

LA VUELTA DE TODO ESO

*Economía y sociedad en la frontera
chileno/peruana: el complejo urbano
transfronterizo Tacna/Arica*

HAROLDO DILLA ALFONSO
CAMILA ÁLVAREZ TORRES
[EDITORES]



UNAP
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT
DEL ESTADO DE CHILE



RIL editores

HAROLDO DILLA ALFONSO
CAMILA ÁLVAREZ TORRES
(EDITORES)

LA VUELTA DE TODO ESO

*Economía y sociedad en la frontera
chileno/peruana: el complejo urbano
transfronterizo Tacna/Arica*



327.83 Dilla Alfonso, Haroldo

D

La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica / Haroldo Dilla Alfonso, Camila Álvarez Torres, compiladores. – – Santiago : RIL editores • Universidad Arturo Prat, 2018.

232 p. ; 21 cm.

ISBN: 978-956-01-0661-2

1 CHILE-RELACIONES EXTERIORES-PERÚ. 2 PERÚ-RELACIONES EXTERIORES-CHILE.



Este libro contó con la aprobación del Comité Editorial y fue sometido al sistema de referato externo, ciego y por pares.

LA VUELTA DE TODO ES.
ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LA FRONTERA CHILENO/PERUANA:
EL COMPLEJO URBANO TRANSFRONTERIZO TACNA/ARICA
Primera edición: marzo de 2019

© Haroldo Dilla Alfonso • Camila Álvarez Torres, 2019
Registro de Propiedad Intelectual
N° 298.141

© RIL® editores, 2019

SEDE SANTIAGO:
Los Leones 2258
CP 7511055 Providencia
Santiago de Chile
☎ (56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

SEDE VALPARAÍSO:
Cochrane 639, of. 92
CP 2361801 Valparaíso
☎ (56) 32 274 6203
valparaiso@rileditores.com

SEDE ESPAÑA:
europa@rileditores.com • Barcelona

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0661-2

Derechos reservados.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Haroldo Dilla Alfonso • Camila Álvarez Torres</i>	9
ARICA/TACNA: LOCALISMO E INTIMIDAD DE UNA REGIÓN TRANSFRONTERIZA	
<i>Haroldo Dilla Alfonso</i>	19
PARA UNA BREVE HISTORIA DE LA MODERNA FRONTERA DE ARICA Y TACNA: COYUNTURAS	
<i>Daniel Soto Tancara</i>	41
EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA TRANSFRONTERIZA: COMPRANDO LA FRONTERA	
<i>Haroldo Dilla Alfonso • Camila Álvarez Torres</i>	65
CRUZAR Y VIVIR EN LA FRONTERA DE ARICA Y TACNA. MOVILIDADES Y PRÁCTICAS SOCIOESPACIALES FRONTERIZAS	
<i>Marcela Tapia Ladino • Yasna Contreras Gatica • Nanette Liberona Concha</i>	99
EL RÉGIMEN POLÍTICO FRONTERIZO EN ARICA: MÁS ALLÁ DE LA GARITA	
<i>Haroldo Dilla Alfonso</i>	153

ENTRE LA «BUENA VECINDAD» Y LA RÍGIDA INSTITUCIONALIDAD TRANSFRONTERIZA DE ÁRICA (CHILE) EN RELACIÓN A TACNA (PERÚ) <i>Camila Álvarez Torres</i>	175
INCIDENTES POLÍTICOS EN LA FRONTERA NORTE Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN FRONTERIZA EN EL MARCO DE LOS JUICIOS DE LA HAYA <i>Cristian Ovando Santana</i>	205
BIOGRAFÍA AUTORES	227

ENTRE LA «BUENA VECINDAD» Y LA RÍGIDA INSTITUCIONALIDAD TRANSFRONTERIZA DE ARICA (CHILE) EN RELACIÓN A TACNA (PERÚ)

Camila Álvarez Torres

EL RELACIONAMIENTO TRANSFRONTERIZO habitual entre los habitantes de Arica (Chile) y Tacna (Perú) es histórico (Camuss, Rossenblit, 2011), intenso y condiciona la vida de ambas ciudades fronterizas. Tal como señala García, «esta dinámica de intercambio transfronterizo no es nueva en esta área, dado que en su condición de espacio de frontera históricamente ha sido lugar de migración, encuentro e intercambio constante» (2015, p. 137). La cercanía geográfica posibilita este intercambio en diferentes escalas de relacionamiento, especialmente el cruce diario y la migración circular entre ambas regiones (Contreras, Tapia, Liberona, 2017), lo cual afecta la dinámica de la economía regional e impacta el sentido de la vida de los habitantes de ambas ciudades. Tal como señala una entrevistada, «Arica no existiría sin Tacna» (funcionaria, Cámara de Comercio de Tacna, 2016). En ese sentido, existen diversas investigaciones que dan cuenta de aquellos relacionamientos y que permiten sostener que ambas ciudades son complementarias (Tapia, Liberona, Contreras, 2017). Sin embargo, el relacionamiento formal institucional es una dimensión de la vida de ambas regiones que carece de estudios y análisis. Estos relacionamiento están condicionados por el peso de los Estados nacionales y sobre todo por las dinámicas propias de los actores que sostienen aquellas estructuras tanto a nivel regional y local (Dilla, Álvarez, 2018). Tal es el caso de la Municipalidad de Arica y el peso de la «contingencia» del trabajo comunitario que imposibilita generar un programa de contacto y cooperación

transfronteriza con Tacna a fin de generar un cierto nivel de cooperación intermunicipal.

Los intercambios e interacciones de los actores políticos y gremios de ambas ciudades fronterizas en el ámbito público toman importancia en este capítulo. Es la cercanía geográfica la que genera relaciones transfronterizas y constituye un sistema de relacionamiento que sobrepasa las dinámicas de los Estados nacionales. Tal como señala Oliveras, «el espacio geográfico tiene aquí una mayor centralidad, puesto que la acción exterior se justifica por la proximidad geográfica, la vecindad y la semejanza de retos y problemáticas y de sus posibles soluciones» (Oliveras, 2014, p. 18). Esta proximidad, como señala el autor, genera dos efectos:

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, 2014, p. 18).

Este capítulo analizará precisamente esta dimensión: los relacionamientos formales institucionales desde una perspectiva transfronteriza entre las autoridades regionales, municipales y dentro del Comité de Integración de la ciudad de Arica, ciudad fronteriza del norte de Chile, en relación a Tacna, ciudad capital del Departamento de Tacna, frontera sur del Perú. Este capítulo tuvo como objetivo hacer un recuento de casi la totalidad de los instrumentos de planificación que afectan el funcionamiento del Estado chileno, especialmente, y en parte del Estado peruano en sus distintos niveles sobre el relacionamiento fronterizo. Para cumplir con tal objetivo se realizó el análisis de tres ámbitos de relacionamiento: el local, particularmente la dinámica municipal y la forma de contacto de sus actores políticos relevantes en relación con Tacna; en segundo lugar, el ámbito regional, a partir del análisis de los modelos de desarrollo regional de ambas regiones y cómo los actores estatales

ariqueños generan dinámicas de relacionamiento vecinal con Tacna; y por último, como tercer ámbito, las dinámicas de contacto propiciadas por el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) que congrega ambos países direccionados por sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Para comprender estos tipos de relacionamientos es crucial analizar los documentos oficiales que orientan estos tres niveles de acción política, puesto que las distintas prácticas de los actores están mediadas por su entorno institucional. Para ello, analizamos los programas de desarrollo regional de Arica, específicamente la «Estrategia Regional de Desarrollo» (2009-2010) y el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Tacna (PDRC) para los años 2013-2023, comúnmente llamado «Plan Basadre». A nivel municipal, el Plan de Desarrollo Comunal, conocido como PLADECO de Arica y Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de la provincia de Tacna, 2011-2021, y por último, las actas del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF). A esto se deben sumar las diversas entrevistas a actores claves de ambas ciudades. A continuación, el capítulo se dividirá en aquellos ámbitos antes señalados para dar cuenta de cómo y cuándo normalmente ocurren esos relacionamientos formales entre aquellos actores que dan vida a la dinámica pública transfronteriza de ambas regiones.

I. LA PERSPECTIVA LOCAL EN LA INTERACCIÓN FRONTERIZA DE ÁRICA Y TACNA: LAS MUNICIPALIDADES

En el ámbito local, la Municipalidad de Arica, comuna urbana-rural, es la capital regional de Arica y Parinacota, y «concentra el 98% de la población regional en el 3% de la superficie de la misma, es el sistema urbano de más jerarquía, el de mayor funcionalidad regional, el que otorga el sustento al sistema regional y concentra la inversión regional pública y privada» (PLADECO, 2016, p. 18), siendo además la comuna que colinda con el Departamento de Tacna, Perú.

La Municipalidad de Arica cuenta en la actualidad con un Plan de Desarrollo Comunal, conocido como PLADECO, para los años 2016-2020. Este documento fue elaborado durante la gestión del alcalde Salvador Urrutia (2013-2016), bajo el decreto alcaldicio N°

10.239, y entró en vigencia el 21 de junio del 2016. Este plan es un instrumento de planificación estratégica y de gestión municipal que responde a las demandas sociales de la comuna en diversas materias, como educación, salud, economía, empleo y cultura. Su función es orientar el desarrollo comunal en relación a las características propias de su territorio y población. Tiene un radio de acción acotado a la comuna de Arica y sus alrededores rurales como los valles de Azapa y Lluta, por lo cual es un plan de desarrollo restringido a la comuna y que a su vez proyecta una estrategia de alcance regional.

El plan comunal tiene tres niveles de análisis. El primer nivel es un diagnóstico comunal de las áreas estratégicas de desenvolvimiento territorial; el segundo presenta las diez políticas y lineamientos estratégicos comunales que definen el accionar municipal y está compuesto por las áreas de 1. Gestión municipal, 2. Educación pública, 3. Salud municipal preventiva, 4. Gobernabilidad local, 5. Fortalecimiento del deporte, 6. Inversión y colaboración en proyectos de infraestructura, 7. Promover el medioambiente, 8. Aumentar los ingresos y oportunidades de desarrollo comunal, 9. Sectores rurales y 10. Generación de acciones coordinadas para prevenir la violencia y el delito. En tercer lugar, el documento presenta las iniciativas y proyectos de inversión comunal.

En la primera parte del documento se reconoce la dimensión «fronteriza» de Arica como una «característica geopolítica muy particular, dado que limita al norte con el Perú y al este con Bolivia, países con los cuales mantiene Tratados Internacionales que consagran la existencia de infraestructura y servicios de diversos tipos, por ejemplo, el muelle para el servicio de Perú en la ciudad. Con Bolivia existe el libre tránsito de mercaderías por el puerto de Arica, el paso Tambo Quemado por vía caminera y el Paso ferroviario de Visviri» (PLADECO, 2016, pp. 18-19). El diagnóstico reconoce la importancia de la frontera como una característica propia del territorio. Sostiene que la cercanía con Tacna permite «un poco más de un 10% de población migrante en relación con la población total regional, lo que la transforma en la región con mayor presencia de población migrante a nivel nacional» (PLADECO, 2016, pp.

18-19). En ese sentido, el PLADECO reconoce solamente a nivel de diagnóstico comunal la cercanía geográfica y cómo esto impacta la composición sociodemográfica de Tacna en el desarrollo comunal. Las otras dos dimensiones de análisis del PLADECO no contienen un diagnóstico ni un plan de trabajo institucional de vinculación y cooperación con Tacna. Esto demuestra una debilidad institucional de parte de la Municipalidad de Arica, en tanto no considera en la generación de sus políticas públicas la vinculación institucional con la ciudad fronteriza de Tacna y tampoco desarrolla un diagnóstico territorial que contemple la dimensión «transfronteriza» de los habitantes de Arica en torno a Tacna. No existen objetivos, un plan operativo, ni acciones concertadas con las autoridades tacneñas que se puedan desprender del PLADECO.

La identificación de este vacío institucional respecto a propuestas de políticas públicas que permitan la generación de instancias de diálogo formal fronterizo con Tacna, coincide con el análisis generado por Oliveras que señala que «los objetivos derivados de la globalización económica y un contexto de políticas públicas centradas en el desarrollo económico han favorecido la introducción de actores privados y la formación de alianzas público-privadas, más cercanas a la paradiplomacia global» (Oliveras, 2014, p. 20), dejando de lado la acción de los Estados locales en el debate fronterizo. Esto ha supuesto la generación de acciones gremiales por fuera de la institucionalidad vigente, la cual, como la Cámara de Comercio y Turismo de Arica, realiza acciones propias de cooperación trasfronteriza con una baja cobertura institucional de parte de la municipalidad y otras instituciones responsables del desarrollo de Arica.

La baja cobertura institucional, la falta de propuestas de desarrollo fronterizo dentro de la planificación municipal y un reducido diagnóstico sobre las dinámicas transfronterizas que atraviesa la vida de la ciudad de Arica, son en parte resultados del tipo de trabajo político-administrativo de la municipalidad. Las dinámicas institucionales propias de la municipalidad no permiten, especialmente por la contingencia de las demandas comunales, generar políticas

públicas que desborde la escala local. De esta manera, una funcionaria de la DIREM señala:

Por ejemplo, yo no fui a la actividad de Tacna, fue mi compañera y ella hizo un pequeño informe de dos hojas con el seminario resumido y líneas que nosotros podríamos trabajar y los contactos para que nosotros podamos hacer y todo el material, entonces hay como una especie de empezar a documentar y sistematizar lo que se hace. Creo que quizá eso era algo que no estaba tan instaurado antes, y que a raíz de estos registros yo me entero de lo que hacen las otras oficinas, entonces no somos islas (funcionaria, DIREM, 2017).

Su relato señala que la dimensión transfronteriza es un tema que no forma parte del análisis municipal, en tanto las prácticas de sus funcionarios dan cuenta que no existen protocolos de relacionamiento en este tema.

1.1 La Municipalidad de Tacna y su política de «buena vecindad»

Por otro lado, la Municipalidad Provincial de Tacna cuenta con un Plan de Desarrollo Local que fue creado el 2011 y que se proyecta hasta el 2021. Este plan tiene por nombre «Plan de Desarrollo Local Concertado», en adelante PDLC, de la provincia de Tacna, 2011-2021, y ha sido actualizado en diversas ocasiones, el 2014 y la más reciente el 2016, específicamente el 20 de julio; allí, «el Contenido del ‘Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de Tacna al 2021’» (PDLC, 2016) se ha aprobado¹. Como todo instrumento de planificación territorial, este documento tiene como principal objetivo levantar un diagnóstico local que revele las características de la ciudad y su entorno en distintos ámbitos de desarrollo, especialmente relacionados a la economía local, transporte, salud y vivienda. La particularidad de este plan, a diferencia del PLADECO

¹ *El peruano*, Diario Oficial. 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-plan-de-desarrollo-local-concertado-de-la-provincia-ordenanza-no-0016-16-1407331-1/>

que orienta el accionar de la Municipalidad de Arica, es que tiene un proyecto de desarrollo de mayor alcance en el tiempo. Tal como señala el documento, «el Plan de Desarrollo Concertado es un documento a largo plazo, guía de las acciones de esta gestión como de las gestiones venideras, fue concebido en primera instancia con la activa participación de los representantes técnicos de las Instituciones representativas de la Provincia y de las Municipalidades Distritales»².

Por otro lado, la ventaja de la planificación en los distintos niveles y escalas administrativas del Estado peruano permite la actualización de sus planes a fin de responder a los contextos de cambio de las regiones, provincias y municipios. Esta labor depende, tal como sucede con el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) «Plan Basadre», de la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Cooperación Técnica del CEPLAN, tal como establece el acta que aprueba el PDLC: «el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico — CEPLAN— ha emitido el Informe Técnico N° 007-2016-, que en su conclusión indica que ‘El documento del Plan de Desarrollo Local Concertado —PDLC— presentado por la Municipalidad Provincial de Tacna cumple lo establecido en el instructivo para el cumplimiento de la meta 3 del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal para el año 2016 aprobado por Resolución Directoral N° 003-2016-EF/50.01’, la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico»³.

El PDLC de Tacna contiene seis ejes de desarrollo, nueve objetivos estratégicos y cincuenta y una acciones estratégicas. A diferencia del PLADECO, el PDLC es un documento que detalla las condiciones territoriales y realiza un análisis de las diversas dimensiones de la vida de la ciudad de Tacna. Establece, además, que la condición fronteriza con Chile es un factor gravitante en el dinamismo de la región: «dada su condición fronteriza y su dinamismo económico, Tacna se ha consolidado como un polo que atrae un creciente flujo de turismo desde Chile, atraído por la culinaria regional y nacional, la oferta de servicios médicos odontológicos, y la actividad comercial

² <http://www.munitacna.gob.pe/pdfs/pdc2011.pdf>

³ <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-plan-de-desarrollo-local-concertado-de-la-provincia-ordenanza-no-0016-16-1407331-1/>

y de servicios. Este factor contribuye a explicar el renovado dinamismo de la provincia de Tacna» (PDLC, p. 70).

Por otro lado, señala que esta condición de frontera y el alto flujo económico con Chile debe ser fortalecido mediante relaciones comerciales formalizadas «sobre todo por el mayor intercambio comercial y de flujo de turistas procedentes de Chile, por lo que se hace necesario fortalecer las relaciones comerciales con dicho país. Una acción decidida sobre la formalización de estas actividades económicas resulta fundamental para garantizar un crecimiento ordenado y sostenido» (PDLC, p. 75).

A diferencia del PLADECO, el plan comunal de Tacna realiza una detallada lectura del entorno internacional que condiciona el desarrollo de dicha ciudad. Además, señala en varios apartados que las ventajas comparativas de su cercanía con Chile deben mejorar y formalizarse mediante una agenda comercial de cooperación mutua. El PDLC realiza un positivo análisis de su cercanía con Chile, y profundiza en ello bajo un análisis sectorial en cada eje estratégico. A pesar de aquello, el PDLC no esboza acciones estratégicas específicas ni un plan de trabajo de cooperación para mejorar las relaciones con Chile.

1.2 El relacionamiento de los actores municipales ariqueños con sus pares tacneños

El relacionamiento entre la Municipalidad de Arica y el municipio Tacneño se basa, como señala un alto funcionario del Departamento de Educación de la primera institución, en el «levantamiento de las necesidades que se detectan y del intercambio de buenas prácticas en la gestión pública, cierto, de ir mejorando políticas y estrategias para elevar estándares de ambas ciudades» (Alto funcionario de Educación Municipal, 2017). En ese sentido, el área de Educación señala que no tienen convenios formales institucionales de relacionamiento e intercambio educacional con Tacna. Sin embargo, lo que prevalece son actos públicos que tienen como objetivo exponer experiencias educacionales entre ambas municipalidades.

En ese sentido, se establecen contactos con las autoridades vecinas, pero no convenios formales de intercambio y trabajo en conjunto con el municipio de Tacna, tal como señala el mismo entrevistado: «yo creo que se ha mantenido esta buena práctica, esta lógica de apoyo mutuo» (Alto funcionario de Educación Municipal, 2017) entre ambas municipalidades.

En esa misma línea de relacionamiento se encuentran otras áreas estratégicas de la Municipalidad de Arica, como el área de Desarrollo Comunal. La Dirección de Desarrollo Comunal, DIDECO, es la encargada de desarrollar los distintos programas sociales de la comuna. Por medio de su director, esta área se vincula con la Comisión de Integración, particularmente las Subcomisiones de Desarrollo Social y Género. Esta participación es reciente y ha sido instruida por la nueva administración local que asume en el año 2017 bajo el actual alcalde Gerardo Espíndola. Tal como señala un alto funcionario de DIDECO, «lo que sí puedo comentar [es] que nosotros estamos hoy día fuertemente con la Municipalidad participando en el Comité de Integración Fronterizo que es de Arica-Tacna» (Alto funcionario DIDECO, 2017). Anteriormente, la municipalidad participaba de manera periódica, tal como menciona una funcionaria a cargo de la Mesa Migrante del área de Desarrollo Comunitario: «sí, yo creo que el municipio siempre tiene un rol protagónico en ese tema, pero creo que ahora ha tenido una mayor conexión (...) Nosotros nos estamos articulando. Cuando yo llegué a trabajar nos llegó una invitación para el Comité Bifrontera, y yo empecé a preguntar y nadie tenía idea de que nosotros como oficina ya antes habíamos participado en alguna actividad (...) En cambio, ahora hay una mayor coordinación, creo yo, que se están ordenando y ahora ya tengo la conexión con mi par en el otro municipio» (funcionaria, DIREM, 2017). Las autoridades señalan que la municipalidad tuvo un rol pasivo en el Comité de Integración en años anteriores, donde los lazos y contactos con sus pares tacneños estuvieron marcados por un acercamiento poco institucionalizado e intermitente.

Las nuevas prácticas apuntan a generar un proceso donde la sistematización de los contactos es fundamental. Señalan que han ido

implementando una serie de protocolos de contacto. Así lo refuerza el Alto funcionario DIDECO:

Por ejemplo, ahora tenemos un campeonato deportivo, con personas con discapacidad, tenemos una pronta salida con gente del adulto mayor (...) Entonces estamos ahora generando un proceso más fluido en torno a esta materia de vinculación con los hermanos peruanos, principalmente con la comunidad de Tacna. Este comité existe desde hace años y, por la información que tengo, que he recabado, no ha estado masivamente la presencia de la municipalidad en este ámbito. Ahora al menos desde lo que me toca a mí dirigir, que es esta comisión, tenemos ya las oficinas comunitarias, las que tiene relación con los subcomités (Alto funcionario DIDECO, 2017).

La repartición que tiene más participación dentro del comité es la Dirección de Diversidad, Inclusión, Refugiados y Migrantes (DIREM), que es responsable de coordinar algunas subcomisiones y llevar a cabo los contactos. Una funcionaria de esta área señala que si bien su trabajo tiene como eje fundamental el contacto con sus pares tacneños, su llegada al cargo significó redefinir un plan de trabajo que tenía pocos antecedentes de trabajo institucional:

En las actas sale la creación, si antes participaba otra oficina no lo sé, tengo unas actas del 2016, algunas cosas del 2015 donde participó DIREM como oficina, fue en 2014 parece, luego 2015 parece y 2016 y 2017 [en] tercer año. O sea, tú sabes que hay una parte donde se crea y después se forma, y allí hay un espacio de desfase. En este tiempo ha tenido 3 encargados por ejemplo DIREM, y su conformación ha sido muy de probar formas (...) Hay evidencia de que hay participación en su área desde el comité, pero no específicamente desde cuándo (funcionaria DIDECO, 2017).

La carencia de una visión estratégica de cooperación e integración transfronteriza a nivel comunal que permita la vinculación institucional de la Municipalidad de Arica con el gobierno comunal de Tacna es una característica política de los gobiernos comunales. En la actualidad, la mirada de diversas autoridades comunales permite sostener que esta característica es más bien estructural y

no necesariamente un tema de «voluntad política». Como señala Oliveras, «a grandes rasgos la acción transfronteriza se caracteriza por unos contactos la mayor parte de las veces informales facilitados por la proximidad geográfica y limitados por los obstáculos jurídicos y políticos. El resultado son acuerdos limitados en lo que se refiere a poder de decisión, instrumentos político administrativos y financiamiento» (Oliveras, 2014, p. 20).

2. LA ESCALA REGIONAL: PROYECTOS, VISIONES Y ACCIONES DE ARICA SOBRE LA FRONTERA PERUANA

El 23 de marzo del 2007 se creó bajo la Ley N° 20.175 la región de Arica y Parinacota, y desde esa fecha la institución a cargo de la planificación regional es el Gobierno Regional (GORE) con asiento en la capital regional, la ciudad de Arica. Anteriormente, la gestión territorial de Arica dependía del Gobierno Regional de Tarapacá, cuya sede se encontraba en la ciudad de Iquique. Este órgano autónomo tiene entre sus principales funciones «elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación» (DIPRES, 2017, pp. 8-9). El GORE depende de las instrucciones políticas-técnicas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Posterior a la creación de la región de Arica y Parinacota en el 2009 se estableció la primera «estrategia regional de desarrollo» (2009-2010), «la cual definió lineamientos estratégicos de desarrollo que hasta hoy perduran y están en la visión macro del desarrollo regional» (PLADECO, 2016, pp. 18-19), y cuyo objetivo fue dotar de un diagnóstico y planificar el desarrollo futuro de la región en diversos lineamientos estratégicos. De todos los lineamientos estratégicos de la propuesta regional solo tres vinculan a la región de Arica con los países vecinos: los primeros dos están relacionados con fortalecer los sectores productivos tradicionales para insertar a la región en nuevos mercados como, primero, «generar una plataforma de servicios comerciales, aduaneros y bancarios que, utilizando la solidez y estándares macroeconómicos del país, logre intermediar mercados

externos con el nacional o los de países vecinos. Segundo, favorecer el posicionamiento regional en el sector turismo de las áreas donde sea rentable y viable su inversión, según las diferenciadas orientaciones del mercado nacional e internacional, con especial énfasis en el denominado ‘turismo de sol y playas’. El tercer lineamiento está destinado al área de la salud, que busca generar convenios de trabajo bifronterizos con Tacna a fin de generar un sistema de asistencia de salud entre ambas ciudades».

Estas acotadas referencias al relacionamiento fronterizo demuestran un reducido análisis y caracterización estratégica de las virtudes que puede generar un plan de desarrollo transfronterizo en una ciudad como Arica por parte de las autoridades regionales. Este plan de desarrollo regional está lejos de la visión internacionalista que tiene, por ejemplo, la región de Tarapacá, la cual señala entre sus directrices estratégicas la importancia de «desarrollar una Política Regional de Internacionalización regional, interregional y sudamericana, basada en la cooperación descentralizada con sus respectivas instituciones regionales paralelas de otros países, como una forma de descentralización política en tanto la región de Tarapacá tenga nuevas competencias y respuestas políticas desde lo local y regional, con la participación del sector público y privado vinculados hacia áreas geográficas de interés regional» (Estrategia Regional de Desarrollo 2011-2020, región de Tarapacá, pp. 36-39).

A pesar de la carencia de una visión de relacionamiento internacional y transfronterizo dentro de la estrategia regional de desarrollo de Arica, dentro de la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional existe la Unidad de Asuntos Internacionales (URAI). Esta unidad tiene como principal objetivo coordinar y planificar las acciones internacionales del Gobierno Regional de Arica y Parinacota. Si bien políticamente el URAI responde al Gobierno Regional, esta unidad sigue los lineamientos técnicos de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE). Esta dirección fue «creada el año 2000, y es la unidad del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada, principalmente, de orientar el proceso de internacionalización de las regiones, impulsado desde los Gobiernos

Regionales (GORE's) que, al amparo de la Ley N° 19.175, busca promover el desarrollo económico, social y cultural en cada una de ellas. Orgánicamente, DICORE depende de la Dirección de Países Limítrofes y Asuntos Regionales (DIPLAL)» (Boletín DICORE N° 1, año 2012, pág. 3). Los URAI son en definitiva una unidad política con lineamiento técnico que generan relaciones de cooperación, encuentros, ferias y alianzas internacionales con diversos países de la región y fuera de esta a fin de potenciar la internacionalización de las regiones. Entre sus funciones se encuentran coordinar el Comité de Integración que se desarrolla en las regiones donde existe tal instancia, y en otros casos gestionar instancias público-privadas que velen por el intercambio comercial internacional, como es el caso, por ejemplo, de la Comisión Regional de Asuntos Internacionales (CRAI) y subcomisiones asesoras de la región de Los Lagos. El URAI incide en las decisiones relacionadas a la inserción internacional de las regiones y en la búsqueda de cooperación internacional, pero las decisiones de esta instancia pasan por las orientaciones del Estado central. En Arica el URAI cumple un rol articulador en la búsqueda de contactos con Perú, Bolivia y Argentina, es un agente que conecta actores y propicia encuentros, siendo el Comité de Integración uno de los espacios más relevantes de su acción política.

A la estrategia de desarrollo regional se suman dos instancias que actualizan las orientaciones sobre el desarrollo de Arica, y lo hacen de manera anual como son: el «Fondo Nacional de Desarrollo Regional» (FNDR), que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y el «Plan Especial Zona Extrema Arica y Parinacota» (PEDZE), cuyo principal objetivo es financiar la inversión en infraestructura regional⁴. Los FNDR son concursos públicos que distribuyen el 6% del total del presupuesto regional en iniciativas «destinadas al fomento de actividades culturales, deportivas, sociales, que rescaten y potencien el uso de espacios públicos, la participación ciudadana y las acciones de colaboración

⁴ <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/economia/plan-de-zona-extrema-arica-y-parinacota-cuales-son-las-principales-inversiones-info>

entre organizaciones de la región»⁵, entre distintos actores regionales que van desde ONGs con residencia y funcionamiento regional, organizaciones sociales hasta organismos de administración del Estado. Este fondo tiene un marcado enfoque en fomentar la participación ciudadana y busca potenciar actividades que profundicen estrategias de asociatividad comunitaria. Por otro lado, el «Plan Especial Zona Extrema Arica y Parinacota» (PEDZE) inicia su historia el 2014 bajo el primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet, y tuvo como principal objetivo dotar a las regiones extremas de presupuesto adicional para potenciar la desigualdad generada por regiones con alta concentración productiva y mayor población. Esta medida constituye «un sólido indicador de que hay una nueva mirada desde el gobierno central que favorece la condición fronteriza de la región, a través de una inversión sin precedentes que no se apreciaba desde la Junta de Adelanto, recursos públicos que vienen a fortalecer la soberanía, el desarrollo regional y ciertamente generar una serie de externalidades positivas para los habitantes de Arica y Parinacota» (PLADECO, 2016, p.18).

Ambas instancias regionales cuentan con presupuesto anual, sus orientaciones dependen de los distintos actores que los ejecutan y responden al Gobierno Regional. A estos planes de desarrollo se suman las diversas estrategias sectoriales que depende de cada Ministerio, como el «Comité Interministerial Ciudad Vivienda y Territorio —COMICIVIT—, además de un importante programa de inversión sectorial del Servicio de Salud y el MINVU, quienes entre otros actores buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región» (PLADECO, 2016, pp. 18-19).

Estos tres instrumentos de planificación regional, que dependen de la conducción del Gobierno Regional (GORE), son los pilares del modelo de desarrollo de la región de Arica. Estos no consideran en sus lineamientos estrategias de vinculación internacional y vecinal y menos políticas de desarrollo fronterizo. Los Fondos de Desarrollo Nacional (FNDR) y el Plan de Zonas Extremas (PEDZE) son los

⁵ <https://www.gorearicayparinacota.cl/index.php/noticias/987-publican-resultados-del-concurso-de-proyectos-del-6-del-fndr>

planes de inversión más débiles en estos temas, ya que hasta la fecha no consideran —y tampoco incentivan— iniciativas que tiendan a fortalecer las relaciones fronterizas entre ambas regiones vecinas.

2.2 *El departamento de Tacna y su política de «buena vecindad» con Arica*

Al otro lado de la frontera está la ciudad de Tacna, capital del departamento que lleva su mismo nombre. Esta unidad administrativa se rige en la actualidad por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Tacna (PDRC) para los años 2013-2023, comúnmente llamado «Plan Basadre». Este plan regional abarca al departamento de «Tacna (creado por ley el 25 de junio de 1857), que está dividido políticamente en 4 provincias (Tacna, Tarata, Jorge Basadre G. y Candarave), que comprende 27 distritos. La capital del departamento es la ciudad de Tacna, la misma que se ubica a 30 km. de la frontera con Chile y a 386 km. de la ciudad de La Paz, Bolivia» (PDRC, p. 11). Este instrumento de planificación depende íntegramente de la decisión de la gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Tacna⁶. Fue creado el año 2006 y, como señala Michel Tejada en el 2012, tuvo como principal objetivo obtener «mayores recursos y posibilidades para atender nuestras necesidades, asumir los retos y las oportunidades del entorno, dada nuestra posición privilegiada geoestratégica en el Pacífico Sur» (diario *La República*, 24 de octubre de 2012)⁷. La actualización del plan regional depende de la supervisión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), organismo adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros⁸.

El Plan Basadre tiene como principal objetivo generar una región competitiva en un entorno de integración surandina a partir

⁶ <https://diahttp://larepublica.pe/archivo/669156-actualizaran-plan-basadre-en-tacna-con-proyeccion-hasta-el-2023riocorreo.pe/ciudad/presentan-resumen-del-nuevo-plan-basadre-al-179444/>

⁷ <http://larepublica.pe/archivo/669156-actualizaran-plan-basadre-en-tacna-con-proyeccion-hasta-el-2023>

⁸ <https://diariocorreo.pe/edicion/tacna/ceplan-observa-el-plan-basadre-571010/>

del desarrollo de «seis ejes estratégicos: 1) Derechos fundamentales de la persona e identidad regional; 2) Fortalecimiento de desarrollo humano e igualdad de oportunidades; 3) Estado, gobernabilidad e integración fronteriza; 4) Fomento competitivo de la inversión productiva y de servicio; 5) Desarrollo regional e infraestructura; y 6) Fomento del desarrollo sostenible y ambiental» (PDRC). Para ello, el plan contempló en sus inicios «28 proyectos estratégicos que se deberán ejecutar en los próximos diez años. Entre ellos figuran proyectos que ya fueron planteados en la primera versión, por ejemplo, las construcciones del megapuerto Miguel Grau, de la carretera internacional Tacna-Collpa-La Paz y del hospital regional» (diario *La República*, 23 de marzo de 2013)⁹.

Dentro del Plan Basadre, el eje estratégico N° 5 desarrolla la dimensión del relacionamiento e integración fronteriza. Este eje tiene a su vez acciones estratégicas que buscan potenciar «la participación de la sociedad civil, sector público y privado en la gestión del desarrollo regional e integración fronteriza» (PDRC, p. 38), por medio de establecer entre la población lazos de «buena vecindad y desarrollar acciones concretas de proyectos de vinculación» (PDRC, p. 74). Entre las acciones que se enumeran en este eje se señalan: «1. Establecer mecanismos para que empresas fronterizas desarrollen el concepto de empresas binacionales en un clima de integración fronteriza. 2. Realizar convenios, alianzas, ferias, acuerdos comerciales para mejorar resultados económicos y enfrentar situaciones de crisis externas. 3. Desarrollar y fortalecer actividades de complementariedad y especialidad entre los actores involucrados» (PDRC, p. 74). A pesar que este eje sostenga como principio potenciar el relacionamiento fronterizo con Arica, el documento no demuestra acciones concretas que permitan establecer convenios y protocolos con las autoridades ariqueñas. La promoción de la inversión privada en la actividad turística y lograr el máximo aprovechamiento del flujo turístico regional, son en términos concretos los tipos de relacionamiento que potencia el Plan de Desarrollo Regional Concertado

⁹ <http://larepublica.pe/archivo/699029-tacna-plan-basadre-preve-28-proyectos-que-se-haran-en-10-anos>

de Tacna (PDRC) por medio de sus trece proyectos de inversión establecidos en el plan.

Las políticas de desarrollo regional del Departamento de Tacna tienen una fuerte impronta en la articulación territorial de los mercados regionales e internacionales. Sus planes de desarrollo regional vuelcan su interés en esa dimensión, «el comercio, por la presencia de dos zonas francas comerciales, en Iquique y en Tacna; el menor nivel de desarrollo económico de la región, que afecta el poder adquisitivo de sus habitantes y la fuerte competencia que le genera la ciudad de Tacna, a solo 56 kilómetros de distancia y que ofrece en general bienes y servicios a precios significativamente más bajos» (Plan Desarrollo Regional de Arica, p. 51)¹⁰.

Al igual que el plan de desarrollo local de Tacna, a nivel regional existe una visión positiva de las condiciones que establece la frontera. Tacna en sus distintos niveles ve a la frontera como una oportunidad de desarrollo.

2.3 *Contactos entre ambas regiones*

A partir del análisis de los planes de desarrollo de ambas regiones, podemos señalar que las autoridades de Tacna y sus instrumentos de planificación realizan un mejor diagnóstico estratégico sobre la frontera que comparten con Chile, especialmente con Arica. Si bien en los planes tacneños no se estipula un plan de contacto específico con Arica, sus autoridades han generado diversas instancias de contacto en lo que podríamos definir bajo la lógica de la «buena vecindad»¹¹. Por otro lado, las autoridades técnicas y políticas ariqueñas han buscado crear y establecer espacios informales de cooperación transfronteriza, implementando conexiones con sus pares tacneños. A pesar de la baja institucionalidad que acompaña esos esfuerzos, existen logros que permiten observar buenas prácticas de cooperación fronteriza. Tal es el caso de la Dirección de Salud

¹⁰ http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/erd_arica_y_parinacota_periodo_2009_2010.pdf

¹¹ Término usado en el Plan Basadre para expresar contacto amistoso y de cooperación vecinal.

de Arica que, dependiendo directamente del Ministerio de Salud y amparada por el lineamiento del plan de desarrollo regional que busca «elaborar un programa de integración trifronterizo en salud, que genere zonas de atención conjunta permitiendo el control de enfermedades y la homologación de sistemas de gestión sanitaria»¹², ha generado protocolos de cooperación con las autoridades tacneñas. Esta vinculación institucional, como señala una Alta funcionaria de la Seremia de Salud, se logró «por ser un tema muy acotado y preciso y que no significó una gran propuesta o modificación en los servicios de salud de ambas regiones» (Alta funcionaria, Seremia de Salud, 2017), y nació principalmente de las interacciones de las autoridades dentro del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF).

Una alta funcionaria de la Seremia de Salud de la ciudad de Arica señala que «todas las acciones que han establecido se han realizado en el contexto del Comité de Integración, en sus actas están todas las acciones en conjunto que han desarrollado con las autoridades de Tacna» (Alta funcionaria, Seremia de Salud, 2017). También señala que «Tacna tiene un claro mayor desarrollo y crecimiento en comparación con Arica en materia de salud, regímenes fronterizos y descentralización» (Alta funcionaria, Seremia de Salud, 2017). Los relacionamientos entre las autoridades, como se puede observar, se amparan en el espacio del Comité de Integración. Este nivel de relacionamiento y concertación permite que las autoridades puedan relacionarse de manera institucional y conseguir acuerdos de cooperación transfronteriza. En esa misma línea, una profesional del Centro de Empoderamiento de la Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable del Perú en Tacna, señala que el Comité de Integración les ha permitido obtener diversas enseñanzas:

Es necesario cambiar el enfoque de cómo se reproduce la historia de ambas naciones y ciudades, fundamentalmente. Actitud de los profesiones que ahí se reúnen, han comenzado a potenciar las relaciones personales, y empezaron a conocerse

¹² Elaborar un programa de integración trifronterizo en salud, que genere zonas de atención conjunta permitiendo el control de enfermedades y la homologación de sistemas de gestión sanitaria.

todos/as de la subcomisión y aprenderse los nombres (funcionaria CEM, entrevista, 2017).

La política descentralizadora del Perú y un marcado desarrollo en temas fronterizos permiten que aquellas autoridades tengan mejores recursos institucionales para relacionarse con sus pares chilenos.

En materia educacional, una Alta funcionaria de la Seremía de Educación de la región de Arica señala que si bien el plan de zonas extremas es una buena contribución a la ciudad, «no existe una concatenación estratégica de muchas acciones y no hay voluntad de potenciar el desarrollo desde esas mismas acciones» (Alta funcionaria Seremía de Educación, 2015).

Son las relaciones políticas de buena vecindad entre las autoridades regionales las que permiten, en un contexto de vacío institucional, generar contactos transfronterizos entre Arica y Tacna. Estos contactos, sin embargo, se presentan débiles y esporádicos en el tiempo, y en diversas ocasiones han sido potenciados por otras instancias como el Comité de Integración (CIDF).

3. EL COMITÉ DE INTEGRACIÓN COMO ESPACIO DE CONCERTACIÓN TRANSFRONTERIZA

A diferencia de las dos escalas anteriores, los Comités de Frontera nacieron con el fin de ser instrumentos internacionales que permiten la cooperación e integración entre sociedades fronterizas. Fueron espacios de «concertación transfronteriza» creados en la década de los ochenta entre el Estado chileno y sus países vecinos —Bolivia, Perú y Argentina— con el objetivo específico de responder «a una política de trabajo directo sobre temas de interés regional, local y vecinal»¹³. Según Eugenio Valenciano, «constituyen mecanismos internacionales cuya función principal es resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles de decisión, ya

¹³ Documento «Esquema de Organización, Desarrollo y Seguimiento para los Comités de Integración». En: <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-y-frontera/esquema-de-organizacion-desarrollo-y-seguimiento-para-los-comites-de-integracion.html>. Sitio *web* consultado el 10 de noviembre de 2016.

sea nacionales, provinciales o departamentales, asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones» (Valenciano, 1990). Estos espacios se expandieron por diferentes lugares de América Latina y alcanzaron distintos niveles de formalización y resultados. La mayoría de las veces funcionaron con encuentros binacionales anuales para abordar temas como «los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; promover el desarrollo de las zonas de frontera, así como la cooperación e integración regional, y considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas»¹⁴. En el caso chileno, los comités serían coordinados por la Dirección Nacional de Frontera y Límites del Estado (DIFROL), organismo técnico perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

La primera experiencia conocida en Chile se verificó en abril de 1987 con el Comité de Frontera para el sistema del Cristo Redentor. En aquella fecha se estableció una comisión binacional argentino-chilena de cooperación económica e integración física con la meta de normalizar las relaciones entre ambos países, toda vez que se daba inicio a la expansión de esta experiencia en otros puntos fronterizos chilenos. En 1997 se creó el Comité de Frontera Chile-Bolivia, el cual comprendió las relaciones entre las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta y los departamentos bolivianos de la Paz, Potosí y Oruro. En el mismo año se reafirmaron las relaciones entre Argentina y Chile y se firmó el acuerdo entre ambos países para establecer un reglamento para los Comités de Frontera. De esa manera comenzaron a funcionar siete comités¹⁵ en la larga frontera común entre ambos países, con el objetivo de recoger inquietudes relacionadas con el desarrollo de las funciones de control fronterizo y la facilitación del tránsito terrestre binacional.

¹⁴ En: <http://www.difrol.gob.cl/peru/comite-de-frontera-chile-peru.html>. Sitio *web* consultado el 12 de noviembre de 2016.

¹⁵ Los siete Comités de Frontera que tiene Chile con Argentina son: Comité NOA-Norte Grande, Comité Agua Negra, Comité Cristo Redentor, Comité Pehuenche, Comité Región de Los Lagos, Comité Integración Austral, Comité Las Leñas y Comité de Atacalar.

Dos años más tarde, el 10 de junio de 1999, se creó el Comité de Frontera Chile-Perú, que comprendió la provincia chilena de Arica y Parinacota y el Departamento de Tacna por parte de Perú. Este comité tuvo como propósito dar vida a un espacio institucional binacional de contacto territorial fronterizo para abordar una agenda común con un fuerte componente de seguridad, infraestructura y control. Desde su creación hasta el 2011 se ha celebrado un total de doce Comités de Frontera, los cuales lograron sistematizar y solucionar, como señala el acta del VI Comité de Frontera (2005), «problemas operativos del tránsito, tráfico de personas, vehículos, bienes y eventos policiales»¹⁶.

La estructura del Comité de Frontera de Perú-Chile está compuesta por tres instancias de coordinación. La primera y más importante, la *coordinación general*, en la que participan las más altas autoridades que coordinan las relaciones fronterizas de ambos países, como la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo del Perú (DDF) y la Dirección Nacional de Frontera y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (DIFROL). Sus directores/as presiden cada encuentro y tienen como función dar continuidad y seguimiento a los acuerdos y planes de cada comité, además de tareas operativas como aprobar distintas solicitudes para crear subcomisiones, velar por el cumplimiento del reglamento interno y, sobre todo, conducir las comisiones y subcomisiones temáticas durante el año que precede a cada reunión. En este espacio de coordinación también participan actores políticos subnacionales como el intendente de la región de Arica y Parinacota para el caso de Chile (Gobiernos Regionales, GORES)¹⁷, y el gobernador del Departamento de Tacna en el caso

¹⁶ En la página *web* de la Dirección de DIFROL (<http://www.difrol.gob.cl/peru/comite-de-frontera-chile-peru.html>) solo existe acceso a las actas desde el VII al XII Comité de Integración (2005 al 2011).

¹⁷ De parte de Chile, los comités son el resultado del trabajo en conjunto de la coordinación y la colaboración entre el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Gobiernos Regionales y sus intendentes. En: <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-y-frontera/esquema-de-organizacion-desarrollo-y-seguimiento-para-los-comites-de-integracion.html>. Sitio visitado el 27 de diciembre de 2016.

de Perú, además del cónsul general de Perú en Arica, el cónsul de Chile en Tacna y los representantes municipales.

La segunda instancia son las *comisiones*, las cuales han sido tres en la historia del comité: la Comisión de Control Integrado y Facilitación Fronteriza; la Comisión de Infraestructura, Transporte y Norma; y la Comisión de Integración. Cada una aborda en subcomisiones temáticas —compuestas por distintos actores estatales, empresarios y algunos actores de la sociedad civil— distintas agendas sectoriales.

La tercera instancia son las *subcomisiones* presididas exclusivamente por agencias estatales, que son las responsables de operativizar y dar continuidad a estos espacios de concertación durante los meses que separan cada reunión binacional. En ellas participan organizaciones de la sociedad civil y empresarios locales. Estas instancias constituyen el núcleo operativo y la fuerza viva del funcionamiento del comité. Su composición y funciones no han cambiado a pesar de la transformación del Comité de Frontera, el que en 2011 pasó a llamarse Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF).

3.1 *Relacionamientos dentro del comité*

El CIDF se ha ido consolidando como un espacio de concertación transfronteriza y ha permitido generar políticas públicas que han afectado a ambas fronteras. Tanto los relacionamientos y discursos emanados de los encuentros anuales como la labor en las mesas de trabajo de las subcomisiones, permiten el acuerdo y el consenso sobre temas de interés fronterizo. Por consiguiente, se trata de un espacio con un decidido efecto sobre la opinión pública de ambas ciudades, porque se ve afectado por el quehacer de quienes participan. En definitiva, el CIDF deviene un ámbito de concertación y expresión pública de concertaciones entre diversos actores de la región fronteriza.

Entre sus logros podemos señalar un número importante de coordinaciones y estrategias de desenvolvimiento transfronterizo durante estos últimos años, como en 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 (2016). Existen reuniones organizadas por el Consejo Binacional de la Juventud como el Encuentro Binacional de Integración Medioambiental en Tacna, el operativo Social Bifronterizo y el Festival Cultural Juvenil Bifronterizo, «todas (...) concebidas por ellos como acciones de reconciliación» (Ovando, 2016, p. 105).

Por otro lado, están aquellas acciones estatales —direccionadas por los Estados nacionales— como la construcción del control integrado y el tren urbano que une actualmente a ambas ciudades. El control integrado tiene como meta mejorar el tránsito y disminuir el viaje entre ambas ciudades a la mitad del tiempo actual. Esta medida, difícil de implementar —llevó años debatirla en el comité—, si bien es producto del consenso de los Gobiernos Regionales y de la necesidad de la comunidad fronteriza que exige mejoras para realizar los diversos e intensos intercambios fronterizos (médicos, turísticos, servicios), constituye a la vez una expresión de lentitud en la generación de políticas públicas transfronterizas. Ello induce percepciones de centralismo en la toma de decisiones. El tren representa la historia común de ambas ciudades, pues el viaje no implica un ahorro en el tiempo de traslado, a diferencia del que se emprende mediante controles fronterizos. Sin embargo, este recorrido permite cruzar el territorio fronterizo —la línea de la concordia y ambas fronteras— de manera interrumpida y sin cortes, como si no dividiera a los dos países. Es percibido como un verdadero símbolo de integración.

A pesar de estos logros que evidencian decisiones conjuntas, toda vez que los actores locales son capaces de presionar al comité como espacio de concertación transfronteriza, el CIDF ha mostrado diversos obstáculos que no le han permitido profundizar la *gobernanza transfronteriza*. Un actor que identifica este obstáculo es la Corporación de Formación Laboral al Adolescente (CORFAL) —con una fuerte visión integracionista—; para ellos el problema del centralismo en la imposición de la agenda de discusión y la forma como se toman las decisiones por parte de las autoridades que direccionan las

subcomisiones, es un tema que se debe solucionar. Esta organización, que participa en la subcomisión de Género y Desarrollo, señala que por la naturaleza jerárquica y restrictiva del CIDF, «reducen principalmente a un organismo estatal el control sobre el relacionamiento fronterizo de la sociedad civil» (trabajador de CORFAL, 21 de enero de 2016). Además, consideran que «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 CORFAL, 21 de enero de 2016). Asimismo, señalan que siempre tienen una metodología de trabajo donde el Estado debe llevar el control de las discusiones sobre las mesas temáticas y que se prioriza un enfoque desde la economía empresarial. En el mismo sentido se pronuncia la Cámara de Turismo: si bien les permite tener contacto formal e institucional con sus vecinos, participar en el CIDF no se traduce en una real incidencia en la construcción de proyectos de impacto regional y fronterizo. Consideran que su participación en el CIDF es «casi un saludo a la bandera porque cuando vas a la Cancillería y les propones algo, no sabes si nos escuchan o es pura diplomacia» (Directorio Cámara de Turismo de Arica, 13 de mayo de 2016).

El problema del centralismo se trasluce en un doble sentido: en el enfoque que impregna la coordinación general en el CIDF y en la poca capacidad de los actores que participan de las subcomisiones para incidir en las distintas agendas temáticas del comité. Se manifiesta así una tensión entre los actores no estatales que integran el comité y la visión de los Estados nacionales en torno a sus propuestas de desarrollo regional y consenso fronterizo. Un ejemplo de ambas formas de centralismo salió a la luz en las Cámaras de Turismo (de Arica y Tacna). Estas se reúnen cuatro veces al año para llegar a acuerdos comunes y presentar propuestas para el CIDF. Como resultado de un intenso diálogo, propusieron construir una carretera que recorriera la costa que une a ambas ciudades para generar una experiencia turística novedosa y beneficiar a las dos regiones. Se discutió y presentó en una mesa de trabajo binacional el 14 de mayo del 2016 en la ciudad de Tacna, pero el cónsul chileno la desestimó por considerar que debía atenderla otra comisión y por constituir

un tema de exclusiva competencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países. Esta postura reafirma lo señalado por representantes de la Cámara de Turismo de Arica: «cualquier problema que existe se canaliza por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, nosotros proponemos algo, pero es burocrático todo. La burocracia es de ambos lados» (Directorio Cámara de Turismo de Arica, 13 de mayo de 2016).

Para estos actores la burocracia es justamente la cara de ese centralismo que golpea la orientación de proyectos de incidencia regional y fronteriza. La Cámara de Turismo de Arica, a pesar de ser « uno de los cuatro pilares de la economía regional, que es transversal, ya que impacta al empleo, la infraestructura, comercio» (Directorio Cámara de Turismo de Arica, 13 de mayo de 2016), no tiene incidencia en la generación de políticas públicas regionales. Posición opuesta a la de sus vecinos: «la mesa binacional de turismo es más relevante para los tacneños que para nosotros, ya que ellos tienen mejor llegada con sus autoridades, existe un mejor diálogo público y privado; en cambio, en Chile todo depende de cómo te lleves con el encargado de SERNATUR o si se motivan para realizar algo» (Directorio Cámara de Turismo de Arica, 13 de mayo de 2016).

Otro ejemplo del centralismo dentro del CIDF es el que señala CORFAL. Esta organización ingresó al Comité de Frontera en el 2009 y desde un inicio se ha mostrado crítica respecto a la falta de participación en la toma de decisiones, además, sostienen que la coordinación general debería estar «compuesta por representantes de todos los tipos de actores que participan en el CIDF y ser electa por votación universal, además de promover la entrada de otros actores de la sociedad civil organizada» (trabajador del CORFAL, 21 de enero de 2016). Esta organización también señala que las reuniones formales de las subcomisiones temáticas se detienen cuando existen conflictos limítrofes, lo cual resulta inverosímil debido a que se trata de una instancia que debe funcionar al margen de problemas estatales o geopolíticos.

Además, la organización critica el concepto de «desarrollo» con el que opera este organismo, porque se «vincula con la formalización

e institucionalización de normas de intercambio económico para favorecer al empresariado de ambas partes de la frontera» (trabajador del CORFAL, 21 de enero de 2016). Su irrupción crítica ha sido persistente dentro del CIDF, como subraya la presidenta de la Unión de Juntas de Vecinos Municipales (entrevista, 2016), quien destaca además que CORFAL ha sido uno de los principales estimuladores de la relación transfronteriza. Sin embargo, según señalan, la disputa por una apertura democrática del organismo le ha valido la enemistad de varias instituciones gubernamentales locales, lo cual interpretan como «una reacción nacionalista con tintes chauvinistas frente a la integración de Tacna y Arica» (trabajador de CORFAL, 21 de enero de 2016).

Existen otros obstáculos que no permiten avanzar a este espacio binacional, por ejemplo, la constante rotación de sus autoridades. La presidenta de la Junta de Vecinos de la municipalidad de Arica menciona que muchas veces las reuniones son «encuentros de reconocimiento sin que existan agendas previas o puntos en común» (entrevista, 2016). Cada cambio de Gobierno Regional involucra reformar la planta de trabajadores y directivos de organismos estatales, lo cual genera problemas de continuidad en el trabajo de las subcomisiones.

El CIDF es un espacio de concertación transfronterizo en el que confluyen distintos actores de ambas ciudades. Si bien en un inicio se creó como un espacio de diálogo sobre temas de control y seguridad, con el devenir de los años se ha ido transformando en sitio de consenso e integración, especialmente con la apertura a nuevos temas y la inclusión de actores sociales. La particularidad de este comité, a diferencia de otros a lo largo de la frontera chilena, consiste en la intensidad del contacto entre ambas sociedades. Ello genera tensiones entre quienes exigen más control y seguridad y quienes demandan más contacto e integración. Sostenemos que ambas visiones se combinan y tensionan. El CIDF es, en definitiva, una expresión concreta de ese problema.

CONCLUSIONES

El proyecto de desarrollo del Departamento de Tacna expresa una coherencia institucional tanto en sus planes locales, provinciales y regionales con Arica. Los planes de desarrollo concertado son concadenados entre la escala local, provincial y regional, y tal como señala el Plan Estratégico Institucional de Tacna, se «considera en este punto una síntesis del contenido del ‘Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de Tacna al año 2021’, el mismo que se encuentra alineado a los ejes y objetivos del Plan Nacional y del Plan de Desarrollo de la Región de Tacna. Ambos documentos aprobados previo informe de conformidad del CEPLAN en el año 2016» (PEI, p. 3)¹⁸. Podemos observar que existe coherencia entre distintas escalas en torno a los mismos objetivos de desarrollo regional, donde el diagnóstico reconoce a la frontera como una oportunidad. Desde ese posicionamiento institucional, autoridades y sociedad civil dialogan bajo el lema de la «buena vecindad», estipulado formalmente en sus documentos de trabajo.

Por otro lado, el proyecto de desarrollo de Arica tiene un plan obsoleto en términos de planificación y visión regional. Las distintas escalas de ordenamiento territorial están desconectadas entre sí, siendo la municipalidad el eslabón aparentemente más débil de todas las instancias de planificación territorial. Incluso, ha tenido un rol pasivo en el único espacio que permite el contacto transfronterizo formal con sus pares tacneños como es el Comité de Integración.

A pesar de los esfuerzos que supone la creación y mantenimiento del Comité de Integración en la frontera de Arica y Tacna, las acciones aisladas de los diferentes niveles del Estado chileno generan prácticas que están lejos de concertar espacios de cooperación transfronteriza. Los débiles relacionamientos formales entre ambas ciudades están lejos de generar relaciones más complejas, multifacéticas y de mayor confianza entre los Estados.

¹⁸ http://www.munitacna.gob.pe/pdfs/PEI2017-2019_IMPRIMIR.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camus, P. y Rosenblit, J. (2011). Aislamiento de la frontera norte de Chile: ¿problema u oportunidad? En F. Arenas, A. Núñez y A. Salazar (eds.), *El aislamiento geográfico: ¿problema u oportunidad?* PUCCH, Santiago de Chile, pp. 59-73.
- Contreras, Y., Tapia, M. y Liberona, N. (2017). Movilidades y prácticas socioespaciales fronterizas entre Arica y Tacna. Del sentido frontera a la transfrontericidad entre ciudades. *Diálogo Andino*, 54, pp. 127-141.
- Dilla, H. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Revista de Estudios Fronterizos*, Nueva Época, Vol. 16, N° 31, pp. 15-38.
- Dilla, H. (2008). Las ciudades en las fronteras: introducción a un debate. En H. Dilla (ed.), *Ciudades en las fronteras. Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*. Editora Manatí, Santo Domingo, pp. 17-29.
- Dilla, H. y Álvarez, C. (2018). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú [Economy and unequal exchange in a cross-border región: Arica, Chile-Tacna, Perú]. *Estudios Fronterizos*, 19, e009. doi:<http://doi.org/10.21670/ref.1809009>
<http://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/670/1386>
- Child, J. (1994). Medidas de confianza mutua en América Central. En I. Caro y A. Varas (eds.), *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLACSO/Stimson, Santiago de Chile, pp. 43-72.
- García, V. (2015). Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 16(31), pp. 117-148.
- González, A. (2015). Psicología política de la integración fronteriza. *Liberabit*, 21(2), pp. 269-287.
- Nava, K y Córdova, G. Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. *Estudios fronterizos*, 19, e004.
- Oliveras, X. (2014). La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas-Texas. *Carta Económica Regional*, 26(113), pp. 13-35.
- Ovando, C. y González, S. (2015). Algunas expresiones de pluralismo diplomático chileno hacia Bolivia y Perú vistas desde el norte grande. En Sergio González, Noé Cornago y Cristián Ovando (eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos metodológicos y estudios de casos*. Santiago de Chile, Ril Editores, pp. 91-105.
- Tapia, M., Liberona, N. y Contreras, Y. (2017). El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de

las prácticas socioespaciales fronterizas. *Geografía Norte Grande*, N° 66, pp. 117-141. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022017000100008

Valenciano, Eugenio (1990). *Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia. Identificación, preparación y evaluación de proyectos de integración fronteriza. Criterios metodológicos*. Santiago de Chile, INTAL, pp. 40-46.

Documentos oficiales

ACTA final del XII Comité de Frontera (2011), 23 y 24 de noviembre, Tacna, Perú.

ACTA final del I Comité Integración y Desarrollo Fronterizo (2012), 15 y 16 de noviembre, Arica, Chile.

ACTA final del II Comité Integración y Desarrollo Fronterizo (2013), 3 y 4 de octubre, Tacna, Perú.

ACTA final del III Comité Integración y Desarrollo Fronterizo (2014), 4 y 5 de septiembre, Arica, Chile.

ACTA final del III Comité Integración y Desarrollo Fronterizo (2015), 29 y 30 de septiembre, Tacna, Perú.

Boletín Dicore N° 1, año 2012.

DIFROL. *Esquema de Organización, Desarrollo y Seguimiento para los Comités de Integración*. Disponible en: <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-y-frontera/esquema-de-organizacion-desarrollo-y-seguimiento-para-los-comites-de-integracion.html>

Dirección de Presupuesto de Chile, DIPRES, 2017.

Estrategia Regional de Desarrollo 2011-2020, región de Tarapacá.

Plan de Desarrollo Comunal, PLACEDO, 2016.

Plan de desarrollo Local Concertado de Tacna, 2011-2021. Disponible en: <http://www.munitacna.gob.pe/pdfs/pdc2011.pdf>

Plan de Desarrollo Regional Concertado de Tacna al 2023. Disponible en: http://www.regiontacna.gob.pe/pagina/grt/documentos/2011/personal/Resumen_Final_PDRC_2023_PlanBasadre.pdf

Plan Estratégico Institucional, PEI de Municipalidad Provincial de Tacna, 2017-2019. Disponible en: http://www.munitacna.gob.pe/pdfs/PEI2017-2019_IMPRIMIR.pdf

Plan de Desarrollo Regional de la región de Arica y Parinacota, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Disponible en: http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/erd_arica_y_parinacota__periodo_2009_2010.pdf

Prensa

El Peruano, Diario Oficial, 20 de julio de 2016.

Diario *La República*, 24 de octubre de 2012.

Diario *El Morrocotudo*, 4 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/economia/plan-de-zona-extrema-arica-y-parinacota-cuales-son-las-principales-inversiones-info>

Diario *Correo*, 10 de marzo de 2015.

Entrevistas

Alta funcionario DIDECO de Municipalidad de Arica, 2017.

Alta funcionaria DIREM-DIDECO de Municipalidad de Arica, 2017.

Funcionario del Departamento de Educación de Municipalidad de Arica, 2017.

Alta funcionaria de la Seremia de Salud de Arica, 2017.

Directorio Cámara de Turismo de Arica, 2016.

Alta funcionaria de la Seremia de Educación de la región de Arica, 2015.

Funcionarios de CORFAL, Arica, 2016.

Funcionario PRODEM, Tacna, 2016.

Presidenta Juntas de Vecinas ciudad de Arica, 2016.

Funcionaria de la Cámara de Comercio de Tacna, 2016.

Funcionaria del Centro de Empoderamiento de la Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable del Perú en Tacna, 2017.