* (Tesis de maestría inédita). Radboud University Nijmegen.
- Bitar, S. (2011). *Un futuro común. Chile, Bolivia, Perú. El norte de Chile en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Aguilar.
- Botero, M. & Cardozo, L. (2009). La regionalización de las relaciones internacionales en un Estado centralista: análisis del caso colombiano a partir de la Constitución de 1991. *Papel Político*, 14(2), 609-644.
- Boza, J. (2019). Los ciclos de política exterior peruana focalizados en la solución de las controversias fronterizas. *Agenda Internacional*, 26(37), 61-87.
- Caballero, G. (2016). *Teoría y práctica en mecanismos de coordinación bilaterales. Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador* (Tesis de maestría inédita). Academia Diplomática del Perú, Lima.
- Cabrera, L. (2013). Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 38, 95-104.
- Campus, P. & Rosenblitt, J. (2011). Aislamiento de la frontera norte de Chile: ¿problema u oportunidad? En F. Arenas, A. Núñez & A. Salazar (Eds.), *El aislamiento geográfico: ¿problema u oportunidad?* (pp. 59-73). Santiago: PUCCH.
- Carrión, F. (15 de diciembre de 2012). *Los gabinetes binacionales*. Diario Hoy. Recuperado de [https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/571/](https://works.bepress.com/fernando_carrion/571/)
- Carrión, F. (ed.) (2013). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI).
- Castro, F. (2017). *La Casa del Olivicultor – Centro de Investigación Tecnológico para Mejorar la Producción del Olivo y sus Derivados en el Distrito La Yarada – Los Palos* (Tesis para obtener el profesional de Arquitectura). Recuperado de <http://repositorio.upt.edu.pe/handle/UPT/232>
- Chiarella, R. (2005). ¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari - Assis Brasil – Bolpebra. *Espacio y desarrollo*, 17, 69-88.
- Choque, E. (2007). *El impacto de la guerra con Chile en Tacna 1879-1884*. Gobierno Regional de Tacna, Perú.
- Contreras, L. (2017). *Impacto de los Gabinetes Binacionales Perú-Ecuador en la implementación de políticas públicas de infraestructura en Tumbes* (Tesis de maestría). Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9898>

Contreras, T., Tapia, M., & Liberona, N. (2017). Movilidades y prácticas socioespaciales fronterizas entre Arica y Tacna. Del sentido de frontera a la transfrontericidad entre ciudades. *Diálogo Andino*, 54, 127-141.

Cornago, N. (2016). Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera. En S. González Miranda, N. Cornago y C. Ovando (eds.), *Relaciones Transfronterizas y Paradiplomacia en América Latina. Aspectos Teóricos y Estudio de Caso* (pp. 17–46). Santiago de Chile: Editorial RIL.

Corte Internacional de Justicia. (2008). *Peru institutes proceedings against Chile with regard to a dispute concerning maritime delimitation between the two States*. En International Court of Justice. Cases. List of all cases (en línea). Consulta: 8 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/137/14387.pdf>

Corte Internacional de Justicia. (2014). *The Court determines the course of the single maritime boundary between Peru and Chile*. En International Court of Justice. Press Release, 2014 (en línea). Consulta: 8 de octubre de 2020. Recuperado de <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/137/17928.pdf>

Dammert, M. (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Diario Expreso. (26 de diciembre de 2015). Chile señala que La Yarada – Los Palos está en su territorio. Recuperado de <https://www.expreso.com.pe/mundo/chile-senala-que-la-yarada-los-palos-esta-en-su-territorio/>

Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Revista de Estudios Fronterizos*, 16(31), 15-38.

Dilla, H. (2016). Chile y sus fronteras: notas para una agenda de investigación. *Polis, Revista Latinoamericana*, 15(44), 309-327.

Dilla, H. (2018). Arica entre tres fronteras. *Estudios Atacameños*, 57, 221-238.

Dilla, H. & Álvarez Torres, C. (2018). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú. *Estudios fronterizos*, 19, e009.

Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile. (2012). *Acta Final del I Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile*, realizado el 15 y 16 de noviembre en Arica. Recuperado de [https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per\\_Actas\\_Anteriores.pdf](https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per_Actas_Anteriores.pdf)

Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile. (2013). *Acta Final del II Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile*, realizado el 29 y 30 de septiembre en Tacna. Recuperado de [https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per\\_Actas\\_Anteriores.pdf](https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per_Actas_Anteriores.pdf)

Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile. (2015). *Acta Final del IV Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile*, realizado el 29

y 30 de septiembre en Tacna. Recuperado de

[https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per\\_Actas\\_Anteriores.pdf](https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per_Actas_Anteriores.pdf)

Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile. (2017). *Acta Final del VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú – Chile*, realizado el 7 y 8 de septiembre en Tacna. Recuperado de

[https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per\\_Acta\\_2017.pdf](https://www.difrol.gob.cl/repositorio/Per_Acta_2017.pdf)

Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile. (s. f.-b). Esquema de organización, desarrollo y seguimiento para los Comités de Integración. Recuperado de <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-yfrontera/esquema-de-organizacion-desarrollo-y-seguimiento-para-los-comites-deintegracion.html>

El Comercio (27 de enero de 2015). Un año del fallo de La Haya: los beneficios que obtuvo el Perú. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/ano-fallo-haya-beneficios-obtuvo-peru-382779-noticia/>

El Mercurio. (10 de febrero de 2014). Ollanta Humala asegura que el “triángulo terrestre” pertenece a Perú. En Diario EMOL. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/internacional/2014/02/10/644193/humala-asegura-que-le-dijo-a-pinera-que-el-triangulo-terrestre-es-peruano.html>

El Peruano. (29 de mayo de 2013). Chile y Perú afianzan su integración social. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia/6153-chile-y-peru-afianzan-su-integracion-social>

El Peruano. (21 de enero de 2014). Convenio “Acuerdo Marco para la implementación de sistemas de Control Integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados entre Perú y Chile”. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/acuerdo-marco-para-la-implementacion-de-sistemas-de-control-convenio-acuerdo-marco-para-la-implementacion-de-sistemas-de-control-1040406-1-1/>

El Peruano. (8 de noviembre de 2015). La Yarada – Los Palos es un legítimo anhelo de los tacneños. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia/35295-la-yarada-los-palos-es-un-legitimo-anhelo-de-tacnenos>

Escaffi, C. A. (2020). *Acciones de aprendizaje que han permitido profundizar la relación Chile – Perú, Post Fallo Corte Internacional de Justicia de La Haya, 2014*. (Tesis de maestría). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17085>

Franko, K. A., & Bosworth, M. (2014). *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford: OUP Oxford.

Gallardo, A. (2006). *Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las Relaciones Internacionales*. (Tesis de maestría inédita). Universidad de Chile.

García, J. (2011). *Integración energética Perú-Chile: mutuo beneficio. Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Aspectos económicos y comerciales*. Lima: Documento 3, pp. 81-109.

García Nalvarte, C. (2017). *Museo Memorial del cautiverio para la promoción del turismo histórico-cultural en la ciudad de Tacna*. (Tesis para optar el título profesional de Arquitecta). Recuperado de <http://repositorio.upt.edu.pe/handle/UPT/230>

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*, 31, 31-46.

González, G (2015). *La toma de decisiones en la Unión Europea hacia terceros países*. (Tesis de maestría inédita). Academia Diplomática del Perú, Lima.

Halperin, M. & Kanter, A. (1992). The Bureaucratic Perspective. En R. Art & R. Jervis (eds.), *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: HarperCollins Publishers.

ISCO-UDP. (2013). *Charla en la Universidad Diego Portales, de los ex Cancilleres de Chile, Gabriel Valdés y del Perú, Rafael Roncagliolo*. Santiago de Chile, 25 de septiembre de 2013.

Jessop, B. (2001). The political economy of scale. En M. Perkmann & N. L. Sum (Eds.), *Globalization, regionalization and cross boarder regions* (pp. 25-46). Londres: Palgrave.

Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa & M. Keating. (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11-28). Madrid: Marcial Pons.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.

Keohane, R. (1993). *Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial*. Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 13-37. Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf>

Keohane, R. (2001). *Governance in a Partially Globalized World "Presidential Address"*. The American Political Science Review.

Kolossov, V. (2005). Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, 10(4), 606-632.

Kompatzki, R. (2007). Encuentros y desencuentros en las relaciones chileno-peruanas durante el siglo XX y XXI. En M. Artaza & P. Milet (Eds.), *Nuestros vecinos* (pp. 541-550). Santiago: RIL Editores.

La Tercera. (28 de agosto de 2014). Canciller responde a Ministro del Interior de Perú: “Triángulo terrestre es incuestionablemente chileno” En Diario La Tercera.



Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/canciller-responde-a-ministro-del-interior-de-peru-triangulo-terrestre-es-incuestionablemente-chileno/>

León, G. (2008). Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia. *Revista Zero*, (35), 84-87.

Londoño, E.A. (2015). La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú. *Agenda Internacional*, 22(33), 191-208. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13853>

Luna, J. C. & Ballesteros, H. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 74, 11-38.

Luna, R. & Muñoz, H. (7 de julio de 2017). Nuevas perspectivas vecinales. En *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/nuevas-perspectivas-vecinales-ricardo-luna-heraldo-munoz-440303-noticia/>

Machado, Lia (1998). Límites, fronteiras, redes. En T. M. Strohaecker et al. (orgs.), *Fronteiras e espaço global* (pp. 41-49). Porto Alegre: AGB.

Milet, P. (2004). Chile-Perú: las dos caras de un espejo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(2), 228-235.

Milet, P. (2005). Chile-Perú: las raíces de una difícil relación. *Estudios Internacionales*, 38, 59-73.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (9 de agosto de 2019). Chile y Perú realizaron VIII Reunión del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo. Recuperado de <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antecedentes/chile-y-peru-realizaron-viii-reunion-del-comite-de-integracion-y>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. (2012). *Difusión del trabajo que realiza el Perú en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza* [Folleto]. Recuperado de [http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20\(29MAY12\).pdf](http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20(29MAY12).pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. (24 de enero de 2013). *Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y del Perú* [Nota de Prensa]. Recuperado de [http://www.rree.gob.pe/noticias/Paginas/DC\\_005\\_13.aspx](http://www.rree.gob.pe/noticias/Paginas/DC_005_13.aspx)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (29 de noviembre de 2016). Declaración Conjunta de la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet Jeria, y el Presidente de la República del Perú, Pedro Pablo Kuczynski Godard [Declaración Conjunta]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4694-declaracion-conjunta-de-la-presidenta-de-la-republica-de-chile-michelle-bachelet-jeria-y-el-presidente-de-la-republica-del-peru-pedro-pablo-kuczynski-godard>



Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (7 de julio de 2017). Declaración de Lima [Declaración Conjunta]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4701-declaracion-de-lima>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (10 de febrero de 2018). Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/informes-publicaciones/1388-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof-del-ministerio-de-relaciones-exteriores>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (27 de noviembre de 2018). Declaración de Santiago: Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional de Ministras y Ministros de Chile y el Perú [Declaración Conjunta]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/23084-declaracion-de-santiago-encuentro-presidencial-y-ii-gabinete-binacional-de-ministras-y-ministros-de-chile-y-el-peru>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (10 de octubre de 2019). Declaración de Paracas con ocasión del Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional de Ministros Perú – Chile [Comunicado Conjunto]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/52353-declaracion-de-paracas-con-ocasion-del-encuentro-presidencial-y-iii-gabinete-binacional-de-ministros-peru-chile>

Ministerio de Salud. (28 de mayo de 2013). Ministra de Salud participó de Primera Reunión del Consejo de Integración Social en Chile [Nota de Prensa]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/33886-ministra-de-salud-participo-de-primera-reunion-del-consejo-de-integracion-social-en-chile>

Novak, F. & Namihas, S. (2010). *Perú-Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

Novak, F. & Namihas, S. (2014). *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos: Amenazas no tradicionales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

Novoa, Z. (2015). Gestión de Fronteras: Espacios, procesos, políticas y enfoques. *Gestión de Fronteras en América Latina: Memorias de la Jornada Geográfica*, 17-36.

Oliveras, X. (2013). *La cooperación local en un espacio rural de frontera: el caso de la comarca de la Cerdanya (España–Francia)*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre el Entorno Rural, Mérida, España.

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

Ovando, C. (2017). Tacna y Arica en el marco del fallo de La Haya: algunas expresiones de integración desde la paradiplomacia y la sociedad civil. En P.

Milet. (Ed.), *Desafíos en la relación Chile-Perú* (pp. 63-76). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ovando, C. & Álvarez, G. (2011). La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas. *Estudios fronterizos*, 12(24), 75-102.

Ovando, C. & González, S. (2018). El papel de la paradiplomacia entre el norte de Chile y el sur del Perú: antecedentes históricos, limitaciones institucionales y nuevos desafíos "Posfallo de La Haya". *Diálogo Andino*, 55, 79-91.

Pajuelo, O. (2013). *Evaluación del grado de cumplimiento de los acuerdos del Comité de Frontera Perú-Chile en su primera década de funcionamiento y perspectivas de la relación fronteriza* (Tesis de maestría inédita). Universidad de Tarapacá. Escuela Universitaria de Administración y Negocios, Chile.

Panfichi, A. & Venero, E. (2017). *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.

Presidencia del Perú (10 de octubre de 2014). Presidente Humala presenta Carta del Límite de la frontera sur. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.pe/lista-notas-prensa>

Rehren, A. (2004). Medidas de confianza entre Chile y Perú. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(2), 200-203.

Rincones, R. (2004). La frontera México-Estados Unidos: elementos básicos para su comprensión. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 5(11), 0.

Riquelme, D. (2020). Mapa de actores que participan en los Comités de Frontera Perú-Chile: la emergencia de los jóvenes en la integración fronteriza. Konrad-Adenauer-Stiftung., & Universidad de Chile. *Premio 2019: Integración y buena vecindad Chile-Perú / Perú-Chile* (pp. 33-53). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

Rivera, V. F., Ecuador., & Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Quito). (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.

Rodríguez Elizondo, J. (2012). La suerte jurídica está echada. En *Análisis y propuestas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Rosenblitt, J. (2013). *Centralidad geográfica, marginalidad política: la región Tacna-Arica y su comercio 1778-1841*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana (CIBA).

Rouviere, L. (2009). ¿Un territorio político transfronterizo? Formas de legitimación de una experiencia de acción política intermunicipal entre Bolivia, Chile y Perú (BCP). *Si somos Americanos*, 9(2), 13-29.

Salazar, K. (2017). *Construyendo una agenda a futuro: una mirada institucional a los mecanismos de cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa entre Perú y Chile* (Tesis de licenciatura). Recuperada de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9159>

Santos, A. (2010). *Reflexiones en torno a los procesos de descentralización política en las regiones fronterizas del norte de Chile*, ponencia presentada en simposio Migraciones y Espacio Transfronterizo desde enfoques interdisciplinarios, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 29 de octubre al 1 de noviembre.

Sosa, S. & Correa, L. (2014). Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica. *Si Somos Americanos*, 14(2), 187-216.

Soto, D. (2019). Para una breve historia de la moderna frontera de Arica y Tacna: coyunturas. En H. Dilla & C. Álvarez (Eds.), *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: Complejo Urbano Transfronterizo Tacna/Arica* (pp. 41-64). Santiago: RIL Editores.

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

Superintendencia de Pensiones de Chile (s. f.). Convenios Internacionales de Seguridad Social con el Perú. Recuperado de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-6049.html>

Tapia, M., Liberona, N., & Contreras, Y. (2017). El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas. *Revista de geografía Norte Grande*, 66, 117-141.

Torres Hoyos, J. (2012). *El proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Perú y Colombia en el marco de los gabinetes binacionales* (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/101>

Ugarte, E. (2014). La Guerra del Pacífico como referente nacional y punto condicionante de las relaciones chileno-peruanas. *Si somos americanos*, 14(2), 159-185.

Valenciano, E. (1990). *Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia. Identificación, preparación y evaluación de proyectos de integración fronteriza*. Santiago: INTAL.

Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estudios Internacionales*, 169, 155-172.

Velázquez, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior. *Revista Mexicana del Caribe*, 9(18), 57-127.

Vial, C. (2016). Índice de Desarrollo Regional. Recuperado de [http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2016/04/IDERE-2016\\_digital.pdf](http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2016/04/IDERE-2016_digital.pdf)

Vidarte, O. (2016). La política exterior peruana en el siglo XXI. En *El Perú en los inicios del siglo XXI. Cambios y continuidades desde las Ciencias Sociales*. (pp. 169 - 190). Ciudad de México. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe / Universidad Nacional Autónoma de México.

Vidarte, O. (2017). El diferendo marítimo y la estrategia político-diplomática del Perú. En A. Panfichi & E. Venero (eds.), *La frontera disputada: la ruta a la sentencia a La Haya* (pp. 71-90). Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.



## ANEXOS

Anexo 1: Lista de reuniones anuales del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (2000 – 2019)

<b>COMITÉ DE FRONTERA PERÚ CHILE (2000 - 2011)</b>		
<b>EDICIÓN ANUAL</b>	<b>LUGAR/FECHA</b>	<b>ACUERDOS MACROS E HITOS IMPORTANTES POR CADA COMISIÓN</b>
I Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 7 de marzo de 2000	Este evento marcó la primera reunión del mecanismo bilateral. El contenido del encuentro se sustentó en una agenda de 50 temas de discusión entre las tres comisiones y subcomisiones teniendo como las principales áreas de trabajo los temas migratorios, turismo, salud, etc.
II Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 24 y 25 de octubre de 2001	Primera vez en donde se celebra la reunión en más de un día. Si bien se tocaron los temas pendientes de la primera edición, en este caso al final se trataron 35 temas principales de la agenda evidenciando así algunos retrasos y problemas en los otros puntos de la agenda.
III Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 10 y 11 de octubre de 2002	El total de temas de agenda, entre las comisiones y subcomisiones, se llegó a la cifra de 52, de las cuales se acordaron en realizar 77 de acuerdos; no obstante, del número de acuerdos pactados solo se ejecutó y cumplió el 17%. Dicha reunión contó con 99 delegados en total, de las cuales el 63 representaba a Chile y 36 a Perú.
IV Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 12 y 13 de noviembre de 2003	Incremento en el número de asistencia y delegados: 162 en total, de las cuales 85 eran peruanos y 76 chilenos en donde se debatieron un aproximado de 72 temas de agenda, lo cual permitió que entre ambos se alcance a pactar un total de 148 acuerdos. Según el acta final de esa reunión, el 48% de los acuerdos se cumplieron.
V Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 22 y 23 de noviembre de 2004	Dicha reunión evidenció una disminución en el número de delegados: se contó con 120 representantes de ambos países (61 chilenos y 59 peruanos); no obstante, a pesar del número, la agenda se expandió en otras aristas generando así un total de 78 temas y 130 acuerdos pactados. Sin embargo, solo se ejecutó el 10%, solo 13 en total.
VI Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 29 y 30 de noviembre de 2005	Repunte en el número de delegaciones: 186 en total, de los cuales 105 representaban al Perú y 81 a Chile. En dicha ocasión se acordó en reducir los temas de agenda, que pasaron a ser 40 llegando a alcanzar 59 acuerdos bilaterales, de las cuales se ejecutaron un 49%. Este evento marcó el interés de la implementación de un control integrado en la frontera.



VII Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 28 y 29 de noviembre de 2006	En dicho encuentro participaron un total de 152 delegados (87 representando a Chile y 65 al Perú). El foro bilateral decidió tocar 96 temas de la agenda, en 13 subcomisiones, y decidieron alcanzar 124 acuerdos. Se logró cumplir el 74% de los acuerdos señalados marcando así el mayor grado de efectividad en el mecanismo bilateral gracias al monitoreo intersectorial de los Consulados de ambos países en Tacna y Arica a inicios y durante del 2007.
VIII Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 3 al 5 de diciembre de 2007	Con tres días de encuentros bilaterales, la octava edición contó con la participación de 266 delegados, 151 por el Perú y 101 por Chile, en el cual se sesionaron 15 subcomisiones (la más alta hasta ahora) en el cual tocaron 112 temas de la agenda bilateral alcanzando 141 acuerdos pautados. Se logró cumplir con el 60% de acuerdos cumplidos.
IX Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 12 y 13 de marzo de 2009	Esta edición debió realizarse el año pasado, por lo tanto, la Coordinación General decidió en realizar dos reuniones bilaterales en el mismo año para mantener el orden cronológico. La reunión contó con 239 delegados (130 chilenos y 109 peruanos). Se contó con un total de 80 temas de la agenda alcanzando 110 acuerdos para su ejecución. El cumplimiento de los acuerdos se llegó a un 40%.
X Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 9 y 10 de noviembre de 2009	Dicha reunión contó con la presencia de 210 delegados, de las cuales 136 fueron peruanos y 74 chilenos, y donde abordaron un total de 81 temas de la agenda bilateral. Se evidencia una reducción en el número de temas tocados que es un aproximado del 40% en el cual se alcanzaron un total de 107 acuerdos de las cuales se cumplió un 45%.
XI Comité de Frontera Perú - Chile	Arica, 24 y 25 de noviembre de 2010	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Se destacó el término de un trabajo de cinco años para lograr un texto consensuado del Proyecto de Acuerdo Marco para la implementación del Sistema de Control Integrado en los Pasos Habilitados.
XII Comité de Frontera Perú - Chile	Tacna, 23 y 24 de noviembre de 2011	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Última edición bajo el nombre de "Comité de Frontera" que un año después pasaría a llamarse "Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo". El cambio de nombre implicó, asimismo, una modificación en el Reglamento del mecanismo institucional.
<b>COMITÉ DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO PERÚ - CHILE (2012 - 2019)</b>		
<b>EDICIÓN ANUAL</b>	<b>LUGAR/FECHA</b>	<b>ACUERDOS MACROS E HITOS IMPORTANTES POR CADA COMISIÓN</b>

I Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Arica, 15 y 16 de noviembre de 2012	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Primera edición del mecanismo bilateral bajo la nueva denominación efectuada en la última reunión del Comité de Frontera. Un factor común en las anteriores doce reuniones es la relevancia que cuenta el tema de la facilitación fronteriza en la agenda bilateral; es decir, la situación acerca del Control Integrado.
II Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Tacna, 3 y 4 de octubre de 2013	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Se comienza a incluir nuevos temas en la agenda de trabajo como la creación de la Subcomisión de Trata de Personas y Migrantes pertenecientes a la Comisión de Facilitación Fronteriza. De igual manera, se da el primer contacto con el Consejo de Integración Social en el marco de los acuerdos de dicho espacio político al más alto nivel.
III Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Arica, 4 y 5 de septiembre de 2014	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Más allá de los ejercicios y trámites relacionados a la implementación del Control Integrado, la importancia que presentaron las sociedades civiles, en especial las juventudes de Tacna y Arica, en su contribución a los objetivos de la integración fronteriza y del CIDF propiamente.
IV Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Tacna, 29 y 30 de septiembre de 2015	De acuerdo con Bernal & Rocchetti (2017, p. 16), los primeros cuatro años del CIDF contó con un total de 2615 delegados en donde abordaron un total de 1087 temas de la agenda bilateral alcanzando así un total de 1397 acuerdos, de las cuales se cumplió un promedio general del 42,5% de su ejecución. Dichos indicadores resumen un avance notorio a diferencia de los doce años previos en el Comité de Frontera. El evento marcó el establecimiento de la nueva Subcomisión de Voluntariado Juvenil.
V Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Arica, 13 y 14 de septiembre de 2016	La reunión contó con la presencia de un aproximado de 300 personas representando las delegaciones de Chile y Perú. Es importante resaltar el contexto en donde se realiza esta reunión bilateral, pues dos meses más adelante, en Santiago, se reunirían los Jefes de Estado para la discusión de un Gabinete Binacional para el siguiente año, lo cual permitiría que la agenda del CIDF se incorpore a este mecanismo al más alto nivel.
VI Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Tacna, 7 y 8 de septiembre de 2017	La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. El evento marca un nuevo periodo en el CIDF, ya que dos meses antes se realizó el I Gabinete Binacional en Lima, en el cual el asunto fronterizo fue un tema de la agenda, y permitió finalizar la implementación del Control Integrado en ese lapso. La importancia de los altos mandos de ambos países ayudó a concretar el proyecto.

VII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Arica, 1 y 2 de agosto de 2018	<p>La información acerca de los temas de la agenda y el porcentaje de acuerdos cumplidos no se evidenciaron en el acta final. Luego de que el CIDF se inserte en la dinámica del Gabinete Binacional, como la implementación del Control Integrado, el resultado del mecanismo fronterizo se traslada a otras regiones cercanas como Moquegua soliciten incorporarse a la dinámica bilateral. De igual manera, se alcanza el acuerdo del Plan de Cooperación para la Innovación Transfronteriza en el II Gabinete Binacional, que fue realizado luego del VII CIDF.</p>
VIII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú - Chile	Arica, 7 y 8 de agosto de 2019	<p>Edición especial que marca el vigésimo aniversario del mecanismo bilateral. La asistencia de los delegados de ambas naciones era por lo menos de 300 personas (tendencia que viene sosteniendo el CIDF desde su nueva denominación). La Coordinación General supervisó los trabajos de las 17 subcomisiones en el primer día, y en el segundo se tuvo el Conversatorio "Perspectivas de la cooperación y la integración entre Tacna y Arica: reflexiones y propuestas al conmemorarse el XX aniversario de la creación del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo - CIDF Perú - Chile", en donde participaron ambas delegaciones como invitados especiales peruanos y chilenos como de la Unión Europea.</p>