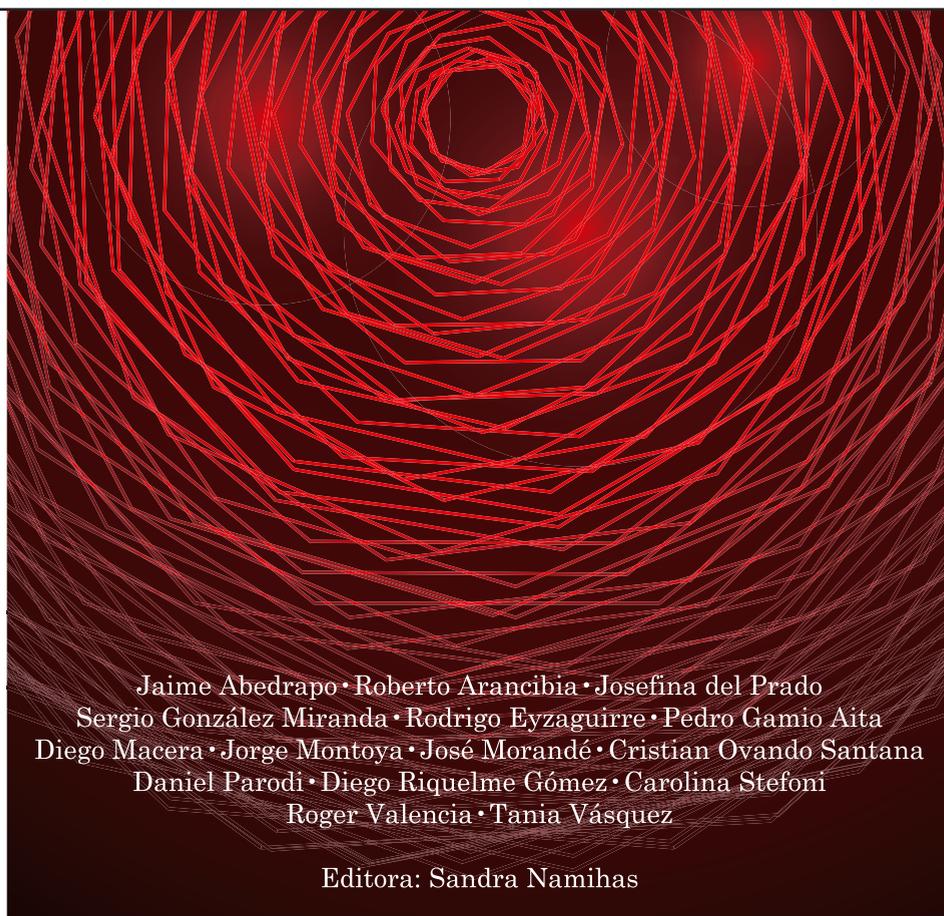




**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

UNA VISIÓN DE FUTURO DE LAS RELACIONES CHILENO-PERUANAS



Jaime Abedrapo • Roberto Arancibia • Josefina del Prado
Sergio González Miranda • Rodrigo Eyzaguirre • Pedro Gamio Aita
Diego Macera • Jorge Montoya • José Morandé • Cristian Ovando Santana
Daniel Parodi • Diego Riquelme Gómez • Carolina Stefoni
Roger Valencia • Tania Vásquez

Editora: Sandra Namihas



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



**UNIVERSIDAD
DE CHILE**
Instituto
de Estudios
Internacionales

UNA VISIÓN DE FUTURO DE LAS RELACIONES CHILENO-PERUANAS



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

UNA VISIÓN DE FUTURO DE LAS RELACIONES CHILENO-PERUANAS

Jaime Abedrapo
Roberto Arancibia
Josefina del Prado
Sergio González Miranda
Rodrigo Eyzaguirre
Pedro Gamio Aita
Diego Macera
Jorge Montoya
José Morandé
Cristian Ovando Santana
Daniel Parodi
Diego Riquelme Gómez
Carolina Stefoni
Roger Valencia
Tania Vásquez



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



**UNIVERSIDAD
DE CHILE**

Instituto
de Estudios
Internacionales

Una visión de futuro de las relaciones chileno-peruanas

Tiraje: 500 ejemplares

1ª edición – Marzo 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-02996

ISBN N° 978-9972-671-68-5

- © Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Telf.: (51-1) 626-6170
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
www.facebook.com/ideipucp

- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Telf.: (51-1) 416-6100
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
www.facebook.com/kasenperu

- © Universidad de Chile
Instituto de Estudios Internacionales (IEI)
Condell 249, Providencia, Santiago de Chile
Telf.: (56-2) 2496-1200
Email: inesint@uchile.cl
URL: www.iei.uchile.cl

- © Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Enrique Nercaseaux 2381, Providencia, Santiago de Chile
Telf.: (56-2) 2234-2089
Email: fkachile@fka.cl
URL: www.kas.de/chile
<https://www.facebook.com/KASChile1/>

Autores

Jaime Abedrapo, Roberto Arancibia, Josefina del Prado, Sergio González Miranda, Rodrigo Eyzaguirre, Pedro Gamio Aita, Diego Macera, Jorge Montoya, José Morandé, Cristian Ovando Santana, Daniel Parodi, Diego Riquelme Gómez, Carolina Stefoni, Roger Valencia y Tania Vásquez

Editora: Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se realice la referencia bibliográfica.

Diseño de cubierta: Interactiva Studio

Impreso en: EQUIS EQUIS S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

RUC: 20117355251

Impreso en Perú – Printed Perú

Índice

Presentación

Nuevos desafíos regionales y convergencias binacionales chileno-peruanas/peruano-chilenas. Desde la Alianza del Pacífico al TPP-11.....	11
<i>Josefina del Prado y José Morandé</i>	
Acuerdo bilateral Perú – Chile: hechos y oportunidades.....	25
<i>Rodrigo Eyzaguirre y Diego Macera</i>	
Un ethos educacional e integracionista entre el Perú y Chile para una cultura de la paz.....	55
<i>Sergio González Miranda</i>	
Conocer, compartir y resignificar. Apuntes para una reconciliación peruano-chilena desde la escuela.....	65
<i>Daniel Parodi</i>	
Cooperación Chile-Perú en Misiones de Paz.....	81
<i>Roberto Arancibia y Jorge Montoya</i>	
Chile y Perú y la necesaria interconexión verde.....	91
<i>Pedro Gamio Aita y Jaime Abedrapo</i>	
El Convenio de Seguridad Social entre Chile y Perú para los migrantes chilenos en Perú y para los migrantes peruanos en Chile (2006-2019).....	101
<i>Tania Vásquez y Carolina Stefoni</i>	
Una aproximación etnográfica a la gestión fronteriza entre Chile y el Perú.....	123
<i>Cristian Ovando Santana y Diego Riquelme Gómez</i>	
Caminos de integración: turismo Perú-Chile.....	139
<i>Roger Valencia</i>	
Cooperación Chile-Perú: catástrofes y ayuda humanitaria.....	147
<i>Roberto Arancibia y Jorge Montoya</i>	

Presentación

Desde hace diez años, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI) y el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con el valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania, vienen desarrollando el Proyecto Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú- Chile, el cual tiene como propósito realizar aportes desde la academia y la sociedad civil para el fortalecimiento de la relación entre el Perú y Chile. En tal sentido el grupo ha elaborado diversas publicaciones, pronunciamientos públicos, eventos y seminarios públicos, entre otras actividades, destinadas todas ellas a contribuir con el objetivo señalado.

Precisamente, esta publicación es un esfuerzo del Grupo Generación de Diálogo por profundizar en distintos temas claves de la relación entre ambos países, con una mirada de futuro y con el objetivo de aportar al conocimiento de los tomadores de decisión y los formadores de opinión.

La iniciativa de este grupo de trabajo bilateral, pretende acompañar el accionar de los gobiernos, con un diseño prospectivo, de más largo plazo, vinculado con temas de larga data u otros que forman parte de la nueva agenda, que están incorporados por ejemplo en instancias como los gabinetes binacionales que vienen desarrollando ambos países.

En esta línea Josefina del Prado y José Morandé examinan los nuevos desafíos regionales y las convergencias entre Chile y el Perú, desde la Alianza del Pacífico y el TPP 11, abordando los espacios que tienen ambos países para trabajar de manera conjunta. En este mismo marco, se incluyen los trabajos de los historiadores Sergio González Miranda y Daniel Parodi, quienes analizan el rol de la educación en la dinámica de integración entre ambos países.

Desde una perspectiva distinta y privilegiando la cooperación, Pedro Gamio y Jaime Abedrapo estudian la necesidad de una interconexión verde entre Chile y el Perú, en particular mediante el uso de energías renovables. Otro de los temas principales en el ámbito bilateral es la migración y Tania Vásquez y Carolina Stefoni abordan uno de los aspectos centrales para los migrantes, cual es el de la seguridad social durante el período 2006 a 2019.

De igual forma, Rodrigo Eyzaguirre y Diego Macera hacen una evaluación muy completa del acuerdo comercial entre el Perú y Chile a diez años de su vigencia,

planteando una serie de iniciativas para su fortalecimiento. Por su parte, Cristian Ovando y Diego Riquelme analizan la gestión fronteriza entre Arica y Tacna, mientras Roger Valencia propone posibilidades de integración y cooperación en el ámbito del turismo.

Por último, Roberto Arancibia Clavel y Jorge Montoya, analizan dos de las principales oportunidades de cooperación entre Perú y Chile en el ámbito de la seguridad, como son las operaciones de paz y el accionar conjunto frente a los desastres naturales.

Creemos que los artículos aquí considerados son reflejo del trabajo que venimos desarrollando hace más de una década, con el objetivo de aportar multidisciplinariamente a las relaciones bilaterales. Precisamente, conscientes de esta labor, la parte peruana de la Comisión Mixta Perú-Chile para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú contempló la incorporación de esta obra en su plan de trabajo y, posteriormente, el Proyecto Especial para el Bicentenario acordó autorizar la incorporación del logo del Bicentenario en esta publicación “al brindar una visión prospectiva en distintos temas centrales de la relación entre ambos países”.

Para concluir, queremos agradecer a los autores y a la Fundación Konrad Adenauer por el apoyo para el desarrollo de esta publicación.

Fabián Novak / Paz Milet
Coordinadores del proyecto

Nuevos desafíos regionales y convergencias binacionales chileno-peruanas/peruano-chilenas. Desde la Alianza del Pacífico al TPP-11

Josefina del Prado* y José Morandé**

Introducción

En el marco de los objetivos y trayectoria del Grupo Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile y atendiendo las opciones estratégicas para las relaciones bilaterales y multilaterales que se abren para ambos países en el contexto internacional y regional pos sentencia de la Corte Internacional de Justicia de enero de 2014, el presente documento pretende presentar una evaluación analítica y propositiva de política exterior binacional desde la participación en un esquema de cooperación e integración comercial subregional como la Alianza del Pacífico (AP) y su eventual proyección funcional al Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP o TPP-11).

En el contexto anterior es posible afirmar que, en el último lustro, se observan estrategias progresivamente coincidentes que apuntan a profundizar la construcción de intereses comunes entre el Perú y Chile en el plano internacional. La fuerza de la globalización impulsó un mayor acercamiento, particularmente en lo económico-comercial, con un marco referencial compartido de tendencias predominantes en el escenario internacional basados en principios y valores comunes, lo que se traduciría en la gestación de una política exterior crecientemente convergente en el plano subregional, regional y global.

* Internacionalista, egresada de la Facultad de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Warwick en Reino Unido. Profesora en la Academia Diplomática del Perú y Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) del Perú. Funcionaria en el sector público en áreas vinculadas a asuntos internacionales desde 1998. Actualmente se desempeña como coordinadora de comercio y ambiente en el viceministerio de Comercio Exterior (MINCETUR).

 orcid.org/0000-0000-0003-4752-2546

** Internacionalista con estudios de pre y post grado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Denver, Colorado y Universidad de Maryland. Profesor Titular de la Universidad de Chile. Director de la Revista Estudios Internacionales. Ex director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

 orcid.org/0000-0001-7762-0855

De ahí que se aprecia, en años recientes, un mayor número y frecuencia de declaraciones y acciones conjuntas de sus líderes e instituciones gubernamentales en escenarios internacionales, especialmente latinoamericanos, respecto de las demandas políticas y económicas acerca de compromisos de cooperación e integración, en materias como democracia, derechos humanos, migración, comercio internacional, crecimiento económico y desarrollo sostenible, muy presentes en las agendas de instancias como el Grupo de Lima, OEA, Alianza del Pacífico y TPP-11, entre otros.

Las coincidencias en política exterior de nuestros países nos llevan a reforzar y apuntalar el diseño, implementación y proyección de una agenda conjunta con intereses binacionales, en particular en dimensiones estratégicas relacionadas con el desarrollo, la prosperidad y bienestar de la población de ambos países. Bajo esta perspectiva, la propuesta analítica de priorizar el interés nacional — binacional en nuestro caso— con la categoría de prosperidad, nos permite asociarla con el desarrollo económico y bienestar de las naciones (Jentleson, 2014, p. 14). En otras palabras, situar los intereses binacionales económicos de modo prioritario por sobre otras preocupaciones de política exterior, en el contexto de una economía política internacional de apertura comercial y liberalización económica.

Por otra parte y acorde con el orden internacional, el compromiso de los Estados con el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas representa un marco de referencia común y plan de acción política a favor de las personas, la paz y la prosperidad, hacia donde confluyen los objetivos y estrategias de desarrollo nacional y binacional de nuestros países.

En efecto, la aprobación en 2015 por Naciones Unidas de los 17 objetivos que rigen —a partir de 2016— el plan universal para lograr un mundo sostenible en quince años, constituye una oportunidad para que los Estados y sus naciones emprendan esfuerzos para atender con urgencia las prioridades más urgentes de la sociedad internacional como pobreza, cambio climático, educación, igualdad de la mujer, medio ambiente, diseños de ciudades, entre otros.

Ciertamente que esta propuesta constituye un referente común y universal de los Estados comprometidos donde se conjugan las prioridades y opciones soberanas y de la sociedad civil transnacional, con los propósitos y metas acordados para la gobernanza global y el desarrollo sostenible de la humanidad.

Cabe recordar que el concepto de Desarrollo Sostenible implica el apoyo mutuo de las políticas ambientales, sociales y económicas. Es el norte al que apuntan nuestras sociedades, el cual sin duda está asociado a los pilares básicos de la construcción de la política exterior, el bienestar y la seguridad en su sentido

más amplio en la medida en que se trata de aquel desarrollo que tiene que ser capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones.

Para los efectos de nuestros dos casos de estudio (AP y TPP-11), el análisis y evaluación de la categoría prosperidad y bienestar en el interés binacional chileno-peruano nos sugiere considerar como marcos de referencia los parámetros antes mencionados, que confirman nuestra adscripción bilateral y multilateral a la liberalización económica y al regionalismo abierto a que postulan la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresivo Transpacífico en su inserción económica global y en la macro región del Pacífico. En estos últimos referentes, la racionalidad de la liberación comercial apuesta a que el incremento del intercambio de bienes, servicios y personas es beneficioso para el crecimiento y eficiencia económica y por lo tanto contribuye al desarrollo y bienestar de la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior y en consideración a nuestros planteamientos previos, la observación y examen de los desafíos y proyecciones de las nuevas agendas y compromisos bilaterales internacionales de Chile y el Perú ameritaría responder preliminar y descriptivamente a tres preguntas centrales:

1. ¿Qué factores y dimensiones de los intereses compartidos sobresalen e influyen en la política exterior e inserción internacional y regional del Perú y Chile?

Se evidencia que, los intereses compartidos van más allá del ámbito estrictamente comercial como el respeto al Estado de derecho, la defensa de la democracia, la protección de los derechos humanos, los cuales, no obstante, contribuyen a brindar una base fundamental para la convergencia y agenda común en términos de integración comercial.

Esta convergencia de intereses ha sido recogida recientemente en la Declaración de Lima en el marco de la cumbre de la Alianza del Pacífico en junio de 2019, cuando los miembros de esta ratificaron su convicción por continuar promoviendo el libre comercio que contribuye a generar mayor competitividad y desarrollo inclusivo de los países que integran este mecanismo regional, así como al resaltar la importancia de valores y principios comunes y reiterar su compromiso con la democracia, la separación de poderes y el Estado de derecho. Del mismo modo se garantiza el respeto de los derechos humanos que constituyen las bases sobre las cuales se asienta “nuestro trabajo conjunto hacia la integración profunda” (Alianza del Pacífico, 6 de julio de 2019, punto 3).

Respecto a los énfasis en el desarrollo sostenible, la declaración conjunta de Lima da cuenta asimismo de su satisfacción por la aprobación del plan de traba-

jo de la visión estratégica 2030 la cual establece “una hoja de ruta de la Alianza del Pacífico con miras a ser más integrada, más global, más conectada y más ciudadana” (Alianza del Pacífico, 6 de julio de 2019, punto 4).

Como señalamos anteriormente identificamos como área prioritaria en nuestra agenda de política exterior binacional, el comercio y la integración regional. Nuestros países comparten espacios y membrecías en foros multilaterales, regionales, subregionales y binacionales que pasamos a desarrollar brevemente.

2. ¿Cuáles serían los núcleos e instrumentos/foros de convergencia de intereses binacionales chileno-peruanos en un nivel estratégico de economías abiertas en el plano global y regional?

a) Alianza del Pacífico

En el plan estratégico de la Alianza del Pacífico al 2030, los miembros reflejan esta mirada común comprometiéndose por ejemplo a impulsar la apertura comercial por medio de un comercio ágil, simple, sin aranceles, barreras sanitarias ni obstáculos técnicos, con homologación de estándares y acompañada de disciplinas que generen certeza jurídica (Alianza del Pacífico, 2018).

Asimismo, los miembros de la AP reiteran su apuesta por el multilateralismo y el libre comercio al explicitar su compromiso con el impulso al sistema multilateral de comercio y a trabajar con sus socios comerciales para reforzar la Organización Mundial del Comercio.

b) OMC

La OMC refleja el enfoque común adoptado por ambos países en el plano comercial y su apuesta por el multilateralismo y el libre mercado. El Perú y Chile han sido partes contratantes del GATT y son miembros fundadores de la OMC desde el 1 de enero de 1995.

La OMC es un elemento fundamental en el marco de la política comercial y multilateral de ambos países. Todas las negociaciones comerciales regionales y bilaterales son consistentes con la normativa OMC, se deprenen del artículo 24 del GATT y deben ser examinados por los miembros de la OMC (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, s.f.).

c) APEC

Otro foro común y relevante en el ámbito económico-comercial es el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (en inglés, *Asian Pacific Economic Cooperation*, APEC), al cual Chile ingresó en 1994 y desde entonces ha tenido una activa participación en la promoción del comercio libre y abierto en la región

asiática. En 2019 se cumplirán 25 años de su trayectoria en dicho foro regional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.).

En el caso del Perú, su ingreso se produjo en 1998 y, desde ese año y bajo el marco de este foro, ha negociado y puesto en vigencia nueve tratados bilaterales de libre comercio, específicamente con: Estados Unidos, Singapur, Tailandia, China, Canadá, Corea, Japón, Chile y México.

Por su parte, en el marco de este mismo foro, Chile ha suscrito 16 acuerdos comerciales, de los cuales 15 ya entraron en vigor: Australia, Canadá, China, Corea del Sur, EE.UU., Hong Kong-China, Japón, Malasia, México, Perú, P4 (Nueva Zelanda, Brunei Darussalam y Singapur), Tailandia y Vietnam. En diciembre de 2017 se suscribió un acuerdo con Indonesia el cual fue aprobado y ratificado por el Congreso Nacional chileno el 27 de noviembre de 2018.

Además, están pendientes para su ratificación en el Congreso chileno, la profundización del TLC con China, la ampliación del TLC con Canadá y se ha iniciado el proceso de modernización del acuerdo con Corea del Sur. En etapa de estudio se encuentra un TLC con Filipinas.

En el caso del Perú se ratificó el acuerdo con Australia, se ha iniciado el proceso de optimización con China y está en proceso de ratificación el CPTPP.

d) Acuerdos de libre comercio

En lo que se refiere fundamentalmente al libre comercio, ambos países evidencian su mirada común al negociar y suscribir un importante número de acuerdos comerciales. Tanto en Chile como en el Perú, el comercio exterior se ha consolidado como una política de Estado basada fundamentalmente en la liberalización unilateral, suscripción de acuerdos comerciales y desarrollo del comercio.

Chile posee 28 acuerdos comerciales con 64 mercados, mientras que el Perú tiene 19 acuerdos comerciales con 53 mercados. Ambos se encuentran profundizando acuerdos y negociando como miembros de la Alianza del Pacífico con los candidatos a Estados Asociados.

Como hemos señalado anteriormente, enmarcan la relación comercial de Chile y el Perú principios y lineamientos promovidos en foros como la OMC, APC, OCDE, e instrumentos como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, el acuerdo comercial bilateral entre el Perú y Chile refleja una etapa importante de convergencia en el ámbito económico comercial y una mirada común de su política exterior en este tema, como se desarrolla a continuación.

*Acuerdo bilateral entre el Perú y Chile*¹

El Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre el Perú y Chile se firmó el 22 de agosto de 2006 y entró en vigor el 1 de marzo de 2009. Este TLC se desarrolló sobre la base del Acuerdo de Complementación Económica N° 38 (ACE 38), suscrito en junio de 1998, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI.

El ALC establece una zona de libre comercio y tiene como objetivos, entre otros, promover el desarrollo equilibrado y armónico, intensificar las relaciones económicas y comerciales, estimular la expansión y la diversificación del comercio, eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios, promover las condiciones de competencia leal, y, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión.

El año anterior a la vigencia del ACE N° 38 (1997), el intercambio comercial bilateral fue de 442 millones de dólares, en tanto que en 2017 fue del orden de 2.243 millones dólares, lo que refleja el dinamismo del intercambio comercial que se ha quintuplicado en dicho período.

Hemos hecho un breve recuento de los que consideramos los principales referentes comunes que sustentan e impulsan el creciente acercamiento de nuestros países, con el fin de demostrar que no se trata de hechos coyunturales o pasajeros. Sostenemos que las políticas de Estado de nuestros países en estos temas son convergentes, lo que permite proyectar nuestras políticas exteriores en este sentido y avizorar un futuro donde se den mayores oportunidades de estrategias conjuntas para lograr nuestros objetivos.

No obstante lo anterior y siguiendo con el objetivo de realizar una evaluación analítica y propositiva de política exterior binacional a partir de la participación en un esquema de cooperación e integración comercial subregional como la Alianza del Pacífico (AP) y su eventual proyección funcional al Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP o TPP-11), es preciso detenemos en estas instituciones e instrumentalización en el marco de la agenda internacional del desarrollo sostenible.

3. ¿Cómo verificar, evaluar y proyectar una estrategia bilateral de política de integración económica y agenda internacional binacional de desarrollo y bienestar en el marco de la agenda global y desde la Alianza del Pacífico al TPP-11?

La creciente convergencia de intereses binacionales en las políticas exteriores de Chile y el Perú demandan liderazgo político, responsabilidades compartidas y cooperación entre actores gubernamentales y actores no estatales de ambos

¹ Para más información, véase: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, s.f.

países. En áreas de la prosperidad y del desarrollo de la Agenda 2030 como crecimiento económico, combate a la pobreza y protección ambiental, la operación activa y cooperación transnacional de redes gubernamentales con representantes funcionales de la sociedad civil local y regional, constituyen manifestaciones del dinamismo y proyección de las políticas públicas binacionales. Como constatación de convergencia binacional y acción conjunta chileno-peruana en el contexto regional, las experiencias de la Alianza del Pacífico y del CPTPP constituyen dos ejemplos ilustrativos de las nuevas dimensiones y expresiones de integración y política exterior regional.

Si bien la agenda comercial es prioritaria en nuestras políticas exteriores y se plasman en los espacios antes mencionados, esta convergencia no se daría ni proyectaría sin contar con el soporte de otros espacios y valores, más allá del libre comercio y que brindan una base común a nuestra mirada y por consiguiente a nuestra progresivamente más nutrida agenda binacional.

En este sentido cabe mencionar a la OCDE, por su papel, como marco orientador de nuestras políticas.

a) OCDE

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional, que promueve internacionalmente el desarrollo económico y social en el mundo y reconoce el rol de la inversión local e internacional, así como de creación de instituciones públicas y privadas que resulten efectivas (ProInversión, s.f.).

Chile ingresa a esta organización en 2010, después de México, que fue el primer Estado latinoamericano en incorporarse a dicho organismo internacional.

El Perú, desde el 26 de julio de 2008, es signatario de la declaración de la OCDE para Inversiones Internacionales, de la cual forman parte las Directrices OCDE para Empresas Multinacionales. Aunque el Perú no es miembro aún, en 2014 firmó el Programa País, por el cual se adhiere a varios instrumentos y directrices de la organización, incorporándose a actividades de trabajo de esta en su camino de acercamiento, lo cual evidencia además su coincidencia con los objetivos y metas de la OCDE. Los estudios realizados bajo el Programa países llevaron a que la OCDE considere al Perú como candidato a la misma a partir de una invitación desde 2017.

En el marco del Programa País, los cinco pilares en los que se centró la OCDE fueron (i) desarrollo económico, (ii) gobernanza pública, (iii) transparencia y lucha contra la corrupción, (iv) productividad y capital humano, (v) medio ambiente, cuya visión comparten los miembros de la organización y también enmarcan por lo tanto nuestra relación bilateral.

Finalmente, queremos dedicarle unas líneas a un espacio privilegiado de construcción de políticas convergentes, el gabinete binacional.

b) Gabinete binacional

Creemos conveniente resaltar un espacio bilateral de renovado impulso justamente en el contexto pos La Haya, el de los gabinetes binacionales que se celebran desde 2017 al más alto nivel. Se trata de un mecanismo privilegiado de coordinación y convergencia en el que ambos países alcanzan posiciones conjuntas y que se plasman en declaraciones y numerosos acuerdos en diferentes temas de interés compartido.

El gabinete binacional busca fortalecer la relación entre el Perú y Chile mediante acciones concretas que repercutan en la calidad de vida y bienestar de la población de ambos países. La realización del primer encuentro el 7 de julio de 2017 y del segundo el 27 de noviembre de 2018 representan, sin duda, un hito en la relación peruano-chilena.

En el marco de estas citas se abordaron varios temas de interés común identificados por ambos países. La agenda de trabajo de este foro incluye temas del ámbito social, salud, cultura, economía, comercio, medio ambiente, energía, minería, infraestructura, conectividad y seguridad así como otros asuntos de sensibilidad social como la lucha contra la violencia hacia la mujer, el combate a la corrupción, la igualdad e inclusión y el desarrollo productivo.

Hemos querido realizar un breve recuento de los referentes comunes que sostienen las políticas de Estado que desarrollan nuestros países en las últimas décadas y que consideramos dan bases sólidas a una construcción común de pilares de nuestras sociedades para lograr su desarrollo y bienestar. Finalmente, nos detendremos en los casos de estudio donde se encuentran nuestras políticas y construyen una agenda binacional, particularmente en el plano económico-comercial, pero en el contexto de una integración profunda que va más allá y que tiene su eje en el Asia Pacífico.

4. La Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico nace como una iniciativa que, a partir de las coincidencias y similitudes de los modelos de desarrollo comercial de sus países integrantes, propone la formación de un área de integración profunda para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas e impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes. Desde un principio se concibió como un espacio donde se abordarían no solo los temas en materia comercial, sino otras áreas objeto de integración.

El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito 6 de junio de 2012 por Colombia, Chile, México y Perú, provee la institucionalidad y estructura jurídica

necesarias y ofrece a los agentes económicos un marco jurídico previsible para el desarrollo del comercio de bienes, servicios y de la inversión, y se consolida como una plataforma hacia otras regiones, en especial hacia el Asia Pacífico (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, s.f.).

Entre los objetivos de este acuerdo se dice claramente que la Alianza busca impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico. Es decir, se establece la búsqueda de la prosperidad y bienestar a través de este instrumento (Alianza del Pacífico, 2012).

Cabe recordar también, que el desarrollo de la Alianza ha implicado, también, la suscripción de un Protocolo Adicional al Acuerdo Marco el 10 de febrero de 2014, un Primer Protocolo Modificadorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico el 3 de julio de 2015 y un Segundo Protocolo Modificadorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico firmado el 1 de julio de 2016 que apuntan a su perfeccionamiento.

Asimismo, hay que destacar que el trabajo de la Alianza del Pacífico se traduce también en grupos de trabajo. La AP cuenta con 26 de estos grupos sobre temas diversos como Propiedad Intelectual, Desarrollo Minero, Responsabilidad Social y Sustentabilidad, Pymes, Servicios y Capitales, Protección al Consumidor, Medio Ambiente y Crecimiento Verde, Movimiento de Personas y Facilitación del Tránsito Migratorio.

5. CPTPP²

En mayo de 2017, en Hanói (Vietnam), los ministros de Comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) así como los Ministros de Comercio de Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam —países signatarios del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP)—, reafirmaron la importancia y los beneficios alcanzados en dicho tratado. En noviembre del mismo año, con ocasión de la reunión de Líderes de APEC, en la ciudad de Da Nang (Vietnam), se acordaron los aspectos principales del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), el cual, finalmente, fue suscrito en la ciudad de Santiago de Chile, el 8 de marzo de 2018.

² En el texto final del CPTPP, se establece la suspensión de ciertas disposiciones del TPP, hasta que las partes acuerden poner término a dicha suspensión.

Los participantes de este acuerdo buscan que se convierta en la base y el medio para una futura Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP), por lo cual estará abierto al ingreso de otras economías de APEC y al desarrollo de mecanismos que permitan su flexibilidad y carácter evolutivo³.

El preámbulo del CPTTP señala expresamente que se busca establecer un tratado regional integral que promueva la integración económica para liberalizar el comercio y la inversión, contribuir al crecimiento económico y beneficios sociales, crear nuevas oportunidades para los trabajadores y los negocios, contribuir a elevar los estándares de vida, beneficiar a los consumidores, reducir la pobreza y promover el crecimiento sostenible. El acuerdo señala, en sus objetivos, que busca la integración regional en el comercio de bienes y servicios, y en inversión, promover un mayor crecimiento económico de los países que lo conforman y generar mayor empleo y contribuir a alcanzar el desarrollo.

Además, incorpora disposiciones en temas laborales, medioambientales, comercio electrónico, promueve la igualdad de género y considera aspectos de conocimientos tradicionales y recursos genéticos.

Las principales ventajas del CPTTP para nuestros países se encontrarían en que: a) constituye la mayor zona de libre comercio a nivel global, donde el PBI de sus socios representan más del 13,5% del PBI mundial; b) la aplicación del acuerdo reduce los aranceles de un 95% de los productos que intercambian países con importantes porcentajes del PBI mundial, como son Japón (6% del PBI mundial), Canadá (2%) y Australia (2%) (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, s.f.); c) con su entrada en vigor nuestros países tendrían acceso a 500 millones de consumidores que representan el 13,5% del PIB global y se verían beneficiados de las disposiciones que permiten la acumulación de origen, lo que significa que un país puede utilizar insumos, productos y procesos originarios de otro socio del acuerdo como si fueran propios; entre otras.

6. Conclusión

Al retomar nuestras premisas y planteamientos iniciales en orden a las coincidencias de una agenda común peruano-chilena y a la generación de una política de intereses binacionales creciente y necesariamente convergente en materias como comercio internacional, prosperidad económica, bienestar social y desarrollo sostenible, podemos concluir con las siguientes reflexiones:

Los procesos integradores entre países y regiones son no solo compatibles sino necesarios para el desarrollo sostenible y el bienestar social, como así

³ El CPTTP entró en vigor el 30 de diciembre para los países que ya culminaron sus procedimientos legales internos: Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.

también funcionales para el logro de crecientes niveles de competitividad internacional.

La Alianza del Pacífico ratifica la extensión de su ámbito, más allá de lo comercial y su búsqueda por el bienestar de sus sociedades, en su plan estratégico al 2030 donde se identifica la meta de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y asegurar que los beneficios de la Alianza lleguen a todos los ciudadanos, contribuyendo a la superación de la desigualdad y la pobreza.

Asimismo, el preámbulo del CPTPP señala desde su inicio la decisión de las partes del tratado de: establecer un acuerdo regional integral que promueva la integración económica para liberalizar el comercio y la inversión, aportar al crecimiento económico y beneficios sociales, crear nuevas oportunidades para los trabajadores y los negocios, contribuir a elevar los estándares de vida, beneficiar a los consumidores, reducir la pobreza, y promover el crecimiento sostenible.

De este modo encontramos que, los acuerdos comerciales buscan contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en la medida en que su efectiva implementación puede coadyuvar a combatir la pobreza (ODS 1), lograr la seguridad alimentaria (ODS 2), promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (ODS 8) y reducir la desigualdad en y entre los países (ODS 10). Cabe resaltar que en el caso de los acuerdos de nueva generación, como el CPTPP, se cubren temas en un ámbito más amplio, incluyéndose capítulos ambientales o laborales que apuntarían al logro de objetivos como combatir el cambio climático (ODS 13), conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos (ODS 14), proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques (ODS 15) o promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8).

Consideramos que la participación de Chile y el Perú en espacios comunes como los mencionados, donde se constata las miradas compartidas hacia un norte común seguirá permitiendo la construcción de una sólida agenda binacional. Como hemos resaltado, la prioridad está por el momento en la agenda económico comercial pero no excluye la relevancia de temas fundamentales que nos acercan como la democracia, el Estado de derecho o la protección de los derechos humanos, todos necesarios para alcanzar el bienestar y desarrollo de nuestros pueblos, lo cual cimienta las bases de nuestra convergencia y estrecha relación.

7. Recomendaciones

Partiendo de nuestros planteamientos iniciales y en aras de configurar una política exterior de Estado de carácter binacional y con coincidencias estructurales

entre el Perú y Chile en estrategias económicas–comerciales, de prosperidad, bienestar y desarrollo sostenible, la experiencia de la Alianza del Pacífico y su proyección funcional en el CPTPP nos sugiere las siguientes recomendaciones:

- a. Valorar a la AP como esquema institucional y experiencia en temas específicos de integración económica y plataforma comercial regional en la proyección colectiva e inclusiva hacia la región del Asia Pacífico.
- b. Explorar conjuntamente la interacción de la AP con la CPTPP en materia de compromisos bilaterales y multilaterales que enlacen los acuerdos regionales con el fortalecimiento del sistema global de comercio, a partir de un regionalismo económico activo y propositivo.
- c. Promover y comprometer políticas binacionales del Perú y Chile como integrantes de la AP en favor de una estrategia y adhesión al comercio libre, transparente, normado e inclusivo del CPTPP.
- d. Promover que las relaciones bilaterales tanto dentro de la AP como del CPTPP contribuyan a intensificar los esfuerzos que se realizan en el marco de la OCDE y a la incorporación del Perú a este foro.
- e. Impulsar una mayor interrelación entre la implementación de los compromisos ODS y aquellos adoptados en el marco de la AP con miras a su proyección también desde el CPTPP.

Referencias bibliográficas

- Alianza del Pacífico. (2012). *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Alianza del Pacífico. (2018). *Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>
- Alianza del Pacífico. (6 de julio de 2019). *Declaración de Lima - XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/45449-declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>
- Jentleson, B.W. (2014). *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York, London: W.W. Norton & Company, Fifth Edition.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. (s.f.). *Acuerdos Comerciales del Perú*. Recuperado de http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=145&Itemid=163
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). *Importancia de APEC para Chile*. Recuperado de <https://www.apecchile2019.cl/apec/es/apec-chile/the-importance-apec-for-chile>
- ONU – Organización de Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2018/06/la-agenda-de-desarrollo-sostenible-necesita-un-impulso-urgente-para-alcanzar-sus-objetivos/>
- ProInversión – Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú. (s.f.). *Punto de contacto de la OCDE*. Recuperado de <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5730>

Acuerdo bilateral Perú – Chile: hechos y oportunidades

Rodrigo Eyzaguirre* y Diego Macera**

1. Tratado de Libre Comercio entre Perú y Chile

La relación comercial entre el Perú y Chile se inició con la celebración del Acuerdo de Complementación Económica (ACE N°38) en 1998. El objetivo de dicho acuerdo fue establecer un espacio económico de libre circulación de bienes y servicios que facilite la plena utilización de factores productivos. Por ende, la suscripción del acuerdo permitió la eliminación gradual de todo derecho aduanero y cargas de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier otra naturaleza (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, 2017). Por ejemplo, se estableció un cronograma de desgravación que disponía la eliminación inmediata y en periodos de 5 años, 10 años, 15 años y 18 años de los derechos arancelarios. Asimismo, comprendía directrices para promover el turismo y la cooperación en materia económica como técnicas comerciales y de tecnología.

No obstante, el ACE N°38 se centró, principalmente, en aspectos comerciales. Por ello, en 2005, se decidió ampliar los alcances del acuerdo e iniciaron las negociaciones para la firma del TLC. De acuerdo al Mincetur, ambos países aspiraban a tener un documento jurídico de última generación que tuviera disciplinas claras, eficientes y eficaces en el ámbito de bienes, de servicios y de inversión. Así, se abordaron las siguientes disciplinas: inversiones, comercio transfronterizo de servicios, competencia, entrada temporal de personas de negocios, procedimientos aduaneros, promoción y cooperación comercial y disposiciones institucionales. Luego de las negociaciones, el TLC, que modificó y sustituyó al ACE N°38, se firmó el 22 de agosto de 2006 y entró en vigencia el 1 de marzo del 2009.

* Bachiller en Economía de la Universidad del Pacífico (2015). Desde 2015, se desempeña como economista del Instituto Peruano de Economía. Ha participado en la elaboración de estudios en materia de sistema previsional, desarrollo regional y finanzas públicas.

 orcid.org/0000-0001-8847-9009

** Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico y magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, es gerente general del Instituto Peruano de Economía (IPE) y columnista del Diario El Comercio desde 2016. Ha sido docente del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico y trabajó como editor central de Opinión del Diario El Comercio, en la Unidad de Inteligencia de The Economist y en Semana Económica.

 orcid.org/0000-0001-8038-1787

1.1. Programa de desgravación

En cuanto al programa de desgravación, se decidió mantener lo establecido en el ACE N°38 (Tabla 1). Previo a la firma del TLC y de acuerdo al ACE, más de 5,660 líneas arancelarias vinculadas a las exportaciones de Perú hacia Chile se encontraban desgravadas. Además, se desgravaron aproximadamente 5,700 líneas arancelarias respecto a las exportaciones de Chile hacia Perú. Con ello, hasta el 2006, Chile había otorgado al Perú acceso inmediato al 82% de su universo arancelario. Con el cumplimiento de los acuerdos, en 2016, se concretó la liberalización total del comercio entre ambos países. Cabe destacar que ambos países acordaron excluir tres líneas arancelarias del proceso de liberalización, las cuales se refieren a productos de neumáticos y artículos de prendería. Esta medida respondió a que las partidas hacen referencia a objetos usados, los cuales suelen excluirse de todas las negociaciones bilaterales.

Tabla 1
Programa de desgravación arancelaria del TLC Perú-Chile

Año de desgravación	Exportaciones del Perú hacia Chile		Exportaciones de Chile hacia Perú	
	N° de líneas	Part. %	N° de líneas	Part. %
NMF "0" (1998)	9	0,13%	0	0,00%
1998	2.604	37,58%	2.629	37,92%
2001	47	0,68%	47	0,68%
2002	550	7,94%	549	7,92%
2003	2.459	35,48%	2.441	35,21%
2004	4	0,06%	35	0,50%
2005	0	0,00%	2	0,03%
2006	234	3,38%	234	3,38%
2007	3	0,04%	110	1,59%
2008	726	10,48%	666	9,61%
2009	0	0,00%	39	0,56%
2011	0	0,00%	23	0,33%
2012	0	0,00%	1	0,01%
2013	270	3,90%	142	2,05%
2016	24	0,35%	14	0,20%
Total	6.930	100,00%	6.932	100,00%

Fuente: MINCETUR. Elaboración IPE.

1.2. Medidas no arancelarias

Las medidas no arancelarias son aquellas medidas legales o normativas diferentes a los aranceles que pueden afectar el comercio internacional. Estas me-

didadas suelen ser muy diversas y complejas debido a que no se circunscriben a un tipo específico de arancel. Para facilitar su comprensión, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) clasifica estas medidas en dos grandes grupos. El primero está conformado por medidas técnicas, principalmente sanitarias y fitosanitarias. El segundo lo componen medidas no técnicas como licencias no automáticas, protección intelectual, entre otras.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias se establecen, principalmente, para regular el comercio de productos y subproductos de origen animal y vegetal. Estas tienen como objetivo evitar la presencia de aditivos o contaminantes, preservar los vegetales de plagas, entre otros. El TLC Perú-Chile incluye el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) donde se detalla dicha regulación. Además, este acuerdo implicó la conformación de un comité compuesto por representantes de instituciones peruanas y chilenas (Tabla 2).

Tabla 2
Autoridades competentes en materia sanitaria y fitosanitaria

Tema	Chile	Perú
Fito y zoonosanitario	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)
Sanidad pesquera	Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)	Servicio Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)
Inocuidad de alimentos	Ministerio de Salud	Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Fuente: TLC Perú - Chile. Elaboración IPE.

Las principales funciones de dicho comité son monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos y resolver consultas técnicas. En cuanto a los compromisos relacionados al comercio de alimentos, se establecieron requisitos específicos por productos. Así, por ejemplo, todos los departamentos del Perú están habilitados para la exportación de tomates. Para su ingreso a Chile, el producto debe contar con certificado y condición fitosanitaria oficial, sellos y precintos de los contenedores, madera de embalaje y timbre en cada una de las cajas. En cambio, para la exportación de palta fuerte solo están habilitados los productos provenientes de los departamentos de La Libertad, Lima, Ica y Moquegua. Además, se les exige cámaras especiales para el tratamiento de frío aprobadas por las entidades chilenas. El detalle por producto se encuentra disponible en los planes de trabajo operacional en los manuales del SENASA y SAG (SENASA, s/f; SAG, s/f).

En la misma línea, la exportación de fármacos y cosméticos también debe cumplir ciertas medidas no arancelarias. Dichos productos se encuentran regulados

por el Instituto de Salud Pública del Ministerio de Salud de Chile. Las exportaciones de Perú hacia Chile deben cumplir las especificaciones de calidad de acuerdo al reglamento del Decreto Supremo N° 239 de 2002. Según Promperú (2018), el costo de registro de productos cosméticos es de aproximadamente US\$ 550 y el trámite tarda cinco días, aunque puede llegar a retrasarse dos meses.

Por otro lado, respecto a la exportación de productos eléctricos o que utilizan combustibles, se requiere una certificación de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles de Chile. Dicha entidad establece los protocolos específicos y autoriza a los organismos de certificación y laboratorios de ensayo. Según Promperú, esta medida representa una barrera importante debido a que dicha superintendencia puede tardar hasta dos años en dar la autorización. Finalmente, las medidas de etiquetado y envasado exigen a los productos empaquetados o enlatados el detalle de todos sus ingredientes, presencia de aditivos, fechas de fabricación y vencimiento y el aporte nutricional.

Según Rafael Zacnich, jefe de Estudios Económicos de Comex Perú, SENASA está desarrollando una importante labor para abrir nuevos mercados a través de la eliminación de barreras fitosanitarias. Además, a pesar que los esfuerzos se enfocan principalmente en plazas más atractivas como China dado su gran tamaño, en el caso chileno existen iniciativas para homogenizar estándares y requerimientos técnicos en el marco de la Alianza del Pacífico (R. Zacnich, comunicación personal, 6 de noviembre de 2019). Al respecto, se busca implementar un plan piloto para la homogenización de estándares para la exportación de suplementos alimenticios. En concreto, la medida busca que todos los productos de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas de los países de la Alianza del Pacífico cuenten con un mismo etiquetado general, frontal y nutricional.

1.3. Migración

Entre los objetivos del TLC se encuentra facilitar la entrada temporal de personas. Según el INEI (2018), entre 1990 y 2017, Chile lideró la lista de los países de primer destino que declaran los emigrantes peruanos, representando el 28,7% del total de emigrantes. Asimismo, el 35,3% de los peruanos que declararon que salieron por primera vez al extranjero lo hicieron hacia Chile. En la misma línea, el 35,1% de los peruanos que regresaron luego de vivir más de un año en el exterior declararon proceder de Chile. Esta información demuestra la alta relación migratoria entre Perú y Chile y, por ende, la importancia de aplicar reformas para facilitar la entrada de personas.

El TLC hace un énfasis en la entrada de personas por negocios. Ello se refiere a simplificar los procedimientos migratorios para las personas que participan en actividades productivas. El TLC menciona que las actividades que comprenden este régimen migratorio son: (i) consultoría; (ii) investigación y diseño; (iii) in-

versionistas; (iv) cultivo, manufactura y producción; (v) comercialización; (vi) ventas; (viii) distribución; (ix) servicios posteriores a la venta; (x) servicios generales como guías turistas, cocineros, traductores, entre otros.

Ninguna de las autoridades migratorias podrá exigir pruebas de certificación laboral. En cuanto al plazo de permanencia, Chile permite el ingreso con visa de residencia temporaria con vigencia hasta por un año, aunque con posibilidad de extensión por un año adicional. Además, podrán obtener cédula de identidad para extranjeros. Por el contrario, el Perú determina plazos según categoría de empleo.

Por otro lado, en 2011, Perú y Chile firmaron un acuerdo para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito entre el Perú y Chile. Este acuerdo comprendió la construcción del Complejo Fronterizo Santa Rosa – Chacalluta, el cual agiliza y simplifica los trámites fronterizos, que permite reducir en un 50% el tiempo y costos de los procedimientos migratorios (Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, 2017).

2. Inversiones

La ampliación del alcance del ACE N°38 y la firma del TLC buscaba generar una mayor integración comercial y empresarial entre Perú y Chile. En este sentido, el tratado busca propiciar las inversiones entre dichos países. Por ello, se acordó la igualdad en el trato a los inversionistas.

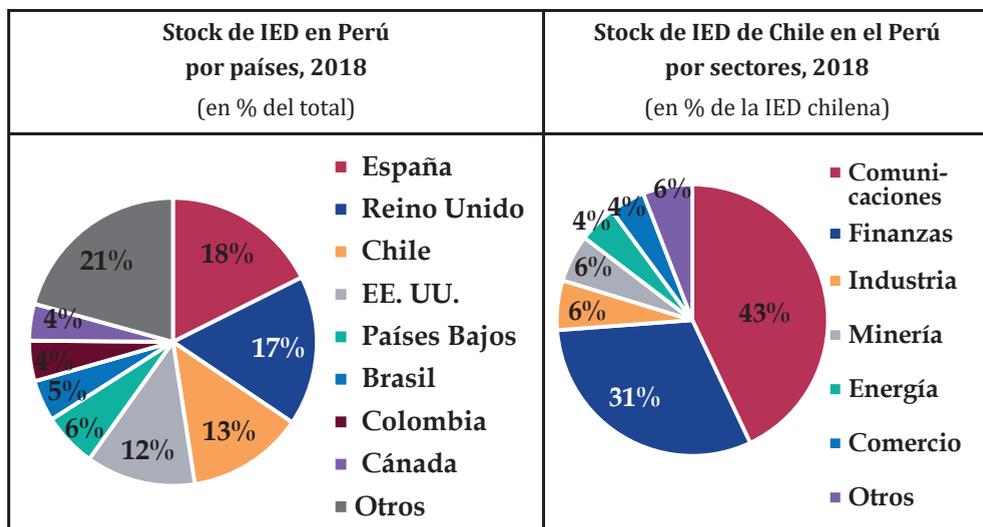
Según el TLC, el nivel mínimo de trato en relación a la inversión extranjera implica la obligación de no denegar justicia en procedimientos criminales, civiles o contenciosos administrativos, y el otorgamiento de protección policial. Asimismo, no se podrá imponer requisitos como: (i) exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías; (ii) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; (iii) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio; (iv) relacionar el monto de inversión con monto de entradas de divisas; (v) relacionar las ventas con el volumen o valor de las exportaciones, o con las ganancias que generen en divisas; entre otras.

En la actualidad, las estadísticas oficiales en relación al total de inversión extranjera entre Perú y Chile son poco claras. Por ello, la integración empresarial entre ambos países se puede aproximar por el flujo de inversión extranjera directa (IED). Desde la entrada en vigencia del TLC, la inversión peruana en Chile ha crecido a un ritmo anual de aproximadamente 19%, superior al crecimiento de la inversión extranjera total en Chile (12%). Asimismo, la inversión chilena en el Perú también aumentó a un mayor ritmo (13% frente al 4% de la inversión extranjera total en el Perú).

No obstante, los niveles de inversión aún son bajos, principalmente los flujos del Perú hacia Chile. Por ello, es fundamental impulsar aún más la relación empresarial entre ambos países. A nivel sectorial, las inversiones peruanas se concentraron en el sector manufactura no primaria, especialmente en las industrias alimentaria, retail y química.

Por el contrario, el saldo de la inversión chilena en el Perú representa el 13% de la inversión extranjera total. De esta forma, los flujos chilenos hacia el Perú solo son superados por la inversión de España y Reino Unido. En cuanto a los mercados en donde se invierten dichos montos, el sector comunicaciones concentra casi la mitad de la inversión total, principalmente por la operación de la empresa Entel. Otro sector importante es el de finanzas con casi un tercio de la inversión total, en dicho mercado destaca la participación de la empresa Falabella.

Gráfico N° 1



Fuente: ProInversión. Elaboración IPE.

Por otro lado, ante la falta de infraestructura en la región, es crucial impulsar este tipo de inversiones. Al respecto, López y Muñoz (2011), en un estudio del Grupo Generación de Diálogo Perú-Chile, mencionan que la modernización de puertos terrestres, marítimos y aéreos es un elemento clave para mejorar la competitividad de ambos países. En este sentido, destacan la inversión de empresas chilenas de estiba y desestiba, remolcaje, practicaje y otros servicios portuarios. Por otro lado, según un estudio de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Farlie Reinoso y Queija de la Sotta, 2007), la mayor participación de empresas chilenas en este sector permitió la integración vertical entre navieras, agentes marítimos y terminales de almacenamiento en el puerto del Callao. Ello

tiene un impacto positivo en la competitividad debido a que permite mayores economías de alcance, a través de un mejor control y la reducción de los costos, y facilita la transferencia de tecnología e información.

Asimismo, resulta prioritario el esfuerzo por la construcción de estadísticas acerca del total de inversión entre ambos países. Para ello, el Consejo Empresarial Peruano Chileno y los Bancos Centrales de ambos países podrían liderar un esfuerzo para estimar la integración empresarial total. Asimismo, se debe impulsar las inversiones en el sector energía debido a la alta demanda de energía eléctrica de Chile. En este sentido, la institución destaca la labor del Consejo Empresarial Peruano-Chileno que busca promover el intercambio de energía eléctrica, en concreto buscan la exportación de energía solar de Chile hacia el Perú y de energía en base a gas del Perú hacia Chile. Además, existen dos iniciativas para mejorar la interconexión eléctrica entre ambos países. Estas comprenden la construcción de dos líneas de transmisión de 55 km y de 600 km, las cuales permiten flexibilizar la matriz eléctrica y genera mayor complementariedad puesto que las fuentes de energía de ambos países son distintas (R. Zacnich, comunicación personal, 6 de noviembre de 2019).

Sin embargo, estas propuestas no son vinculantes, por ende, resulta crucial que las autoridades de ambos países busquen concretarlas. Por ejemplo, en el caso peruano, se debe aprobar la autorización para exportar electricidad y, en Chile, se deberían homologar los reglamentos sobre energía de acuerdo a lo establecido por la Comunidad Andina. Esto último podría tardar más de dos años, por tanto, resulta urgente impulsar estas inversiones.

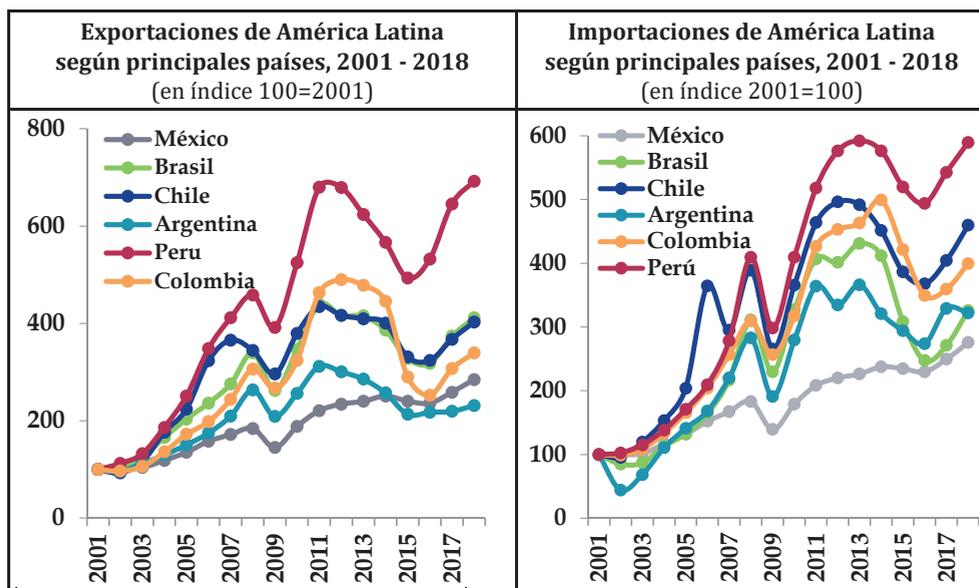
3. Relaciones comerciales de Perú y Chile

En los últimos años, los países de América Latina optaron por políticas de apertura a los mercados internacionales y por la constitución y participación en foros regionales como la Alianza del Pacífico o el Mercado Común del Sur (Mercosur). El principal objetivo de dichas políticas fue fomentar y fortalecer las relaciones económicas entre los países (López y Muñoz, 2011). Ello también conllevó al inicio de negociaciones bilaterales, en las cuales se establecían esquemas de liberalización arancelaria. En este contexto, esta sección analiza la evolución de las exportaciones e importaciones entre Perú y Chile para determinar el desempeño de la relación comercial.

Las medidas comerciales optadas en América Latina explican el fuerte crecimiento de su comercio internacional y, en especial, el mejor desempeño de Perú y Chile respecto al resto de países de la región. Entre 2001 y 2018, las exportaciones hacia el mundo de los principales países de la región (México, Brasil, Chile, Argentina, Perú y Colombia) aumentaron a un ritmo promedio anual de 7,2%, mientras que el total de exportaciones a nivel mundial creció 6,8%. Entre

las economías de la región, destacan el fuerte crecimiento de las exportaciones de Perú hacia el mundo, las cuales crecieron a un ritmo promedio anual de 12,1%, muy por encima del promedio de los países de América Latina. En el caso de Chile, sus exportaciones hacia el mundo aumentaron a una tasa anual de 8,5%. Asimismo, en dicho periodo, las importaciones de Perú desde el mundo crecieron en promedio 11% (la segunda tasa más alta en Sudamérica). Chile también presentó un dinamismo importante tras presentar un crecimiento promedio de 9,4%.

Gráfico N° 2



Fuente: Trademap. Elaboración IPE.

3.1. Intercambio bilateral entre el Perú y Chile

En los últimos veinte años, la relación comercial entre el Perú y Chile se ha profundizado, principalmente en las importaciones de Perú desde Chile, en buena cuenta como resultado de la suscripción del TLC. Sin embargo, respecto a las exportaciones peruanas, se observa una tendencia volátil ante la aún alta participación de los envíos tradicionales. Por ende, uno de los principales retos comerciales es el impulso de las exportaciones no tradicionales como los productos agroindustriales.

3.1.1. Exportaciones de Perú hacia Chile

Entre el 2000 y 2008, previo a la entrada en vigencia del TLC, las exportaciones del Perú hacia Chile crecieron a un ritmo promedio anual de 26,2% (de US\$ 263 millones a US\$ 1.687 millones). Este fuerte dinamismo se explica por el buen

desempeño de la economía mundial, previo a la crisis financiera internacional, que impulsó el comercio mundial. Además, el programa de desgravación arancelaria del ACE 38 liberalizó la mayor cantidad de líneas arancelarias durante dichos años. De esta manera, las exportaciones hacia Chile representaron un 5% del total de envíos peruanos hacia el mundo.

Con la entrada en vigencia del TLC, las exportaciones hacia Chile se recuperaron y crecieron en línea con el boom de precios mineros hasta el 2012. No obstante, desde dicho año, los envíos muestran una clara tendencia decreciente ante el menor dinamismo de las exportaciones mineras. Así, las exportaciones aumentaron a una tasa promedio de 6 % (de US\$ 723 millones en 2009 a US\$ 1,217 millones en 2018), mientras que los envíos peruanos hacia el resto del mundo crecieron a un mayor ritmo (6,5%). El menor crecimiento respecto a los otros destinos implicó que la participación de Chile sobre las exportaciones peruanas cayera hasta 3,4%. Con ello, se encuentra por debajo de otros destinos como China (21,1%), EE.UU. (15,9%) y Suiza (7,7%).

En cuanto al tipo de productos, se observa un aumento importante de los envíos no tradicionales. Previo a la entrada en vigencia del TLC, las exportaciones del Perú hacia Chile se componían casi exclusivamente de productos tradicionales. Sin embargo, las exportaciones agroindustriales y de los subsectores químico y metal-mecánico han incrementado fuertemente su participación en los últimos dos años.

Tabla 3
Exportaciones del Perú a Chile y del Perú al mundo
según tipo de producto, 2009 y 2018
(en millones de US\$)

	Perú - Chile		Perú - Mundo		Crec. Perú - Chile	Crec. Perú - Mundo
	2009	2018	2009	2018		
Total	723	1.217	26.885	47.522	6,0	6,5
Tradicionales	399	481	20.751	34.503	2,1	5,8
Agrícola	2	1	625	749	-5,0	2,0
Pesca	20	54	1.666	1.936	11,3	1,7
Petróleo y gas	79	154	2.036	4.148	7,7	8,2
Minería	297	271	16.424	27.670	-1,0	6,0
No tradicional	325	736	6.134	13.019	9,5	8,7
Agrop. y Agroind.	39	194	1.800	5.765	19,5	13,8
Textil	24	38	337	433	5,2	2,8
Prendas de vestir	17	26	1.146	951	4,9	-2,1
Pesca	2	5	520	1.328	8,5	11,0

continúa Tabla 3

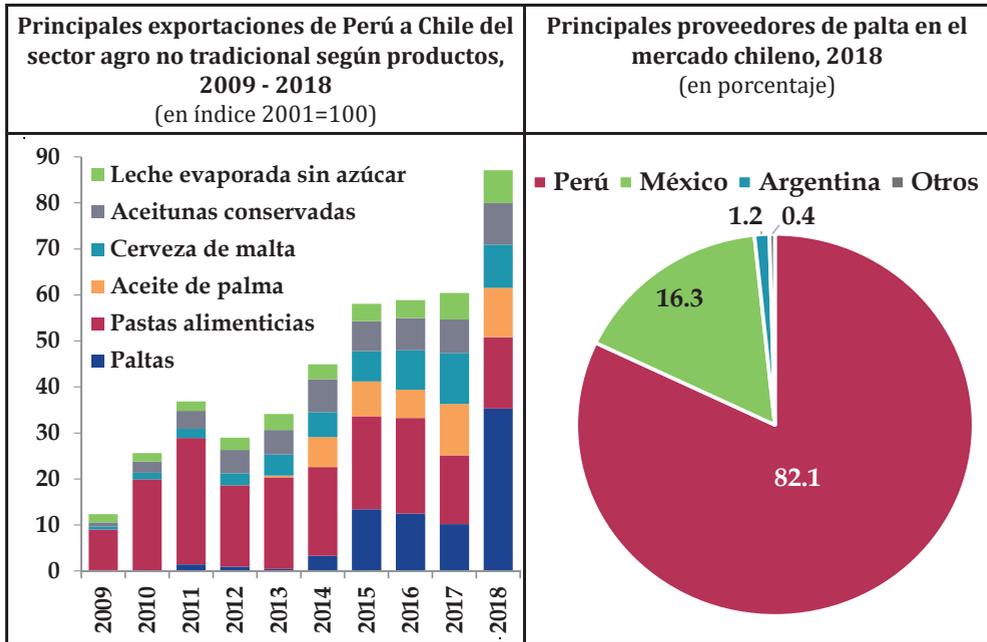
	Perú - Chile		Perú - Mundo		Crec. Perú - Chile	Crec. Perú - Mundo
	2009	2018	2009	2018		
No tradicional	325	736	6.134	13.019	9,5	8,7
Químico	100	204	826	1.531	8,2	7,1
Siderúrgico y metálico	30	24	504	1.181	-2,6	9,9
Minería no metálica	26	79	145	612	13,3	17,3
Madera	1	1	155	123	0,6	-2,5
Varios	27	62	337	500	9,5	4,5

Fuente: SUNAT – ADEX. Elaboración Propia.

Entre 2009 y 2018, los envíos tradicionales hacia Chile crecieron en promedio 2,1%, por debajo del ritmo de este tipo de exportaciones hacia el mundo (5,8%). En particular, destaca la caída de las exportaciones mineras (ritmo de caída anual de 1,0% entre dichos años). Ello se debe, principalmente, a la fuerte disminución de los envíos de cobre y sus concentrados de US\$ 363 millones en 2010 a tan solo US\$ 85 millones en 2018. Con ello, el volumen de exportación de cobre se redujo de 164 mil toneladas a 55 mil toneladas entre dichos años. Esta tendencia se explica porque las exportaciones se redirigieron hacia China debido al incremento de la producción manufacturera y de telecomunicaciones en dicho país. Asimismo, las exportaciones de petróleo y gas natural presentan un dinamismo menor. Entre 2009 y 2018, crecieron a un ritmo anual de 7,7%; sin embargo, se observa una clara tendencia decreciente desde 2012. Así, en el periodo 2012-2018, dichos envíos cayeron a un ritmo promedio de 18,1%. Aunque los envíos peruanos de productos del sector hidrocarburos se redujeron en casi todos los destinos de exportación, la caída hacia Chile es mayor que hacia el resto de destinos (-3,6%). La caída se explica por los menores envíos de aceites crudos de petróleo de la empresa PlusPetrol y por la disminución del gas propano de la compañía Ilo Gas.

En contraste, las exportaciones no tradicionales del Perú hacia Chile muestran un buen desempeño. A partir de la entrada en vigencia del TLC, este tipo de envíos aumentaron a un ritmo promedio anual de 9,5%, mientras que las exportaciones no tradicionales hacia el mundo crecieron 8,7%. Las exportaciones del subsector agroindustrial y agropecuario crecieron de tan solo US\$ 39 millones en 2009 a más de US\$ 190 millones en 2018. Este incremento se explica, principalmente, por la mayor comercialización de paltas. Al respecto, el Perú es el principal proveedor de dicho producto en el mercado chileno, tras representar el 82,1% del total de importaciones chilenas por dicho producto. Asimismo, tal como se detalló en la sección de medidas no arancelarias, no todas las regiones productoras de palta del Perú están autorizadas para exportar a dicho mercado. Por ende, la liberalización de estas medidas no arancelarias permitiría continuar e impulsar la tendencia creciente de dichas exportaciones hacia Chile.

Gráfico N° 3



Fuente: SUNAT – ADEX y MINCETUR. Elaboración IPE.

Asimismo, las exportaciones de productos metal-mecánicos hacia Chile crecieron en promedio 6,6% (de US\$ 59 millones en 2009 a US\$ 104 millones), frente al 5,6% de los envíos peruanos hacia el mundo. Este mayor dinamismo se explica por la apertura de los mercados de vehículos y los artículos para molinos de hierro o acero. En 2009, no se registraban exportaciones de vehículos para el transporte de pasajeros y, en 2018, dichos envíos aumentaron hasta US\$ 15 millones. De igual manera, las exportaciones de bolas para molinos crecieron de nulos envíos hasta más de US\$ 12 millones entre dichos años. Con ello, en el último año, Chile representó el principal destino de las exportaciones peruanas por estos productos y el segundo destino del total de exportaciones metal-mecánicas.

Otro de los sectores no tradicionales que muestra un desempeño importante es el subsector químico. Desde la entrada en vigencia del TLC, los envíos en dicho subsector hacia Chile aumentaron a una tasa promedio de 8,2% —1,1 punto porcentual mayor al crecimiento hacia el mundo—. En el último año, las exportaciones hacia Chile alcanzaron los US\$ 204 millones y dicho país se convirtió en el principal mercado para dichos productos, superando a Ecuador (US\$ 180 millones) y Bolivia (US\$ 175 millones). El principal producto de exportación peruano hacia Chile es el ácido sulfúrico (US\$ 64 millones) que representa el 33,7% de los envíos del subsector químico. Este producto es ampliamente utili-

zado para la producción de fertilizantes, elaboración de detergentes, plásticos, entre otros. En el mercado chileno, el Perú es el proveedor más importante, superando largamente a Japón (US\$ 34 millones) y Corea (US\$ 29 millones).

3.1.2. Importaciones de Perú desde Chile

Las importaciones de Perú desde Chile muestran una clara tendencia creciente, pese a la desaceleración en el comercio entre 2014 y 2017. Antes de la entrada en vigencia del TLC en 2009, las importaciones peruanas desde Chile crecieron a un ritmo anual de 14,7% (de US\$ 395 millones en 2000 a US\$ 1.183 millones en 2008). Al igual que en el caso de las exportaciones, este dinamismo se debió a la desgravación de aranceles de acuerdo al ACE 38. Durante dichos años, Chile representó el séptimo principal proveedor con 4,8% del total de importaciones peruanas. Aunque con la entrada en vigencia del TLC el crecimiento se desaceleró un poco, la tasa promedio anual de crecimiento fue aún significativa (3,6%). Este menor dinamismo se explica por el aumento relativo de la cuota de mercado de productos de China y de EE.UU. en el Perú ante la también firma de TLC con dichos países.

Tabla 4
Importaciones del Perú desde Chile y desde el mundo
según tipo de producto, 2009 y 2018
(en millones de US\$)

	Perú - Chile		Perú - Mundo		Crec. Perú - Chile	Crec. Perú - Mundo
	2009	2018	2009	2018		
Total	997	1.367	21.827	43.153	3,6	7,9
Tradicional	130	59	3.147	7.140	-8,3	9,5
Agrícola	0	0	133	240	-	6,7
Pesca	2	8	2	13	19,4	24,0
Petróleo y gas	120	24	2,945	6.743	-16,4	9,6
Minería	8	28	66	145	14,5	9,1
No tradicional	867	1.308	18,680	36,013	4,7	7,6
Agrop. y Agroind.	220	321	2,335	4.639	4,3	7,9
Textil	13	12	511	1.186	-1,0	9,8
Prendas de vestir	3	1	230	754	-9,1	14,1
Pesca	34	38	80	333	1,2	17,2
Metal-mecánico	119	176	8.127	14.511	4,5	6,7
Químico	230	355	3.896	7.796	5,0	8,0
Siderúrgico y metálico	68	169	1,541	2.605	10,5	6,0
Minería no metálica	24	17	410	765	-3,4	7,2
Madera	54	101	136	376	7,2	11,9
Varios	102	117	1.415	3.047	1,5	8,9

Fuente: SUNAT – ADEX. Elaboración Propia.

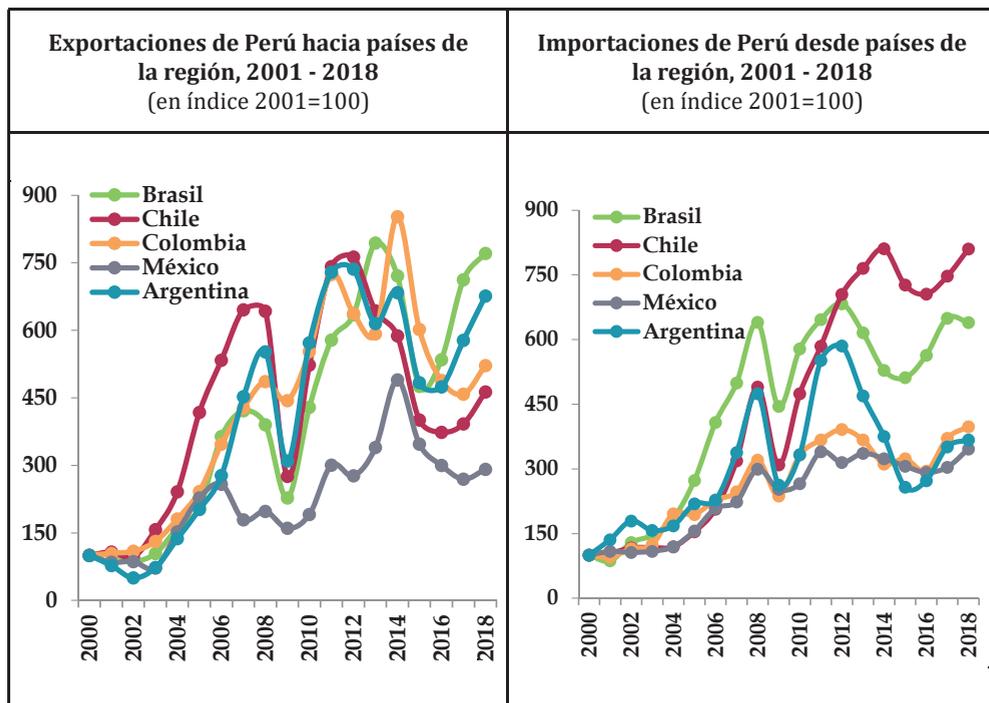
Respecto al tipo de productos, las importaciones peruanas desde Chile se componen casi exclusivamente de productos no tradicionales. La compra de dichos productos desde Chile aumentó significativamente desde el año 2000 y, a partir de la entrada en vigencia del TLC, ha registrado un crecimiento promedio de 4,7%. Al igual que las exportaciones peruanas hacia Chile, las importaciones se concentran, principalmente, en los sectores agropecuario y agroindustrial, químico y metal-mecánico. No obstante, las compras de Perú desde otros destinos han crecido a un mayor ritmo. Por ejemplo, las importaciones desde Chile del agro no tradicional crecieron 4,3% frente al 7,9% desde el mundo. Ello se explica por el fuerte aumento de las importaciones desde EE.UU., en especial de maíz amarillo duro y soja. En dicho sector, las importaciones desde Chile se concentran principalmente en manzanas frescas y preparaciones para animales. En ambos mercados, Chile es uno de los principales proveedores. Asimismo, en el sector químico, las importaciones desde Chile crecieron 5%, por debajo del 8% desde el mundo, y se concentraron principalmente en compras de pastas químicas, polipropileno y nitrato para uso minero.

Uno de los sectores con mayor dinamismo es el siderúrgico y metálico. Las importaciones de dicho sector desde Chile crecieron a un mayor ritmo (10,5% frente al 6% desde el mundo). Este desempeño se explica por la apertura del comercio de barras laminadas o extrudidas de acero, las cuales son ampliamente utilizadas en la construcción de edificaciones. Este producto no era importado desde Chile hasta 2012, año en que se compraron US\$ 95 millones desde este país, compras que en 2018 se incrementaron hasta casi US\$ 120 millones. Así, Chile se convirtió en el principal proveedor en el mercado nacional, muy por encima de China (US\$ 70 millones).

3.1.3. Balance del comercio bilateral

Sobre la base del análisis anterior, se determina que las exportaciones del Perú hacia Chile y las importaciones del Perú desde Chile se han incrementado de manera importante. Aunque, en comparación a otras relaciones bilaterales, el comercio entre el Perú y otros países de la región muestra un mayor dinamismo. Al respecto, las exportaciones del Perú hacia Brasil crecieron 12% y es el principal destino regional de las exportaciones peruanas. Asimismo, los envíos hacia Argentina registran una tasa de crecimiento anual de 11,2%. Sin embargo, estos envíos aún representan solo el 0,4% del total de exportaciones peruanas. Por el contrario, las importaciones de Perú desde Chile crecen a un mayor ritmo que el de las importaciones desde el resto de países de la región.

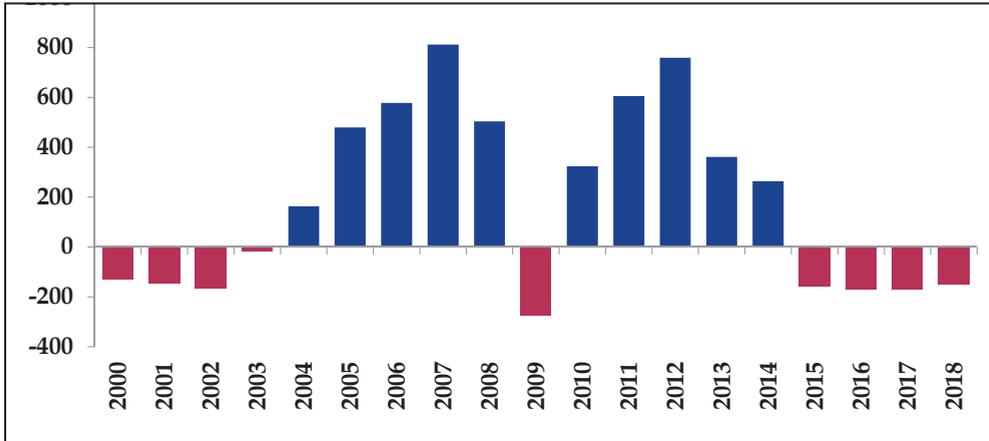
Gráfico N° 4



Fuente: Trademap. Elaboración IPE.

De esta forma, ante el mayor dinamismo de las importaciones y la caída de las exportaciones mineras, el déficit comercial del Perú con Chile ascendió a US\$ 151 millones. Sin embargo, cabe destacar las tendencias de la balanza comercial a lo largo del periodo de análisis. Así, hasta el 2004, las importaciones desde Chile superaban a las exportaciones hacia dicho país debido al menor dinamismo de las exportaciones no tradicionales. Luego, entre 2004 y 2014, ante la mayor desgravación arancelaria, se registró un fuerte crecimiento de las exportaciones hacia Chile, principalmente del sector agroindustrial. Con ello, la balanza comercial fue positiva y el máximo superávit alcanzado fue de US\$ 812 millones en 2007. Sin embargo, a partir de 2014, la balanza volvió a terreno negativo debido a la caída de las exportaciones mineras y los menores envíos de productos hidrocarbúricos.

Gráfico N° 5
Balanza comercial* Perú - Chile, 2000-2018
 (en número y % del total)



*/Diferencia entre las exportaciones peruanas hacia Chile y las importaciones peruanas desde Chile.

Fuente: ADEX – DATATRADE. Elaboración IPE.

Por otro lado, en cuanto a la canasta exportadora, los envíos del Perú a Chile muestran una mayor diversificación. En los últimos años, la participación de los sectores no tradicionales se ha incrementado debido a la mayor exportación de productos agroindustriales y químicos. Ello representa un reto importante dado que abrir el mercado chileno para más productos de estos sectores permitiría acelerar las exportaciones a dicho país. Asimismo, a pesar que las importaciones desde Chile muestran un dinamismo importante, resulta fundamental facilitar la entrada de nuevos productos chilenos como el caso del sector siderúrgico. En esta línea, Comex sostiene que se debe buscar la complementariedad entre los exportadores de ambos países (R. Zacnich, comunicación personal, 6 de noviembre de 2019). De esta forma, los productores peruanos y chilenos tendrán mayor poder de negociación y podrán ampliar su alcance en mercados internacionales.

4. Nuevas posibilidades de comercio bilateral

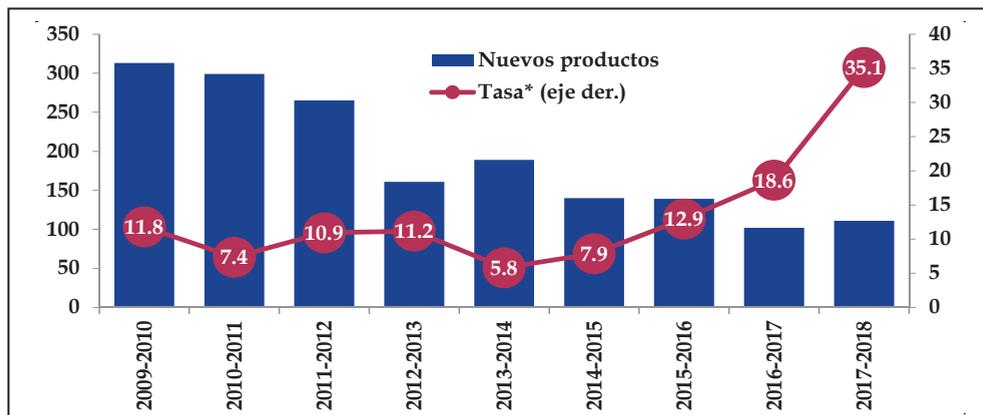
La entrada en vigencia de los acuerdos bilaterales entre el Perú y Chile permitió el desarrollo de nuevos negocios. Ello se traduce en el envío de nuevos productos y la generación de nuevas empresas exportadoras. No obstante, a pesar de los avances en los últimos años, aún existe una gran cantidad de productos peruanos con potencial en el mercado chileno. Por ello, la presente sección describirá el desarrollo de los nuevos negocios e identificará los principales productos con potencial exportador.

4.1. Nuevos productos y empresas exportadoras

Según el MINCETUR, los nuevos productos son aquellas partidas arancelarias que no fueron exportadas entre 2005 y 2008, y que comenzaron a exportarse a partir de la entrada en vigencia del TLC. Asimismo, se excluyen aquellos productos exportados por un valor anual menor a los US\$ 1.000. De esta forma, resulta que 1.823 nuevos productos fueron exportados hacia Chile entre 2009 y 2018, lo cual equivale a un monto de US\$ 577 millones. A nivel sectorial, la mayoría de productos pertenecen al sector no tradicional (98,1% del total de nuevos productos), principalmente metal-mecánico con una participación de 30,2%, químico con 16,7% y agropecuario con 13,4% (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, 2019).

Asimismo, el MINCETUR (2019) muestra que, de los 313 nuevos productos exportados hacia Chile en el periodo 2009-2010, solo 37 fueron exportados durante todos los años entre 2009 y 2018; es decir, solo el 11% de las nuevas exportaciones en 2009 mantuvieron envíos constantes hacia Chile. Asimismo, de los nuevos productos durante el periodo 2010-2011, solo 22 siguieron exportando en 2018, lo cual representó una tasa de 7,4% del total de nuevos productos en dicho año (299). De esta forma, se calcula que, en promedio, de los nuevos productos por año, solo el 13,5% mantiene envíos los siguientes periodos. En otras palabras, el 86,5% de los nuevos productos muestran una exportación intermitente.

Gráfico N° 6
Número de nuevos productos exportados de
Perú hacia Chile y tasa de permanencia*
2009 - 2018
 (en número y % del total)



*/Número de partidas que continuaron exportando por todos los siguientes años hasta el 2018 entre el total de nuevas partidas.

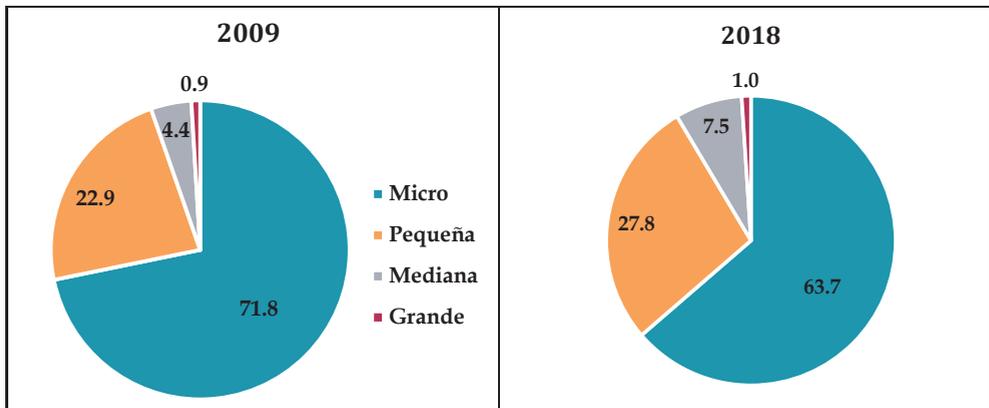
Fuente: MINCETUR

Respecto al número de empresas exportadoras, se consideran las empresas que realizaron envíos superiores a US\$ 1.000. Así, durante los diez años de vigencia del TLC del Perú y Chile, se registraron 5,509 empresas exportadoras, casi el doble del número de empresas (3.193) existentes antes de la entrada en vigencia del TLC.

De acuerdo a su valor exportado, las empresas se pueden clasificar como micro exportadoras con envíos entre US\$ 1 mil y menores a US\$ 100 mil, pequeñas con montos entre US\$ 100 mil y menores a US\$ 1 millón, medianas con envíos entre US\$ 1 millón y menores a US\$ 10 millones, y grandes exportadoras con montos mayores a US\$ 10 millones. De las 1.742 empresas que realizaron envíos a Chile en 2018, menos del 10% son consideradas grandes o medianas exportadoras; no obstante, concentran casi el 85% del valor total de envíos. Así, la gran mayoría son micro (63,7%) o pequeñas (27,8%) empresas, pero apenas explicaron el 15% restante del valor total de las exportaciones.

Antes de la entrada en vigencia del TLC, solo el 0,9% de empresas eran grandes y 4,4% eran medianas. En tanto que las micro (71,8%) y pequeñas (22,9%) empresas representaban el 14,5% del total de envíos a Chile.

Gráfico N° 7
Empresas exportadoras de Perú hacia Chile según tamaño, 2009-2018
(en porcentaje)

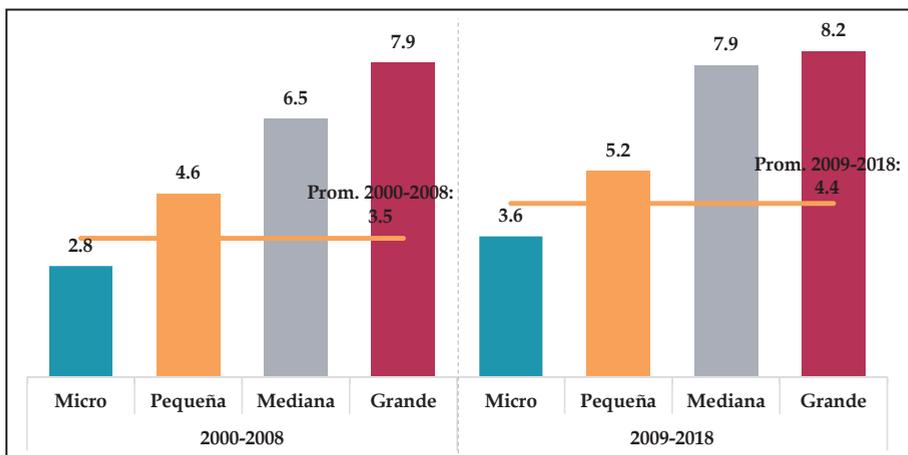


Fuente: Adex Data Trade

Según los años de exportación, antes de la entrada en vigencia del TLC, las empresas realizaban envíos durante 3.5 años en promedio. Así, las micro empresas solo exportaban durante 2.8 años, mientras que las grandes exportadoras lo hacían por casi 8 años. Tras la entrada en vigencia del TLC, el tiempo de duración de los envíos se ha incrementado a 4.4 años en promedio. Así, destaca el

incremento en los años de exportación de las medianas y grandes empresas que se han consolidado con 7.9 y 8.2 años de exportaciones, respectivamente.

Gráfico N° 8
Duración* de exportaciones según tamaño de las empresas, 2000-2018
(en número de años)



*/Años en las que la empresa registra envíos hacia Chile.

Fuente: Adex Data Trade. Cálculos IPE.

Dada la corta duración de los envíos de las micro y pequeñas empresas, la variación en el número de empresas exportadoras responde principalmente al ingreso de 1.372 empresas nuevas. Así, casi el 90% de las microempresas registradas en 2018 se crearon tras la entrada en vigencia del TLC. Del mismo modo, del total de pequeñas empresas al 2018, 73% fueron creadas en los últimos diez años y solo 12% incrementaron su volumen de ventas respecto al 2009 para pasar de micro a pequeña empresa.

Finalmente, los sectores en los que se desempeñan las empresas exportadoras difieren de acuerdo a su tamaño. Por un lado, las micro, pequeñas y medianas empresas se caracterizan por exportar, principalmente, productos agroindustriales, metal-mecánicos y textiles. En tanto, los envíos más importantes de las grandes empresas corresponden al sector minero y de petróleo y gas natural.

4.2. Productos con potencial exportador

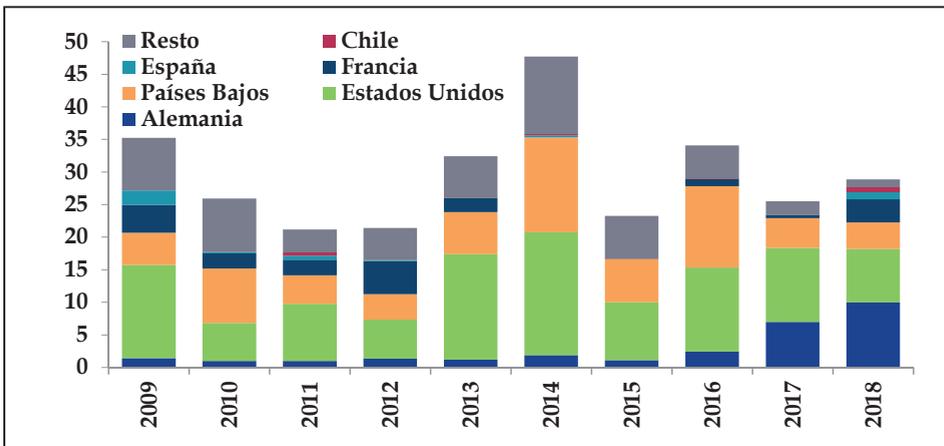
En base a la metodología planteada por Promperú (2018), se identificó los principales productos del Perú con potencial exportable al mercado chileno, y de la misma forma para los productos chilenos hacia el Perú. Dicho método se basa en la tasa de crecimiento y la participación promedio de las importaciones para los últimos cinco años. Así, si la tasa de crecimiento y la participación del producto son positivas, el producto se considera como estrella y, si el crecimiento

es positivo y la participación negativa, el producto se considera como prometedo. De otra parte, si el crecimiento es negativo y la participación es positiva se considera consolidado y, en caso ambos valores sean negativos, el producto es clasificado como estancado (PromPerú, 2018)¹. A continuación, se describen los principales productos identificados.

4.2.1. Manteca de cacao

Los productos en base al cacao representaron el 4% del total de exportaciones no tradicionales del 2018 del Perú. Entre estos productos, destaca la manteca de cacao. Entre 2009 y 2018, los envíos por este producto hacia el mundo crecieron 6.4% (de US\$ 37 millones a US\$ 65 millones). Esta tendencia se debe a la consolidación en el mercado de EE.UU. (US\$ 23 millones), Países Bajos (US\$ 16 millones) y Alemania (US\$ 16 millones), los cuales representaron el 84,7% del total exportado por Perú. Por el contrario, el mercado chileno solo significó el 1,5% de los envíos nacionales. Esta diferencia se explica por la magnitud del mercado estadounidense y europeo, lo cual resulta más atractivo para los exportadores nacionales.

Gráfico N° 9
Exportaciones del Perú al mundo de
manteca de cacao según países de destino,
2009 - 2018
(en millones de US\$)



Fuente: SUNAT - ADEX. Elaboración IPE

Por otro lado, las importaciones chilenas de este producto muestran un dinamismo importante, lo cual podría ser atractivo para las empresas exportadoras del Perú. Entre 2009 y 2018, las importaciones chilenas de manteca de cacao

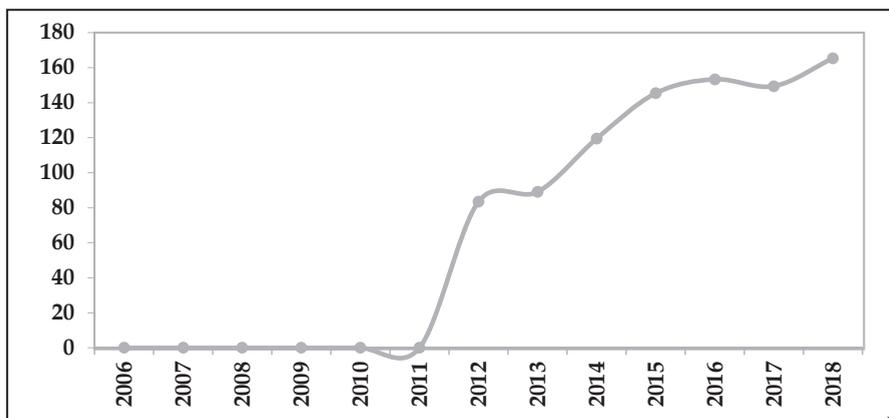
¹ En el anexo 1 se detallan los productos identificados bajo esta metodología.

crecieron a un ritmo anual de 7,7% (de US\$ 14 millones a US\$ 24 millones). El principal proveedor fue Brasil con una cuota de mercado de 55,5%, seguido por Costa de Marfil (16,2%) y Malasia (16,2%). Estos últimos dos países han ganado participación de mercado puesto que en 2009 solo representaban el 0,1% y 0,3% de lo importado por Chile. A pesar de la capacidad productiva del Perú, la cuota de mercado en Chile es baja y tan solo aumentó de 0,1% en 2009 a 3,8% en 2018.

4.2.2. Plátanos frescos

Entre 2012 y 2018, las exportaciones peruanas de plátanos frescos hacia el mundo presentan una clara tendencia creciente. En dicho periodo, estos envíos crecieron en promedio 12,1% (de US\$ 83 millones a US\$ 165 millones). No obstante, el Perú aún se encuentra muy por debajo de los principales proveedores de plátano del mundo como Ecuador (US\$ 3.116 millones) y Filipinas (US\$ 1.500 millones). Los envíos nacionales se dirigen principalmente a Países Bajos (35,3% del total de exportaciones por dicho producto), EE.UU. (27,6%) y Alemania (11,2%). Sin embargo, en 2018, las exportaciones nacionales concentraron, en promedio, tan solo el 3,1% de las importaciones de plátanos en dichos mercados.

Gráfico N° 10
Exportaciones de Perú al mundo de plátanos frescos, 2006 - 2018
(en millones de US\$)



Fuente: TradeMap. Elaboración IPE.

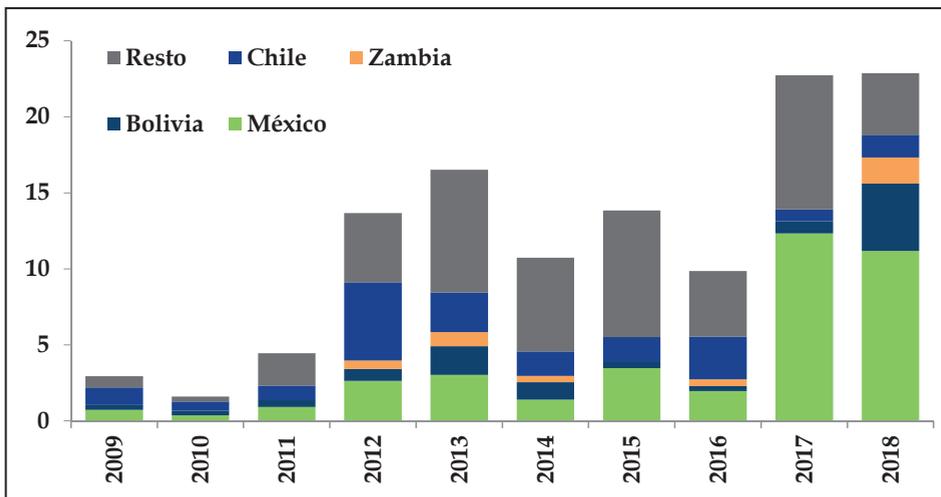
En el caso de las exportaciones hacia Chile, estas crecieron a un ritmo promedio anual de 40%; es decir, un ritmo significativamente mayor al del resto de destinos (12,1%). Asimismo, las importaciones de plátanos de Chile muestran un buen dinamismo. Entre 2012 y 2018, estas aumentaron de US\$ 47 millones a US\$ 79 millones, lo cual equivale a un ritmo de crecimiento anual de 9,2%. Ello no fue suficiente para aumentar la participación de Chile como destino de ex-

portación dado que, al 2018, tan solo representó el 0,1% de los envíos. Esta baja participación se debe a que los mercados de EE.UU. y Europa son más atractivos debido a su magnitud. Además, Ecuador registra una alta participación en el mercado de Chile, al representar casi la totalidad de sus importaciones. Al igual que el caso del cacao, la asociatividad y políticas que impulsen la productividad en el agro son necesarias para que los plátanos peruanos puedan competir con países que actualmente muestran un mayor poder de mercado como Ecuador.

4.2.3. Máquinas de sondeo

Las máquinas de sondeo son el tercer producto de exportación metal-mecánico más importante dentro de lo no tradicional. Entre 2009 y 2018, las exportaciones peruanas de dicho producto hacia el mundo crecieron 25,6% en promedio. Así, en los últimos diez años, estos envíos más que se septuplicaron, tras aumentar de US\$ 3 millones a US\$ 22 millones. Esta tendencia se explica por la consolidación en el mercado de México, el cual es el principal destino de exportación al representar casi la mitad de los envíos peruanos hacia el mundo (48,8%). Ciertamente, el Perú no es uno de los principales exportadores de máquinas de sondeo. En 2018, su cuota de mercado mundial fue de 0,8%, por debajo de la participación de China (16,6%) y EE.UU. (14,4%). No obstante, la relevancia sobre la canasta exportador nacional y la cuota de mercado en los países de la región como México (11,3%) sustentan su potencial.

Gráfico N° 11
Exportaciones del Perú al mundo de máquinas de sondeo
según países de destino,
2009 - 2018
 (en millones de US\$)



Fuente: TradeMap. Elaboración IPE.

Asimismo, el mercado chileno de máquinas de sondeo muestra dos tendencias claras. Entre 2009 y 2013, las importaciones aumentaron significativamente, tras presentar un ritmo anual de crecimiento de 21,5% sustentado por las mayores compras provenientes de EE.UU. en el marco de la consolidación del TLC firmado por dicho país en 2003. Para el segundo periodo, entre 2014 y 2018, se observa una clara tendencia decreciente. Las importaciones chilenas cayeron en promedio 15,9% hasta los US\$ 45 millones. En este contexto, Suecia se ha posicionado como el principal proveedor en el mercado chileno con una cuota de 39,2%. Por el contrario, el Perú solo representó el 3,2% de las importaciones.

Las máquinas de sondeo son principalmente utilizadas por la industria minera para realizar trabajos de identificación y conocimiento geológico y obtener información sobre la resistencia de las capas inferiores del suelo (Construmática, 2019). En este sentido, la desaceleración de las importaciones chilenas se explica por el menor dinamismo del sector minero en dicho país. Entre 2014 y 2018, dicho sector registró un nulo crecimiento. No obstante, Codelco, principal empresa minera en Chile, invirtió más de US\$ 5.800 millones en el proyecto Chuquicamata subterránea hasta 2018, lo cual podría impulsar el sector e incentivar nuevas inversiones mineras como la División Radomiro Tomic y la División El Teniente (Codelco, 2018). Asimismo, se espera que la demanda de cobre por parte de China continúe aumentando, lo cual también podría impulsar nuevas inversiones en el sector (Ministerio de Minería de Chile, 2019). Con ello, de materializarse la recuperación del sector minero en Chile, las exportaciones peruanas de máquinas de sondeo hacia dicho país podrían aumentar significativamente y alcanzar una mayor cuota de mercado.

Tabla 5
Importaciones de máquinas de sondeo de Chile
según países, 2009 - 2018

	2009		2018		Var.% 09-18
	US\$ Mill.	%	US\$ Mill.	%	
Total	64,2	100,0	45,4	100,0	3,9
Suecia	12,8	19,9	17,8	39,2	-3,6
EE.UU.	36,1	56,2	15,4	33,9	9,9
Canadá	2,7	4,3	2,2	4,8	2,5
Perú	0,8	1,2	1,4	3,2	-6,4
Resto	11,9	18,5	8,5	18,8	3,7

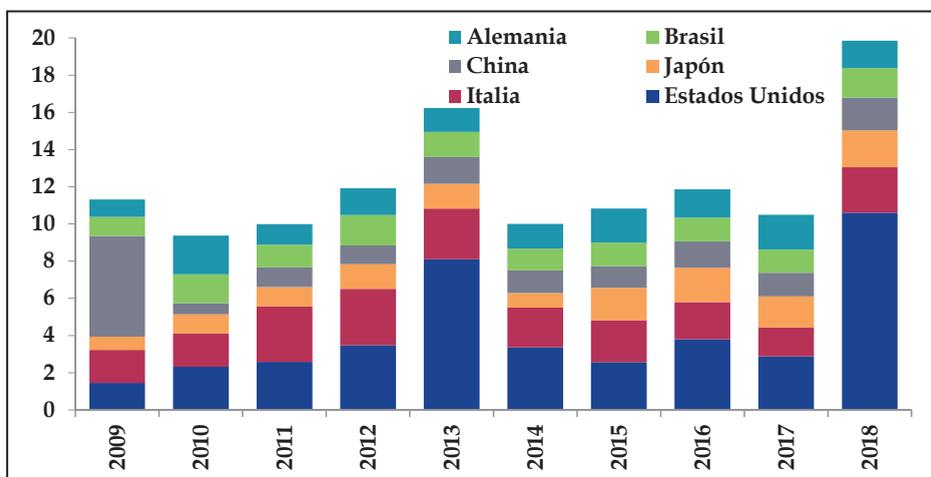
Fuente: TradeMap. Elaboración IPE.

4.2.4. Cajas de cambio para tractores

Por otro lado, también existen oportunidades comerciales respecto a los productos de exportación de Chile hacia el Perú. Entre ellos, destacan los envíos de

cajas de cambio para tractores, el cual es un importante producto de exportación no tradicional de Chile. En los últimos diez años, los envíos de dicho producto hacia el mundo crecieron a un ritmo promedio anual de 2,9% (de US\$ 111 millones a US\$ 145 millones). El principal mercado de exportación es Brasil, tras concentrar más de la mitad del total de envíos por cajas de cambio para tractores. Entre 2009 y 2018, la participación de Brasil como destino aumentó de 37,8% a 58,4%. Además, destacan las mayores exportaciones hacia Colombia que aumentaron a un ritmo anual de 14%.

Gráfico N° 12
Importaciones del Perú al mundo de cajas de cambio
para tractores según países de destino, 2009 - 2018
 (en millones de US\$)



Fuente: TradeMap. Elaboración IPE.

Por el contrario, el Perú representa una porción reducida de los envíos chilenos (solo el 0,1% de las exportaciones por dicho producto) y muestra una clara tendencia decreciente (caída promedio de 13,5% entre 2009 y 2018). Sin embargo, la demanda peruana al mundo de cajas de cambio para tractores ha mostrado un dinamismo importante. Entre dichos años, las importaciones desde el mundo crecieron 7,0%. El principal proveedor en el mercado peruano es EE.UU. con el 43,7% del total importado, mientras que Chile solo representa el 0,3%. Uno de los factores que impulsa la mayor demanda por cajas de cambio para tractores en el Perú es el incremento del parque automotor peruano, en especial de la importación de vehículos pesados. En los últimos cuatro años, las compras por dicho tipo de vehículos aumentaron 6,2% en promedio. Por ende, ante el crecimiento del mercado peruano, la desgravación arancelaria entre el Perú y Chile y la capacidad productiva del último, se podría impulsar las exportaciones de Chile hacia el Perú por cajas de cambio para tractores.

4.2.5. Medicamentos constituidos por productos mezclados

En cuanto al sector químico, los medicamentos son uno de los principales productos de exportación chileno que no cuentan con gran participación en el mercado peruano. En los últimos diez años, los envíos por dicho producto muestran un dinamismo importante tras crecer a un ritmo promedio de 6,3%. Este desempeño fue mayor al de los principales productores de medicamentos en la región México (crecimiento promedio de 2,6%), Brasil (0,6%) y Argentina (-2,1%). Así, en 2018, las exportaciones chilenas por dicho producto alcanzaron los US\$ 114 millones y se dirigieron, principalmente, a Ecuador (US\$ 22 millones), Bolivia (US\$ 15 millones) y Paraguay (US\$ 15 millones).

En el Perú, las importaciones de medicamentos constituidos por productos mezclados se han incrementado significativamente en los últimos años (de US\$ 221 millones en 2009 a US\$ 385 millones). Según proveedores, en 2018, EE.UU. concentró la mayor cuota de mercado con un 12,3% de las importaciones peruanas por dicho producto en 2018. No obstante, el mercado muestra un alto nivel de competencia debido a que varios países concentran cuotas importantes de mercado: Alemania (9,3%), Colombia (8,4%) e India (8,2%). El suministro desde Chile se ha incrementado a un menor ritmo que el del resto de países (3,6% frente al 6,4%).

Tabla 6
Importaciones de medicamentos por productos mezclados
de Perú según países, 2009 - 2018

	2009		2018		Var.% 09-18
	US\$ Mill.	%	US\$ Mill.	%	
Total	220,9	100,0	384,6	100,0	6,4
EE.UU.	26,1	11,8	47,3	12,3	6,8
Alemania	15,9	7,2	35,6	9,3	9,4
Colombia	20,4	9,2	32,4	8,4	5,3
India	11,0	5,0	31,5	8,2	12,4
Chile	13,0	5,9	17,9	4,7	3,6
Resto	134,5	60,9	219,9	57,2	5,6

Fuente: TradeMap. Elaboración IPE.

Por lo tanto, mientras que las exportaciones de Chile en el mercado internacional muestran un crecimiento importante, en el mercado peruano no se ha registrado un aumento similar. Por el contrario, se consolida la participación de EE.UU. y otros importantes proveedores como Colombia aumentan su cuota de mercado. En esta línea, Chávez (4 de febrero de 2019) señala que los países asiáticos se están convirtiendo en grandes productores de la industria farma-

céutica debido a la mayor inversión en tecnología y capital humano, con lo cual se espera que se posicionen como los principales proveedores de países en vías de desarrollo. Ello representa un reto importante para las exportaciones chilenas en el mercado peruano y de la región.

5. Recomendaciones de política

Luego de lo expuesto, se señalan las siguientes recomendaciones:

a. Homogenización de estándares y requerimientos técnicos

La importación de productos pertenecientes a los rubros alimenticios, fármacos, cosméticos y otros, aún se encuentra sujeta a trámites y procedimientos que resultan engorrosos para las empresas exportadoras e importadoras. Estas deben cumplir los requisitos establecidos por distintas entidades como el Instituto de Salud Pública del Ministerio de Salud de Chile o la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud de Perú (DIGEMID). Estos requisitos representan costos adicionales en tiempo y en dinero que podrían desincentivar el comercio entre ambos países.

Por ende, se recomienda una simplificación de trámites a través de un certificado de homologación mediante el establecimiento de estándares mínimos de calidad y de requerimientos técnicos. Este certificado podría ser expedido por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Para ello, además, se propone incluir en dicho comité a otras entidades pertinentes como la DIGEMID o la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGESA). Asimismo, el certificado de homologación debe considerar propuestas que actualmente se están discutiendo como el proyecto de Armonización Regulatoria del sector Alimentos Procesados y Bebidas no Alcohólicas. De esta forma, se aprovecharán los avances de otras iniciativas y se agilizaría la emisión del certificado, lo cual facilita la importación de nuevos productos y genera mayores incentivos para la diversificación de la canasta exportadora de ambos países.

b. Agenda conjunta de destrabe de medidas sanitarias y fitosanitarias

Las medidas fitosanitarias son necesarias debido a que evitan o reducen la probabilidad de la propagación de enfermedades por vegetales y animales y preservan a estos productos de plagas, organismos patógenos, entre otros. Sin embargo, en ciertos casos, estas no están debidamente sustentadas, por lo que se imponen mayores restricciones que no están asociadas al nivel de riesgo de los productos. En estos casos, las medidas fitosanitarias representan una barrera al comercio importante.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas a los productos de Perú y Chile se encuentran reguladas por el Acuerdo MSF. Este espacio ha permitido que las entidades pertinentes de ambos países establezcan protocolos de cali-

dad y espacios para resolver consultas técnicas. En los últimos años, las entidades han realizado un esfuerzo importante para eliminar barreras fitosanitarias y capacitar a los exportadores en el cumplimiento de los estándares. No obstante, aún existe espacio para impulsar el comercio a través de la simplificación de dichas medidas. Por ejemplo, Junín y Arequipa, dos de las principales regiones productoras de palta a nivel nacional con el 12% de la producción nacional, no se encuentran autorizadas para la exportación de paltas hacia Chile.

En este sentido, es recomendable que el comité de MSF establezca una agenda conjunta de destrabe. Esta agenda debe considerar un análisis de riesgo de los nuevos productos en base a estándares internacionales relevantes y evidencia científica. Asimismo, debe tomar en cuenta que diferentes productos requieren diferentes plazos para completar este análisis. De esta manera, se asegura, de acuerdo al cumplimiento de los estándares, que nuevos productos y nuevos productores regionales podrán acceder al mercado chileno.

c. Proyecto de interconexión eléctrica Perú-Chile

La entrada en vigencia de los acuerdos comerciales entre el Perú y Chile permitió un mayor crecimiento de la inversión extranjera entre ambos países. No obstante, la integración empresarial aún es limitada, principalmente en relación a los flujos de inversión del Perú hacia Chile. Asimismo, ambos países muestran importantes brechas de infraestructura, las cuales podrían superarse con la mayor ejecución de proyectos público-privados. En esta línea, se recomienda impulsar el proyecto de interconexión eléctrica Perú-Chile. Actualmente, existen dos iniciativas que comprenden la construcción de dos líneas de transmisión con una capacidad de 200 MW y 1,000 MW.

Los gobiernos del Perú y Chile han mostrado su compromiso por impulsar estas iniciativas. Por ende, se debe acelerar la evaluación económica del proyecto (actualización de costos, análisis energético, entre otros) y la adecuación del marco regulatorio para la importación y exportación de energía eléctrica.

Referencias bibliográficas

- Farlie Reinoso, A. y Queija de la Sotta, S. (2007). *Relaciones Económicas Perú – Chile: ¿integración o conflicto?* Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas CISEPA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/46597>
- Chávez, M. (4 de febrero de 2019). Importación de productos farmacéuticos creció por segundo año. *La Cámara*, 864, 14-16. Recuperado de https://www.cameralima.org.pe/RepositorioAPS/0/0/par/EDICION864/EDICION_864_v.pdf
- Codelco. (2018). *Memoria Anual 2018*. Santiago de Chile: Codelco. Recuperado de https://www.codelco.com/memoria2018/site/docs/20190405/20190405152423/memoria_anual_codelco_2018.pdf
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2015). *Política Nacional de Exportación de Productos Verdes del Ecuador: cacao-chocolate y pesca sostenible*. Quito: UNCTAD. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2015d5_en.pdf
- Construmática. (10 de Noviembre de 2019). *Operador de maquinaria de sondeos por rotación*. Recuperado de https://www.construmatica.com/construpedia/Operador_de_Maquinaria_de_Sondeos_por_Rotaci%C3%B3n
- López, D. y Muñoz, F. (2011). *Chile y Perú. La relación comercial y en inversiones. En Generación de Diálogo Chile-Perú y Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y la fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2018). *Perú: Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. (2017). *Acuerdos Comerciales del Perú*. Recuperado de MINCETUR: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. (2019). *Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú - Chile*. Lima: Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior.
- Ministerio de Minería de Chile. (2019). *Informe de tendencias mercado del cobre*. Santiago de Chile: Comisión Chilena del Cobre.
- PromPerú. (2018). *Guía de Mercado Multisectorial Chile - 2018*. Lima: PromPerú. Recuperado de <http://repositorio.promperu.gob.pe/handle/123456789/3679>
- SENASA. (s/f). *Protocolos y/o planes de trabajo para exportaciones e importaciones de productos vegetales*. Recuperado de <https://www.senasa.gob.pe/senasa/manuales-de-procedimiento-protocolo-y-planes-de-trabajo/>
- Servicio Ganadero y Agrícola - SAG. (s/f). *Requisitos fitosanitarios por país*. Recuperado de <https://www.sag.gob.cl/ambitos-de-accion/requisitos-fitosanitarios-por-pais>
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. (4 de junio de 2018). *Ucayali: Productores de plátano ejecutan buenas prácticas agrícolas para mejorar producción*. Recuperado de Senasa Contigo: <https://www.senasa.gob.pe/>

senasacontigo/senasa-minagri-fomenta-las-buenas-practicas-agricolas-entre-productores-de-platano-en-ucayali/
Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (2017). *I Encuentro de autoridades y empresarios Tacna - Arica. Visión de control fronterizo*. Lima.

Anexo

Principales productos con potencial exportador, 2019

Sector	Potencial	Descripción	Clasificación	Competidores en país local
Agropecuario	Perú	Manteca de cacao	Estrella	Brasil - 55% Costa de Marfil - 16% Malasia - 16%
		Plátanos frescos	Estrella	Ecuador - 99% Bolivia - 0.4% Filipinas - 0.2%
		Patatas preparadas	Estrella	Bélgica - 50% Países Bajos - 27% Argentina - 12%
		Café	Prometedor	Italia - 34% Reino Unido - 16% EE.UU. - 15%
		Paltas frescas	Prometedor	México - 5% Israel - 2%
Manufacturas diversas	Perú	Medicamentos para usos terapéuticos	Estrella	EE.UU. - 14% Alemania - 13% Canadá - 7%
		Máquinas de sondeo	Prometedor	Suecia - 39% EE.UU. - 33% Canadá - 4.8%
		Artículos de grifería y órganos reguladores para tuberías	Estrella	China - 31% EE.UU. - 25% Italia - 5%
		Cajas de cambio para tractores	Prometedor	EE.UU. - 25% Italia - 4% Japón - 12%
	Chile	Medicamentos constituidos por productos mezclados	Prometedor	EE.UU. - 12% Alemania - 9% Colombia - 8%

Fuente: PromPerú, TradeMap. Elaboración IPE.

Un *ethos* educacional e integracionista entre el Perú y Chile para una cultura de la paz

Sergio González Miranda*

1. Introducción

Iniciaré este escrito haciendo una referencia a uno de los capítulos de nuestra historia común que más nos separa: el periodo plebiscitario, cuando ambos Estados nacionales pretendían la soberanía de las provincias de Tacna y Arica. El respetado historiador peruano, tacneño por antonomasia, Jorge Basadre¹, que vivió en su Tacna de infancia ese periodo nos refiere la siguiente anécdota:

Asistí a la escuela de primeras letras y de educación primaria, que bajo el nombre de “Liceo Santa Rosa” usado antes por otro plantel, regentaba la señora Carlota Pinto de Gamallo, en su casa particular, en la misma plaza donde vivíamos. La enseñanza que doña Carlota, antigua maestra peruana, junto con don Pedro Quina Castañón, impartía a un grupo reducido de niños, presentaba, para nosotros, las apariencias de la clandestinidad. Experimentábamos la sensación de ir a clases día a día como quien va a algo prohibido. Hasta los policías de las esquinas conocían, sin duda, la existencia de ese centro escolar; pero como era pequeño y aislado, habían decidido tolerarlo.

No recuerdo exactamente lo que me enseñaron, salvo que usé el libro chileno —¡chileno!— de Abelardo Núñez y que deletreábamos en coro. No va en contra de mi cariño y de mi gratitud por doña Carlota, anotar que, cuando viajé a Lima, a los nueve años, sabía leer muy bien, pero como buen zurdo, sólo podía escribir con la mano izquierda. (1983, p. 41)

Las reminiscencias de Basadre manifiestan varios aspectos que me parecen muy relevantes para el propósito de este trabajo. Primero, que la buena educación no tiene nacionalidad; la maestra Carlota Pinto de Gamallo comprendía que lo mejor en ese momento para enseñar a sus alumnos era el libro de Abelardo Núñez, aunque fuera chileno. Abelardo Núñez había viajado por Estados Unidos

* Sociólogo, magíster en Desarrollo Urbano-Regional y doctor en Educación y en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales. Es profesor titular de la Universidad de Tarapacá e investigador del Instituto de Alta Investigación. Premio Nacional de Historia 2014.

 orcid.org/0000-0000-0002-0661-1051

¹ Jorge Basadre Grohmann no es ajeno a la educación, pues fue también maestro, ministro de educación y director de la Biblioteca Nacional del Perú. Su *Historia de la República del Perú*, que alcanzó los 16 tomos, es considerada la más importante de la historiografía peruana.

y Europa entre 1879 y 1882, para recoger los avances en educación primaria en esos países; resultado de ellos fue su libro *Organización de escuelas normales*, publicado en Santiago por la Imprenta de la Librería Americana en 1883. Sabemos, con el beneficio del tiempo, de la importancia en el progreso educacional que tuvo la Escuela Normal en Chile y otros países de nuestra América, donde la figura del argentino Domingo Faustino Sarmiento fue clave en su organización. Escuela que tuvo por finalidad transmitir el paradigma de la modernidad positivista (Bravo, 1965)². Quizás la más importante teoría pedagógica que influyó a los maestros normalistas fue la Escuela Nueva de John Dewey. Darío Salas, quien fuera director general de Instrucción Primaria, fue su discípulo.

Además de José Abelardo Núñez hubo muchos otros pedagogos chilenos que tuvieron gran influencia en países latinoamericanos, como fue el caso de Claudio Matte, quien creó en 1883 un silabario que fue popularmente conocido como *El Ojo* el cual, sin duda, facilitó el aprendizaje de generaciones de estudiantes chilenos, peruanos y de otras nacionalidades. Todavía lo podemos encontrar reeditado en las características librerías de Tacna.

Pero, ¿cómo supo doña Carlota Pinto de Gamallo del pedagogo José Abelardo Núñez? El presidente José Manuel Balmaceda viajó a Iquique el 4 de marzo de 1889, viaje que quedaría en la Historia de Chile por su famoso discurso donde emplaza a los industriales chilenos a invertir en la industria salitrera que estaba crecientemente en manos del capital inglés. Dos años después, una guerra civil lo derrocaría llevándolo al suicidio. En esa delegación iba también José Abelardo Núñez. Balmaceda, un mandatario con experiencia en relaciones internacionales, evitó viajar a las provincias de Arica y Tacna, pero envió a algunas personalidades, entre ellos a J.A. Núñez con la tarea de realizar un inventario de la situación escolar de dichas provincias. Es probable que doña Carlota lo haya conocido siendo ella una estudiante.

2. El *ethos* normalista

El poder simbólico del discurso pedagógico posiblemente nunca alcanzó las dimensiones y profundidad que tuvo durante la vigencia de los maestros normalistas. Según Cristián Cox y Jacqueline Gysling (1988, p. 89), el *ethos* de la formación normalista de los futuros maestros se socializaba en plena adolescencia. Haciendo un símil con la definición del sociólogo Robert Merton (1977) del *ethos de la ciencia*, podemos decir que el *ethos* es un complejo de valores y normas, con tintes afectivos, que se considera obligatorio para quien lo profese o comparta. El *ethos* es una expresión cultural que define la identidad del sujeto, porque es un proceso social que tiene un basamento normativo y valórico, manifestado en la conducta, actitudes, motivos, percepciones, en usos y

² El principal positivismo que llegó a las escuelas fiscales fue el Sarmientino.

costumbres del individuo en su vida cotidiana dentro de la comunidad a la que pertenece. El *ethos* le permite al sujeto orientarse y tener un punto de vista sobre la realidad, no exento de un sentimiento de adscripción o fe a esas normas y valores. Por cierto, el *ethos* (como el *pathos*) no son más que aspectos de la cosmovisión que un determinado grupo o comunidad comparte, como puede ser la importancia de educación y/o la integración para alcanzar una cultura de paz. El *ethos* normalista nos es útil aquí para demostrar cómo una institución se expresó en grupos de maestros —en diversos países de América Latina— por medio de un ideario pedagógico compartido.

No hubo un rincón del país que no tuviera un maestro, aunque fuera en una escuela unidocente. Las escuelas normales fueron una expresión de las ideas más progresistas de su tiempo³; librepensadores y profesionales de la educación, incluidos por cierto estadistas, pedagogos y abogados primero (Munizaga Aguirre, 1942; Munizaga Aguirre, 1953; Galdames, 1936; Galdames, 1912; Amunátegui, 1936; Encina, 1962). científicos-sociales después, vieron en la escuela pública un instrumento de liberación, igualdad social y modernidad. El Estado docente (y laico) fue resultado de esa perspectiva. Incluso promovieron la escuela normal en otros países de América Latina y Centro América, especialmente en Panamá, Costa Rica, Venezuela y Bolivia.

Como parte de ellos, las Misiones de profesores normalistas, que viajaron a Bolivia no estuvieron ajenas al viaje de José Abelardo Núñez por Norteamérica y Europa, desde donde contrató a maestros de distintas nacionalidades para que sirvieran en Chile, pues la primera misión de profesores en Bolivia estuvo integrada por extranjeros. Siguiendo a la especialista Orietta Ojeda Berger (2015), “en junio de 1900, José Abelardo Núñez (1840-1910) oficiaba al Ministro Plenipotenciario de Bolivia, Carlos Pinilla, para dar respuesta a una solicitud de información acerca del estado de la instrucción pública en Chile. En dicha solicitud daba cuenta conjuntamente de “la necesidad de buenas escuelas normales de maestros y de otros institutos análogos para la preparación y formación de maestros” (2015, p. 116). Sin duda, tanto el Instituto Pedagógico como la Escuela Normal chilenos eran una buena fuente de pedagogos a quienes recurrir.

La segunda misión, en cambio, estuvo integrada exclusivamente por chilenos, como lo indica Ojeda Berger, la misión pedagógica chilena: “Contratada por intermedio del Asesor Técnico del Ministerio de Instrucción Pública de Bolivia, Sr. Leónidas Banderas Le Brun, contribuyó igualmente a prestigiar nuestro país en el orden educacional y los lazos fraternales latinoamericanos (Ojeda Ber-

³ Justamente *El Progreso* se llamó el primer periódico que editó Sarmiento, y cuyo primer número circuló el 10 de noviembre de 1842, año de fundación de la primera escuela normal.

ger, 2015, p. 124). Los profesores de esa misión fueron, entre otros: Leónidas Banderas Le Brun, asesor técnico del Ministerio de Instrucción de Bolivia y fundador de la Escuela Normal de Sucre; Ramón Pérez, profesor de ciencias en el Colegio Nacional “Bolívar” de Oruro y del mismo ramo en la Escuela Normal de Sucre; Julio Alberto Soto, director del Colegio Modelo de Niñas de Oruro y fundador y director de la Escuela Normal de Preceptores para Indígenas de La Paz; Roberto Jobet, profesor de idiomas en el Colegio Nacional “Bolívar” y Liceo Fiscal de Niñas de Oruro; Victoria Pérez, profesora del Liceo Fiscal de Niñas de La Paz; Vicente Alfredo Riquelme, director de los Colegios Primarios Modelos de Oruro y La Paz; Frank Gomien, profesor de inglés del Colegio Nacional “Ayacucho” de La Paz; Alfredo Rebolledo, director del Colegio Modelo de Niños de La Paz; Óscar Hernández, profesor de varios colegios de La Paz y de la Escuela Normal de Sucre; Enrique Parraguez, profesor de varios colegios en La Paz. Esta no fue la última misión pedagógica chilena en Bolivia y, además, debemos agregar la creciente presencia de estudiantes bolivianos en universidades chilenas durante el siglo veinte (Ojeda Berger y Tapia Ladino, 2010).

Cabe destacar que Leónidas Banderas Le Brun, quien encabezó la misión, se había titulado en el Instituto Pedagógico en 1897 como profesor de francés y latín. Había sido director del Liceo de Ovalle. En lo político fue militante del partido Radical y diputado por Coelemu, Talcahuano y Concepción, en un periodo posterior a su misión en Bolivia.

También hubo alumnas bolivianas becadas en Chile que posteriormente desarrollaron su magisterio como normalistas en su país. “Ximena Medinacelli nos refiere a la existencia de dos grupos becarias en las escuelas normales en Chile” (Ojeda Berger y Tapia Ladino, 2010, p. 74). El primero viajó en 1906 y regresó entre 1910 y 1912. Algunas de ellas dirigieron a la Escuela Normal N° 1 de La Paz.

3. El *ethos* normalista en Perú

La presencia de los normalistas chilenos no se dio en el Perú, a pesar de la relevante presencia de estudiantes peruanos en colegios chilenos, como *The Mackay School* o el Colegio Inglés de *Goldfinch y Bluhm*, ambos de Valparaíso, en este último estudiaron Guillermo Billinghamurst y Augusto B. Leguía, ambos presidentes del Perú. Por su parte, Manuel Pardo y Lavalle, estudió en el emblemático Instituto Nacional de Chile. Manuel González Prada, el destacado poeta, ensayista y director de la Biblioteca Nacional del Perú, también estudiaría en un Colegio inglés de Valparaíso. No fueron los únicos. La pregunta es: ¿en Perú también el pensamiento laico y positivista se abrió paso entre la tradición escolar conservadora y católica? Ahí donde la escuela normal y los maestros (en realidad eran mayoría maestras) normalistas, fueron la más notoria expresión simbólica y la herramienta más efectiva en la formación de las nuevas generaciones de ese

paradigma modernizador. Podríamos afirmar que en el Perú la escuela normal se desarrollaba en paralelo a la chilena, pero con distinto éxito.

Desde muy temprano el siglo XIX, en el Perú se realizaron intentos por instalar escuelas normales (1822 y 1826) pero, como señala el historiador Jorge Basadre (1967), recién “en 1853 se contrató a un director en España y se designó un local en que la escuela había de establecerse” (p. 255); sin embargo, según el mismo historiador “subsistió apenas hasta 1869 y en el lapso de diez años tuvo ocho directores. El decreto de 10 noviembre de 1869 firmado por el ministro Mariano Felipe Paz Soldán la suprimió” (1967, p. 255), solo se había logrado formar a dos preceptores. Cabe destacar que el primer presidente civilista del Perú, en 28 de julio de 1876, creó la Escuela Normal de Mujeres. Siguiendo a Elmer Robles Ortiz:

No obstante sus omisiones en cuanto a la formación de normalistas, Manuel Pardo y Lavalle fue uno de los presidentes que trabajó más por la educación, dio vida a diversas escuelas de nivel primario, creó la Escuela de Ingenieros Civiles y de Mina, la Escuela Superior de Agricultura, la Escuela de Artes y Oficios, así como la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de San Marcos. (2004, p. 68)

También en esa época se crearon escuelas normales en Junín, Cajamarca, Cusco, además de varones en Lima. Sin embargo, será a partir de 1905 cuando se inicie una etapa realmente exitosa de las escuelas normales en el Perú, bajo el gobierno de José Pardo. Fue nombrado entonces el educador belga Isidoro Poiry, director de la nueva escuela normal; según Elmer Robles Ortiz (2004): “su propósito es formar líderes educacionales, esa es la cuestión esencial para él, de modo que entiende a la Escuela Normal como un centro de cultura pedagógica superior” (p. 70). Había entonces tanto en el Perú como en Chile un *ethos* normalista caracterizado que le otorgaba importancia angular a la educación laica para alcanzar el desarrollo y el progreso, por ello, estos maestros llevaron sus escuelas y su paradigma a los más apartados villorrios y aldeas campesinas. Entregaron no solo una perspectiva de la modernidad, sino también de América Latina. Sin embargo, no observamos un diálogo entre peruanos y chilenos.

4. Alumnos peruanos en Chile

El 2 de agosto de 1957, cuando todavía el *ethos* normalista estaba vigente en Chile, el diario *El Mercurio* anunciaba que llegaría a Santiago una delegación de veinte alumnos y los profesores de la Unidad Escolar Bartolomé Herrera de Lima, señores Gilberto Romero Becerra y Raúl Castro Nestárez. Dice la noticia que lo harían vía aérea y se trataba de un viaje de confraternidad estudiantil, alojándose en uno de los más emblemáticos liceos de la capital: el Instituto Diego Barros Arana. La importancia de la delegación se aprecia, porque se indica que irían a esperarla al aeropuerto de Cerrillos el director general de Educación

Primaria y Normal, Luis Gómez Catalán⁴, el visitador general Luis Moll Briones⁵, el profesorado de las escuelas consolidadas de Santiago y la dirección y profesorado del Internado Barros Arana. Al día siguiente, 6 de agosto, el diario demuestra que siguió con interés el itinerario de la delegación, señalando que “la delegación que se encuentra en gira de confraternidad e intercambio estudiantil visitó al Embajador del Perú, al Ministro de Educación, Subsecretario de Educación, al Superintendente de Educación, a los directores generales de las diversas ramas de la enseñanza y a la Alcaldesa de Santiago. Los visitantes obsequiaron con tarjetas recordatorias al Ministro de Educación y a la Alcaldesa”. Esas no fueron todas las actividades, estuvieron en una exposición de arte peruano en el Museo de Bellas Artes, visitaron al rector de la Universidad de Chile. Fueron a recepciones, museos, etc., e incluso realizaron una visita a la escuela República del Perú, ubicada en Avenida Einstein 677.

En estos días, una delegación de veinte alumnos y dos profesores no generaría ninguna noticia en un diario de la importancia de *El Mercurio* y, posiblemente, tampoco podrían reunirse con tal cantidad de autoridades, porque no es novedad debido a la modernidad del transporte y las comunicaciones. Lo mismo acontecería con cualquier delegación de estudiantes y profesores chilenos en Lima. Lo preocupante es pensar que delegaciones de estudiantes y maestros hayan dejado de ser simbólicamente relevantes para los Estados nacionales, especialmente si nos proyectamos en una integración cultural, donde la educación sería uno de los pilares.

La directora de la Escuela Normal N° 1, escribía en la Revista de Educación de octubre de 1944, que era

[...] conveniente que las Escuelas Normales intensifiquen su vinculación con las instituciones similares de América, estableciendo relaciones oficiales con las Secretarías de Educación para la contratación de profesores, intercambio de profesores, envío de conferencistas, becas de internos en algunas Normales, de preferencia en la Normal Superior; viajes de estudios internacionales para profesores y alumnos y designación como delegados culturales acreditados en países en que la Enseñanza Normal esté más floreciente. (Muñoz de Ebensperger, 1944, p. 343)

Sin dudas, tenían plena conciencia de la importancia cultural y cívica, no solo pedagógica, de su labor como maestros para las sociedades de países como los

⁴ Cabe señalar que Luis Gómez Catalán se jubiló de este cargo dos años después de esta visita. Fue uno de los más destacados educadores chilenos, catedrático del Instituto Pedagógico y autor del silabario *Lea*. Fue Premio Nacional de Educación 1989.

⁵ Luis Moll Briones también fue un destacado educador que se preocupó por la alfabetización popular, rural y de adultos. Fue autor de los Silabarios *Don Timo y Mi tierra*.

de América Latina. Por esa misma razón, tenían conciencia latinoamericanista, que fue además profundizada por los procesos integracionistas que se comenzaron a percibir en nuestro continente después de la gran crisis de los años treinta, donde el Perú y Chile tuvieron un papel importante.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) se crea en 1948 a partir de las Conferencias Panamericanas, pero será la década de los sesenta la más prolífica, con la aparición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en febrero de 1960, y, especialmente, el Pacto Andino (Comunidad Andina de Naciones) en mayo de 1969, donde el Perú y Chile fueron socios fundadores.

En esa década, en Chile se implementó una importante reforma educacional liderada por uno de los académicos más relevantes del país: Juan Gómez Milla⁶. Fue conocida como la Reforma de 1965. Por su complejidad se consideró necesario crear el llamado Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), que vino a concretarse el 31 de enero de 1967. De inmediato recibió el apoyo de universidades extranjeras como la Universidad de California y el Instituto Superior de París, entre otras, así como fundaciones como la Ford y, por cierto, la UNESCO y la OEA. Se tenía por fin un espacio para pensar la educación pública desde una perspectiva integradora que incluía la cooperación con los países hermanos.

Al respecto, el profesor Fredy Soto Roa (1978)⁷, señala:

Al mismo tiempo se despertó en algunos países latinoamericanos el interés por conocer el trabajo en la Institución (CPEIP), y se comenzaron a solicitar becas y pasantías. De tal modo, se debió entrar de lleno en la elaboración de proyectos de capacitación, perfeccionamiento y formación de personal docente para los países de América. Para ello se contó con la valiosa cooperación de la OEA que incorporó nuestros proyectos al Programa de Desarrollo Educativo (PREDE). El primero de ellos, sobre Administración y Planeamiento de la Educación, se realizó en 1968. Es así, como en tan solo 9 años, han sido perfeccionados 142 profesores-alumnos por año, provenientes de todos los países de la región. (p. 21)

Este espíritu de cooperación internacional y de integración cultural proviene de un *ethos* que se fue construyendo en las escuelas normales de América Latina, cuya profundidad no podemos saber, pero sí resulta evidente que fue en el capital cívico de aquellos países donde tuvo más influencia. La relevancia de que las sociedades compartan un *ethos* que tenga como pátina esencial la cultura de paz, permite el diálogo incluso en los momentos de mayor tensión política tanto en la sociedad misma como con otras sociedades.

⁶ Juan Gómez Milla fue rector de la Universidad de Chile entre 1953-1963.

⁷ Véase también: Soto Roa, 2000.

5. La declinación del *ethos* normalista en Chile

El *ethos* normalista en Chile comenzó a declinar precisamente en la década de los sesenta con la emergencia de profesores universitarios que reemplazaron a los maestros formados en ese paradigma decimonónico. Organismos como el CPEIP, también iniciaron una fase de declinación con las reformas educacionales de las décadas de los ochenta y noventa. Aparejado con la desaparición o pérdida de relevancia de las organizaciones de cooperación internacional como ALALC y Pacto Andino.

Un organismo que tuvo en ese periodo posterior a 1990 una gran influencia educativa y cultural en la temática de la integración latinoamericana, fue el Convenio Andrés Bello (CAB), creado en 1970 y modificado en 1990, con sede en Bogotá. La existencia de Institutos y universidades asociadas al CAB permitió la emergencia de proyectos de investigación de redes de postgrados y de publicaciones, como fueron los casos del fortalecimiento de programas doctorales (CAB-DOCAB), las cátedras de Integración Andrés Bello, las publicaciones de la Serie Integración y Desarrollo, la Red UNICAB que coordinó a 56 universidades asociadas al Convenio. Los ministerios de Educación incluyeron en sus dependencias una oficina relacionada con el CAB. Sin embargo, hemos sido testigos de su declinación en las dos últimas décadas. Las relevantes iniciativas y proyectos del CAB en zonas de fronteras, que estaban inspiradas en una cultura de Paz ya no tienen expresión efectiva. Es evidente que dejó un vacío en la cultura de integración de los países de América Latina.

Enfrentados a la falta de concreción de la integración regional, algunos intelectuales como los colombianos Fernando Sanz Manrique y Edgard Vieira Posadas, así como el argentino Andrés Serbin Bartosch, buscaron otras estrategias, inaugurando una nueva escala: las redes sociales de intelectuales. Ellos han promovido la creación de un grupo de estudio sobre “los costos de la no integración de América Latina”. Otra iniciativa similar ha sido el llamado “Corredor de las Ideas del Conosur”, cuyo objetivo es “pensar la integración del Cono Sur y contribuir a esta desde su perspectiva epistémica y desde su instalación institucional como red que propicia el circuito de ideas en torno a la problemática de nuestros pueblos”, sus impulsores son Hugo Biagini de Argentina, Mauricio Langón de Uruguay, Antonio Sidekum de Brasil y Eduardo Devés Valdés de Chile.

6. Desafío para una cultura de paz

El Grupo Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile es en cierta forma una red intelectual integracionista que también ha generado propuestas, publicaciones, iniciativas en pro de una cultura de paz. Falta que ese esfuerzo se aporte al surgimiento de un *ethos* sociocultural entre el Perú y Chile que sea incorporado —por los ministerios de Educación de ambos países— en el currículo escolar, porque sería el único pilar sólido para una integración efectiva y de largo

plazo. Este grupo podría transformarse en un *pivot* para impulsar una iniciativa bilateral (Chile-Perú) para la construcción cultural de un *ethos integracionista*, a través de la educación en los diferentes grados de la enseñanza, promoviendo textos escolares integracionistas. Esta cultura de paz podría difundirse por medio de los diversos organismos nacionales e internacionales pertinentes (por ejemplo UNESCO), en especial los ministerios de Educación Pública.

La primera mujer latinoamericana Nobel de Literatura fue la chilena Lucila Godoy Alcayaga, conocida como Gabriela Mistral. Ella rindió examen para maestra normalista en la Escuela Normal de Santiago en 1910, cuando ya tenía una larga trayectoria como profesora y compartía el *ethos* normalista a cabalidad. Gabriela conoció los horrores de la Segunda Guerra Mundial, lo que profundizó aún más su opción por una cultura de paz. En palabras de Javier Ocampo:

Para Lucila Godoy o Gabriela Mistral la educación en Nuestra América debe servir para formar a todas nuestras gentes, desde las más pobres, para la construcción de un pueblo instruido, que conozca todos los bienes de la naturaleza, los pueda conservar y les ofrezca todo lo necesario para alcanzar el bienestar colectivo. La educación debe transmitir todos los conocimientos científicos, humanísticos, prácticos y técnicos para la formación integral de los alumnos educandos, y debe formar en valores, que son esenciales para la convivencia en paz y armonía. (p. 232)

Imposible describir mejor el *ethos* de una educación integracionista y cultura de paz.

Gabriela Mistral, en su notable ensayo *La palabra maldita* nos dice con énfasis sobre la paz:

Tengan ustedes coraje, amigos míos. El pacifismo no es la jalea dulzona que algunos creen; el coraje lo pone en nosotros una convicción impetuosa que no puede quedársenos estática. Digámosla cada día en donde estemos, por donde vayamos, hasta que tome cuerpo y cree una “militancia de la paz” la cual llene el aire denso y sucio y vaya purificándolo. Sigán ustedes nombrándola contra viento y marea [...].

El destacado historiador peruano Nelson Manrique (2004), reflexionando sobre las posibles interpretaciones de la guerra del Pacífico y teniendo en vista la experiencia europea de integración regional, destaca la importancia del quehacer de los historiadores en la “integración de una historia de las guerras, que hiciera justicia a todos los contendientes. Los discursos sobre el carácter imprescindible de la unidad regional para afrontar los desafíos de la globalización seguirán siendo una mera retórica si estas tareas no se abordan” (p. 29). Agregaría solamente: bajo el prisma de un *ethos* integracionista y una cultura de Paz.

Referencias Bibliográficas

- Amunátegui, D. (1936). *El progreso intelectual y político de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Basadre, J. (1983). *La vida y la Historia*. Lima: FL-BIP.
- Basadre, J. (1967). *Historia de la República del Perú*. Tomo VI. Lima: Editorial Universitaria.
- Bravo, H. (1965). *Sarmiento, pedagogo social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cox, C., y Gysling, J. (1988). *La formación del profesorado en Chile*. Santiago de Chile: CIDE.
- Encina, F. (1962). *La Educación Económica y el Liceo*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Galdames, L. (1912). *Educación Económica e Intelectual*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.
- Galdames, L. (1936). *La Escuela y el Estado. Hojas de polémica*. Santiago de Chile: Imprenta Letras.
- Manrique, N. (2004). La mediterraneidad boliviana y la integración regional. *Nueva Sociedad*, 190, 22-28. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-mediterraneidad-boliviana-y-la-integracion-regional/>
- Merton, R. K. (1977). *La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas. Recopilación e introducción de Norman W. Storer*. Madrid: Alianza Editorial, 1977.
- Merton, R.K. (1980). Los imperativos institucionales de la ciencia. En B. Barnes. (Coord.). *Estudios sobre sociología de la ciencia* (pp. 64-78). Madrid: Alianza Editorial
- Mistral, G. (1945). *Lapalabramaldita*. Recuperado de <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/623/w3-article-139270.html>
- Munizaga Aguirre, R. (1942). *Algunos grandes temas de la filosofía educacional de don Valentín Letelier*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.
- Munizaga Aguirre, R. (1953). *El Estado y la Educación*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria.
- Muñoz de Ebensperger, E. (1942). El desarrollo de las escuelas normales en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, 45-46, 152-186.
- Ocampo, J. (2002) Gabriela Mistral, la maestra de escuela, premio nobel de literatura. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, 4, 221-246.
- Ojeda Berger, O. (2015). La escuela normal: huellas de un pasado común. Su presencia en la comunidad boliviana (1900-1925). *Historia Social de la Educación Chilena*. Tomo I. Santiago de Chile: Ediciones UTEM.
- Ojeda Berger, O., y Tapia Ladino, M. (2010). Frontera y movilidad estudiantil en la educación superior entre Bolivia y Chile 1860-1950. Antecedentes para la integración. *Revista Educación Superior y Sociedad ESS*, 15, 63-81.
- Robles Ortiz, E. (2004). Las primeras escuelas normales del Perú. *RHELA*, 6, 57-86.
- Soto Roa, F. (1978). Lo Barnechea: lugar de encuentro de los educadores latinoamericanos. Chile proyecta su experiencia educativa al resto de América Latina. *Revista de Educación*, 68, 21-23.
- Soto Roa, F. (2000). *Historia de la educación chilena*. Santiago de Chile: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) y Lo Barnechea.

Conocer, compartir y resignificar. Apuntes para una reconciliación peruano- chilena desde la escuela

Daniel Parodi*

“Conocer, compartir y resignificar” busca acercar a las colectividades peruana y chilena a través de la enseñanza escolar de los cursos de geografía, ciudadanía e historia, y de sus respectivas actividades didácticas. La meta de este proyecto es que algunas unidades didácticas de la educación secundaria puedan compararse en ambos países para desarrollar empatía entre sus estudiantes, a través de la intervención del maestro y de las actividades didácticas, y así superar la desconfianza mutua que aún permanece instalada en los imaginarios y en la percepción corriente de sus respectivas sociedades.

1. Diagnóstico

La relación bilateral peruano-chilena atraviesa por uno de sus mejores momentos. Tras la incertidumbre del litigio que ambos países libraron en la Corte Internacional de Justicia (2008-2014), se abrió paso un nuevo periodo caracterizado por la reunión anual de los gabinetes binacionales en los que los ministros de cada ramo intercambian ideas y suscriben acuerdos de colaboración mutua.

Por otro lado, la situación de la inmigración peruana a Chile —que se iniciara en la década de 1980 y que consta de alrededor 200.000 peruanos, la mayoría de ellos establecidos en la capital— ha alcanzado altos niveles de intercambio y de aceptación por parte de la sociedad receptora. En tal sentido, la difusión de la cultura y comida peruanas en Chile, así como la relación entre chilenos y peruanos en diversas áreas laborales y cotidianas y la existencia de una generación de niños que son el resultado de uniones binacionales han contribuido

* Historiador por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid. Es docente en la PUCP y la Universidad de Lima. Es especialista en el estudio de políticas de reconciliación internacionales y en el estudio de los contenidos y actividades didácticas de los manuales escolares de historia. Parodi es director responsable del Grupo de Estudios Interdisciplinario sobre Textos Escolares, Sociedad y Prácticas Educativas de la Universidad de Lima, el cual es integrado por especialistas del Perú, Chile y Venezuela (<http://www.ulima.edu.pe/instituto-de-investigacion-cientifica/grupo-de-estudios-interdisciplinario-sobre-textos-escolares>).

a dotar a la relación bilateral de una nueva dimensión, básicamente integracionista, que sin duda contribuye a mejorar la percepción recíproca (Vásquez, 2014; Quesada, 2016).

Del mismo modo, la integración socioeconómica de las sociedades ariqueña y tacneña —a través del intercambio comercial y de diversas actividades cotidianas, celebraciones, conmemoraciones, festividades religiosas, etc.— constituye un gran avance que desafía visiones pasadas marcadas por la rivalidad y el conflicto, y que plantea nuevos retos a los gobiernos de ambos países. De esta manera, el puesto fronterizo de Santa Rosa-Chacalluta ya ha sido unificado para facilitar el tránsito diario de miles de personas que se desplazan de una ciudad a la otra y viceversa. A pesar de ello, hoy se evalúa la posibilidad de correr los puestos fronterizos al norte de Tacna en el Perú y al sur de Chile en Arica, debido a que el volumen diario de pasos fronterizos ha desbordado la capacidad de dicho puesto fronterizo (Tapia, Liberona y Contreras, 2017).

Por otro lado, las exportaciones bilaterales entre el Perú y Chile también atraviesan por un gran momento, al punto que, a 2017, sumaban más de dos mil millones de dólares anuales. Además, se está trabajando en la formalización de acuerdos entre ambos países para poder ofrecer de manera conjunta productos agrícolas y minerales a otras regiones del planeta. Finalmente, no podemos olvidar que Chile es el mayor emisor de turistas al Perú, alcanzando el 28% del total y el segundo, después de Estados Unidos, en generar ganancias para el sector turismo. (Departamentos de Inteligencia de Mercados, 2018).

Todo lo mencionado ha permitido mejorar la percepción recíproca entre los ciudadanos de ambos países. Sin embargo, notamos también que los imaginarios que difunden versiones negativas acerca del otro país que contribuyen a perpetuar la desconfianza mutua permanecen plenamente vigentes. En tal sentido, la percepción de que el Perú es un país que busca la revancha debido a su derrota en la guerra del Pacífico y aquella que presenta a Chile como un país expansionista y que sigue siéndolo a través de prácticas comerciales, como la larga disputa por la denominación de origen del pisco, constituyen una problemática que debe ser atendida pues atañe la subjetividad inclusive de los actores políticos y diplomáticos, quienes toman las grandes decisiones. Así pues, trabajar sobre el imaginario del excesivo orgullo por parte de Chile y el imaginario del excesivo rencor por parte del Perú es fundamental para este proyecto. Creemos, asimismo, que la escuela es el escenario principal —no el único— en el que estas percepciones se reproducen y eternizan (Parodi y Chaupis, 2019).

De allí que el elemento central de esta problemática lo constituye la constatación de que la guerra del Pacífico es prácticamente el único episodio binacional que se enseña en las escuelas de ambos países. De este modo, una guerra fratri-

cida, convertida en solitario acontecimiento, es todo lo que el estudiante peruano conoce de Chile y el estudiante chileno conoce del Perú (Parodi y Chaupis, 2019).

La identificación de esta problemática nos ha llevado a indagar los contenidos de los manuales escolares los que, acordes con la enseñanza por competencias que predomina en la actualidad, constituyen el instrumento que reproduce los imaginarios señalados. Al mismo tiempo, aquellos deben convertirse en la herramienta fundamental desde la cual pueda difundirse y reflexionarse acerca de otros eventos binacionales caracterizados por la colaboración mutua, para así matizar el mal recuerdo que genera la guerra del Pacífico enseñada en solitario.

Por lo señalado, el presente proyecto se divide en tres partes. La primera, conocerse desde la escuela, propone el recíproco conocimiento de la cultura y geografía del otro país para así generar empatía y acercar a los estudiantes de ambas partes. La segunda parte, compartir historias que nos unen, propone elaborar unidades didácticas que difundan episodios de colaboración entre los dos países. Finalmente, la tercera, resignificando el pasado doloroso, propone un nuevo enfoque para la enseñanza de la guerra del Pacífico que permita superar el evento sin olvidarlo, para así obtener de él las enseñanzas de un episodio triste, con cuyo recuerdo debemos vivir, pero que puede dejarnos importantes lecciones para proyectarnos juntos hacia el futuro.

2. Conocerse desde la escuela

La educación para la paz es una competencia muy presente en la educación escolar contemporánea; trata de desarrollar en los estudiantes capacidades que les sirvan para la vida, al mismo tiempo, supone colocarlos ante diferentes situaciones y desafíos que deberán superar. Esto coloca al estudiante como protagonista de su propio proceso de enseñanza-aprendizaje, así como sujeto que construye su propio conocimiento desarrollando para ello el pensamiento crítico que también es una competencia pedagógica (Chapela, 2013).

Respecto de la percepción de los vecinos —en este caso del Perú y Chile— es fundamental el concepto de alteridad que atañe la relación entre el yo y el otro (o el nosotros y los otros) cuando se trata de colectividades. En tal sentido, los manuales escolares aún manifiestan sesgos propios del proceso de construcción de los Estados nacionales de América Latina, proceso durante el cual el perfil de ciudadano/ciudadana que se buscaba formar consistía en un sujeto nacionalista, conocedor de los forjadores de la patria, la más de las veces vinculados con héroes militares, vencedores o mártires en guerras, batallas y combates, así como de los símbolos y efemérides patrios (Habermas, 1998; Todorov, 1991).

Del mismo modo, resultó funcional para la construcción de ciudadanos patrióticos, la constatación de que otras entidades —llámese países o Estados— limita-

ban o se ubicaban cerca de la propia, de manera que amenazaban su existencia. Durante el siglo XIX, y en algunos casos en la primera mitad del siglo XX, las guerras de definición territorial de los Estados fundados en tiempos de la independencia de España (1810 a 1824) dotaron a los nuevos Estados sudamericanos de un panteón de héroes y efemérides, así como de enemigos que cumplían el rol de fortalecer la propia experiencia nacional, a través del enfrentamiento o la comparación (Parodi, 2010; Parodi y Chaupis, 2019; Catalani Muguero, 2003; Todorov, 1991).

En la construcción del ciudadano antes descrito, la escuela —tanto el manual escolar como el docente— han jugado un rol fundamental porque la narración de las historias nacionales —con énfasis en sus periodos republicanos— se ha escrito en clave decimonónica, es decir desde una mirada positivista y nacionalista, la que prioriza las hazañas militares y los acontecimientos políticos más destacados por encima de otras áreas del conocimiento histórico. De esta situación se desprende la afirmación que hiciésemos en la diagnosis de este ensayo, la que subraya que si una guerra fratricida es el único relato a través del cual los estudiantes de Chile y Perú se conocen, la desconfianza mutua seguirá formando parte sus respectivos repertorios identitarios (Parodi 2010, Parodi y Chaupis, 2019).

Por ello, en este proyecto proponemos la elaboración de unidades didácticas de geografía e historia en las que el estudiante de un país conozca, tanto la geografía como los sitios arqueológicos de la otra, para así descubrir al vecino, conociendo sus diferentes climas, paisajes, así como sus restos arqueológicos más saltantes. Así, por ejemplo, los estudiantes peruanos podrían conocer la zona de los lagos y glaciares de Chile y los enigmáticos moáis de las islas de Pascua. A su turno, los estudiantes chilenos podrán conocer la floresta amazónica peruana y su riqueza animal y vegetal, así como la ciudadela de Machu Pichu, o la de Chanchan, en Cusco y La Libertad, respectivamente.

A su turno, el curso de ciudadanía podría incluir una unidad peruano-chilena en las que se desarrollen unidades temáticas que enseñen la relación socio-económica entre Tacna y Arica, tanto como la relación cotidiana entre familias de ambas ciudades, la existencia de familias binacionales, lo que significa formar parte de una familia binacional, el enorme intercambio comercial que caracteriza la zona y las grandes ventajas que trae consigo la integración de nuestras dos ciudades fronterizas.

Por otro lado, la inmigración peruana en Chile, principalmente en Santiago, y su estupenda acogida por la sociedad santiaguina y el Estado chileno, también podría relevarse en dicha unidad binacional, apuntando a conocer el aporte cultural de los inmigrantes peruanos a la ciudad capital chilena, como por ejemplo

la cantidad de restaurantes de comida peruana, la vida cotidiana, las familias binacionales, etc.

Finalmente, merecen también la atención la interrelación económica, los TLC firmados por ambos países, la realización de gabinetes binacionales, su presencia en la Alianza del Pacífico y la concurrencia conjunta a los mercados mundiales en la comercialización de algunos productos que ambas economías producen. Del mismo modo, el desarrollo del turismo binacional y el hecho de que el Perú constituya uno de los principales destinos turísticos de los chilenos —quienes representan el 28% del total de turistas que ingresan cada año al Perú— es una realidad que puede ser analizada y valorada positivamente en el aula de clases.

Actividades didácticas para el área de geografía, ejemplos:

- ¿Qué fue lo que más te gustó de la floresta amazónica/ los lagos del sur de Chile? ¿Te gustaría visitar ese lugar? ¿cómo te sentirías en esos lugares? Imagina y narra una aventura con tu familia a amigos del colegio por la floresta amazónica/los lagos del sur de Chile.
- Investiga en Internet y redacta una composición breve sobre el tema: “Un día de paseo en la floresta amazónica peruana / los lagos del sur de Chile”

Actividades didácticas para el área de historia, ejemplos:

- A estudiantes peruanos: ¿qué te han parecido los Moáis de la isla de Pascua? ¿Quiénes los construyeron? Explica, desde tu punto de vista ¿cuál es el significado que tienen? Imagina qué sentirías si pudieses ir y estar frente a los moáis. Redacta tu experiencia en un texto de 10 líneas.
- A estudiantes chilenos: ¿te ha gustado la ciudadela de Machu Picchu? ¿Sabías que es una de las 7 maravillas del mundo contemporáneo? Observa las imágenes del texto, investiga en la Internet, imagina luego un día de paseo en Machu Picchu con tus amigos de la sección y cuéntanoslo en 10 líneas.

Actividades didácticas para el área de ciudadanía:

En este nivel tenemos mucho por hacer, toda vez que el curso de ciudadanía, entre otras temáticas, difunde los valores del ciudadano republicano, entre los que se destacan, por ejemplo, la valoración de la diversidad y la educación para la paz. En tal sentido, una unidad binacional podría incluir actividades referentes a conocer y analizar la integración entre las sociedades ariqueña y tacneña, conocer y valorar los aportes de la migración peruana a Chile, conocer y valorar la importancia de nuestra interrelación económica en tanto que nos ha permitido asistir al mundo global en condiciones más competitivas, conocer y valorar

el turismo de ciudadanos chilenos al Perú, y los recursos y posibilidades que la masiva visita de ciudadanos chilenos ofrece a un sector importante de la economía peruana y, con ello, a muchas familias peruanas que viven del turismo. Finalmente, conocer y valorar las inversiones recíprocas de capitales que van desde un país al otro, y la manera cómo estas inversiones favorecen el desarrollo compartido, debe también constituirse en un objetivo de los manuales de ciudadanía en ambos países.

Algunos ejemplos de actividades:

- (Chile) ¿Te gusta la comida peruana? ¿cuál es el plato de comida peruana que más te gusta? Investiga cómo se prepara dicho plato y elabora la receta del mismo.
- (Chile y Perú) ¿Sabías que los tacneños y los ariqueños se llevan muy bien y han establecido relaciones personales, sociales y comerciales? Investiga en internet y explica tres aspectos de la relación entre tacneños y ariqueños.

3. Compartir historias que nos unen¹

Compartir historias que nos unen en los cursos de historia en las escuelas del Perú y Chile significaría un gran aporte para superar la desconfianza mutua que aún tiende a separarnos. Lograrlo radica, básicamente, en la decisión política de los gobiernos o Estados de incluir dichos eventos en los manuales escolares, lo que atañe dos posibilidades:

- a. Potenciar y valorar acontecimientos de colaboración binacional que ya forman parte del currículo escolar.
- b. Incluir unidades didácticas en los manuales escolares, con acontecimientos de colaboración binacional que al día de hoy no son tomados en cuenta por los programas escolares.

Respecto del punto uno, contamos con dos acontecimientos que podrían ser potenciados con un discurso y actividades que promuevan la integración y la educación para la paz. Se trata además de eventos que forman parte de la historiografía tradicional e implica enfrentamientos militares, por lo que ya están contenidas o referidas en los manuales escolares de ambos países.

El primero de ellos es la Independencia, proceso durante el cual Chile apoyó al Perú a través de los soldados chilenos que Bernardo O'Higgins envió para librar la guerra de independencia peruana, bajo el mando del general argentino José de San Martín. Al respecto, el tratamiento del tema debe resultar fraterno; es decir, no debe consistir en enrostrar, ni negar, sino en señalar la complejidad del

¹ Para este punto, véase: Parodi y González, 2013.

proceso emancipador subcontinental, la que supuso que la expedición del general José de San Martín partiese desde las Provincias Unidas del Río de la Plata, la que unió sus fuerzas con las de Bernardo O'Higgins para independizar Chile, país que, una vez independizado, apoyó la causa de dicho ejército de los Andes, fortaleciéndolo con alrededor de dos mil soldados chilenos y financiando la expedición libertadora del Perú.

El segundo es la guerra contra España, 1864-1866, durante la cual se formó una alianza entre Perú-Chile-Bolivia-Ecuador que logró rechazar a los invasores. Es clave, a este nivel, señalar que los países más comprometidos con esta alianza fueron el Perú y Chile quienes suscribieron en diciembre de 1865 un tratado de alianza defensiva-ofensiva para enfrentar a las fuerzas españolas. En esta guerra se destacan cuatro acontecimientos principales:

- a) El tratado de alianza defensiva-ofensiva, firmado el 5 de diciembre de 1865, en la que el Perú y Chile decidieron unir fuerzas para expulsar a la flota española que había tomado las islas guaneras del Perú.
- b) El combate de Abtao, el 7 de febrero de 1864, en el que las escuadras peruana y chilena combinadas enfrentaron a la poderosa escuadra española obligándola a retroceder, tras una inteligente maniobra naval. Un elemento fundamental a relevar de este combate es que los héroes de las marinas peruana y chilena, Miguel Grau y Arturo Pratt respectivamente, lucharon en el combate defendiendo la causa de la libertad americana frente a las pretensiones colonialistas de España.
- c) El bombardeo de Valparaíso, el 31 de marzo de 1864, que perpetró la escuadra española en contra del principal puerto de Chile, debido a la solidaridad y apoyó de este país al Perú, y que ya se había expresado militarmente en el referido combate de Abtao.
- d) El combate del Callao, en el que, finalmente, las fuerzas peruanas, con el apoyo de la población limeña y de 119 voluntarios chilenos, rechazaron el ataque de la armada española al puerto del Callao. Este fue el último enfrentamiento armado de dicha guerra. Tras él, las islas guaneras fueron desocupadas y la flota española se retiró de las aguas del Pacífico sudamericano (Ortiz, 2016).

Actividades didácticas para el periodo de la Independencia:

- ¿Por qué la expedición libertadora de San Martín tenía entre sus objetivos independizar a Chile y al Perú?
- ¿Cuál fue el rol que cumplió el libertador Bernardo O'Higgins en la independencia del Perú? ¿De qué manera apoyó Chile a la expedición libertadora de San Martín? Investiga en Internet y luego cuéntanos el apoyo chileno a la guerra de Independencia del Perú.

- ¿Por qué resulta un acontecimiento positivo que peruanos y chilenos hayan combatido juntos en la guerra de Independencia del Perú? Imagina y elabora un diálogo entre un soldado peruano y otro chileno en dichas circunstancias.

Actividades didácticas para la guerra contra España 1864–1866

- Analiza el texto del tratado de alianza defensiva-ofensiva que firmaron el Perú y Chile en 1866. Menciona y explica dos aspectos de su contenido y responde la siguiente pregunta ¿sabías que el Perú y Chile habían librado juntos una guerra? Luego explica cuál es la impresión que te ha dejado conocer que nuestro país libró una guerra en alianza con el Perú/Chile.
- (Perú) ¿Qué opinas del hecho de que Chile se haya solidarizado con el Perú cuando las islas guaneras de este/nuestro país fueron ocupadas por la escuadra naval española? ¿Te parece positivo? Explica por qué ¿En qué aspecto el día de hoy el Perú y Chile también cooperan y se relacionan positivamente el uno con el otro? Cuéntanos un ejemplo y explica por qué piensas que es favorable a la integración entre nuestros pueblos.
- El capitán Arturo Prat, héroe naval de Chile, y al almirante Miguel Grau, héroe naval del Perú, lucharon juntos en el combate naval de Abtao el 7 de febrero de 1866. Averigua en Internet sobre esta batalla y nájrala brevemente. Luego explica cuál es el mensaje que esta batalla que libramos conjuntamente con Perú/Chile nos deja a peruanos y chilenos.
- Respecto del segundo punto, que implica incluir unidades didácticas con acontecimientos colaborativos hasta hoy no contenidos en los manuales escolares del Perú y Chile, se trata de seleccionar eventos en los que primó la colaboración entre peruanos y chilenos a los que hasta hoy no se les brinda la debida atención. Estas unidades podrán abarcar tanto el periodo colonial como el republicano y añadirse en los programas que tratan estos periodos.

Además, la unidad sobre acontecimientos colaborativos durante el periodo republicano podría ubicarse inmediatamente después de la que trata la guerra del Pacífico, para así ampliar la mirada de los estudiantes y evitar un sesgo que consideramos central en nuestra problemática: la guerra del Pacífico es prácticamente el único acontecimiento con los que los estudiantes chilenos se vinculan con el Perú y viceversa, de allí los respectivos orgullo y rencor que hasta hoy subyacen en la percepción corriente e imaginarios de sus sociedades. Algunos de los acontecimientos que podrían incluirse en dichas unidades didácticas son los siguientes:

- La confraternidad obrera peruano-boliviano-chilena alrededor de la matanza de Santa María de Iquique (1907).
- La selección de la Amistad: La gira por Europa del combinado de fútbol peruano-chileno (1933-1934).
- La tragedia de Alianza Lima y la solidaridad de Colo-Colo (1987-1988).
- Los exiliados políticos entre los dos países y su aporte al país de acogida (Aquí podemos hablar de Bernardo O'Higgins, Guillermo Billinghurst, Manuel Seoane, etc.).
- Devociones compartidas, el culto al Señor de los Milagros en Santiago de Chile.
- Aspectos comunes en el desarrollo de la culinaria en Chile y Perú.

Actividades didácticas sobre eventos positivos

- Investiga en internet los acontecimientos alrededor de la matanza de Santa María de Iquique ¿Por qué se unieron los obreros de Chile, el Perú y Bolivia? responde en el siguiente interlineado ¿Qué sabes hoy de las relaciones entre peruanos y chilenos que viven en el norte de Chile y el sur del Perú? Investiga en internet, luego menciona y explica dos casos.
- Busca en Google si existen vídeos o noticias sobre el "Combinado del Pacífico". Narra brevemente cómo se desarrolló dicha gira deportiva y menciona algunos aspectos específicos de integración peruano-chilena que se produjeron mientras nuestros futbolistas competían en Europa. Seguidamente, propón una actividad que hoy podrían realizar en conjunto, peruanos y chilenos, para integrarse y hermanarse más.
- Investiga en qué consistió la tragedia aérea del Club de fútbol Alianza Lima del Perú y en qué consistió el apoyo del club de fútbol Colo-Colo de Chile. Explica luego cuál es el vínculo que este evento ha dejado entre ambas instituciones y sus seguidores. Señala qué mensaje positivo le deja esta amistad deportiva a nuestros países.
- ¿Conocías la procesión del Señor de los Milagros? Investiga en internet la historia de dicha devoción, cómo se originó y la manera cómo se celebra. Luego investiga cómo esta procesión se lleva a cabo en Santiago de Chile y explica la manera como hermana a peruanos y chilenos.
- (Chile) ¿Has ido alguna vez a almorzar a un restaurant peruano o sabes de la comida peruana? Si has ido, nárranos tu experiencia y cuéntanos qué platillo te gustó más. Si no has ido, busca en internet la página web de algún restaurant peruano en Chile y describe uno de los platillos que ofrece en su carta.
- (Perú) ¿Sabías que la comida peruana es muy apreciada en Chile? Busca en internet 5 restaurantes de comida peruana en Santiago de Chile y luego enuméralos. Señala luego la impresión que te ha dejado saber que en Chile se valora la culinaria peruana (Parodi y González, 2013).

4. Resignificar el pasado doloroso

Resignificar es como traducir o recrear, cuando el texto es leído por el historiador o el historiador es leído por el texto, es volver a interpretar y construir el hecho histórico para ser confrontado intrasubjetivamente. En esa alquimia se va a producir el renacimiento del hecho histórico, que permite traer al presente viejas polémicas del pasado para una reinterpretación de la historia que permite re/elaborar. (Berenzon, 2003, p. 5)

En los países de América Latina el conocimiento histórico se expresa en dos dimensiones distintas: el que se produce y difunde en la esfera académica y el que se difunde en el conjunto de la sociedad. Mientras que la producción historiográfica ha incorporado los aportes teóricos y filosóficos más contemporáneos, la sociedad, en cambio, accede a la historia a través de criterios que remiten a la corriente histórica del positivismo y a la ideología nacionalista, las que obtuvieron amplia difusión en el siglo XIX (Parodi, 2010; Parodi y Chaupis, 2019).

El escenario principal de difusión de una historia construida a base de relatos militares y de héroes gloriosos que forjaron la nación encuentra en la escuela su principal vehículo de transmisión hacia la sociedad. En tal sentido, las historias nacionales, narradas en dichos manuales, siguen forjando la identidad del ciudadano del futuro a base de estos acontecimientos y personajes, los que actúan necesariamente en contra de alguien, en nuestro caso de una entidad análoga, es decir, de otra nación.

En tal sentido, el enfoque positivista-nacionalista que difunden los manuales escolares, y muchas veces también los docentes, nos mantiene en un esquema de rivalidad entre las naciones, en el que me adhiero a mi nación, ya sea por el orgullo que me genera una victoria militar, o el rencor que despierta en mí una derrota u ocupación militares. Así pues, mientras el infante se reconoce así mismo en el espejo de los padres o hermanos, que representan a alguien más y, por lo tanto, consolida al yo o alter-ego; los ciudadanos de una nación se reconocen a sí mismos cuando toman conciencia de que hay otras naciones análogas que amenazan la existencia de la propia. De esta manera, el imaginario del expansionismo chileno, dota aún al ciudadano peruano de un elemento extraño y amenazante que fortalece la propia nacionalidad; mientras que el imaginario del revanchismo peruano-boliviano —que da lugar a la metáfora de la fortaleza sitiada— tiende aún a fortalecer el apego nacional del ciudadano chileno (Parodi, 2010; Parodi y Chaupis, 2019).

En realidad, debería llamar profundamente la atención que las autoridades del Perú y Chile, y en buena medida sus académicos, no hayan reparado completamente en esta problemática, o, en todo caso, no se hayan planteado con anterioridad la necesidad de aplicar una serie de políticas respecto del pasado para que la narración de la guerra del Pacífico en los manuales escolares no tienda

a perennizar la desconfianza mutua entre ambas sociedades. Ciertamente, las políticas de reconciliación han sido aplicadas en reiteradas ocasiones entre naciones o comunidades de otras latitudes que enfrentaron en el pasado alguna guerra, internacional o civil, y que se han propuesto administrar/superar las secuelas de dichos eventos (Parodi, 2014).

Dentro de la vasta literatura existente respecto de la teoría y de los procesos de reconciliación internacionales, la resignificación de la historia es un campo teórico que podría servir de marco para dotar los contenidos históricos de los manuales escolares del Perú y Chile de un enfoque que modifique la función que la guerra del Pacífico ha desempeñado y desempeña hasta hoy en la formación de los ciudadanos del Perú y de Chile. Por resignificación entendemos la posibilidad de colocar un acontecimiento histórico en un escenario distinto, también implica revisar el rol que cumple dicho acontecimiento y eventualmente modificar dicha función al mismo tiempo que preservando el acontecimiento (Rosoux, 2002; Berenzon, 2003; Rosoux, 2008,). Al respecto, algunas propuestas:

La palabra de los presidentes

Un gesto de reconciliación que podría cambiar la negativa mirada del otro que difunden las unidades didácticas de la guerra del Pacífico, tanto en el Perú como en Chile, es iniciar dichas unidades colocando una declaración de los mandatarios de cada país (una al lado de la otra) dedicada a los estudiantes y ciudadanos del otro país. Para hacerlo, debe en primer lugar superarse el concepto de la culpa —dicotomía entre inocentes y culpables, héroes y villanos que es propia de la escuela histórica positivista— pues no se trata de establecer quién es el responsable de una guerra cuyas causas son por demás complejas.

En cambio, las declaraciones de ambos mandatarios pueden partir del resultado de la guerra que tuvo a Chile por vencedor, mientras que el Perú resultó derrotado y fue ocupado en gran parte de su territorio. En tal sentido, la ocupación chilena, es el acontecimiento que más aleja a la sociedad peruana de la chilena pues se diseminó por toda la costa y sierra del Perú y dota de recuerdos compartidos a la sociedad en su conjunto, a través de centenares de tradiciones orales con las que muchas poblaciones evocan este evento, o la manera como se produjo en su localidad.

Por ello, la declaración del mandatario de Chile podría lamentar solemnemente el daño que dicha ocupación militar le ocasionó al Perú, debido a los excesos que en su transcurso se produjeron, así como señalar, en el mismo documento, que hoy el Perú y Chile son dos países amigos, por lo que estos hechos no volverán a repetirse. En la misma declaración, el presidente de Chile podrá recordar aportes históricos de Chile al Perú, como el resuelto apoyo del prócer Bernardo O'Higgins y de las fuerzas expedicionarias chilenas a la Independen-

cia del Perú; o el desprendido respaldo al Perú durante la guerra contra España de 1864-1866.

Por su parte, la declaración del presidente peruano deberá lamentar, en términos generales, que una guerra fratricida nos haya separado en el pasado, al mismo tiempo, acogerá el lamento del presidente chileno respecto de los excesos de la ocupación militar, tanto como saludará los aportes de Chile a la Independencia del Perú y durante la guerra contra España. El presidente peruano cerrará su alocución señalando el buen momento de la relación binacional, tanto como la amistad que hoy une a nuestras sociedades. Señalará, al terminar, que la guerra del Pacífico es un hecho doloroso del pasado del que debemos extraer una lección conjunta para que no suceda de nuevo.

La palabra de los presidentes, que será trabajada en clase antes de iniciar la unidad que trata la guerra del Pacífico, debe venir acompañada de una sección de actividades didácticas. Algunas de estas podrían ser las siguientes:

- ¿Qué opinas del mensaje que el presidente de Chile ha compartido con nosotros hoy día? ¿qué es lo que más te ha gustado de las palabras que nos ha dedicado? Cuéntanos lo que piensas en diez líneas.
- ¿Qué opinas del mensaje que el presidente del Perú ha compartido con nosotros hoy día? ¿qué es lo que más te ha gustado de las palabras que nos ha dedicado? Cuéntanos lo que piensas en diez líneas.
- ¿Qué piensas de Chile y los chilenos/el Perú y los peruanos el día de hoy? Investiga en internet dos aspectos en los que hoy colaboramos peruanos y chilenos y escríbelos en tu cuaderno de actividades.
- Escribe una carta a un estudiante chileno/peruano de tu edad que también estudie en el colegio, ¿qué le dirías después de conocer el mensaje de los dos presidentes?
- Sería muy valorable que en esta sesión de clase, vía Skype, pudiesen contactarse secciones escolares del Perú y Chile para saludarse, conocerse y compartir en mensaje de sus presidentes.

Miguel Grau y Arturo Prat

Después de enseñarse los combates de Iquique y Angamos, debe recordarse que ambos marinos pelearon juntos contra España en el combate de Abtao (Parodi, 2011), luego debe leerse completo el intercambio epistolar entre el Almirante Grau y la viuda del capitán Prat, para luego desarrollar las siguientes actividades:

- ¿Por qué dos marinos que pelearon del mismo bando en el combate de Abtao del 7 de febrero de 1866 tuvieron que enfrentarse en el combate de Iquique de 1879? ¿Tu piensas que en el fondo ambos marinos, que

se conocían y eran amigos, querían atacarse el uno al otro y viceversa? Responde brevemente y señala, desde tu punto de vista, ¿cuál fue la razón por la que ambos tuvieron que enfrentarse?

- El Perú y Chile estaban en guerra, sin embargo, el almirante Miguel Grau le escribió una carta muy sentida a la viuda del capitán Prat, adjunta a los objetos personales de este que quedaron en la cubierta del monitor Huáscar, la que ella respondió agradeciendo con mucha emoción ¿Cuál consideras que es el mensaje que nos deja a peruanos y chilenos este intercambio de cartas entre el almirante Miguel Grau y la viuda del capitán Arturo Prat? Cuéntanoslo en 10 líneas.
- Reúnase en grupos de cuatro. Discutan y presenten tres medidas que podrían tomar conjuntamente los gobiernos del Perú y Chile para integrar más a sus pueblos y para que nunca más una guerra los separe.

5. Conclusiones

Está claro que este no es un proyecto terminado, más bien es un ensayo que expone un derrotero que las autoridades políticas y educativas del Perú y Chile podrían seguir para superar desde la escuela, la desconfianza mutua que aún habita en sus sociedades, y que encuentra sus orígenes en la guerra del Pacífico, pero, aún más, en la manera en que esta nos es narrada, y en el rol que se le ha asignado a dicho acontecimiento en la construcción de la identidad nacional de los ciudadanos de ambos países.

En tal sentido, en estas líneas hemos ofrecido el esbozo de una política binacional de reconciliación peruano-chilena a través de la escuela, cuya principal finalidad es modificar la función de exacerbamiento nacionalista que cumple la guerra del Pacífico en la formación de los estudiantes y futuros ciudadanos del Perú y Chile. Para ello, nuestra propuesta principal ha sido acompañar y rodear este acontecimiento traumático de otros eventos positivos para sacarlo de la soledad en la que habita en los currículos escolares en ambos países. En tal sentido, conocer la historia y geografía del otro país es el primer paso para sumarle a aquel evento otras imágenes para que el conocimiento del otro país no se centre exclusivamente en una guerra.

Seguidamente, hemos propuesto añadir a los manuales escolares unidades de permitan compartir historias que nos unen. Esto es, episodios binacionales en los que predominó la colaboración entre ambos países. Al respecto, pensamos que la unidad de acontecimientos colaborativos binacionales podría colocarse inmediatamente después de la unidad didáctica que trata la guerra del Pacífico, de esta manera, el relato de la guerra se vería acompañado de otros relatos positivos que también presentan sus propias actividades didácticas, dotando así a los estudiantes de un repertorio de eventos binacionales variados, multitemáticos, que abarcará desde lo militar hasta la vida cotidiana y el deporte. Del

aprendizaje y discusión de estos eventos se construirá una imagen del otro — Perú o Chile, según el caso— más matizada y multitemática que la actual, y más tendiente a la integración y colaboración entre nuestras sociedades.

Finalmente, hemos atendido también la temática específica de la guerra del Pacífico. Está claro que cada país tiene una versión oficial o tradicional de este evento, que es el que se vierte a la sociedad a través de los manuales escolares y las sesiones de clase. Al mismo tiempo, es claro que el recuerdo doliente y de contigüidad se evidencia más en la sociedad peruana pues resultó la perdedora del mismo, vio reducido su territorio soberano y sufrió una ocupación militar por varios años. De estas tres premisas, se comprende que muchos ciudadanos peruanos vivencien la guerra del Pacífico como un evento no terminado en el nivel de la sensibilidad y de las emociones. En un sector de la sociedad chilena sucede también lo mismo, pero los sentimientos vinculados al episodio pasan más por un sentimiento de orgullo relacionado con su victoria militar.

De este diagnóstico hemos colegido que para mover de su lugar estos acontecimientos dolorosos del pasado y colocarlos en una posición periférica del presente (esto es, se le recuerda, pero se le sabe terminado) se requieren gestos binacionales cuya finalidad es transmitir mensajes de una sociedad a la otra y viceversa. Para el caso de Chile, la manifestación sincera de un lamento por el sufrimiento que la ocupación militar ocasionó a la sociedad peruana es un potente elemento de reconciliación, pues le otorga a la escuela peruana una herramienta fundamental para desactivar el acontecimiento doloroso, colocarlo definitivamente en el pasado y dar lugar a una resignificación de la historia compartida entre el Perú y Chile. Para el caso del Perú, la afirmación peruana de que este es un evento terminado y que en el presente las relaciones e integración binacionales son óptimas neutralizará en buena medida, el imaginario del revanchismo peruano que está bastante difundido en su sociedad.

Concluimos repasando una idea que ya ha sido dicha. Este ensayo solo señala un derrotero. Corresponde a las autoridades de ambos países comprender que es necesario transitar este camino para superar la desconfianza mutua y potenciar la integración socioeconómica entre el Perú y Chile.

Referencias bibliográficas

- Berenzon, B. (2003). La re/significación y la historia. *Fresnia*, 3(2), 7-17. Recuperado de <http://documentacion.aen.es/pdf/frenia/2003/fasciculo-2/007-la-re-significacion-y-la-historia.pdf>
- Catalani Muguero, F. (2003) El mal en la dialéctica de la alteridad. *Anclajes*, 7(7), 77-106.
- Chapela, L.M. (2013). *Caja de herramientas en educación para la paz*. México D.F.: Unesco.
- Departamento de Inteligencia de Mercados. (2018). *Guía de mercado intersectorial Chile 2018*. Recuperado de: <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/alertas/documento/doc/388135279radE6C28.pdf>
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado Nacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2018). *Declaración de Santiago: Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional de Ministras y Ministros de Chile y el Perú*. 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>
- Ortiz, J. (2016). El combate del Callao (2 de mayo de 1866). *Política Internacional*, 120, 83-94.
- Parodi, D. (2010). *Lo que dicen de nosotros. La guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos*. Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC).
- Parodi, D. (2011). La guerra del Perú y Chile contra España: olvidos y recuerdos de una gesta común. En J. Ferandois, A. Zapata, D. Parodi y S. González. *Generación de diálogo Chile-Perú. Documento 2. Aspectos históricos Perú-Chile* (pp. 26-40). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y Fundación Konrad Adenauer.
- Parodi, D. y González S. (2013). *Las historias que nos unen. Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ril y Universidad Arturo Prat.
- Parodi, D. (2014). *Conflicto y reconciliación. El litigio del Perú contra Chile en la Corte de la Haya 2008-2014*. Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC).
- Parodi, D. y Chaupis, J. (2019). *Lo que decimos de ellos. La Guerra del Pacífico en la historiografía y manuales escolares peruanos*. Lima: Universidad de Lima y Universidad Bernardo O'Higgins.
- Quezada, T. (2016). *Análisis de los determinantes de la inmigración peruana en Chile y elementos relevantes para la inserción* (tesis para optar el grado de magister en gestión y políticas públicas). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Rosoux, V. (2002). Pièges et ressources de la mémoire dans les relations internationales. *Revue internationale et stratégique*, 46, 43-50.
- Rosoux, V. (2008). Introduction: Négociation et réconciliation. *Négociations*, 1(9), 7-11.
- Tapia, M., Liberona, N., y 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.
- Todorov, S. (1991). *Nosotros y los otros. Reflexiones sobre la diversidad humana*. Madrid: Siglo XXI.
- Vásquez, T. (2014). La migración peruana a Chile. El crecimiento de la comunidad binacional peruano-chilena. *Argumentos. Revista de análisis y crítica*, 1, 30-37.

Cooperación Chile-Perú en Misiones de Paz

Roberto Arancibia* y Jorge Montoya**

1. Introducción

Las relaciones en materias de seguridad y defensa han tenido un significativo avance en los últimos años, a través de los acuerdos alcanzados en los sucesivos gabinetes biministeriales y otras reuniones entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países. El Grupo de Diálogo Chile-Perú quiere hacer un aporte con una serie de ideas y proposiciones concretas para avanzar en la agenda que ambos países se han trazado. El presente documento pretende ahondar en las iniciativas que podrían llevarse a cabo en forma conjunta en materias de cooperación en operaciones de paz y humanitarias de Naciones Unidas. Para lo anterior se hará una breve reseña de la experiencia que a través de los años han alcanzado los dos países. Luego se establecerán en general los acuerdos a los que se ha llegado entre ambos países en esta materia para concluir con proposiciones de políticas que se podrían llevar adelante.

Ambos países tienen mucho que aportar con sus particulares experiencias en estas materias y la posibilidad de enfrentar en conjunto las demandas que presenta la paz mundial. De lograrse acuerdos y cooperación en este sentido, se lograría un mayor conocimiento mutuo, se aplicarían formas de proceder estandarizadas y por sobre todo se daría un gran paso en la confianza mutua. Trabajar codo a codo por la paz en el mundo es una hermosa y trascendente causa que promete un futuro mejor en las relaciones entre Chile y el Perú.

2. Chile y el Perú en las misiones de paz¹

Las dolorosas experiencias de las guerras mundiales abrieron el escenario para la búsqueda de sistemas que permitieran evitar la escalada de los conflictos que aparecieron con posterioridad a estas, a través de misiones de paz. Chile

* General de División (r) del Ejército de Chile. Doctor en Historia y magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Chile.

 orcid.org/0000-0003-4437-2108

** Almirante de la Marina de Guerra del Perú. Fue jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2007) y ostenta el grado académico de Maestro en Estrategia Marítima. Cuenta con una experiencia de cincuenta años en el sector de la Defensa y la Seguridad Nacional.

 orcid.org/0000-0003-0031-3843

¹ Los antecedentes de detalle de las misiones chilenas han sido extractados de la obra de Varas Clavel (2006).

y el Perú conscientes del importante significado de estas misiones para la paz mundial, junto con la experiencia militar que ellas otorgarían, adhirieron a ellas inicialmente mandando oficiales como observadores de paz y luego fuerzas efectivas a distintas partes del mundo, bajo el mandato de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos, en la mayoría de los casos.

Durante el siglo XX destaca la participación de Chile y el Perú en el término de la guerra del Chaco que enfrentó a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935. Oficiales chilenos y peruanos formaron parte de lo que se llamó la “Comisión Militar Neutral” que estuvo conformada por observadores militares de Argentina, Chile, EE.UU., Uruguay y Perú. Se trató entonces de hacer respetar la cesación de los fuegos, la fijación de una línea intermedia y de controlar la desmovilización, entre otras actividades. Este sería el antecedente más cercano de una experiencia conjunta en misiones de paz entre los dos países.

Más tarde a raíz de la creación del Estado de Israel en 1948, la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció la Organización para la Supervisión de la Tregua en Palestina (UNTSO, por sus siglas en inglés) para evitar la reanudación de hostilidades entre Israel y los países árabes. Hasta hoy la organización existe y sus misiones se cumplen en Israel, Egipto, Jordania, Líbano y Siria. Las sucesivas guerras de 1956, 1967 y 1973 han hecho mantener la estructura con diferentes misiones, a las que se han agregado otras organizaciones como UNDOF (Observadores de la Separación) con base en Siria, UNIFIL (Fuerza Interina de la ONU) con base en Líbano, entre otras. Los oficiales chilenos y peruanos han participado como observadores desde el inicio de estas misiones, cumpliendo arriesgadas tareas en la zona de conflicto. Los observadores asignados a esta misión han cumplido labores en Siria, Israel y Líbano. Además, el Perú participó en el frente del Sinaí y en el de los Altos del Golán haciéndose parte de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas II (FENU II), con el Batallón Perú, integrado por oficiales, cadetes de la Escuela Militar de Chorrillos, técnicos, suboficiales, tropa y personal civil del Ejército. Estas actividades se realizaron entre 1973 y 1975.

A partir de 1948, oficiales chilenos iniciaron su participación en el continente asiático para supervisar la tregua en Cachemira entre la India y Pakistán. Normalmente se han enviado entre dos y tres oficiales a cumplir estas misiones en un territorio montañoso y con hostilidades intermitentes entre los beligerantes. Oficiales chilenos de alta graduación han sido destinados o contratados como jefe de la Misión o sub jefe de esta en períodos diferentes, lo que significa un reconocimiento al profesionalismo chileno. A partir de 1976 y hasta 1980, además de las comisiones que se cumplían en la India y en el Medio Oriente, se agregaron las de Observadores Militares de la Organización de Estados Americanos (OEA) para supervisar el cese de hostilidades entre El Salvador y Hondu-

ras con base en ambos países. Entre dos y tres oficiales anualmente cumplían estas misiones en un territorio muy complicado con presencia de bandoleros, enfrentamiento con guerrillas, robos de ganado y captura de rehenes.

El Perú, por su parte, participaba en el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Irak (también conocido como UNIIMOG, por sus siglas en inglés), establecida desde agosto de 1988 a febrero de 1991, con oficiales de las tres institutos armados desde setiembre de 1988 hasta setiembre de 1989, con la función de verificar, confirmar y supervisar el cese del fuego y el retiro de las Fuerzas Armadas, tras la guerra que mantuvieron ambos países. Más tarde, veinte oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas participaron en el Grupo de Asistencia de Transición de las Naciones Unidas (UNTAG, en inglés) en Namibia, desde abril de 1989 hasta marzo de 1990, para supervisar el proceso de paz y las elecciones. También lo hacían en la misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO), establecida en 1991, para observar el alto al fuego y organizar un referéndum entre el pueblo Saharai. La presencia de observadores peruanos se mantuvo en forma discontinua entre 1991 y 2014; es de destacar que, en 1992, un general de Brigada del Ejército del Perú cumplió funciones como comandante de dicha fuerza.

A medida que transcurría el siglo, la presencia de oficiales chilenos y peruanos en este tipo de misiones aumentó y fue así como en 1993 oficiales de ingenieros chilenos participaron en operaciones de desminado en Nicaragua después de una sangrienta guerra civil. Más adelante, entre 1995 y 1998, más de 34 oficiales participaron en la Misión de Observadores Militares entre el Ecuador y el Perú (MOMEPE) en turnos de seis meses. Esta actividad era muy sensible para Chile debido a las situaciones históricas vividas con el Perú, sin embargo, el profesionalismo y neutralidad de los observadores generó admiración y reconocimiento de ambos países. Terminada la misión de los observadores, la actividad continuó con las peligrosas operaciones de desminado en el sector de selva, donde se había centrado el conflicto.

Luego, a raíz de la guerra del golfo en 1999, oficiales chilenos participaron por mandato de Naciones Unidas en las comisiones para verificar la destrucción de armas letales en Irak.

Los focos de conflicto continuaron y la atención se trasladó a los Balcanes y específicamente a Kosovo, lugar en que 6 oficiales chilenos se desempeñaron como oficiales de enlace en la misión de Naciones Unidas instalada en el lugar. Durante 2001, se estableció una misión de esta organización internacional en Timor del Este (Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental – UNTAET) en la que Chile y el Perú participaron con unidades de helicópteros, ayudando a la consolidación del nuevo país, las tareas se exten-

dieron hasta 2002 y en ella participaron gran cantidad de oficiales y tropa. La isla de Timor se encuentra al noroeste de Australia y la naturaleza allí presenta riesgos severos de inundaciones, derrumbes, terremotos, tsunamis y tormentas tropicales. En ese ambiente operaron los helicópteros bajo la presión de la guerrilla y de las fuerzas de la naturaleza. Se trataba (entre 1999 y 2002) de proporcionar transitoriamente toda una administración civil efectiva, incluyendo el desempeño de la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial, mientras el país atravesaba un proceso político convulso que culminó con su independencia.

Oficiales y suboficiales chilenos y peruanos participaron en misiones humanitarias en África en 2003 y específicamente en la República Democrática del Congo, como parte de la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC). El escenario donde operan aún representantes del Perú es muy complejo por el clima, las enfermedades, la guerra civil y las luchas étnicas.

Luego, nuevamente el foco de atención se trasladó a los Balcanes, donde oficiales chilenos iniciaron su participación en la fuerza de estabilización de Bosnia Herzegovina establecida por la OTAN e invitados por el Ejército británico. Esta actividad se inició en 2003 y a la fecha han participado más de 142 oficiales y tropa en actividades que van desde trabajos en los cuarteles generales y planas mayores a las de patrullaje en la zona de conflicto en medio de los fuertes choques étnicos que aún sacuden la zona.

Ambos países han participado también en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), establecida en 1964, para evitar que se reanudaran los enfrentamientos entre turcochipriotas y grecochipriotas; así como, la vigilancia de la línea de alto al fuego entre ambas partes, la cual divide a la isla a lo largo de 180 kilómetros, incluyendo a la capital. En 2008, y luego de un riguroso proceso de selección llevado a cabo por las Naciones Unidas, en la cual participaron oficiales generales de veinte países miembros de la ONU, el secretario general de esta organización designa al contralmirante peruano Mario Sánchez Debernardi como comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), cargo que de manera destacada ejerció desde abril de ese año hasta el 31 de diciembre del 2010 (2 años, nueve meses). Es interesante señalar que en esta misión estas fuerzas se han agregado al contingente argentino de larga data operando en esa misión, entre 2002 y la actualidad.

A partir de 2003, oficiales y suboficiales chilenos participaron en la Fuerza de Seguridad y Asistencia Internacional en Afganistán, en un escenario complejo por las luchas tribales y de grupos extremistas. Lo hicieron acompañando a las fuerzas españolas desplegadas en la zona hasta 2004.

Una de las misiones más relevantes de este último tiempo ha sido el despliegue de unidades chilenas y peruanas en Haití. Inicialmente el 2004 y en tiempo récord, como parte de la Fuerza Interina de la Transición en Haití y, luego, como parte de la Misión de Naciones Unidas de Estabilización en Haití. Pese a lo anterior, el destacado desempeño de estas fuerzas ha aumentado el prestigio internacional de Chile y Perú hasta el punto que se ha designado a oficiales generales y superiores en los más altos cargos de la misión. Cerca de diez mil integrantes de las fuerzas armadas de ambos países rotaron en Haití hasta 2017.

Observadores peruanos también han cumplido funciones en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), entre 2000 y 2008, con el fin de monitorear el alto al fuego en la guerra fronteriza que comenzó en 1998 entre Etiopía y Eritrea. También han participado, entre 2004 y 2005, en la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la cual fue establecida por el Consejo de Seguridad para garantizar la continuidad del Acuerdo de Paz y Reconciliación. Posteriormente, lo han hecho en Liberia con la misión de supervisar el alto al fuego y el proceso de paz en el país; en Costa de Marfil, para facilitar la aplicación del Acuerdo de Paz en la Guerra Civil que atravesaba el país; en Sudán (2005-2011), con los objetivos de: suministrar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz entre las partes firmantes, facilitar el movimiento de refugiados y desplazados internos a sus zonas originarias —incluyendo su asistencia humanitaria—, y asistir a las partes en las labores de desminado y la protección de los derechos humanos.

En la actualidad, observadores peruanos se desempeñan en distintas zonas de Sudán, República Centroafricana, Líbano y Yemen. Por su parte, observadores chilenos se encuentran desplegados en Chipre, India y Pakistán, Israel, Siria y Líbano, Bosnia-Herzegovina y Colombia. Asimismo, Chile y Argentina cuentan con la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, la cual es una fuerza conjunta y combinada gestada en los años 2004 y 2005, siendo protocolizada en 2006 por los ministerios de Defensa e instituciones de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina. Su conformación y organización definitiva es estipulada en los Memorándum de Entendimiento de 2006 y 2010. La fuerza combinada Cruz del Sur posee tres componentes: terrestre, naval y aérea, los que son conformados por medios humanos y materiales de Chile y Argentina en forma equilibrada y complementaria. Su empleo está circunscrito al mandato de Naciones Unidas, previa aprobación de empleo de ambos países, bajo los parámetros y procedimientos del Sistema UNSAS (United Nations Stand-by Arrangement System).

Para los oficiales y tropa, su participación en misiones de paz ha sido una experiencia notable, ya que les ha permitido conocer de sus propias capacidades y también de los aspectos que se requieren mejorar. El conocimiento del mundo, las nuevas tecnologías, el manejo de otro idioma, la comprensión de otro tipo

de organizaciones le han dado más seguridad y experiencias a los oficiales y cuadro permanente, las que a través del análisis de las lecciones aprendidas generan un desarrollo más informado de las instituciones. Algunas de estas misiones se cumplen acompañados de la familia, la que también es ampliamente favorecida en su experiencia de vida, pese a los riesgos que pueden sufrir.

3. La preparación para las misiones paz en ambos países

En 2002 se crea el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECO-PAC) y en 2004, el Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz (CECOPAZ) del Perú, los cuales se conciben conjuntos e integrados, incorporando a personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y Civiles de cada país, de manera tal, de enriquecer su quehacer, considerando todas las visiones de los actores involucrados en las Operaciones de Paz (OPAZ). Su propósito es preparar a las tropas e individuos que serán designados para este propósito, dando cumplimiento a las normas que impone la Organización de Naciones Unidas y además, crear las bases del conocimiento necesario para asesorar a las autoridades políticas y militares en las materias propias de este tipo de operaciones. La preparación de los integrantes de las fuerzas que conforman una operación de paz requiere un proceso docente permanentemente actualizado, con profesores especializados en sus respectivas asignaturas, mallas curriculares sometidas a revisión, objetivos acordes a las exigencias en el área de misión e incorporación del conocimiento generado en el centro.

Desde la creación de estos centros, se han desarrollado en sus aulas gran cantidad de cursos de diferentes categorías, sumando entre ambos una cantidad cercana a los 20.000 alumnos. Actualmente, la instrucción específica de cada institución en la formación de combate para su personal es realizada en la fase de predespliegue en instalaciones propias y una vez finalizado ese período de nivelación, dichas fuerzas realizan el curso correspondiente en el CECOPAC, donde las materias docentes se derivan de aspectos doctrinarios y de principios dictados por las Naciones Unidas u organizaciones internacionales para las fuerzas que integrarán una operación de paz.

Ambos centros pertenecen a dos organizaciones internacionales: la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) —que es una asociación de países de la región creada con el objetivo de promover la mayor eficiencia y eficacia en la preparación del personal (Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Personal Civil), destinado a desempeñarse en las operaciones de paz, en el marco de Naciones Unidas— y la Asociación Internacional de Centros de Formación para el Mantenimiento de la Paz (IAPTC), por sus siglas en inglés) la cual está integrada por más de 50 países del mundo y tiene como responsabilidad promover la convergencia sobre los objetivos y entendimientos aplicables a las operaciones de mantenimiento de

la paz; asimismo, lograr facilitar una adecuada comunicación e intercambio de información, y potenciar las mejores prácticas entre las misiones de paz y los centros a cargo de la educación y el entrenamiento; así como, con las personas responsables e involucradas en la capacitación para las operaciones de mantenimiento de la paz.

4. Relación entre Chile y el Perú en cuanto a operaciones de paz

En la III Reunión Bilateral Ministerial realizada en Paracas (Perú) en octubre de 2019, las partes revisaron el estado de cumplimiento de cada uno de los cinco ejes del Plan de Santiago 2018, que en lo correspondiente a Seguridad y Defensa alcanzó el 92%. Asimismo, aprobaron el Plan de Paracas 2019, donde este mismo eje incluye 43 nuevas tareas en ámbitos de cooperación tales como Mecanismos de Fomento de la Confianza, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Desminado Humanitario, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Asuntos Regionales y Hemisféricos, entre otros. Existe en la actualidad una declaración de intenciones entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile y el Ministerio de Defensa de la República del Perú sobre cooperación en operaciones de paz y humanitarias de las Naciones Unidas. En el nivel de las Fuerzas Armadas ha habido reuniones anuales donde se han realizado intercambios de experiencias que permitirán avanzar en temas de interés común en operaciones de paz, donde se ha resaltado la participación de ambos países en misiones de estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y en Haití. Los acuerdos alcanzados a la fecha buscan que ambas FFAA. y ministerios de Defensa trabajen en conjunto para prepararse y actuar unidos cuando se requiera, en una labor tan solidaria como son las operaciones de paz.

La relación entre el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) y el Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz (CEE COPAZ-Perú) consiste, fundamentalmente, en intercambios académicos y en la participación en la Asociación Latinoamericana de Centros de Operaciones de Paz (ALCOPAZ) y la Asociación Internacional de Centros de Entrenamiento para el Mantenimiento de la Paz (IAPTC).

Desde la perspectiva de CECOPAC, los intercambios académicos han resultado en iniciativas tales como el desarrollo de su curso sobre “Mujer, Paz y Seguridad” en 2018; toda vez que alumnos de este centro han participado de la oferta académica que este tiene. Cabe destacar que el Perú ejerció la presidencia de ALCOPAZ entre 2018 y 2019, siendo además miembro del Comité Ejecutivo de IAPTC durante el período 2019-2020. Esto significó que personal del CECOPAC participara de las reuniones organizadas por el país, así como también apoyara sus iniciativas, por ejemplo, a través de la elaboración de artículos académicos para las revistas de ALCOPAZ.

5. Conclusiones

Los antecedentes entregados hasta aquí muestran una serie de aspectos que son muy halagüeños para mejorar la cooperación de ambos países en cuanto a las operaciones de paz. Así tenemos:

- a. La voluntad política reiterada por los gobiernos de ambos países en las tres reuniones binacionales ministeriales de actuar en conjunto en las operaciones paz y apoyo humanitario de las Naciones Unidas
- b. La realización de sucesivas y permanentes reuniones entre los altos mandos de las instituciones armadas de ambos países compartiendo experiencias en relación al tema.
- c. La existencia en Chile y el Perú de centros de entrenamiento para operaciones de paz entre los cuales ya ha habido relaciones de intercambio.
- d. La existencia de dos asociaciones que reúnen organizaciones de entrenamiento para las operaciones de paz, una a nivel regional y otra a nivel mundial. A ambas organizaciones pertenecen los centros de entrenamiento chileno y peruano, lo que genera otra instancia de relación de gran importancia para los fines que se buscan.
- e. Una larga experiencia en operaciones de paz y ayuda humanitaria resueltas por la Organización de Naciones Unidas y otros organismos internacionales que prácticamente equiparan a ambos países en cuanto a experiencias y conocimientos en estas materias.
- f. La experiencia de Argentina con Chile de mantener una fuerza binacional a disposición de Naciones Unidas con integrantes de sus Fuerzas Armadas que puede servir de referente al desarrollo de una iniciativa al respecto.

6. Propuestas de política

Se formulan como propuestas las siguientes:

- a. Transformar la declaración de intenciones firmada por ambos gobiernos en acuerdos concretos y específicos, sobre la base de algunas de las proposiciones que se exponen.
- b. Mantener las instancias de diálogo al más alto nivel entre ambos países dando el sustento político necesario a las que se realizan en el nivel de las Fuerzas Armadas.
- c. Incrementar la relación entre los organismos de entrenamiento de ambos países mas allá del que se logra en las asociaciones internacionales de centros de entrenamiento. Con iniciativas como:
 - Intercambio de instructores por uno o dos meses.
 - Mantener el oportuno envío de la oferta académica entre ambos centros y las vacantes otorgadas a cada país.
 - Aumentar el número de instructores invitados de ambos países a los cursos que realizan los centros de entrenamiento, considerando las previsiones presupuestarias para ello.

- Realización de seminarios conjuntos sobre experiencias aprendidas en la capacitación para operaciones de paz u otro tema de interés para ambas organizaciones.
- d. Estudiar en conjunto por los Estados Mayores respectivos, la factibilidad de una iniciativa conjunta similar a la Fuerza Combinada Cruz del Sur que existe entre Chile y Argentina.
- e. Realizar seminarios conjuntos en Chile y el Perú en las academias de guerra institucionales para formar conciencia de la importancia que tiene trabajar en conjunto el desafío de la paz en regiones conflictivas.
- f. Para las iniciativas anteriores, buscar financiamiento internacional especialmente de la propia Naciones Unidas.
- g. Generar en los diferentes niveles un mecanismo de intercambio de información permanente que permita conocer de hechos, experiencias y lecciones aprendidas en la lucha por la paz. Dichos mecanismos requerirían de un sistema de control que permita que los canales de información se mantengan activos y actualizados.
- h. Desarrollar ejercicios prácticos de operaciones de paz en los centros de simulación que poseen las Fuerzas Armadas de los dos países, buscando referentes internacionales al respecto.
- i. Desarrollar un mecanismo de información conjunto de ambos países para informar el desarrollo de todas estas iniciativas.

Referencia bibliográfica

Varas Clavel, A. (2006). *Visión Histórica de la Participación en Operaciones de Paz del Ejército de Chile*. Santiago de Chile: Biblioteca del Oficial.

Chile y Perú y la necesaria interconexión verde

Pedro Gamio Aita* y Jaime Abedrapo**

1. Introducción

En un cambio de época como la actual, Chile y el Perú tienen la oportunidad y la obligación de estrechar lazos en materia de energías renovables no convencionales y, en paralelo, establecer en un marco de acción conjunta, un plan de acción destinado a mitigar las causas del cambio climático que afectan nuestro océano Pacífico compartido, el área continental de ambos países, fronteras interiores del sur del Perú y el norte de Chile.

El cambio climático producto de la degradación medioambiental está creando situaciones que afectan los ámbitos económico, social y cultural, llegando incluso a ser un asunto de seguridad de los Estados. Seguir explotando los recursos fósiles para generar energía tiene un impacto directo sobre la flora y fauna, dado que con ello se dañan a las comunidades y el ecosistema en su conjunto (Abedrapo, 2010).

El impacto de la contaminación sobre la calidad de vida ha sido también un largo contencioso de los ecologistas. La desaparición de agua potable y aire fresco, y espacios naturales, han sido citados persistentemente como ejemplos del precio alto que se paga por el progreso material. (Silverstain, 1996, p. 17)

No obstante, hoy pareciera que ello no es una cuestión medioambiental o de amor y respeto a la naturaleza, sino que es una cuestión de sobrevivencia, ya que —según los expertos de Naciones Unidas sobre la crisis climática—, si los

* Máster en la Universidad Carlos III, con estudios en la Universidad de Harvard. Consultor de GIZ, Profesor en la PUCP, UP y UPC. Fue parte del equipo del Perú en la COP 20 y COP 21, que dio lugar al Acuerdo de París. Ex viceministro de Energía, consultor del Banco Mundial, BID, PNUD, SNV, WWF y CEPLAN. Ha sido Director de GVEP para América Latina. Ha promovido el marco regulador de las Energías Renovables. Es autor de diversos libros y artículos.

 orcid.org/0000-0001-7280-3468

** Doctor en derecho internacional en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Autónoma de Madrid. Cientista Político y Periodista. Actualmente, es director de Investigaciones de la Escuela de Gobierno de la Universidad San Sebastián, Santiago de Chile.

 orcid.org/0000-0002-7555-1574

promedios de temperatura siguen aumentando durante el presente siglo, y lo hacen con un tope promedio de 2 grados Celsius existen pocas probabilidades de que sobreviva la especie humana o altas de que desaparezca la mayoría de los seres humanos (IPCC, 2005, p. 71).

En efecto, el presente artículo tiene por finalidad insistir en la necesidad de avanzar más en el anillo energético sudamericano que permita a esta región en su conjunto aportar a un medio ambiente sostenido en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por Naciones Unidas, que contribuyan a una estrategia conjunta de desarrollo regional y local por un lado, y a responsabilizarnos por las futuras generaciones, según lo establecen los denominados derechos de tercera generación o solidarios.

Al respecto, el anillo energético sudamericano liderado por Brasil interesó en sus inicios a Argentina, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, y tenía la intención de sumar a Paraguay y Bolivia (CEE, 2016). La propuesta es una integración de diferentes redes de gasoductos con una importante inversión pública y privada que supera los 3.000 millones dólares, siendo un primer proyecto la conexión con los yacimientos de gas de Camisea en el Perú. Este proyecto no caminó, por basarse exclusivamente en recursos no renovables y reservas limitadas. Ciertamente, este proyecto estratégico para conseguir un desarrollo competitivo y de largo aliento —pero sobre todo en sintonía con las urgentes necesidades de un desarrollo que incorpore los conceptos de sostenibilidad que comprenda al ecosistema como una unidad de vida— debe basarse fundamentalmente en las tecnologías renovables.

Estamos conscientes de que lamentablemente los contextos políticos regionales han postergado —y lo seguirán haciendo— el impulso decisivo a este tipo de proyectos de integración energética; sin embargo, desde la perspectiva bilateral, no hay razones para que Chile y el Perú avancen en ello. En efecto, nuestros países tienen las condiciones mínimas de estabilidad política que se requieren y una visión compartida sobre la oportunidad que las energías renovables representan para el futuro del desarrollo de nuestros pueblos.

2. Interconexión eléctrica Perú - Chile

Han sido públicos los acuerdos para avanzar en una futura interconexión eléctrica entre Arica (Chile) - Tacna (Perú). Los ex ministros de Energía de Chile y el Perú, Andrés Rebolledo y Gonzalo Tamayo, respectivamente, aprobaron en 2017 los términos de referencia acordados previamente por los equipos técnicos de ambos países. Así se expresó la voluntad política de avanzar en una línea de interconexión eléctrica Perú-Chile que aún no se ha conseguido materializar. En tal sentido, el informe preliminar de planificación energética de largo plazo de Chile identificó dos posibles puntos de interconexión con

el Perú, el que avanza entre Arica y Tacna y otro que está en el plano propositivo. Impulsarlos sería una apuesta concreta en la estrategia de integración entre ambos países.

En la Política Energética de Chile 2050, se argumenta que solo la integración energética entre los países permitirá un sistema seguro de abastecimiento y un salto cualitativo de las fuentes de energía con un importante impacto en las causas del cambio climático. De hecho, establece que al 2035 Chile debiera (en lo ideal) estar interconectado con los demás países del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina – SINEA (Colombia, Ecuador, Perú y Chile, y Bolivia como observador), que fue creado en 2011 (Ministerio de Energía, 2016). El Perú ya tiene una línea de 220km con Ecuador y está avanzando en la construcción de una línea de 500km en la integración energética con este país. Por su parte, Chile ya está interconectado con Argentina.

En el caso peruano, el Ministerio de Energía y Minas, en 2014, presentó al país una propuesta denominada Plan Energético Nacional 2014–2025 que advierte sobre “[...] la magnitud de las interacciones del sistema energético con la economía, la sociedad, el medio ambiente y la política [...]” (MINEM, 2014). Para tales efectos abrió un espacio de participación a los actores involucrados tales como poderes del Estado, entidades representativas, las empresas, los trabajadores y la sociedad en su conjunto. Al respecto, la acción pareciera bien encaminada, aunque a una velocidad baja en el contexto de crisis global que se vive en relación con el cambio climático (Gamio, 2016, p. 218), en especial porque se mantienen las expectativas de que la energía de origen fósil será determinante y casi sin variación para el 2025.

Por lo tanto, tanto Chile como el Perú tienen un diagnóstico similar respecto a la relevancia de impulsar decididamente una economía sostenible, la cual requiere de una matriz energética que aproveche los recursos limpios de esta índole que se encuentren disponibles, para lo cual resulta fundamental un Estado con capacidad reguladora. En este sentido, pareciera urgente fortalecer un planeamiento estratégico de desarrollo entre ambos países que esté concertado con la empresa privada, la sociedad civil y la academia.

El objetivo de esto es desafiante, pero existe el referente de la Unión Europea que —a pesar de enfrentar el Brexit y el surgimiento de sectores nacionalistas en los últimos procesos electorales— continúa creando las bases de un entendimiento amplio, con metas claras y respeto a los objetivos del desarrollo sostenido. De hecho, en la hoja de ruta de la energía para el 2050, el bloque europeo está negociando obligarse a que un 27% de su consumo de energía provenga de fuentes renovables; todo ello para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (Comisión Europea, 2007).

El compromiso de la UE y los ODS impulsados por Naciones Unidas son el marco sobre el cual Chile y el Perú deben generar su plan estratégico de acción conjunta, por un lado, para superar los efectos perniciosos de los recursos fósiles y, por otro, desarrollar las tecnologías del futuro en materia de generación de energía.

Al respecto, el Banco Mundial nos advierte que en América Latina y el Caribe el consumo eléctrico crecerá en un 80% debido al aumento demográfico sumado a una mayor actividad industrial que disparará el consumo de energía (Barne y Khokhar, 2017). En ese contexto, la respuesta desde la sostenibilidad solo podría buscarse en las energías renovables y la eficiencia energética. En el mismo sentido, los países miembros de la Alianza de Energía y Clima de las Américas han manifestado interés por aprovechar sus recursos renovables, siendo este uno de los principales mercados del sector y una oportunidad en el pleno proceso de transformación de la economía mundial debido a la inteligencia artificial.

En efecto, Chile y el Perú han asumido la relación existente entre vulnerabilidad energética y pobreza que va más allá del acceso al servicio eléctrico, ya que cubrir las necesidades básicas usando energéticos de baja calidad como parafina o leña para calentarse, trae consigo una contaminación del interior de las casas, cuestión que aumenta el riesgo de enfermedades respiratorias. Por lo tanto, un desarrollo energético debe tener una mirada integral (Ministerio de Energía, 2018).

En tal sentido, el accionar de ambos países debe coordinarse de manera tal de atender conjuntamente los principales desafíos actuales como: el aumento de los niveles de urbanización y concentración económica —situación que aumenta el consumo de energía y tiende a mermar (o empeorar) la calidad del aire y los suelos—; las nuevas tecnologías disruptivas, que impactarán la transformación del modelo actual de prestación del servicio de energía; un mayor impacto del cambio climático, el cual afectará incluso la seguridad energética; entre otros. Estos desafíos implican a la vez oportunidades para ambos países, por lo que desde una perspectiva política, de mercado compartido y de futuro, la estrategia recomendada es fortalecer el trabajo bilateral de coordinación en la senda de los gabinetes binacionales, pero con una mayor intensidad para una concreción de los acuerdos.

En efecto, la Declaración de Santiago derivada del Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional entre el Perú y Chile desarrollado en noviembre de 2018 confirmó “la importancia de realizar un estudio para determinar las potencialidades y la complementariedad de los sectores productivos en las regiones norte de Chile y de la costa sur del Perú, a objeto de impulsar una agenda de integración para la productividad y la competitividad” (MINREL, 27 de noviembre de 2018). Cuestión que de alguna manera exhibe una baja velocidad del avance en

materias que están siendo conversadas y dialogadas desde hace tiempo entre los Estados, por lo que plantearse la etapa de crear estudios, manifiesta lo lento del proceso.

En el mismo sentido, la misma declaración destaca el compromiso bilateral, en conjunto con la Alianza del Pacífico, de potenciar la integración económica y de impulsar una “cooperación, gobernanza e implementación de la visión estratégica 2030” (MINREL, 27 de noviembre de 2018, punto 18), sin que el acuerdo revele la manera o proceso que se pretende establecer para aquello. Tampoco hay compromisos de trabajo conjunto y menos fechas para publicitar lo acordado respecto de la visión.

Respecto a la integración energética entre ambos países, el punto 46 del Eje IV, es decir, del “Medio Ambiente, desarrollo sostenible y asuntos energéticos y mineros”, reafirmaron su voluntad de “fomentar la integración eléctrica entre Arica y Tacna”, insistiendo en congratularse con el “inicio de los estudios de actualización de la misma” (MINREL, 27 de noviembre de 2018, punto 46). Recordando que este tipo de estudios vienen realizándose desde hace aproximadamente una década y ante la no implementación de las políticas señaladas en estos estudios han quedado obsoletos debiendo estos actualizarse, lo que en sí denota una carencia de voluntad política en la ejecución de la interconexión eléctrica.

Un ejemplo de ello es que desde el 2010 la empresa EnorChile ha venido trabajando en un proyecto con la empresa peruana Coelvisag que implica levantar una planta convertora de frecuencia en suelo peruano, para luego levantar una línea eléctrica entre Tacna y Arica, con una capacidad de 100 MW y a un costo aproximado de entre 80 y 100 millones dólares de aquel entonces. Estos actores privados, al igual que otros, han mostrado interés en participar de la interconexión eléctrica entre ambos países, revelando que es el nivel político central el que no termina de impulsar la iniciativa (Sector Electricidad, 1 de noviembre de 2016) que dice respaldar.

3. ¿Por qué verde?

Juan Coronado, expresidente de la Sociedad Peruana de Energías Renovables (SPER), sostiene que “el calor de la tierra, la hidroelectricidad y el viento, son recursos de calidad mundial que existen y son un gran potencial para la inversión en el Perú en los próximos años”¹. Esta afirmación adquiere mayor relevancia si es que comprendemos que el cambio global en proceso involucra a la propia seguridad global, es decir, la propia mantención de existencia de la hu-

¹ Para más información, véase la página web de la Sociedad Peruana de Energías Renovables.

manidad. Ciertamente, el tópico más reconocido del cambio global es el cambio climático, ya que ha significado una pérdida de biodiversidad evidente (PNUD, 2007). Al respecto, la propia Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas ha levantado un proyecto que, aunque no ha sido cristalizado o refrendado por los Estados, intenta crear un marco normativo para que los Estados impulsen políticas energéticas responsables con el medio ambiente, tanto para su seguridad como la de todas las demás naciones. Señala claramente que “el Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo” (CDI, 2001). Todo ello en el ánimo de respetar el medio ambiente a objeto de no contaminar los recursos que luego tengan impactos sociales y económicos.

Sin embargo, el derecho internacional no ha contado con la colaboración de los Estados para conformar una nueva institucionalidad relativa a obligar a los países a reducir el carbono o crear nuevas fuentes energéticas o institucionalidad internacional medio ambiental con capacidad de sancionar a infractores. Por el contrario, los Estados se han manifestado proclives a los cambios en materia de medio ambiente, más aferrados a las declaraciones (no vinculantes) o *soft law* desde la Cumbre de Río (1992) hasta nuestros días. En los hechos, el compromiso de Kioto de 1997 por disminuir los gases de efecto invernadero no contó con la suscripción de importantes Estados industrializados, tales como Estados Unidos, entre otros. Esto estaría cambiando, tomando en cuenta el acuerdo bilateral entre China y Estados Unidos de reducción de gases de efecto invernadero, suscrito por el expresidente Obama, aunque muy lentamente.

A pesar de lo señalado, desde inicios del presente milenio se ha avanzado en la concientización acerca de la importancia de disminuir la denominada *huella ecológica* que ha venido a constatar la desigualdad de la riqueza y el hecho que en zonas de alto desarrollo económico existe una presión insostenible sobre los recursos biosféricos (Boada y Sauro, 2002), y que además dicha presión actúa sobre otras latitudes a través de empresas multinacionales y economías extractivas que producen en base a energéticos fósiles (carbón y petróleo), o cuyo principal ingreso es la explotación de estos carburantes. Por ello, a nivel mundial se requiere de un cambio en la matriz energética y de una colaboración en estos asuntos desde la perspectiva interestatal e intersocietal porque el cambio climático global se ha transformado en un riesgo para el ecosistema mundial. Un ejemplo claro de daño ambiental significativo es el uso del plástico de un solo uso y su arrojo como desecho, terminando en el mar, como alimento de especies vivas.

En tal sentido, Chile y el Perú no tienen la capacidad de crear las condiciones o reglas para el sistema mundial en materia de energías renovables, pero sí puede a nivel bilateral y regional mitigar y adaptarse más eficientemente a las nuevas

necesidades planetarias, ser más competitivos y sostenibles y así transformarse en un referente de acción colaborativa en vista a intereses comunes. Esto es evidente a luz de diferentes investigaciones científicas, tales como la del World Fish Center y Fao, en la cual se advierte que 33 países (en ese entonces) estaban en categoría de altamente vulnerables producto del cambio climático, en donde se mencionan a ambos países (además de Colombia) en dicha clasificación (Navas, 2009).

Por ello, el Perú y Chile requieren desde la perspectiva de la cooperación y alianza estratégica impulsar políticas, acciones y proyectos que permitan disminuir nuestras huellas de carbono y ambiental, ello mediante un cambio gradual pero consistente de nuestras estructuras productivas contaminantes, para lo cual se requiere partir por robustecer la diversificación de la matriz energética requerida para ampliar las oportunidades económicas de desarrollo social descentralizado, en paralelo a un “salto” tecnológico y de infraestructura (vía inversiones) que permitan una matriz energética limpia en base a energías renovables.

En los países en desarrollo, la falta de combustibles limpios afecta directamente a los hogares de las zonas rurales que dependen de la leña y la bosta, el estiércol, residuos de las cosechas y el carbón para la cocina y la calefacción. La contaminación del aire en lugares cerrados que provocan esos combustibles causa más de 1,6 millones de muertes al año, principalmente entre las mujeres y los niños. (ONU, 2005, p. 31)

Así, Naciones Unidas argumentó para establecer entre los Objetivos del Milenio la necesidad de enfrentar el calentamiento global a través de una disminución del uso de los combustibles fósiles. Vista así la problemática actual, podemos afirmar que vamos muy lento respecto a la tarea de racionalizar el uso de la energía y ampliar las fuentes renovables.

4. Última reflexión

Si Chile y el Perú invirtieran en infraestructura el 10% de lo que hoy se invierte en armas, habría un progreso significativo hacia la seguridad energética avanzando en la construcción de una red eléctrica o anillo energético, configurando un mercado de energías renovables, disminuyendo las formas convencionales de respaldo, con el almacenamiento de hidrocarburos. La experiencia europea así lo demuestra. Los recursos económicos deben ser gestionados de forma sostenible.

Referencias Bibliográficas

- Abedrapo, J. (2010). Protección de los recursos naturales y medio ambiente: una preocupación en la agenda internacional. *Documento de Trabajo N° 11*. Facultad de Gobierno UDD. Recuperado de: www.udd.cl
- Barne, D., y T. Khokhar. (2017). Resumen del año 2017 en 12 gráficos. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/newsfeature/2017/>
- Boada, M., y Sauro, D. (2002). *El Cambio Global*. Madrid: Rubes Editorial.
- CDI - Comisión de Derecho Internacional. (2001). *Proyecto de Prevención del Daño Transfronterizo Resultante de Actividades Peligrosas*. 53° período de sesiones. Ginebra, 23 de abril al 10 de agosto 2001.
- Comisión Europea. (2007). *Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE)*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT?uri=URISERV%3A/27079>.
- Gamio, P. (2016). Perú Potencial Energético: Propuestas y Desafíos. *Revista de Derecho Administrativo*, 16, 217-231.
- CEE – Centro de Estudios Estratégicos de ANEPE. (2016). Geopolítica de los recursos energéticos en Chile y España y sus repercusiones en la seguridad y en la defensa. *Cuaderno de Trabajo N° 04*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Recuperado de <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%BA04.pdf>
- IPCC – Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. (2014). *Cambio Climático 2014. Informe de Síntesis*. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf.
- Ministerio de Energía de Chile. (2016). *Energía 2050. Política Energética de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Energía. Recuperado de: www.energia.gob.cl
- Ministerio de Energía de Chile. (2018). *Pobreza energética. Análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile*. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp_cl_medioambiente_pobrezaenergeticaexperienciainternacional%20_5_2_18.pdf
- MINEM – Ministerio de Energía y Minas del Perú. (2014). *Resumen ejecutivo del Plan Estratégico Nacional 2014 – 2025*. Recuperado de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=10&idTitular=6397.
- MINREL – Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (27 de noviembre de 2018). *Declaración de Santiago del Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional de Ministras y Ministros de Chile y Perú*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/declaracion-de-santiago-por-encuentro-presidencial-y-ii-gabinete/minrel/2018-11-27/170550.html>
- Navas, M.E. Los más vulnerables al clima. *BBC Ciencia*. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_7872000/7872651.stm
- PNUMA. (2007). Cambio climático y diversidad biológica. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/bioday/2007/ibd-2007-booklet-01-es.pdf>
- ONU – Organización de Naciones Unidas. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York.

Sector Electricidad. (1 de noviembre de 2016). Expectativas sobre futura interconexión eléctrica Perú-Chile. Recuperado de www.sectorelectricidad.com/16164/empresas-electricas/

Silverstain, M. (1996). *El factor ambiental. Su impacto en el futuro de la economía mundial*. Madrid: Ediciones Pirámide.

El Convenio de Seguridad Social entre Chile y el Perú para sus respectivos migrantes (2006-2019)

Tania Vásquez*
Carolina Stefoni**

1. Introducción

En las últimas décadas el mundo ha experimentado un incremento sistemático y significativo de los movimientos migratorios. Estos movimientos se vuelven más heterogéneos en la medida en que emergen nuevos destinos y se superponen distintos motivos para salir de un país (razones económicas, políticas, incremento de la violencia, crisis humanitarias, crisis ambientales, entre otros). El informe de la OIM (2019) señala que a nivel global la población migrante es de 272 millones de personas, equivalente al 3,5% de la población mundial. De ellos, el 48% son mujeres y el 74% se encuentra en edad laboral (20-64 años). Además, un dato relevante es que la migración laboral ha disminuido levemente en los países de altos ingresos, pero ha aumentado en los países de ingresos medios (OIM, 2019).

Esta información coincide con el incremento que han tenido los movimientos migratorios dentro de la región latinoamericana. Así, si bien América del Norte continúa siendo el principal lugar de destino con cerca de 26.6 millones de latinos viviendo en esa región (EE.UU. principalmente), los países de América Latina comienzan a ser el destino de un importante flujo migratorio intrarregional (OIM, 2019). En este contexto la salida de venezolanos hacia diversos países de la región es uno de los temas que ha tomado la agenda de organismos internacionales, quienes han llamado sistemáticamente a la necesidad de elaborar respuestas regionales frente a la crisis humanitaria en la que ha devenido la salida de más de 4 millones de venezolanos. Si bien Colombia registra el mayor número de venezolanos (cerca de 1 millón 400 mil personas), a Perú y Chile han llegado alrededor de 864.000 y 288.833 respectivamente.

* Doctora en Sociología por la Universidad de Texas, Austin, EE.UU. Especializada en Demografía (Área migración). Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Email: taniavasquez@iep.org.pe
 orcid.org/0000-0001-5021-7353

** Socióloga por la Universidad Católica de Chile, magíster en Estudios Culturales por la Universidad de Birmingham (Inglaterra) y doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado (Chile). Actualmente es profesora titular del Centro de Investigación Sociedad Tecnológica y Futuro Humano de la Universidad Mayor. Email: cstefoni@gmail.com
 orcid.org/0000-0001-6949-2312

El incremento de población inmigrante está acompañado de una diversificación en los tipos de movilidad. La figura de la persona que deja su país y vive hasta el final de sus días en el país de destino es hoy solo una posibilidad más. La migración circular o temporal, el retorno, sea voluntario o involuntario, o la migración por etapas (estar un tiempo en un país y luego migrar a un tercer lugar) son cada vez más frecuentes (Castles y Miller, 2007).

Estos datos plantean una realidad evidente: los trabajadores extranjeros se incorporan al mercado laboral, pero un porcentaje importante podrá volver a su país de origen, otros emigrarán a un tercer o cuarto destino, otros tendrán períodos intermitentes de trabajo en el país de origen y en el de destino, por lo que al momento de jubilar, las y los migrantes probablemente verán divididos sus fondos en dos (o más) países, dos sistemas de pensiones y dos mecanismos de jubilación distintos (Núñez y Troncoso, 2004). Ello supone un gran desafío para el sistema de pensiones, ya que implica hacer asequible los fondos a todos aquellos trabajadores extranjeros que por distintas razones deciden marcharse del país en el que vivieron parte importante de su etapa laboral. La posibilidad de viabilizar la movilidad de las pensiones requiere de acuerdos bilaterales específicos entre los países involucrados, los cuales deben facilitar el traspaso de los fondos, estableciendo procedimientos claros con condiciones que, idealmente, no sean difíciles de cumplir. En teoría esto puede realizarse entre dos sistemas de pensión similares (de capitalización privada) o dos sistemas distintos (de reparto y privado).

Chile y el Perú han sido pioneros en este ámbito, dado que cuentan con un acuerdo bilateral desde 2004 que permite trasladar los fondos de pensiones de captación individual de un país a otro, una vez que el trabajador toma la decisión de retornar. Este acuerdo permite profundizar el principio de portabilidad de pensiones y confirma que los fondos de pensiones son del trabajador, algo que es materia de debate en Chile, pues si bien se reconoce la propiedad, en la práctica resulta prácticamente imposible retirar los fondos de manera anticipada (algo que en el Perú si autoriza). Por otra parte, este acuerdo es un paso más en una relación que se ha fortalecido en las últimas dos décadas y que ha avanzado en el ámbito de la cooperación e integración económica (López y Muñoz, 2011a; López y Muñoz, 2011b; Bueno, 2011; García, 2011).

A partir de 2017, las relaciones bilaterales han tomado un cauce de carácter más político llevado a cabo a través de la realización de gabinetes binacionales. Este mecanismo, frecuente en los últimos años en algunos países de Sudamérica que comparten fronteras (León, 28 de febrero de 2018), consiste en el acuerdo recíproco para materializar o cumplir un número importante de compromisos —alrededor de 100— a nivel ministerial, de forma tal que el ministerio de uno y otro país del mismo sector cooperen, se asocien o repliquen el mismo tipo de acciones, con el fin de alcanzar fines comunes, sobre todo beneficiosos para las

regiones que comparten fronteras¹. Hasta el momento, el Perú y Chile han realizado tres gabinetes binacionales, el primero se llevó a cabo el 7 de julio de 2017 en Lima, el segundo el 27 de octubre de 2018 en Santiago de Chile y el tercero el 10 de octubre de 2019 en Paracas (Perú). En este escenario, es pertinente abordar el acuerdo específico de pensiones en un contexto de integración mayor entre ambos países, ello por cuanto este tipo de medidas incide directamente en la vida de las personas involucradas y refuerza la idea de la propiedad de los fondos por parte de las y los trabajadores, y el derecho que les asiste sobre tales fondos, independiente del lugar en el que se encuentre la persona.

En este artículo nos concentramos en el convenio de portabilidad de pensiones, no solo porque resulta de importancia central para garantizar la protección social de los posibles beneficiarios, migrantes peruanos que han trabajado y realizado sus aportaciones en Chile y sus derechohabientes y migrantes chilenos residentes en el Perú que han trabajado y aportado en este país y sus derechohabientes, sino también porque es un convenio que dada la naturaleza de los procedimientos implicados, pone a prueba el mecanismo articulado de los dos conjuntos pares o comparables de instituciones estatales y privadas que deben responder efectivamente con sus procedimientos administrativos a las necesidades de dos colectivos bastante distintos de migrantes internacionales. De esta forma, nuestro objetivo es comprender la aplicación del convenio, cuáles son las principales dificultades, si garantiza la protección social de los migrantes y sus derechohabientes a uno y otro lado de la frontera, y dar cuenta finalmente de otros usos que se le han dado a este acuerdo y que han comenzado a producirse en los últimos años.

En términos metodológicos este artículo utiliza fuentes secundarias de información, análisis estadístico descriptivo, indagaciones directas entre chilenos migrantes en el Perú y peruanos migrantes en Chile, a través de comunicaciones en foros de migrantes y en comunicaciones personales con estos por medios virtuales, además de consultas técnicas a abogados previsionales. También hemos revisado los sitios web de los fondos de pensiones en Chile y el Perú tanto en el sistema privado como en el sistema público, en particular, las plataformas orientadas a entregar información sobre los convenios bilaterales de seguridad social con otros países.

En la primera parte revisaremos y compararemos algunas características socio demográficas de la migración chilena en el Perú y peruana en Chile. En la segunda parte analizaremos el convenio, sus requisitos y procedimiento para hacerlo efectivo y, en tercer lugar, describiremos algunos de los principales problemas que dificultan su implementación. Finalmente, elaboramos algunas propuestas en esta materia.

¹ Este mecanismo implica la realización de una reunión bilateral de periodicidad anual en la que participan los presidentes y los responsables de las carteras ministeriales. En cada reunión se acuerdan compromisos que deben cumplirse durante el año.

2. Características sociodemográficas y económicas de las personas peruanas en Chile y de las personas chilenas en el Perú

Los migrantes peruanos en Chile y los migrantes chilenos en el Perú muestran características que los hacen colectividades bastante distintas entre sí. Detallaremos las diferencias en cuanto a tamaño e importancia de las comunidades de inmigrantes en uno y otro país, estructuras de edad y sexo, regiones de residencia, ocupación principal y situación de aseguramiento en salud y en pensiones.

Tamaño y la importancia relativa de las comunidades de inmigrantes a uno y otro país. Las personas nacidas en Chile que fueron censadas en el último censo nacional peruano de 2017 y que tenían residencia permanente en el Perú fueron 12.588. En 2017, los nacidos en Chile serían el tercer grupo nacional de inmigración en el Perú, luego de Venezuela (47.481) y Argentina (17.026). El censo nacional chileno —también de 2017— muestra que las personas nacidas en el Perú residentes en Chile eran 187.756, que representaban el 25,2% de todos los inmigrantes internacionales en Chile y que constituían el grupo nacional inmigrante más importante (INE, 2018, p. 24). Se trata de una inmigración que comenzó a crecer hacia finales de los años noventa y si bien su tasa de crecimiento ha disminuido en los últimos años, mantiene una presencia importante.

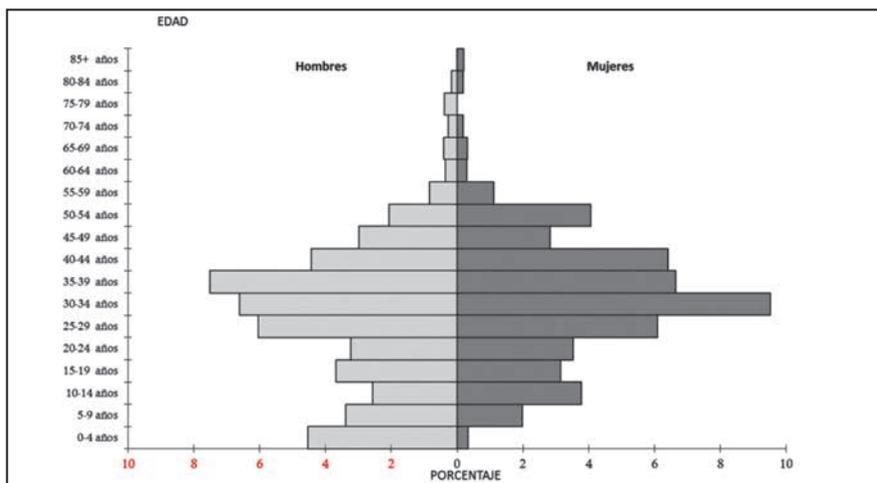
Las *distribuciones por sexo y por edad* de las dos comunidades de migrantes revelan también diferencias sustanciales. La estructura por sexo y edad de la población peruana en Chile revela el peso de la migración laboral y económica proveniente de ese país: 16% en el grupo de edad de 30-34 años; 14% en el de 35 a 39 años; 12% en el de 25 y 29 años y 11% en el grupo de 40 a 44 años. La mayor importancia relativa de las inmigrantes mujeres es notoria; de hecho, en 2017, en Chile, por cada 100 mujeres peruanas inmigrantes entre 15 y 64 años residían solo 78,07 hombres peruanos inmigrantes del mismo gran grupo de edad.

En cuanto a la estructura por sexo y edad de la población nacida en Chile censada en el Perú (véase gráfico 2), se observa que esta población se compone de dos subpoblaciones. Una es bastante joven, conformada por niñas, niños y adolescentes de 0 a 19 años con una edad promedio de 8,97 años, mientras que la segunda subpoblación está compuesta por las personas de 20 a 85 y más años con una edad promedio de 45,45 años. Una posible hipótesis que explicaría la significativa presencia de niños y niñas chilenos en el Perú, es que se trataría de hijos de peruanos que nacieron en Chile y cuyos padres habrían retornado al Perú. Por cierto, la importancia del retorno de migrantes peruanos desde Chile ya se ha retratado como la más importante en el grupo de retornantes al Perú para el período 2000-2017 alcanzando a ser el 35% del total de los migrantes peruanos retornantes (INEI, 2018, pp. 71-72).

Por otro lado, el grupo más “viejo” de las personas de 20 a 85 y más años estaría compuesto por los migrantes chilenos en el Perú propiamente dichos. A dife-

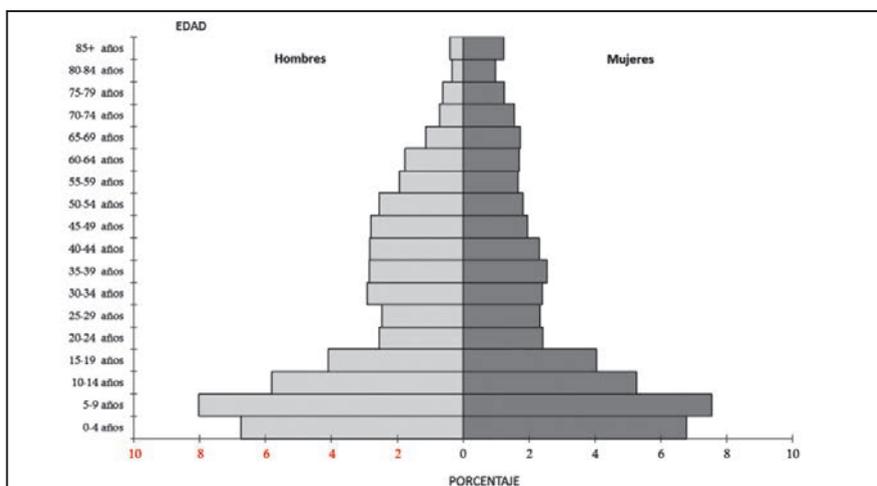
rencia de los peruanos en Chile, los migrantes hombres son más que las mujeres migrantes. De esta forma, entre los migrantes chilenos de 30 y 54 años, donde se concentraba esta población en 2017, había 127 hombres por cada 100 mujeres en el mismo gran grupo de edad.

Gráfico 1
Migrantes peruanos en Chile, 2017
Estructura por sexo y edad



Fuente: INE, 2018. Elaboración propia.

Gráfico 2
Migrantes chilenos en el Perú, 2017
Estructuras por sexo y edad



Fuente: INEI, 2018. Elaboración propia.

Nota: Población censada de personas nacidas en Chile.

Regiones de residencia. De acuerdo al censo chileno de 2017, la mayor proporción de inmigrantes peruanos en Chile reside en la Región Metropolitana (76% o 143.243 personas), donde se ubica la ciudad capital, lo que representa el 76% del total de inmigrantes peruanos en Chile y el 2,1% del total de población en esta región. La segunda región con mayor concentración de población peruana es Tarapacá, en el norte del país, con 13.377 personas, lo que representa el 7,1% del total de inmigrantes peruanos en Chile y el 4,2% del total de población de dicha región. La tercera región es Antofagasta con 11.126 personas, lo que representa el 5,9% del total de población peruana en Chile y el 1,9% de la población total de la región.

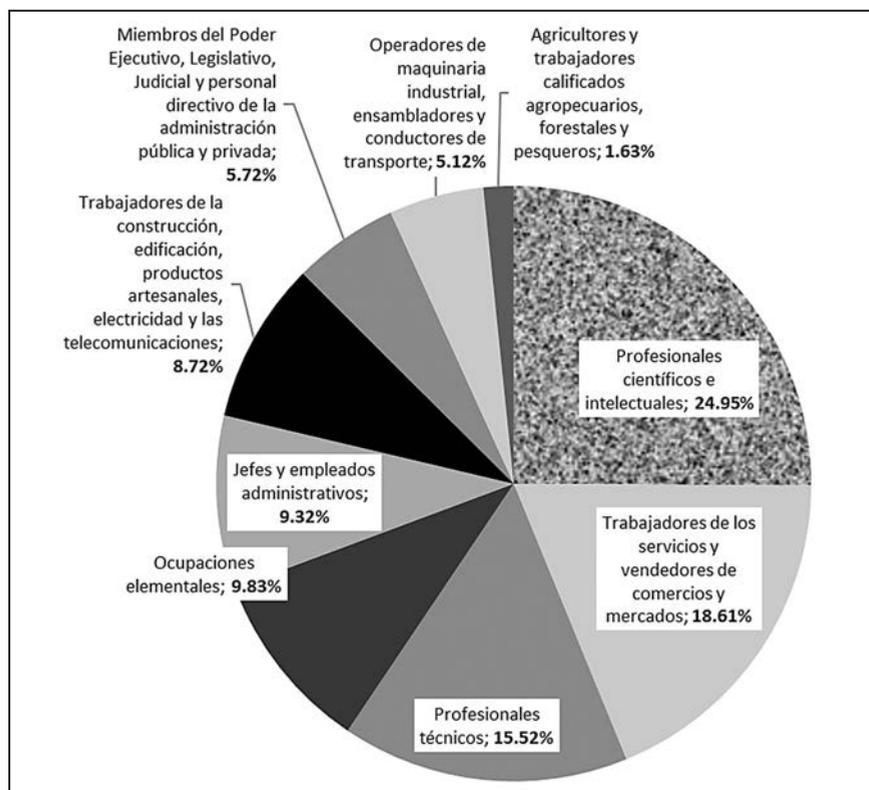
En el caso de los migrantes chilenos en el Perú, no se observa una concentración residencial tan marcada en la región donde se encuentra la ciudad capital, ya que solo el 48,86% (6.151 personas) de todos los migrantes chilenos reside en la región Lima. En segundo lugar, un 12,1% (1.523 personas) viven en La Libertad —una región bastante alejada de la frontera con Chile y más bien situada en la costa norte del Perú—, luego en la región Cusco un 8,32% (1.047), y solo en cuarto lugar (6,55%) de importancia en la región fronteriza de Tacna (825 personas).

Ocupación principal y rama de actividad. Los censos de ambos países difieren un poco respecto a las variables que se usan para recoger información sobre la situación laboral de las personas; por eso sobre los migrantes chilenos en el Perú presentamos información sobre “ocupación principal” y sobre los migrantes peruanos en Chile la información sobre “rama de actividad económica”. De todas formas, eso da una idea clara sobre el tipo de situación laboral y la inserción económica de los migrantes en las sociedades de destino.

En el caso de las 3.691 personas chilenas censadas y residentes permanentes en 2017², la mayor proporción tenía como ocupación principal la de “profesionales, científicos e intelectuales” (24,95%), siguiendo en peso relativo las ocupaciones de “trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados” (18,61%), “profesionales técnicos” (15,52%), “ocupaciones elementales” (9,83%), “jefes y empleados administrativos” (9,32%) entre otras ocupaciones asociadas a la construcción (8,72%) y a la operación de “maquinaria industrial” (5,12%) y a ser personal directivo de administración pública o privada (5,3%) (véase el gráfico 3). De esta breve caracterización por ocupación principal (laboral) se puede deducir que muy probablemente los migrantes chilenos en el Perú hayan entablado relaciones laborales o apoyadas en contratos (con instituciones académicas o empresas) o de tipo independiente que les brinde la posibilidad de hacer aportaciones por pensiones de jubilación sino en el Perú de todas maneras en Chile.

² Personas de 5 y más años sobre los que se recoge información laboral en el censo peruano.

Gráfico 3
Migrantes chilenos en el Perú
Según ocupación principal, 2017



Fuente: INEI, 2018 (Perú). Elaboración propia.

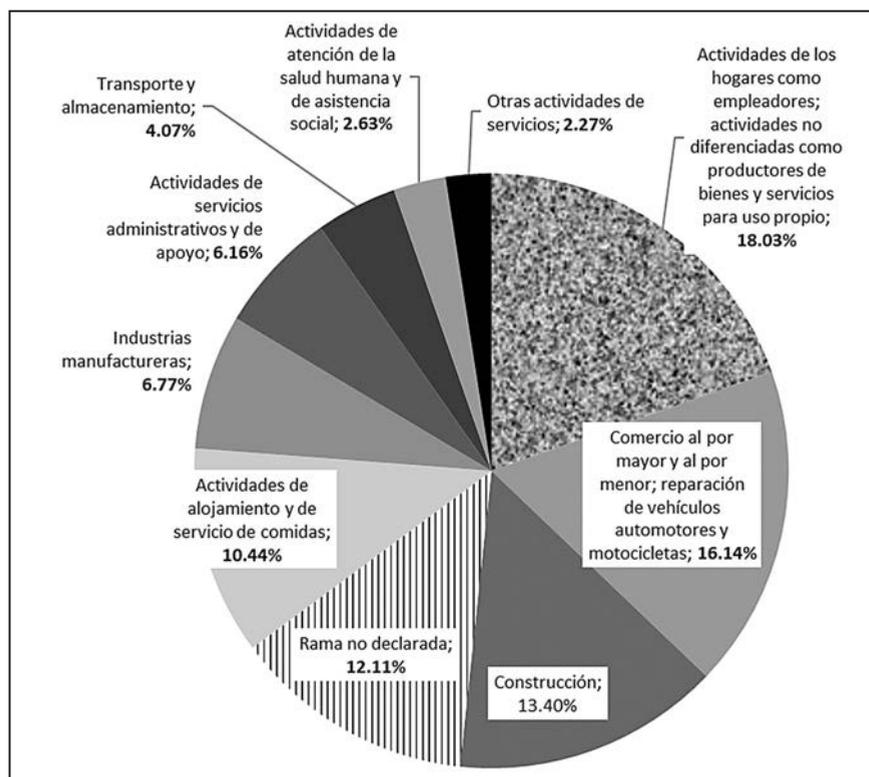
En el caso de los migrantes peruanos en Chile conviene primero distinguir por sexo. Entre las migrantes peruanas en Chile, la mayor proporción tenía en 2017 una ocupación inserta en la rama de actividad económica de “actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas como productores de bienes y servicios para uso propio” (36,93%) las que incluyen la producción de bienes para su propia subsistencia (agricultura, construcción de viviendas y confección de prendas de vestir) y de servicios para su propia subsistencia (“la cocina, la enseñanza, el cuidado de los miembros de la familia y otros servicios prestados por el hogar para su propio sostenimiento”)³ y, a continuación, en actividades de “comercio al por mayor y al por menor” (15,32%), de “alojamiento y de servicio de comidas” (9,15%) y “actividades de servicios administrativos y de apoyo (8,25%). Un alto porcentaje de 11.33% trabajaba en una actividad de

³ Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (4ta. versión).

“rama no declarada” (11,33%). Los migrantes peruanos varones, en primer lugar, trabajan en actividades de “construcción” (24,83%) y luego en “comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas” (16,90%), “actividades de alojamiento y de servicio de comidas” (11,65%), “industrias manufactureras” (10,01%) y “transporte y almacenamiento” (6,89%). También es alta la proporción en “rama no declarada” (12,83%).

Como se puede ver en el gráfico 4, en general, como colectividad migrante en Chile, las personas peruanas en 2017 trabajaban en las “actividades de los hogares, como empleadores [...] o como productores de bienes y servicios para uso propio” (18,3%) y luego en “comercio al por mayor y menor” (16,14%), por ello podríamos deducir también que hay una alta probabilidad de que en estas ramas de actividad, sobre todo en la que indica la producción de bienes y servicios para uso propio, sea más frecuente que las personas no aporten ni al sistema público ni al sistema privado de pensiones.

Gráfico 4
Migrantes peruanos en Chile
Según rama de actividad, 2017



Fuente: INE, 2018. Elaboración propia.

Por lo descrito en esta sección se aprecia que las colectividades migrantes de Chile en el Perú y del Perú en Chile son bastante distintas, en el tamaño de la población migrante, en cuanto a su estructura por sexo y edad, en su asentamiento territorial, pero sobre todo en cuanto a su situación laboral e inserción económica en el otro país. Esta última distinción será de interés para examinar la aplicación del convenio de seguridad social entre ambos países.

3. El convenio sobre seguridad social y su aplicación

En Chile existe un sistema de capitalización individual —que reemplazó al antiguo sistema de reparto o cajas de previsión— y que se caracteriza porque cada trabajador posee una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales (Decreto Ley 3.500 de 1980). Estos fondos tienen por objetivo financiar una pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia. La pensión que se obtenga depende de cuánto la/el trabajador haya logrado aportar durante su vida laboral y de la rentabilidad que obtenga el Fondo. Este sistema es administrado por entidades privadas, o Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que invierten en el mercado de capitales buscando obtener una rentabilidad para sus afiliados. La entidad encargada de fiscalizar es la Superintendencia de Pensiones⁴. La legislación chilena establece que estos fondos son de propiedad exclusiva del trabajador, lo que significa que el principio de solidaridad presente en el anterior sistema de reparto, no tiene cabida (Núñez y Troncoso, 2004).

Por otra parte, el Perú cuenta con dos sistemas de pensiones: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este último, un sistema de capitalización individual fue creado en 1993 y es supervisado y fiscalizado por la Banca, Pensiones y Administradoras de Fondos de Pensiones⁵.

El Sistema Privado de Pensiones se creó bajo el gobierno de Alberto Fujimori (Decreto Ley 25897), sin antes introducir algunas reformas orientadas a fortalecer un sistema público en crisis. El Perú fue el segundo país de América Latina en contar con un sistema de capitalización individual con administración privada; Colombia, Uruguay, Argentina, Costa Rica y México se sumaron con posterioridad. Debe recordarse que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial recomendaron en diversas oportunidades la necesidad de llevar a cabo este tipo de reformas en los distintos países de la región (Rojas, 2003).

Los cambios introducidos al nuevo sistema privado (en 1995 y 1996) apuntaron a incrementar los incentivos para que las personas se trasladaran al SPP,

⁴ Véase la página web de la Superintendencia de Pensiones de Chile: <https://www.spen-siones.cl/portal/institucional/594/w3-channel.html>

⁵ Véase la página web de la Asociación de AFP Perú: <http://asociacionafp.pe/asociacion/que-es-una-afp/>

ya que desde mediados de 1994, el número de nuevas afiliaciones comenzó a decaer drásticamente (Rojas, 2003). En 2002, el gobierno de Alejandro Toledo introdujo nuevas modificaciones siguiendo la misma línea anterior.

Sin embargo, en 2016 se introdujo una reforma que modificó el sentido inicial —y más ortodoxo— del sistema de pensiones en el Perú (Ley 30478). El Congreso estableció que los afiliados podrían retirar hasta un 25,5% de sus fondos, en cualquier momento de su vida laboral para acceder con esos recursos a su primer inmueble propio. La Ley también permite a los afiliados a las AFP que se jubilan, tanto por alcanzar la edad de jubilación (65 años) como por jubilación anticipada por desempleo, retirar el 95,5% de su fondo acumulado para gestionarlo y utilizarlo como estimen conveniente; aunque también podrían optar por percibir la pensión correspondiente (Ley N° 30478, 29 de junio de 2016; Emol, 29 de junio de 2016).

Esta modificación tendrá efectos probablemente insospechados en los cotizantes chilenos y peruanos en Chile pero también en las expectativas de aplicación del convenio entre los migrantes chilenos en el Perú. En primer lugar, la posibilidad de un retiro parcial de los fondos en edad laboral o retiro total al momento de jubilarse en el Perú abre la discusión en Chile de por qué en este país es virtualmente imposible realizar este tipo de retiro. Este cuestionamiento se inscribe dentro de una serie de críticas que se han venido formulando desde hace años al sistema de capitalización individual (Sanhueza, 14 de enero de 2016). En segundo lugar, comienza a plantearse la pregunta de qué sucede con la población peruana residente en Chile que ha capitalizado en ese país, pero que después desea volver a su país de origen.

A propósito de la modificación introducida por el Perú en 2016, es interesante señalar que, en Chile, la Ley 18.156 (1982) estableció que los técnicos y profesionales extranjeros que capitalizaran en ese país, podían retirar sus fondos sin costos, aunque esta acción estaría afecta al pago de impuestos, los que son retenidos por la AFP y dirigidos al Servicio de Impuestos Internos. Este impuesto varía en función del monto, y puede ir entre un 4% y un 35%. Esta medida se pensó probablemente como un mecanismo para atraer a expertos internacionales al país. Ahora bien, un reportaje de *La Tercera* (Marusic, 5 de octubre de 2019) indica que el número de técnicos y profesionales extranjeros que han retirado sus pensiones, en virtud de este artículo, habría aumentado en 2018. De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones, citada en el mismo reportaje, pasaron de ser 3.355 en 2007 a 6.917 en 2018.

Este segundo elemento deja en evidencia la discriminación hacia un tipo de trabajadores extranjeros que venía creciendo desde la recuperación de la democracia en 1990: los inmigrantes laborales. El mecanismo que establece la ley

estaba pensado para un tipo muy particular de trabajadores, esto es, aquellos que prestaban servicios a empresas y demostraban que estaban cubiertos por un sistema previsional fuera de Chile (Marusic, 5 de octubre de 2019). Por otra parte, la ley permitía el retiro total de los fondos, pero no la transferencia de los recursos a otra entidad de administración fuera del país.

El incremento de la inmigración de población peruana en Chile relevó con mayor fuerza la situación de los trabajadores que se insertan en el mercado formal, pero con bajos sueldos. Para abordar esta situación se suscribió, el 23 de agosto de 2002, el Convenio de Seguridad Social entre Chile y el Perú, el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2004. Por último, con la finalidad de hacer efectivas las disposiciones del convenio, se promulgó el Acuerdo Administrativo para la Implementación del Convenio de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Chile el 23 de agosto de 2005.

En virtud de estos dos instrumentos internacionales se debe cumplir con alguna de estas dos condiciones para poder hacer efectivo el traslado de los fondos previsionales:

- a) Toda persona con ahorros en el sistema de AFP en Chile o el Perú que cuente con 60 o más meses de imposiciones históricas entre ambos países, podrá traspasar sus ahorros al sistema de AFP del otro país.
- b) Toda persona que tenga más de 65 años y que sea pensionista en el sistema previsional del país a donde desea transferir el dinero.

En ambos casos, el número de antecedentes que hay que reunir puede ser atemorizante, sin embargo, existe un número importante de personas que lo han realizado. Por otro lado, con el objetivo de discutir con mayor claridad las posibles circunstancias de la aplicación del convenio hemos identificado las cinco situaciones o posiciones (principales) desde las cuales las personas podrían hacer uso del convenio, sin negar la posibilidad de que en la realidad algunas personas hayan vivido una o más situaciones o una combinación de algunas de estas.

Cuadro 1
Posibles situaciones en que pueden encontrarse las personas
respecto a la aplicación del convenio

- I. Peruanos que aportaron en el Perú y quieren tramitar/obtener su pensión de jubilación en Chile.
- II. Peruanos que aportaron en Chile y al retornar al Perú desean tramitar/obtener su pensión de jubilación en el Perú.

continúa Cuadro 1

- III. Chilenos que aportaron en Chile y quieren tramitar/obtener su pensión de jubilación en el Perú.
- IV. Chilenos que aportaron en el Perú y al retornar a Chile desean tramitar/obtener su pensión de jubilación en Chile.
- V. Nacionales de otros países que aportaron en Chile y/o el Perú y desean tramitar/obtener su pensión de jubilación en el Perú o en Chile.

Elaboración propia.

3.1. Aplicación del convenio en el Perú

Un aspecto que sale de la planificación inicial del convenio es que, en los últimos años se observa que algunas personas chilenas (Situación III, véase cuadro 1) buscan radicarse y afiliarse al sistema de pensiones en el Perú, de modo de tener la posibilidad de retirar un porcentaje de sus ahorros (hasta el 95,5%), algo que es imposible de realizar bajo la legislación chilena. Una segunda modalidad de la que dan cuenta algunos medios de prensa es la de personas que, recibiendo jubilación en Chile, deciden ir a vivir a ciudades como Tacna ya que los costos de vida en varias ciudades peruanas, es más bajo que los costos de vida en ciudades chilenas. Si bien esta última modalidad no está asociada directamente a la aplicación del convenio, es otra forma más en que ambos países se hallan interrelacionados en torno a la dimensión previsional de la vida laboral de sus ciudadanos.

En el caso de un grupo específico de ciudadanos chilenos que emplean la modalidad descrita, se evidencia que la información sobre el convenio es amplia e incluso concentra importante conocimiento jurídico sobre las normas peruanas de tipo previsional. En este grupo destacan personas informadas por algunas empresas chilenas que prestan servicios de recomendación financiera con el objetivo de, según sus términos, “entregar información concreta en el momento oportuno” para “aumentar la rentabilidad de los fondos de pensión”⁶ de aquellos que se suscriban como sus usuarios por un pago mensual o anual.

Estas empresas en Chile ofrecen el servicio de sugerir cuándo cambiarse de uno a otro de los cinco fondos (multifondos) que desde 2002 tienen todas las AFP en Chile⁷. En el Perú, habrían empezado a explorar la posibilidad de que las personas que aportaron en Chile puedan iniciar un proceso por el cual aseguren el cumplimiento de los requisitos formales hasta ahora indicados por el convenio para poder retirar sus fondos en el Perú, con la posibilidad de hacerlo hasta por el 95,5%. De hecho, se ha tenido conocimiento de que en un primer momento algunos ciudadanos chilenos que aportaron en Chile pudieron retirar el 95,5% de sus pensiones en el Perú, sin embargo en el último año esta opción quedó

⁶ Recuperado en diciembre de 2019 de <https://www.felicesyforrados.cl/>

⁷ Véase, por ejemplo, el sitio web: <https://www.felicesyforrados.cl/>

truncada ante una disposición de precaución⁸ informada vía un “oficio múltiple” por parte de la Superintendencia de Banca, Pensiones y Administradoras de Fondos de Pensiones del Perú que indica evitar que ese procedimiento se realice,⁹ ante lo cual solo queda la opción de “judicializar” individualmente cada caso para lograr que la AFP en el Perú sea obligada a efectuar el trámite. Como se puede inferir, la judicialización del caso propio es una alternativa sobre todo accesible a las personas que cuenten con los recursos económicos para pagar por los costos de emprender un juicio, por los servicios legales y por los trámites.

En el caso del Perú, se han presentado posiciones críticas institucionales y/o de sus funcionarios —aunque al parecer es un debate que recién se inicia— respecto a la viabilidad de la Ley 30478 que permite el retiro de 95,5% de los fondos de las AFP, por ejemplo, respecto a sus efectos en la sostenibilidad económica del Seguro Social de Salud (EsSalud), organismo del Ministerio de Trabajo y Empleo del Perú (Alva, 8 de marzo de 2019).

Hasta aquí se han descrito las posibilidades de aplicación del convenio por parte del grupo más informado sobre el tema, sin embargo, otro amplio conjunto de migrantes chilenos en el Perú —entre los que se encuentran muchos que residen por varios años en diferentes ciudades peruanas (Situaciones III y IV)— expresa casi un completo desconocimiento sobre el convenio y sus formas de su aplicación. De acuerdo a nuestras indagaciones en foros cerrados de migrantes chilenos en el Perú, se dice:

Disculpa mi ignorancia, ¿cuál es ese convenio?

Pasé 5 años en Perú y nunca supe de ningún convenio.

Yo tampoco lo conozco. *¿Nos puedes dar más alcances?* Gracias.

Once (11) años acá y no sé de qué convenio se habla!

Hola, no tengo idea de qué se trata. *¿Puedes contarnos más, por favor?*

En 25 años viviendo en Perú, jamás escuché algo de eso.

28 años en Perú y jamás escuché de ello.

⁸ No ha sido posible conocer el texto específico de este oficio.

⁹ En el siguiente vídeo de una de las empresas de recomendación financiera, se observa a un equipo de esta empresa junto a un ex congresista peruano, visitando la agencia de una AFP en Tacna, que ante la solicitud de realizar un procedimiento por parte de un ciudadano chileno, no admite el trámite aludiendo al citado oficio de la SBS: <https://youtu.be/0PbBRW6T3Ho>

Cuando traje a mi mamá desde Chile a vivir acá —hace como 6 años— pregunté allá si los beneficios del seguro social tenían cobertura acá y me explicaron que ese convenio solo lo tenían con España [...]. (Anexo 1)

Entre los miembros de ese foro se hace el pedido o recomendación de que los consulados de Chile en el Perú informen sobre el convenio: “Llevo más de 4 años en Perú y no tengo información de ningún convenio. Creo que el primer punto a diagnosticar es ‘Difusión’” (Anexo 1).

3.2. Aplicación del convenio en Chile

Como se ha dicho antes, los migrantes peruanos en Chile trabajan sobre todo en ramas de actividad en las que es más probable tener una situación laboral independiente/informal, esto quiere decir que es menos probable que aporten para una pensión de jubilación. De hecho, sumando los porcentajes de migrantes del Perú que trabajan en “actividades no diferenciadas como productores de bienes y servicios para uso propio”, “comercio al por menor y mayor” y actividades de “ramas no declaradas” se obtiene un 46,27%.

La tendencia a trabajar en el sector informal y como productores de bienes y servicios para uso propio se observaría aún más claramente durante los primeros años de inmigración y sobre todo, sería frecuente que sus trayectorias laborales previas a la emigración desde el Perú hayan transcurrido también en el sector informal. Tal vez esta sea una de las razones por las que muchos ciudadanos peruanos residentes en Chile interpretan que el convenio no es aplicable a su situación ya que básicamente no “aportaron en el Perú y quieren tramitar/obtener su pensión de jubilación en Chile” (Situación I, véase cuadro 1) pero tampoco llegaron aún a aportar en Chile por un periodo de 5 años, lo que a su vez nos les permite ser beneficiarios del convenio si van a “retornar al Perú y desean tramitar/obtener su pensión de jubilación en el Perú” (Situación II). Se entiende entonces que se hayan extendido las siguientes percepciones:

No creo que alguien haya usado el convenio, para poder hacerlo hay que tener 5 años cotizados en Perú en una AFP, por lo general quien llega a Chile nunca tuvo cotizaciones en Perú, por ende las cotizaciones solo se hacen en Chile. (Anexo 2)

Las opiniones de los migrantes peruanos sobre la no aplicabilidad del convenio en Chile tienen también su correlato para el grupo específico de migrantes peruanos que son profesionales y técnicos. De acuerdo a las indagaciones recogidas en un grupo privado de migrantes peruanos en Chile (Anexo 2), dado que los profesionales y técnicos extranjeros no tienen obligación de cotizar en Chile (en tanto lo estén haciendo en un organismo previsional de su país), no se configura la situación que los lleve a invocar el convenio (Situación II), incluso parece que la consideración es evitar hacerlo. Una usuaria del foro cita estas explicaciones:

La regla general establece que, “la obligación de cotizar en Chile rige para todos los trabajadores dependientes que desarrollen una actividad remunerada”. Sin embargo, respecto de personal técnico o profesional extranjero, contratados por personas jurídicas, se establece que no estarán obligados a efectuar imposiciones de ninguna naturaleza en organismos de previsión chilenos [...]. (Anexo 2)¹⁰

Finalmente, la información sobre el convenio y sus formas de aplicación puede estar disponible en los sitios web de las AFP y SNP /ONP¹¹, pero las explicaciones suelen ser poco claras y/o redactarse utilizando muchos tecnicismos legales, lo que a su vez puede llevar a que se generen interpretaciones diversas a través de redes sociales y conversaciones entre migrantes. Aquella es información sobre la que no se tiene seguridad:

[...] Bueno personalmente no he hecho esa transferencia de cambio de AFP a otro país para así darte mi opinión. Pero si se dice mucho que puedes retirar el dinero de la AFP en Chile al Perú, y no volver a Chile por 5 años. Más información no tengo. (Anexo 2)

4. Conclusiones y recomendaciones

El sistema privado de capitalización en Chile presenta una serie de problemas que han sido denunciados en diversas instancias políticas de ese país. De hecho, se trata de uno de los principales problemas demandados en el estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019. En este sentido, la población migrante enfrenta problemas similares a la población chilena como por ejemplo la alta participación en el mercado laboral informal, lo que significa la formación de “lagunas previsionales” o períodos en que no se produce el ahorro. Por otra parte, es frecuente la denuncia de que empleadores no realizan el pago al fondo previsional, cuestión que también genera las lagunas (Stefoni, Leiva y Bonhomme, 2017).

Pero el hecho de ser extranjeros plantea problemas adicionales que requieren de soluciones y medidas específicas. Hemos indicado que los extranjeros que trabajan como técnicos y profesionales pueden retirar la totalidad de sus fondos (demostrando que tienen acceso a un sistema previsional en el país al que se vayan), pero se trata de un grupo menor al considerar los empleos en los que se insertan los migrantes peruanos. De ahí que los acuerdos bilaterales de traspaso de fondos de pensión sean fundamentales. Si bien Chile ha firmado más de 30 acuerdos bilaterales con este propósito, su aplicabilidad no siempre es todo

¹⁰ Esta explicación fue tomada de: <https://immichile.cl/como-evitar-imponer-en-chile-y-seguir-cotizando-en-el-regimen-de-seguridad-social-de-tu-pais/>

¹¹ Véase la página web del Organismo de Normalización Previsional del Perú: https://www.onp.gob.pe/Servicios/quiero_pension/convenios_internacionales/inf/convenio_chile

lo expedita que se requiere. Por ejemplo, de acuerdo con información en portales dedicados a ayudar y orientar a afiliados al sistema de fondo de pensiones, se indica que las AFP en Chile estarían solicitando que los trabajadores cuenten con 60 meses de imposiciones en el Perú.

Por otro lado, en el caso del Perú, el convenio ha encontrado un momento de virtual inaplicabilidad, específicamente respecto a la aplicación de la Ley 30478 (ley que permite el retiro de 95,5% de los fondos de AFP) en el caso de los ciudadanos chilenos. Las discusiones aún poco claras apuntan a que una de las consideraciones es un vacío legal respecto al número de años de residencia solicitados como requisito para optar por el convenio. Al mismo tiempo, en un amplio conjunto de migrantes chilenos en el Perú —entre los que se encuentran muchos que residen por varios años en diferentes ciudades peruanas— se desconocen los contenidos del convenio y su aplicación.

Finalmente, a pesar de que el convenio enfrenta obstáculos para su aplicación, pareciera no estar siendo monitoreado desde los dos Estados, a juzgar por la ausencia de menciones a este (y a los procesos y retos que evitan su aplicación) en el texto de los compromisos de las tres versiones de los gabinetes binacionales, incluso cuando en estos compromisos están directamente involucrados los ministerios de Trabajo de ambos países.

En este momento, a finales de 2019, el tema que examinamos en este artículo se vislumbra como un complejo tema en pleno proceso de desarrollo sobre el que aún es necesario recoger información y sobre el que las cambiantes condiciones políticas del periodo en ambos países podrían imprimir nuevas dimensiones, retos y/o resoluciones. Por el momento, se pueden proponer las siguientes recomendaciones:

1. Realizar una mayor difusión de la información relativa a este convenio. La información debe ser clara y expedita, en particular, respecto del procedimiento y los antecedentes que se deben presentar. Parte importante de las denuncias que se muestran en plataformas y/o redes sociales dedicadas a estos temas es justamente la poca claridad en la información y lo engorroso del procedimiento. En este sentido, los consulados de ambos países podrían tomar un papel importante, ya que se comunican con sus ciudadanos por redes sociales y otros medios.
2. Revisar y evaluar los requisitos que se están solicitando actualmente para el traslado de los fondos. Un ejemplo es la solicitud de que el afiliado cuente con 60 meses de imposición en el país de origen, cuestión que no queda establecida en el convenio, ya que este señala que son 60 meses sumados los períodos de cotización de ambos países.

3. Una situación que no queda clara en el convenio es sobre qué sucede con el pilar solidario, es decir, los aportes que entrega el Estado a la capitalización individual de las personas pertenecientes a los deciles más pobres del país. ¿Es posible que el trabajador traslade estos recursos al otro país?
4. En cualquier caso, y más allá del convenio específico de traslado de pensiones, en ambos países el sistema previsional presenta una serie de problemas estructurales que requieren ser revisados y transformados.
5. Incluir entre los compromisos de los gabinetes binacionales —que suelen implicar a los ministerios de trabajo de ambos países (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE y Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MINTRAB)— el monitoreo de la aplicación de Convenio de Seguridad entre el Perú y Chile. No hacerlo parece una oportunidad perdida.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Administrativo para la Implementación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República del Perú. (23 de agosto de 2005). Recuperado de http://www.sbs.gob.pe/Portals/1/jer/rein_migr_conv_susc/acuerdo_adm_chil.pdf
- Alva, M. (8 de marzo de 2019). Ley de retiro del 95.5% de fondos de AFP amenaza la sostenibilidad de Essalud (8 de marzo de 2019). *Diario Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/ley-retiro-95-5-fondos-afp-amenaza-sostenibilidad-essalud-260756-noticia/?ref=gesr>
- Bueno, R. (2011). La Alianza del Pacífico: ¿Hacia dónde vamos? En D. López, F. Muñoz, R. Bueno y J. García. *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3. Aspectos económicos y comerciales* (pp. 39-56). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Castles, S. y M. Miller (2007). *La era de las migraciones: movimientos internacionales de población*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República del Perú. (23 de agosto de 2002). Recuperado de <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/Chile-Peru%CC%81-Convenio.pdf>
- García, J. (2011). Integración energética Perú-Chile: mutuo beneficio. En D. López, F. Muñoz, R. Bueno y J. García. *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3. Aspectos económicos y comerciales* (pp. 81-111). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y Fundación Konrad Adenauer.
- INE - Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2018). *Características de la migración internacional en Chile, Censo 2017*. Santiago de Chile: Departamento de Demografía y Censos del INE. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181123-documento-migracion.pdf>
- INEI - Instituto Nacional de Estadísticas del Perú. (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de vivienda y III de Comunidades Indígenas (CPV2017)*. Lima: INEI.
- Emol. (29 de junio de 2016). Promulgan en Perú ley que permite retirar hasta el 95% de los fondos de pensiones. *El Mercurio*. Véase en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/06/29/810192/Promulgan-en-Peru-ley-que-permite-retirar-hasta-el-95-de-los-fondos-de-pensiones.html>
- León Collazos, G. (28 de febrero de 2018). Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia. En: *Zero, Blog de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales*. Universidad del Externado de Colombia. Recuperado de <https://zero.uexternado.edu.co/los-gabinetes-binacionales-como-herramienta-politica-en-la-cooperacion-sur-sur-el-caso-del-peru-y-colombia/>
- Ley N° 30478. (29 de junio de 2016). Ley que modifica el Artículo 40 y la vigésimo cuarta disposición final y transitoria del TUO de la ley del Sistema Privado de

- Administración de Pensiones en el Perú. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30478.pdf>
- López, D. y Muñoz, F. (2011a). Chile y Perú. La relación comercial y en inversiones. En D. López, F. Muñoz, R. Bueno y J. García. *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3. Aspectos económicos y comerciales* (pp. 13-38). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y Fundación Konrad Adenauer.
- López, D. y Muñoz, F. (2011b). El TPP: escenario de cooperación para Chile y Perú. En D. López, F. Muñoz, R. Bueno y J. García. *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile. Documento 3. Aspectos económicos y comerciales* (pp. 57-80). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile y Fundación Konrad Adenauer.
- Marusic, M. (5 de octubre de 2019). Los mecanismos que permite la ley para retirar fondos previsionales de las AFP. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/los-mecanismos-permite-la-ley-retirar-fondos-previsionales-las-afp/848821/>
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: University Press.
- Núñez, V. y Troncoso, E. (2004). *Portabilidad de fondos de pensiones en materia de seguridad social de trabajadores migrantes* (tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- OIM - Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *World Migration Report, 2020*. Ginebra: OIM-UN.
- Rojas, J. (2003). El sistema privado de pensiones y su rol en la economía peruana. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES. Recuperado de <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/el-sistema-privado-de-pensiones-y-su-rol-en-la-economia-peruana.pdf>
- Sanhueza, C. (14 de enero de 2016). Prioridades Reforma de Pensiones. Presentación en Seminario organizado por Instituto de Políticas Públicas UDP y COES. Recuperado de <https://clapesuc.cl/assets/uploads/2016/02/14-01-16-ppt-claudia-sanhueza.pdf>

Anexo 1

Consulta en cuenta Facebook de grupo cerrado "Chilenos en Lima"

12/11/2019 - 15/11/2019

- Pregunta** Estimados amigos miembros de este grupo, estamos haciendo una investigación sociológica/ de políticas públicas (ad honorem) sobre la aplicación del convenio de seguridad social entre Chile y Perú, deseamos saber cómo se ha venido aplicando, y qué dificultades o buenas experiencias han tenido los ciudadanos tanto peruanos como chilenos para acogerse a los beneficios de este convenio.
Nos ayudaría mucho saber de estas experiencias, ¿funciona bien? ¿qué se debe corregir o solucionar? Muchas gracias. Si alguien quisiera relatar su experiencia por esta vía (o por messenger) o por skype, les estaríamos muy agradecidas. Somos un equipo binacional. Mil gracias por su atención.
- Usuaría 1:** "Disculpa ni ignorancia, cuál es ese convenio?"
- Usuaría 2:** "Pasé 5 años en Perú y nunca supe de ningún convenio"
- Usuaría 3:** "Yo tampoco lo conozco.. nos puedes dar más alcances? Gracias"
- Usuario 4:** "Once (11) años acá y no se de que convenio se habla! Plop"
- Usuario 5:** "Hola, no tengo idea de qué se trata. Puedes contarnos más, por favor?"
- Usuaría 6:** "En 25 años viviendo en Perú ..jamás escuche algo de eso ."
- Usuario 7:** "Llevo más de 4 años en Perú y no tengo información de ningún convenio. Creo que el primer punto a diagnosticar es "Difusión""
- Usuaría 8:** 28 años en Perú y jamás escuché de ello.
- Usuaría 9:** Cuando traje a mi mamá desde Chile a vivir acá -hace como 6 años- pregunté allá si los beneficios del seguro social tenían cobertura acá y me explicaron que ese convenio sólo lo tenían con España ...
- Usuario 10:** Compatriotas, se refiere al acuerdo por el cual, entre otras cosas, los nacionales de los dos países pueden jubilar en cualquiera de los dos países si cumplen los requisitos de residencia y cotizaciones (aportaciones) por al menos 5 años. Creo que todos acá en Lima sabemos más o menos que eso existe, o tampoco tenían idea?
- Usuaría 11:** 14 años acá en Perú y no se de ningún convenio. Plop
- Usuario 12:** Llevo 34 años acá en el Perú y nunca había escuchado de este convenio, sobre otros si como el convenio Andrés Bello (sobre reconocimiento de estudios), sobre el de libre tránsito (no usar pasaporte ni visa) y el último sobre convalidación de los permisos de
- Usuario 13:** El punto que ni nuestro consulado ni nada se ha hecho la difusión de dicho convenio, a pesar que hoy día es tan fácil la comunicación, sin embargo nada.
- Usuaría 14:** Llevo 3 años y no se de ningún convenio

Fuente: Grupo privado "Chilenos en Lima"

(https://www.facebook.com/groups/160445374022085/?multi_permalink=2720118134721450¬if_id=1574135877550233¬if_t=group_highlights)

Anexo 2

Consulta en cuenta Facebook de grupo cerrado "Chilenos en Lima"

12/11/2019 -15/11/2019

- Pregunta** Estimados amigos miembros de este grupo, estamos haciendo una investigación sociológica/ de políticas públicas (ad honorem) sobre la aplicación del convenio de seguridad social entre Chile y Perú, deseamos saber cómo se ha venido aplicando, y qué dificultades o buenas experiencias han tenido los ciudadanos tanto peruanos como chilenos para acogerse a los beneficios de este convenio.
Nos ayudaría mucho saber de estas experiencias, ¿funciona bien? ¿qué se debe corregir o solucionar? Muchas gracias. Si alguien quisiera relatar su experiencia por esta vía (o por messenger) o por skype, les estaríamos muy agradecidas. Somos un equipo binacional. Mil gracias por su atención.
- Usuaría 1:** "A qué te refieres "aplicación del convenio de seguridad social"?"
- Equipo binacional:** "Hola, buenas noches, gracias por su respuesta ...me refiero a si lo han podido usar, si es que este convenio que formalmente existe permite realmente en la práctica que las aportaciones que hacen los ciudadanos peruanos en Chile sean consideradas en la tramitación de la pensión de jubilación en Perú si es que deciden retornar a residir a Perú. Igual para los ciudadanos chilenos que si van a trabajar a Perú y allí hicieron sus aportaciones a una AFP o en la ONP, les sea posible utilizar o invocar este convenio si es que regresan a vivir a Chile...También se puede dar el caso de una persona que haya trabajado en Perú y allí haya hecho sus aportaciones a una AFP o al sistema nacional de pensiones y luego se va a trabajar o residir a Chile, se supone que de acuerdo al convenio podría hacer valer esos años que aportó en Chile para que le reconozcan esos montos en el cálculo de su jubilación en Chile."
- Equipo binacional:** "Aquí está el enlace al convenio : https://www.onp.gob.pe/.../convenios.../inf/convenio_chile"
- Equipo binacional:** "Perdón este es el texto del convenio: https://www.spensiones.cl/.../articles-8402_convenio_peru..."
- Usuaría 2:** "No creo alguien haya usado el convenio, para poder hacerlo hay que tener 5 años cotizados en Perú en un AFP, por lo general quien llega a Chile nunca tuvo cotizaciones en Perú, por ende las cotizaciones solo se hacen en Chile."
- Usuaría 1:** "Ok ahora entiendo su pregunta. Bueno personalmente no he hecho esa transferencia de cambio de AFP a otro país para así darte mi opinión. Pero si se dice mucho que puedes retirar el dinero de la AFP en Chile a Perú, y no volver a Chile por 5 años. Más información no lo tengo."
- Usuaría 3:** "¿Usuaría 2?". *(Una tercera usuaría pide explicaciones a la Usuaría 2, o que elabore lo que escribió antes)*
- Usuaría 2:** "La regla general establece que, "la obligación de cotizar en Chile, rige para todos los trabajadores dependientes que desarrollen una actividad remunerada". Sin embargo, respecto de personal técnico o profesional extranjero, contratados por personas jurídicas, se establece que no estarán obligados a efectuar imposiciones de ninguna naturaleza en organismos de previsión chilenos, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:
- Estar afiliado a un régimen de previsión o seguridad social fuera de Chile, que le otorgue prestaciones a lo menos, en casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, y que en el contrato de trabajo respectivo, el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación referida.
- Por tanto, para poder cotizar en el régimen de seguridad social de su país, el trabajador debe cumplir con los siguientes requisitos:
- Debe acreditar la condición de técnico o profesional a través de los certificados de título o grado correspondientes, debidamente legalizados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
 - En el contrato de trabajo, se deberá redactar la cláusula previsional como sigue: "Se deja constancia que el trabajador mantendrá sus cotizaciones en las instituciones del régimen previsional de su país de origen, comprometiéndose el empleador a efectuar las retenciones y depósitos correspondientes en dichas instituciones". "

Fuente: Grupo privado "Peruanos en Chile Oficial"
(<https://www.facebook.com/groups/PeruanosEnChileOficial/>)

Una aproximación etnográfica a la gestión fronteriza entre Chile y el Perú

Cristian Ovando Santana* y Diego Riquelme Gómez**

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es, a partir de adentrarse en la cooperación fronteriza en torno a las ciudades de Tacna y Arica que emprenden autoridades del Perú y Chile, comprender cómo los arreglos institucionales en torno a esta gestión colaborativa, se reflejan en las prácticas concretas de los sujetos; en nuestro caso, actores ubicados a distinta escala de la relación. Para ello se acude al método etnográfico. En concreto, a partir de una serie de observaciones y entrevistas semi estructuradas, se busca dar cuenta de la riqueza de esta colaboración, en el entendido de que toda gestión fronteriza rebasa las capacidades de la autoridades de cada país y, necesariamente, requiere de un vínculo que sortee ciertas limitaciones de contexto, además del apoyo de la respectivas sociedades civiles regionales.

El análisis que se presentará se basa principalmente en la manera en que operan práctica y discursivamente los órganos que se han identificado como aquellos encargados de la gestión fronteriza en ambos países: la Dirección de Fronteras y Límites de Chile y la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza en Perú. Esto nos permite identificar matices, contrastes y similitudes entre ambas direcciones respecto de la lógica con que opera la gestión fronteriza tacno ariqueña.

Tacna y Arica son dos ciudades geográficamente contiguas pertenecientes a los Estados del Perú y Chile respectivamente. Ambas se caracterizan por una compleja interrelación, marcada por una historia de litigios diplomáticos entre ambos países con epicentro en aquellas y su entorno geográfico más próximo (González y Ovando, 2017), pero, a su vez, por una creciente movilidad fron-

* Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat (Chile). Correo electrónico: covandosantana6@gmail.com

 orcid.org/0000-0001-8820-0258

** Antropólogo, Universidad Alberto Hurtado. Estudiante del magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (Chile). Correo electrónico: diegoriquelmegomez@gmail.com

 orcid.org/0000-0003-3476-4140

teriza y un rico intercambio económico y cultural desde hace décadas (Tapia, Liberona y Contreras, 2017; Dilla y Álvarez, 2018; Graña, 2001), lo que las convierte en una región transfronteriza en la que se producen siete millones de cruces anuales hacia un lado y otro de la frontera (Dilla y Álvarez, 2018). De esta forma, la zona fronteriza se caracteriza por una marcada interdependencia económica, social y cultural entre ellas, lo que la convierte en una activa región transfronteriza (Jessop, 2004; Dilla, 2018; Dilla y Álvarez, 2019). Este escenario regional configura innovadoras prácticas de gestión fronteriza, como se verá a lo largo del trabajo.

Ante este panorama surgen las siguientes inquietudes: ¿Cómo se expresa la gestión fronteriza Arica Tacna desde distintas escalas de acción internacional? ¿Cuál es la visión de las cancillerías respecto de esta? ¿Qué matices hay entre las gestiones de estas últimas? ¿Es distinta la visión de actores ubicados en regiones, si se compara con lo que acontece y se expresa en las respectivas capitales?

Para responder estas preguntas, que permiten dar cuenta de los aportes de la cooperación fronteriza emprendida entre estas dos ciudades, se ha abordado esta complejidad social desde una etnografía multilocal (Marcus, 2001) entre Arica y Tacna, y entre Lima y Santiago, apoyándose en la discusión sobre el uso de la etnografía como una herramienta innovadora en las relaciones internacionales (Hurtado, s/a; García Espín, 2015; Montsion, 2018), en la medida que los lugares y situaciones locales están sujetas a dinámicas internacionales, como es el caso entre Arica y Tacna. A partir de la investigación etnográfica, se puede examinar la circulación de significados, objetos e identidades culturales en un tiempo-espacio difuso (Marcus, 2001), pero también entre las respectivas capitales nacionales, que es desde donde en un primer momento se piensan, planifican y ejecutan los mecanismos de gestión fronteriza.

Abordados y discutidos los alcances de esta contribución, a continuación se destacan algunos aspectos teóricos que dan cuenta de la necesidad de una buena vecindad entre localidades fronterizas a partir del desarrollo de la paradiplomacia transfronteriza (Odonne y Ramos, 2018).

2. Vínculos transfronterizos como expresión de buena vecindad

Los vínculos transfronterizos entre ciudades como Arica y Tacna pueden ser comprendidos como una forma de paradiplomacia, generalmente focalizada en el intercambio entre gobiernos locales interesados en el desarrollo económico, la promoción y protección del medio ambiente y las actividades culturales de sus territorios; junto con destacar la prevención en salud, entre otras aristas asociadas al desarrollo y a la integración territorial (Keating, 2001; Cornago, 2016). Si bien, los regímenes transnacionales han proliferado en materias como defensa, comercio, medio ambiente y derechos humanos, muchas de estas cues-

tiones afectan a agendas que son responsabilidad de los gobiernos regionales, por lo que la organización territorial comienza a reconfigurarse a partir del protagonismo de actores regionales y locales (Agnew y Oslander, 2011).

3. La gestión fronteriza tacno-ariqueña desde una aproximación etnográfica multilocal

Como parte del debate de estudios emergentes e innovadores en relaciones internacionales, se destaca la relevancia de estudios que posicionan a la etnografía como una herramienta rica en términos de datos empíricos y alejados de concepciones demasiado estadocentristas. Como se señala al inicio, esta permite comprender cómo los arreglos institucionales se reflejan en las prácticas concretas y cotidianas de los sujetos que habitan estos espacios.

Un ejemplo es el trabajo de Neuman (2002) sobre las rutinas diplomáticas en distintas localidades. Allí apunta que cualquier investigación versada sobre las prácticas diplomáticas y los discursos de los agentes debe de tener en cuenta la multiplicidad de intervenciones e interacciones, estatales, subestatales y de la sociedad civil en las relaciones diplomáticas. Esta multiplicidad aquí es interpretada bajo la noción de pluralismo diplomático (Cornago, 2016), la cual se entiende como la constatación de diversidad de actores, voces, valoraciones e intereses propios de quienes participan en estas instancias de diálogo interestatal e interregional. En este caso, se remite a aquellas que se expresan tanto en el ámbito transfronterizo como en los centros políticos, desde donde se diseñan las políticas públicas hacia las fronteras desde sus respectivas cancillerías. Ergo, este trabajo se centrará en este análisis multilocal en Arica, Tacna, Lima y Santiago.

Adentrarse en la complejidad de los Estados o las entidades políticas a través de los efectos que tienen estas configuraciones en la vida cotidiana (Neumann, 2010, Montsion, 2018) permite estudiar las implicaciones del pluralismo social, la complejidad doméstica y continuidades territoriales en las interacciones institucionales y políticas en el ámbito específico de la gestión fronteriza entre Perú y Chile, para el caso Arica Tacna. En este sentido, mientras que clásicamente el método etnográfico se caracteriza por imbricar un enfoque deductivo e inductivo, ya que se encarga de analizar múltiples realidades de manera simultánea (Durand, 2014), en relaciones internacionales permite alejarse de enfoques demasiado inductivos, los cuales tienden al estadocentrismo (Montsion, 2018). Esta lectura permite incorporar las representaciones de la vida cotidiana en el estudio de la política internacional, vecinal y la gestión fronteriza.

Es por esto que el trabajo de campo se enfocó en las cuatro ciudades citadas. Para ello se entrevistó a altos funcionarios de ambas cancillerías; también se accedió a entrevistar a funcionarios y diplomáticos representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores en los consulados de Arica y Tacna.

La posibilidad de abordar expresiones de diferentes lugares permite “generar conexiones mediante la traducción y el seguimiento de discursos distintivos de sitio a sitio” (Marcus, 2001, p. 114), contrastando así las distintas visiones que existen respecto de la gestión fronteriza Arica Tacna.

En relaciones internacionales esta discusión profundiza en estrategias investigativas que permiten sortear la tendencia inductiva y estadocentrista, que ha caracterizado a los debates de la disciplina (Montsion, 2018). Esto faculta acercarse de manera empírica al “suelo de las realmente existentes conductas y significaciones políticas” captando “las capacidades políticas inscritas en estructuras formales”, así como “las diversas inclinaciones y expectativas de actores concretos” (Wacquant, 2005, p. 15). De esta manera, se triangula y compara el discurso institucional con las prácticas y valoraciones de actores pertenecientes o que operan en la órbita de relaciones de dichas instituciones.

Con todo, se aplicaron entrevistas semi estructuradas a miembros de ambas cancillerías. Para el caso de Chile, se entrevistó a funcionarios de la Dirección de Frontera, perteneciente a la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL). Para el caso peruano se entrevistó también a miembros de la cancillería y al órgano que sería el homólogo de la DIFROL chilena en el Perú; se trata de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

4. Marco jurídico institucional de ambos países: visión de las cancillerías sobre la gestión fronteriza

Esbozados los aspectos teórico-metodológicos de esta contribución, a continuación se profundiza en algunas dimensiones institucionales de la integración fronteriza. Seguidamente, se adentra en los efectos de estas instituciones sobre los actores involucrados en la integración fronteriza.

En los últimos veinte años, la relación bilateral entre el Perú y Chile se ha visto fortalecida por diversos acuerdos económicos que la han “enriquecido”, consolidándose una auspiciosa relación económica bilateral (Pajuelo, 2013, p. 54). En este contexto, en cuanto al aspecto fronterizo de esta relación, se crea en 1999 el Comité de Frontera como un foro bilateral que permitiría establecer diversos acuerdos en el marco de la gestión fronteriza. Dicho mecanismo se enmarca en el paso desde una visión de la frontera como límite hacia una que la entiende como un espacio que articula elementos locales para el desarrollo y la integración fronteriza.

En el caso del marco jurídico institucional peruano, el tratamiento de la temática fronteriza se ve fortalecida por la creación de la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú,

en mayo de 1999. Luego, estas competencias se especializaron en la Dirección General de Soberanía y Límites, que se encarga del tema limítrofe y la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, la cual se ocupa de aquellas temáticas asociadas a la gestión fronteriza y regional. Bajo esta última dirección, Pajuelo reconoce una “evolución del marco normativo e institucional en el Perú, que da cuenta de un gran esfuerzo diplomático por atender técnica y profesionalmente las largamente postergadas demandas de las poblaciones asentadas en las regiones fronterizas” (2013, p. 58). De esta manera, se abre un marco que permite consolidar y canalizar las demandas de las poblaciones asentadas en las regiones periféricas respecto de la capital.

En el caso de Chile se encuentra la DIFROL que es creada en 1968, sin alterar mayormente su funcionamiento (Dilla y Álvarez, 2018) y se divide en la Dirección General, Dirección de Límites y Dirección de Frontera, con respectivo orden jerárquico. Mientras que la Dirección de Límites es responsable del tema limítrofe propiamente tal, como la demarcación de hitos y el resguardo de la soberanía, la Dirección de Frontera se encarga del desarrollo, integración y gestión fronteriza.

Profundizando en los alcances de la gestión fronteriza, un primer elemento destacable de las políticas públicas que implementan las instituciones fronterizas de ambos países, es la tensión que las define entre principios securitizadores y los que promueven la integración fronteriza. En el caso peruano, a través de la puesta en marcha de las Zonas de Integración Fronteriza o ZIF, establecidas en el seno de la Comunidad Andina, sus principios buscan hacer productivas las zonas de fronteras y reforzar la seguridad nacional. “El primer principio indica la explotación de zonas periféricas en beneficio de los clásicos centros de poder del país (capital, ciudades principales). El segundo principio refuerza la idea de frontera como zona de seguridad y se orienta a la lucha eficaz contra las bandas criminales (tráficos de todo género) (Albújar, 2018). En el caso de Chile, se aprecia la falta de una política que aborde decididamente el desarrollo de las zonas fronterizas, particularmente la del extremo norte de Chile (Dilla y Álvarez, 2019). Los Comités de integración paulatinamente han ido adaptándose a los tiempos, lo que se refleja en la creación de algunas instancias, como por ejemplo la puesta en marcha de subcomisiones dentro de los comités de Integración y Frontera¹; y en la creación de otras —aunque con irregular funcionamiento— como la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) en el MINREL y su expresión en regiones a través de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). También se destaca el rol de los consulados de ciudades fronterizas,

¹ Por ejemplo, a partir de 2017, dentro del Comité de Integración y Frontera Chile-Perú se crean las subcomisiones de Desarrollo Social y Género, Salud Intercultural y Voluntariado Juvenil.

los cuales comienzan a cobijar y auspiciar intervenciones subestatales y de la sociedad en el ámbito diplomático y que se vinculan a la creciente cooperación transfronteriza que se manifiesta en regiones como Arica y Parinacota².

No obstante, estas innovaciones incipientes coexisten con la persistencia de principios geopolíticos en la política exterior hacia las fronteras lo cual se expresa tanto en el ámbito doméstico como fronterizo a través de alguna instancia de la política exterior y de defensa (Ruiz, 2018).

Esta tendencia también surge de nuevas amenazas, que en las fronteras asumen un protagonismo importante (Troncoso, 2017), respondiendo a la agenda política global, pero que a su vez tensiona las prácticas transfronterizas.

Profundizando en el marco institucional de la integración fronteriza peruano chilena, a continuación, se exponen extractos de entrevistas realizadas a diversos actores de las respectivas agencias fronterizas. Con ello se busca cotejar cómo el marco institucional se refleja cotidianamente, junto con destacar las valoraciones y percepciones de los mismos.

4.1. La visión de la cancillería chilena en la gestión fronteriza

Si bien este capítulo se ha propuesto acceder a la visión de ambas cancillerías respecto de la gestión fronteriza, es preciso señalar la particularidad del caso chileno. Esta radica en que el órgano encargado de esta materia, DIFROL, si bien es un departamento perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se trata de un organismo autónomo. Esto implica, como señala el entrevistado, que “como funcionarios de este departamento no pueden entregarnos una visión de la Cancillería dada su condición autónoma”. Por esto, se hace la salvedad de que este análisis se ciñe a la visión de este órgano asesor en particular y no de la cancillería chilena en general.

Los cargos que pertenecen y operan en DIFROL, se seleccionan por concurso de Alta Dirección Pública. Es decir que si bien parte de sus funcionarios son del servicio diplomático, esto no es excluyente para acceder al cargo:

La DIFROL actualmente tiene un estatuto distinto al del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene una ley propia por lo que tanto el Director Nacional de Fronte-

² En el caso de Tacna y Arica, los consulados respectivos han recogido una serie de instancias realizadas por el Consejo Binacional de la Juventud de Tacna y Arica, agrupación creada también dentro de la subcomisión de desarrollo y género que forma parte del Comité de Integración Fronteriza Chile-Perú. Esta instancia binacional, a través de ambos consulados han promovido un acercamiento inédito entre las sociedades civiles de ambas ciudades, sobre todo *ad portas* del fallo de la Corte Internacional de Justicia (Ovando, 2017).

ras y Límites, el Director de Límite y el director de Frontera son tres cargos de alta dirección pública. De primer nivel jerárquico, el director nacional, luego el director de límites y el director de frontera. (Director de Frontera, DIFROL)

Tal y como está compuesta su arquitectura, DIFROL no tiene un órgano que aborde la integración de manera específica, a diferencia del caso peruano como se verá en el siguiente apartado. Sin embargo, desde el punto de vista del actor al cual se ha entrevistado, la integración es percibida como una importante función. En relación con aquella, se encuentra la labor de gestionar y coordinar los distintos órganos que confluyen en la gestión fronteriza en sus distintas escalas:

Lo primero, y lo más clásico, tiene que ver todo lo que es con el paso fronterizo, la Dirección de Frontera es una dirección, podríamos decir, más que de integración regional porque trata el tema de fronteras propiamente y el trabajo diario tiene que ver con la coordinación de todos los órganos que realizan labor fronteriza: PDI, SAG, Aduana, Carabineros de Chile. (Director de Frontera, DIFROL)

Como se puede apreciar, la forma “clásica” o tradicional que identifica este funcionario respecto de la gestión fronteriza se ciñe al control y coordinación del flujo de personas a partir de los distintos organismos involucrados en la gestión de las zonas fronterizas. A esta visión clásica, se le suma una que valora la potencialidad de la zona fronteriza respecto de su interdependencia ya que:

La realidad que viven ciudades fronterizas respecto del centro, muchas veces tiene más elementos comunes con las zonas limítrofes que con las zonas del centro de Chile. Tacna y Arica están juntas, lejos de Santiago, lejos de Lima y, por tanto, la solución de muchos problemas se encuentra entre las dos. (Director de Frontera, DIFROL)

La condición de zona fronteriza es vista como una oportunidad para el desarrollo e integración de ambas ciudades de manera interdependiente. En esta lectura, la buena vecindad se entiende como herramienta para superar la condición marginal y/o de rezago que comparten ambas ciudades. De esta manera, la gestión fronteriza se convierte en un mecanismo de diálogo, pero también de cooperación en aspectos concretos.

Por ejemplo, miembros de ambas cancillerías reportaron la existencia de soluciones prácticas para los complejos entramados institucionales al momento de realizar diálogos binacionales. En concreto, cuando miembros de los consulados de Tacna y Arica tienen que reunirse, hoy lo hacen en salas especialmente habilitadas en el edificio del control integrado Santa Rosa-Chacalluta. De esta manera se evitan una serie de gestiones burocráticas respecto de autorizaciones y viáticos para los funcionarios, haciendo más ágil, expedito y eficiente el diálogo bifronterizo entre las autoridades de cada ciudad. En efecto:

Hemos llegado a soluciones que son prácticas, por toda esta enorme maraña administrativa a veces cuesta mucho que los funcionarios chilenos viajen a Tacna o los peruanos a Arica, por el problema de comisión de servicio, del pago de viáticos, entonces llegamos a la solución que buscaron entre ellos: en Santa Rosa hay una serie de salas y ellos se reúnen allí porque están al lado. (Director de Frontera)

Para completar el análisis ahora procederemos a revisar la forma en que el respectivo organismo peruano, comprende y practica la gestión fronteriza.

4.2. La visión de la cancillería peruana sobre la gestión fronteriza

En cuanto a la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, se trata de una dirección que es responsable de ver todos los aspectos de las fronteras del país y la integración con los países vecinos y es un caso *sui generis* en lo que se refiere a cómo operan los ministerios de Relaciones Exteriores en torno a la variable desarrollo. Como señala su director:

Con excepción de Colombia, son pocas las cancillerías a las cuales la ley les ha asignado la responsabilidad como ente rector en materia de desarrollo fronterizo. Lo normal es la integración, obviamente, porque las cancillerías ven la relación bilateral con los países, pero en este caso se ha agregado el componente de desarrollo y eso está en una ley que salió en el año 2011, que es la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, la ley 29778 de julio de 2011 en la que se asigna a la Cancillería esta opción como ente rector. (Director de Desarrollo Fronterizo)

A propósito de sus distinciones con Chile, el director señala con claridad sus diferencias:

En este caso, esta dirección solamente ve desarrollo e integración fronteriza. Hay otra área que ve el tema de límites: la Dirección de Soberanía y Límites. En el caso de Chile existe la Dirección Nacional de Límites del Estado, pero ellos no tienen el componente que tenemos nosotros que es de desarrollo, sí tiene el de integración, pero no el de desarrollo. (Director de Desarrollo Fronterizo)

En cuanto a las características de las distintas fronteras que posee el Perú, y que condicionan cómo se opera desde la gestión fronteriza, a partir de dimensiones geográficas, señala:

En el caso nuestro, tenemos 5 fronteras: con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Es una franja fronteriza de más de 7 mil kilómetros de largo. Pero, son fronteras que tienen características muy distintas, no son similares. Tenemos fronteras amazónicas que son muy extensas, fronteras altoandinas, tenemos fronteras que llamamos las zonas áridas con Chile y tenemos fronteras con el Ecuador en la parte de Tumbes y Piura, pero el resto de la frontera es práctica-

mente amazónica. Entonces las realidades son completamente diferentes. (Director de Desarrollo Fronterizo)

El entrevistado señaló que, en cuanto a la dimensión geográfica, existe un estudio tipológico de las fronteras peruanas que resalta sus peculiaridades y cómo abordarlas desde estas distinciones. Por ejemplo, la frontera de Tacna presenta peculiaridades muy distintas a la amazónica, condicionando su quehacer. Se trata de un documento reservado al que no se accedió.

En lo referido a la descentralización de la política exterior peruana, se plantea un tema novedoso en cuanto a la política hacia las regiones fronterizas y su extensión hacia todas estas:

Otra cosa muy importante es que hemos aumentado el número de oficinas desconcentradas. La cancillería peruana tiene oficinas desconcentradas en varias regiones del Perú y nosotros lo que hemos hecho ha sido completar el círculo de oficinas desconcentradas en las 9 regiones fronterizas del Perú. O sea, la descentralización es innovación porque la gente del interior no tiene que venir a nosotros, porque nosotros ya estamos ahí. Tenemos oficinas del ministerio en las 9 regiones fronterizas del Perú y en otras 3 que se ubican en Cuzco, Arequipa y Trujillo que son ciudades emblemáticas.

Entonces eso ha servido muchísimo, tener una presencia física de un funcionario que esté en contacto permanente con los actores locales y las autoridades de los gobiernos regionales. (Director de Desarrollo Fronterizo)

En cuanto a la nueva visión de la frontera, expresamente se señala el renovado rol de las regiones fronterizas, destacando su condición marginal del centro político y sus oportunidades a través de la integración con su vecino, que ostenta la misma condición de rezago:

Nosotros ahora vemos las fronteras como autopistas hacia el desarrollo, porque consideramos que dada la lejanía —imagínese desde Arica hasta Santiago o Tacna con respecto a Lima o Iquitos respecto a Lima, las fronteras en general están muy lejos del centro del poder político y económico— el futuro de las fronteras está más que todo en la interacción que tengan con el país vecino. A mayor integración va a existir más desarrollo, porque vas a tener más visitantes que van a consumir en tu área, porque vas a tener más comercio, una serie de cosas que serán beneficiosas para ambos países. (Director de Desarrollo Fronterizo)

También se destaca la presencia de múltiples escalas para abordar los problemas y desafíos de la frontera Tacna Arica, inclusive se expone la presencia novedosa de comités internos (locales) que operan de manera paralela al desarrollo de los comités fronterizos:

Esto es fundamental, nosotros trabajamos en el proceso de integración en varios niveles.

En primer lugar tenemos los gabinetes binacionales con todos los países de frontera menos con el Brasil. En estos gabinetes binacionales hay siempre un componente de integración fronteriza; las dos partes deciden qué es lo mejor, cuáles son los proyectos y compromisos más adecuados para lograr una integración o desarrollo concertado en el área de frontera, qué proyectos, qué medidas nos van a beneficiar a los dos.

Tenemos los comités de integración fronteriza, que es el caso de Chile con Tacna, Arica y Parinacota, y lo tenemos con todos los países excluyendo Brasil.

Son varios planos que tenemos, no a nivel bilateral sino también a nivel interno, los comités locales de desarrollo fronterizo que están en las propias regiones, que los manejan los propios gobernadores con la participación de las cancillerías, entonces digamos que esto es una figura que está funcionando bien y que nos ha permitido avanzar en el proceso de integración ubicando problemas comunes y tratando de darles una solución y en temas de infraestructura también. (Director de Desarrollo Fronterizo)

Una arista clave que abordó el entrevistado es la ampliación de la agenda pública del comité hacia demandas ciudadanas y la inclusión de actores emergentes en la cuestión fronteriza. Esto recoge la idea del pluralismo diplomático señalado en el apartado anterior, puesto que se trata de la presencia de actores con múltiples valoraciones e intereses:

En el caso de los comités de frontera con Chile hay una infinidad de subcomisiones: hay tres comisiones y 17 subcomisiones que ven prácticamente todos los ámbitos, no solo en el plano de transporte sino también de salud, de educación, de juventud, en fin, en una serie de temas en los cuales participan; no solo temas tradicionales que participan las cancillerías y los actores políticos, sino una serie de actores de la sociedad civil, en general de las regiones. Quién mejor para plantear los problemas regionales que los propios actores. (Director de Desarrollo Fronterizo)

En cuanto a cómo se relaciona el trabajo que hace esta dirección con el que hace, por ejemplo, aduanas, puntualizando lo que sucede en esta franja fronteriza, en el ámbito específico de Arica y Tacna se señala y destaca:

El control integrado Santa Rosa Chacalluta funciona muy bien y me atrevo a decir que es el control integrado que mejor funciona de los que tiene el Perú, el más avanzado. Su creación fue negociada entre las cancillerías del Perú y Chile, luego se involucraron los servicios de migraciones, aduanas, sanitarios y las policías nacionales. (Director de Desarrollo Fronterizo)

Esto nos da cuenta de la lógica de apertura que opera más allá de la razón de Estado peruana en cuanto a la actividad diplomática de las regiones. Se incluye en el diálogo binacional a aquellos actores e instituciones locales relacionadas directamente con la gestión fronteriza. Sin embargo, el diálogo es canalizado a

través de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores: “Pero, el logro, la conducción primaria fue de las cancillerías, y fue parte también de compromisos derivados del gabinete binacional con la participación de estas instituciones” (Director de Frontera).

Debe tenerse en consideración que esta frontera es donde ingresa la mayor cantidad de personas después del aeropuerto internacional de Lima. Se trata de un promedio de siete millones al año, cifra muy importante sobre todo si se compara con el resto de pasos fronterizos de ambos países.

Dentro de las funciones que cumple la Dirección de Desarrollo Fronterizo, a propósito de cómo opera en un día cotidiano de trabajo, se destaca la articulación con actores locales:

Depende. Hay días que nos reunimos con alcaldes de distritos fronterizos que nos vienen a solicitar que intercedamos ante otros sectores por una serie de problemas que ellos tienen y buscamos soluciones y realizamos reuniones con diferentes ministerios para alcanzar una solución a determinados problemas. Entonces constantemente hay un movimiento; a las doce del día el Canciller va a recibir a un gobernador de frontera, entonces vamos a estar ahí, vamos a ver qué es lo que desea plantear, en qué lo podemos apoyar. (Director de Desarrollo Fronterizo)

Finalmente, sobre cómo se valora la condición periférica de esta región tacno-ariqueña para poder sortearla, se destaca:

La frontera con Chile tiene poca población, pero está muy articulada; tiene la carretera Panamericana, la cual se conecta con Chile y con el resto del Perú; no solo tiene conexión física, sino que tiene internet; hay distritos pequeños y muy poca dispersión.

En Tacna y Arica hay una interacción mutua, una interdependencia económica que produce una sinergia muy particular. (Director de Desarrollo Fronterizo)

5. Conclusiones

Para este trabajo se ha intentado comparar tanto los marcos institucionales como las percepciones y valoraciones de los actores posicionados en estos cargos gubernamentales peruanos y chilenos. De esta manera se ha cotejado, no exclusiva pero principalmente, a la Dirección de Fronteras y Límites en Chile con la Dirección de Integración Fronteriza en el Perú, encontrándose ciertas similitudes y diferencias.

Ambas son direcciones que se encargan de la gestión fronteriza en ambos países. Las dos ven a las zonas fronterizas como zonas poco desarrolladas, en donde deben ejecutarse, desde el centro, planes y políticas que fomenten su

desarrollo económico y social. Conceptos como áreas críticas, vulnerables y/o territorios en rezago son parte de la lógica que opera detrás de los discursos y programas de ambas direcciones.

La visión de desarrollo e integración de ambos órganos es bastante similar. Ambas entienden el desarrollo principalmente desde una arista económica y social, en tanto la integración se traduce principalmente en vías de cooperación para alcanzar objetivos prácticos de manera conjunta como por ejemplo la facilitación y agilización del diálogo entre funcionarios, así como hacer más eficientes el flujo de personas, bienes y mercancías entre ambas a la vez que se busca tener un mayor control de los mismos ya que se trata ante todo de un espacio regulatorio.

En cuanto a algunas diferencias, podemos señalar que mientras la peruana se circunscribe con diplomáticos de carrera, en Chile se trata de miembros escogidos mediante concurso público en la Alta Dirección Pública. La agencia chilena se encarga tanto del tema limítrofe como el fronterizo; la peruana se encarga exclusivamente del tema fronterizo. Además, mientras que la dirección peruana tiene un órgano explícito y específico para tratar el tema de la integración fronteriza, en el caso chileno no existe un órgano específico que aborde el desarrollo e integración. También es muy relevante en el caso de la agencia peruana, la tendencia hacia la descentralización de la política exterior peruana hacia las fronteras, un caso interesante en el manejo de las políticas exteriores de la región sudamericana. Del mismo modo, esto se refleja con las distinciones que se hacen de las distintas fronteras que debe gestionar el ministerio de Relaciones exteriores del vecino país.

6. Propuestas de política

Como se ha expuesto, la gestión fronteriza y sus desafíos, particularmente en la franja fronteriza tacno-ariqueña, rebasa la presencia y capacidad efectiva de los Estados y sus respectivas cancillerías. Las complejas interacciones y movimientos que se producen hacia un lado y otro de la frontera muchas veces escapan al radar de los gobiernos centrales de cada país. Los arreglos institucionales desplegados por las cancillerías de ambos países para la zona fronteriza, a través de sus respectivos comités de integración y frontera, aunque son innovadores en términos discursivos, deben profundizar los mecanismos concretos que incorporen las visiones locales de los múltiples actores involucrados en la gestión fronteriza. Estos arreglos finalmente devienen en dispositivos que, aunque han avanzado en efectividad, requieren mayor claridad respecto de lo que sucede de manera cotidiana entre los habitantes de Tacna y Arica.

Al respecto, en el caso chileno, aprovechando la coyuntura política en torno a la profundización del proceso de descentralización que se aproxima, a partir de la

elección de gobernador regional³ con nuevas atribuciones, es plausible discutir mejoras al rol de las regiones en materia de gestión transfronteriza.

En efecto, ley N° 19.175, sobre gobierno y administración regional en su art. 2, literales i), l) y, n) se refieren a actividades relacionadas con la acción exterior de la Región. En concreto, “la adecuada administración de los complejos fronterizos lleva implícita la facultad de llegar a acuerdos con servicios extranjeros, acuerdos que no necesariamente son simple aplicación de normas generales dictadas por Santiago, sino elaboración hecha a partir de las concretas condiciones empíricas del uso del complejo fronterizo” (Tapia, 2003, p. 37). Estas condiciones son las que creemos deben ser objeto de un diagnóstico compartido entre actores públicos de distintas escalas y reparticiones públicas.

En el ámbito de las atribuciones y funciones del gobierno regional en materia de cooperación internacional, resulta relevante revisar lo que se dispone con la intención de perfeccionar sus instancias. Al respecto, el art. 16, literal g) lo faculta para “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos en la legislación respectiva” (Tapia, 2003, p. 38).

Aparejado a lo anterior, celebrar tratados de ejecución regional desde las respectivas cancillerías normalmente dará lugar a actividades del gobierno regional que correspondería clasificar como transfronterizas. Al respecto se puede agregar que en el art. 18 se establecen las competencias del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial, señalando las funciones específicas sobre fomento de las actividades productivas que llevan a cabo los gobiernos regionales, particularmente los de las zonas extremas que forman parte de regiones fronterizas, como es el caso de Arica. Se trata de abordar los desafíos de las regiones chilenas con carácter de fronteras interiores críticas (Ovando y González, 2019), cuestión que demanda estar en cotidiano contacto con sus pares de las áreas transfronterizas (Tapia, 2003). Esta perspectiva transfronteriza de las fronteras interiores, es decir de zonas de escasa población y presencia del Estado, colisiona con una visión de sello geopolítico que se centra más en acercar estos territorios necesitados al centro político, prescindiendo del aporte a su desarrollo que implica fomentar los lazos entre ciudades fronterizas.

Con todo, estas iniciativas, en el actual contexto político chileno de profundización de la democracia⁴ y, particularmente, del fomento de la equidad territorial,

³ Previsiblemente para octubre de 2020.

⁴ A partir del 18 de octubre de 2019 surgen en el país una serie de manifestaciones sociales inéditas, que involucran un conjunto de reformas políticas, siendo la más re-

suponen aceptar un claro grado de autonomía relativa de los actores regionales para conducir sus relaciones con sus pares de otros países fronterizos, en las materias en que se les han dado facultades.

El aumento sistemático de iniciativas de la actividad transfronteriza del norte de Chile hacia el sur del Perú dificulta coordinar la acción de sus distintas instancias públicas y de la sociedad civil, entre estas y el poder central y en las actividades con homólogos vecinos. La respuesta es consolidar una administración especializada en relaciones internacionales y transfronterizas.

En suma, la complejidad de la gestión fronteriza que involucra a ambos países, requiere transitar hacia un enfoque basado en las localidades y la participación transversal de los actores locales, democratizando así la canalización que hace Cancillería respecto del diálogo entre actores locales y transfronterizos. Esto se podría resumir de manera concreta en los siguientes aspectos:

Para el caso peruano, si bien se observa un importante tránsito hacia una perspectiva de la integración y el desarrollo de sus fronteras, faltan —en el caso de su relación con el norte de Chile— mecanismos que consoliden la participación de la diversidad de actores presentes en la gestión fronteriza. En el caso chileno, además de la escasa y constreñida incorporación de los actores locales, la lógica geopolítica todavía se hace visible en algunas instancias. Lo que resulta evidente al estudiar los planes y programas de desarrollo para las zonas fronterizas, en donde son entendidas como áreas susceptibles a la vulnerabilidad y rezago, e incapaces de resolver su condición con su participación plena. Esto tiene su origen en el modelo centralizado-unitario del Estado chileno, por lo que es un aspecto complejo de viabilizar ya que se encuentra en el *ethos* de la república. Es posible que se pueda revertir esta lógica con la creación del nuevo cargo de gobernador regional y sus eventuales atribuciones en materia de gestión fronteriza. Estas nuevas atribuciones harían más eficientes las relaciones vecinales tacno-ariqueñas, permitiendo el sostenimiento de diálogo que combine políticas diseñadas *de arriba hacia abajo e incipientes de abajo hacia arriba*.

En ambos casos se trata de un desafío que puede y debe ser sorteado de manera conjunta. La condición fronteriza, nuevamente se transforma en una oportunidad de encuentro y consolidación de relaciones que permitan un desarrollo sostenido y sistemático, así como una integración que sea capaz de incorporar mecanismos de participación concretos a la pluralidad de actores que habitan estos espacios fronterizos.

levante la realización de un plebiscito que consulta sobre la redacción de una nueva constitución vía asamblea constituyente.

Referencias bibliográficas

- Agnew, J. y Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a08.pdf>
- Albujar, S. (2018). La cooperación transfronteriza sudamericana y las reglas aplicables a todos los gobiernos sub-nacionales. En N. Odonne y J.M. Ramos. (2018). *Integración y paradiplomacia transfronteriza: Experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia* (pp. 11-36). Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte/ Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- Cornago, N. (2016). Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera. En S. González Miranda, N. Cornago y C. Ovando. *Relaciones Transfronterizas y Paradiplomacia en América Latina. Aspectos Teóricos y Estudio de Caso* (pp. 17-46). Santiago de Chile: Editorial RIL.
- Dilla, H. (2018). Arica entre tres fronteras. *Estudios atacameños*, 57, 221-238. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432018005000301>
- Dilla, H. y Álvarez, C. (2018). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile - Tacna, Perú. *Estudios Fronterizos*, 19. doi: <http://doi.org/10.21670/ref.1809009>
- Durand, J. (2014). Coordinadas metodológicas. Dé cómo armar el rompecabezas. En C. Oehmichen Bazán. (Ed.), *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales* (pp. 261-284). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- García Espín, P. (2016). Etnografía y Ciencia Política: la excepcionalidad del caso español. *Política y Sociedad*, 54(1), 249-269. <https://doi.org/10.5209/POSO.48938>
- González, S. y Ovando, C. (2017). Sama y Camarones: Las fronteras que no fueron entre Perú y Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, 66, 61-82. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000100005>
- Graña, F. (2001). Cambio casera: comercio y relaciones fronterizas en el extremo norte de Chile. Actas del 4º Congreso Chileno de Antropología, Simposio Fronteras y Corredores. Recuperado de <http://www.academica.org/iv.congreso.chileno.de.antropologia/172>
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *EURE (Santiago)*, 30(89), 25-41.
- Jiménez, R., Bachmann, P.F. y Loza, N. (2019). Ferias informales y migración laboral comercial. Apuntes para el debate del corredor fronterizo peruano-chileno. [Informal fairs and commercial labor migration. Notes for the Chilean-Peruvian border corridor debate]. *Estudios Fronterizos*, 20. doi:<https://doi.org/10.21670/ref.191603>
- Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa y M. Keating. (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11-28). Madrid: Marcial Pons.
- Marcus, G.E. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 22) 111-127.

- Montsion, J.M. (2018). Ethnography and international relations: situating recent trends, debates and limitations from an interdisciplinary perspective. *The Journal of Chinese Sociology*, 5(1), 9. <https://doi.org/10.1186/s40711-018-0079-4>
- Neumann, I.B. (2010). Autobiography, ontology, autoethnology. *Review of International Studies*, 36. <https://doi.org/10.1017/S0260210510001191>
- Odonne, N. y Ramos, J.M. (2018). *Integración y paradiplomacia transfronteriza: Experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte y Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- 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 (IEI) de la Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Ovando, C. y González, S. (2019). Imaginarios geopolíticos en torno al desarrollo regional de Arica y Parinacota (1960-2014). *Interciencia*, 44(12), 668-675. Recuperado de https://www.interciencia.net/wp-content/uploads/2020/01/01_668_A_Ovando_v44n12.pdf
- Pajuelo, G. (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 magíster en gestión y políticas públicas). Escuela Universitaria de Administración y negocios de la Universidad de Tarapacá, Tarapacá, Chile.
- Ruiz, R. (2018). Zonas extremas continentales y política exterior: un escenario estratégico e impostergable para Chile. *Diplomacia*, 139, 44-51.
- Tapia, J. (2003). Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización. *Estudios Transfronterizos*, 1(1), 25-47.
- Tapia, M., Liberona, N. y 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. Recuperado de <http://scielo.conicyt.cl>
- Troncoso, V. (2017). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera Andina. *Revista Relaciones Internacionales. Estrategia y Seguridad*, 12(1), 103-130.
- Wacquant, L. (2005). *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política*. Barcelona: Gedisa.

Camino de integración: turismo Perú-Chile

Roger Valencia*

En lo que respecta al turismo, la última década ha sido para el Perú y Chile un periodo de bonanza y crecimiento. De este modo, la cifra de turistas chilenos que visitaron el Perú creció de 452.000 en 2008 a 1.159.188 en 2018. En el caso inverso, los números son también interesantes pero menores, así aumentó de 252.472 en 2008 a 403.605 turistas peruanos en 2016; aunque debe mencionarse que mostró un ligero descenso en 2017 y 2018.

En estos flujos debemos distinguir el turismo transfronterizo del turismo de larga distancia, pues ambos tienen motivaciones diferentes para el viajero. Así, la ciudad de Tacna, por su fuerte oferta de servicios y por sus precios más competitivos y de buena calidad, atrae al visitante extranjero que vive en las regiones fronterizas, quien puede ir a pasar una noche al otro lado casi sin pensarlo mucho, o reunir a los familiares en alguno de los afamados restaurantes tacneños.

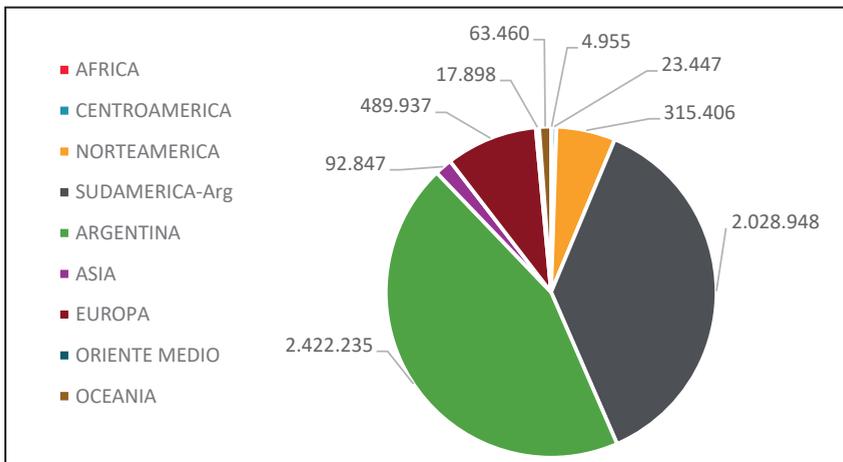
Por su parte, el turismo internacional a Chile está fuertemente orientado hacia el turista proveniente de países de Sudamérica. Así, en 2018, se registró un total de 5.722.928 visitantes al país del sur, de los cuales 4.451.183 procedían de la región, es decir, casi un 78% del total.

En el caso de los viajeros de larga distancia, se registran números bastante menores. De esta manera provienen de Europa 489.937, de Norteamérica 315.406 y del Asia asoman 92.847 viajeros.

* Licenciado en turismo por la Universidad San Antonio Abad del Cusco. Fue docente de la Escuela de Postgrado de Turismo de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) e investigador de la Universidad San Martín de Porres. Ejerció como Ministro de Comercio Exterior y Turismo (2018) y Ministro de Cultura del Perú (2018-2019).

 orcid.org/0000-0001-6159-9676.

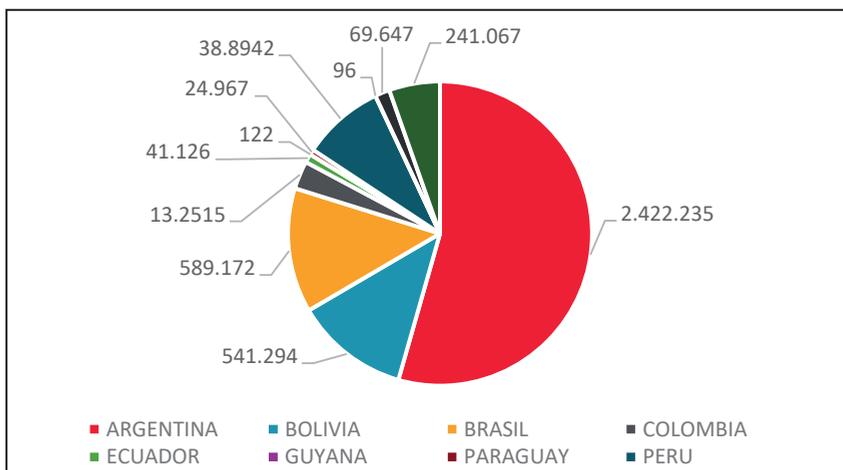
Gráfico N° 1
Turismo internacional Chile 2018



Fuente: Subsecretaría de Turismo de Chile (2019).
Elaboración propia.

Argentina es el principal mercado para la industria turística chilena. En 2018 sufrió una fuerte caída como consecuencia de la devaluación del peso argentino y de la inestabilidad política, así de 3.323.771 turistas en 2017 bajó a 2.422.235 en 2018, aun así, Argentina representó más de la mitad de todos los viajeros sudamericanos que visitan Chile; le siguen Brasil, Bolivia y Perú.

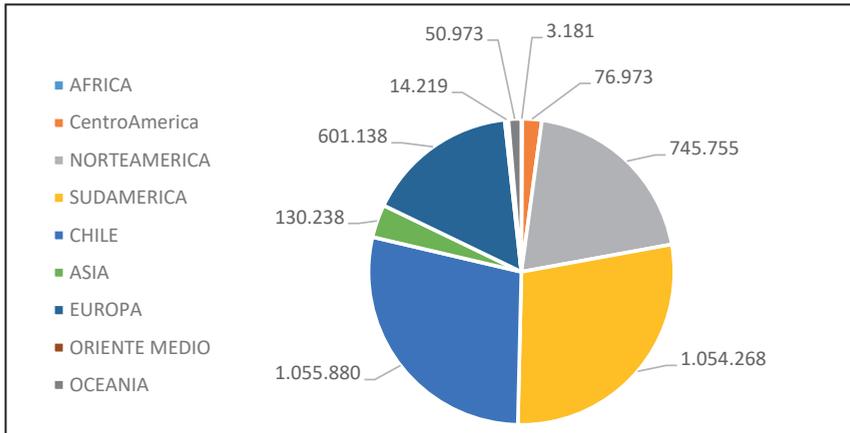
Gráfico N° 2
Turistas sudamericanos a Chile 2018



Fuente: Subsecretaría de Turismo de Chile (2019).
Elaboración propia.

En el Perú, el turista chileno representa casi el 25% de todos los visitantes. Este turismo tiene un fuerte componente de viajeros de larga distancia, siendo Norteamérica el origen de casi uno de cada cinco viajeros que visitan el Perú.

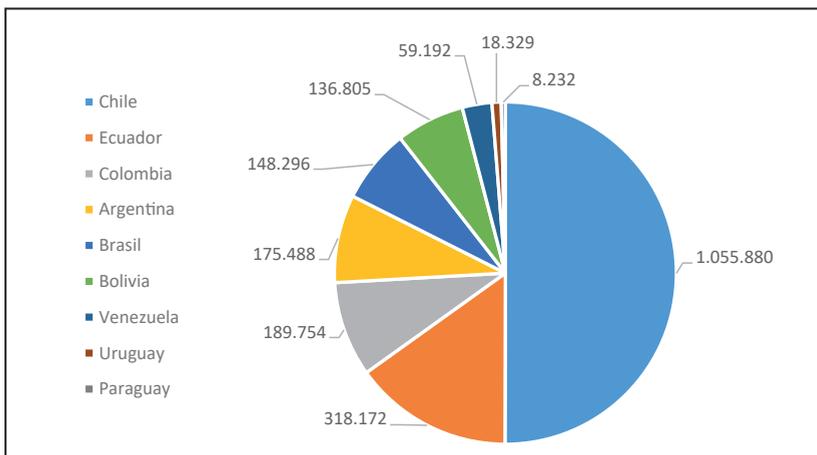
Gráfico N° 3
Turistas al Perú por origen 2018



Fuente Mincetur (2019).
Elaboración propia.

Los sudamericanos que visitan el Perú representan la mitad del turismo que se recibe en este país; Chile, Ecuador, Colombia, Argentina, Brasil, en ese orden, son los países más representados.

Gráfico N° 4
Turismo sudamericano al Perú 2018



Fuente Mincetur (2019).
Elaboración propia.

El turismo es reconocido por su capacidad de educar e integrar a los pueblos ya que propicia la interacción directa y, como sabemos, este es el mecanismo clave para reducir los conflictos (Pettigrew y Tropp, 2011).

Los visitantes chilenos en el Perú y los peruanos en Chile experimentan una mirada muy particular de la sociedad que los acoge; al estar fuera del hábitat diario, ven el entorno con interés y curiosidad. El viaje y la preparación del mismo predisponen la forma en que apreciamos o al menos anticipamos qué es lo que se hará. En otras palabras, contemplamos aquello a lo que nos vamos a enfrentar (Urry y Larsen, 2011).

Esta mirada está dirigida a las “singularidades” del paisaje rural y urbano que los separa de la experiencia diaria. El estar fuera del entorno habitual hace que aun los eventos más comunes sean vistos con otra luz; y es que visitar lugares turísticos implica diferentes formas de flexibilidad social.

El viajero se entretiene en esta contemplación que luego es capturada en fotografías, postales, películas, recuerdos y otros. Ello permite que la contemplación pueda ser reproducida o recapturada de manera continua.

La facilidad de hoy de fotografiar, filmar y de compartir en tiempo real el contenido del viaje, viene transformando la creación de la mirada del turista: la democratiza, pues cualquiera puede convertir en imagen fotográfica o fílmica su experiencia. Los turistas, seleccionan, borran y cuelgan fotografías, las comparten en las redes sociales, en los blogs o los correos electrónicos. Así, la experiencia del viajero es compartida algunas veces por cientos y hasta por miles de miembros de sus grupos, recomendando, previniendo y compartiendo las percepciones individuales del destino.

También influye en esta mirada el profesional del turismo. Así se diseñan las rutas turísticas, mostrando lo mejor, lo más auténtico. Esta muestra está por decirlo así “curada” para mostrar una visión o una forma de ver al destino.

Países como el Perú, por sus características de singularidad, son motivadores de viajes de larga distancia, son destinos para viajeros que buscan cultura, autenticidad y lo diferente. Así, la mayoría de los viajeros no transfronterizos al Perú planearon su viaje con bastante anticipación, saben a dónde quieren ir. El destino los llama; Machu Picchu, el lago Titicaca y la Amazonía son los más prominentes, también los destinos como Chicama para los surfistas y las playas del norte en el invierno austral.

Para la mayor parte de visitantes que van a Chile lo que los impulsa a viajar es el deseo de salir de su entorno diario. Chile para estos viajeros está cerca, es ac-

cesible y es diferente. Para la mayoría de estos turistas la motivación que tienen es salir de su cotidianidad. Así Santiago, las playas del extenso litoral, el turismo enológico y las actividades al aire libre, les dan esa oportunidad.

También hay motivadores de viaje en Chile que atraen al viajero de larga distancia, como son las islas de Pascua, el parque nacional del Paine, San Pedro de Atacama, con su variada oferta que incluye turismo astronómico o las múltiples estaciones de Ski en los Andes, aunque en la canasta de oferta turística todavía pesan poco comparativamente.

MacCannell afirma que todos los turistas revisten una búsqueda de la autenticidad y esta búsqueda es una versión moderna de la preocupación humana sobre lo sagrado. Esa búsqueda permite al viajero, abrirse a una nueva experiencia.

En el caso del Perú y Chile, podemos afirmar que el turismo contribuye grandemente a cambiar las percepciones de ambas poblaciones sobre el otro; así la mirada original presentada por Parodi (2010) como la autopercepción de los chilenos sobre sus vecinos del Perú y Bolivia —civilización/barbarie, desarrollo económico/subdesarrollo económico, orden político/caos político, proyecto nacional exitoso/proyectos nacionales fracasados, lo blanco-occidental/lo indio y lo indígena, homogeneidad racial/heterogeneidad racial— viene cambiando como consecuencia de que cada vez más chilenos conocen el Perú y se sorprenden de la conexión de este país con el Asia, valoran que el peruano sea un buen anfitrión y fundamentalmente —como sucede con cada viaje turístico— entiende que hay distintas formas de vivir, ni mejores ni peores que la propia, solo diferentes.

El peruano en Chile goza del orden en las ciudades, se sorprende de lo fría que es el agua en el mar, va a comer “peruano” en los muchos restaurantes santiaguinos y le encanta la costumbre de acompañar los alimentos con vino (a excepción de Valdivia que es un poco más como el Perú donde se toma cerveza).

Todo esto contribuye a la construcción de una cultura para la paz. El turismo cumple así un papel muy importante en el desarrollo de la confianza entre los pueblos.

Recomendaciones

Para que el turismo continúe creciendo y consolidando lo logrado proponemos algunas acciones:

- a. Acompañar a la industria turística chilena, promoviendo sus destinos; particularmente en momentos en que los problemas sociales impactan negativamente en este sector económico.

- b. Construir metas comunes para la industria turística y desarrollar productos en conjunto para ofrecerlos en los distintos mercados, particularmente los mercados distantes, como los asiáticos y otros potenciales. Por ejemplo, para los mercados que están muy poco desarrollados, como el caso del Brasil, la combinación de oferta Cusco y San Pedro de Atacama tienen grandes posibilidades (un vuelo de Sao Paulo a Cusco RT y un vuelo de Cusco a Calama RT dinamizarían fuertemente estos dos destinos).
- c. Promover el turismo juvenil y escolar en ambos destinos —pues es la edad para cambiar prejuicios y entender la diversidad— incluyendo en los programas de viajes de estudio escolar al otro país como destino, impulsándolos vía la tarjeta del viajero joven.
- d. Promover en las visitas de los destinos turísticos, los lugares de historia común de nuestros países. Por ejemplo, la visita a la tumba de don Diego de Almagro, descubridor y fundador de Chile, en Basílica Menor de la Merced en Cusco. Así los profesionales del turismo contribuyen a la generación de una mirada común.
- e. Promover la presencia de delegaciones artísticas en las principales celebraciones del otro país, especialmente en las ciudades intermedias para estimular el conocimiento mutuo, la promoción de las visitas y la relación más allá de las fronteras y del centralismo santiaguino o limeño.

Referencias bibliográficas

- MacCannell, D. (1999). *The tourist: a new theory of the leisure class*. Berkeley: University of California Press.
- Mincetur. (2019). Flujo de turistas internacionales e ingreso de divisas por turismo receptivo. Lima. Recuperado de <http://datosturismo.mincetur.gob.pe/appdatosTurismo/Content1.html>
- Parodi, D. (2010). Modernidad, nacionalismo e historia. En D. Parodi. (Ed.), *Lo que dicen de nosotros: la Guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos* (pp. 1-27). Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Pettigrew, T.F. y Tropp, L.R. (2011). *When groups meet: The dynamics of intergroup contact*. Nueva York: Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203826461>
- Subsecretaría de Turismo. (2019). *Turismo receptivo anual 2019*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.subturismo.gob.cl/turismo-receptivo/>
- Urry, J. y Larsen J. (2011). *The tourist gaze 3.0*. Londres: Sage Publications Ltd. <http://dx.doi.org/10.4135/9781446251904>

Cooperación Chile-Perú: catástrofes y ayuda humanitaria

Roberto Arancibia* y Jorge Montoya**

1. Introducción

Chile y el Perú comparten una ubicación que explica la cantidad de desastres naturales que han ocurrido en su historia. Los estudios geológicos y la particularidad de la geografía de ambos países auguran que estos se seguirán presentando en el tiempo. Los factores del cambio climático y la intervención del hombre en la naturaleza han incrementado los riesgos de ocurrencia. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU (2010) señala que para poder reducir de forma efectiva el riesgo de desastre, la gestión del riesgo como proceso político-social es fundamental ya que, mediante un conjunto de instrumentos, estrategias, políticas y mecanismos de intervención, se pueden enfrentar los distintos factores de riesgo. Dicha gestión tiene dos puntos de referencia temporal, los cuales tienen implicancias sociales, económicas y políticas totalmente distintas. La primera referencia es aquella que enfrenta a los factores de riesgo ya existentes, con ejemplos de sobra a lo largo de Chile y Perú. El segundo referente es el que habla del riesgo futuro, aquel que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos. Todo esto evidencia la existencia de dos tiempos para la gestión del riesgo: la gestión correctiva o compensatoria y la prospectiva.

La gestión correctiva o compensatoria tiene que ver con el enfrentamiento de las amenazas, mitigando las posibles pérdidas sociales a través de preparativos, atención, sistemas de alerta temprana, entre otros; y atenuando las pérdidas económicas con obras de mitigación, seguros, protección ambiental, sistemas de alerta temprana agrícolas, y gestión ambiental. En esta etapa, la atención de la emergencia, en la medida en que se gestione exitosamente el riesgo, puede convertirse en una oportunidad para el desarrollo, en un puente con el desarrollo sostenible.

* General de División (r) del Ejército de Chile. Doctor en Historia y magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Chile.

 orcid.org/0000-0003-4437-2108

** Almirante de la Marina de Guerra del Perú. Fue jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2007) y ostenta el grado académico de Maestro en Estrategia Marítima. Cuenta con una experiencia de cincuenta años en el sector de la Defensa y la Seguridad Nacional.

 orcid.org/0000-0003-0031-3843

La gestión prospectiva hace referencia a la gestión de riesgos futuros, los cuales buscan normar y/o controlar nuevos desarrollos mediante la planificación e inversión pública, específicamente con herramientas como el ordenamiento territorial, la planificación del desarrollo, la planificación sectorial y planificación financiera, las cuales se proyectan a futuro para evitar la creación o recreación de nuevos riesgos. Es en este punto donde se requiere de una voluntad política y de un alto grado de conciencia y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales. La participación es propiciada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) en el Marco de Acción de Hyogo (Naciones Unidas, 2005), actualizado por el Marco de Sendai de 2015 (Naciones Unidas, 2015), en el cual se subraya la importancia que cada Estado tiene en cuanto a “la responsabilidad de perseguir su propio desarrollo sostenible y de adoptar medidas eficaces para reducir los riesgos de desastre, en particular para la protección de la población que se halla en su territorio, la infraestructura y otros bienes nacionales contra el impacto de los desastres” (Naciones Unidas, 2005, p. 4). Específicamente, el Estado como ente planificador del territorio tiene atribuciones; en tal sentido, los planes de ordenamiento territorial constituyen una herramienta útil para definir el tratamiento idóneo de las áreas expuestas a amenazas, dado que la ubicación de estas es el factor clave que determina el nivel de riesgo asociado a un peligro dado.

Las políticas nacionales de Chile y Perú para la gestión de riesgos de desastres constituyen documentos bases del más alto nivel del Estado, que sirven para alinear a ambos países y a sus instituciones con la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres, preparada, aprobada y difundida por los países miembros de Naciones Unidas. En marzo de 2015, ambos países participaron en la ciudad de Sendai, Japón, en la Tercera Conferencia Mundial de Riesgo de Desastres que aprobó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual vino a dar continuidad, actualización y proyección al Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, teniendo como objetivo:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia. (Naciones Unidas, 2015, p. 12)

Dicho documento concluye en las siguientes 4 prioridades de acción:

- Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.
- Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (Naciones Unidas, 2015, p. 14)

Al igual que en el Marco de Acción de Hyogo, Sendai reforzó el sentido prioritario de la visibilización del riesgo, con una orientación hacia la reducción de este, donde la integración de capacidades militares y civiles (públicas y privadas), en todo el ciclo de manejo del riesgo, son necesarias para salvar las vidas de personas expuestas a los efectos de los desastres. Considerando que ambos países en el más alto nivel están comprometidos en avanzar en la gestión de desastres, es que en las relaciones en materias de seguridad y defensa el tema no ha estado ausente. Estas han tenido un significativo avance en los últimos años a través de los acuerdos alcanzados en los sucesivos gabinetes biministeriales y otras reuniones, entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países.

El Grupo de Diálogo Chile-Perú quiere hacer un aporte con una serie de ideas y proposiciones concretas para avanzar en la agenda que ambos países se han trazado. Así el presente documento pretende ahondar en las iniciativas que podrían llevarse a cabo en forma conjunta en materias de cooperación binacional en la gestión de desastres. Para lo anterior se recordará la cooperación que ha existido entre los dos países en este tema. Luego se establecerán en general los acuerdos a los que se ha llegado entre ambos países en esta materia para concluir con proposiciones de políticas que se podrían llevar adelante. Ambos países tienen mucho que aportar con sus particulares experiencias en estas materias. Asimismo, la posibilidad de enfrentar en conjunto las demandas que presenta el permanente riesgo de desastres es un desafío importante. De lograrse acuerdos y cooperación en este sentido, se lograría un mayor conocimiento mutuo, se aplicarían formas de proceder estandarizadas y por, sobre todo, se daría un gran paso en la confianza mutua. Trabajar para mitigar los desastres que producen la naturaleza y la acción del hombre en algunos casos es una trascendente causa que promete un futuro mejor en las relaciones entre Chile y el Perú.

2. Algunos antecedentes históricos de cooperación entre ambos países

La solidaridad en caso de catástrofes ha estado presente en forma permanente en las relaciones entre ambos países. Ejemplo de ello fue la importante ayuda entregada por Chile en el terremoto de Ancash de 1970 donde se enviaron seis hospitales rurales y ciento veinticinco viviendas. Más tarde en 2007, Chile cooperó codo a codo en mitigar los efectos del terremoto de Pisco enviando tres aviones C-130 con un gran número de toneladas de frazadas, carpas, medicamentos y mediaguas; además la Fuerza Aérea chilena desplegó un hospital de campaña en la zona. Luego con motivo de las inundaciones por el fenómeno del Niño (2016-2017) también se hizo presente con ayuda humanitaria. Asimismo,

durante el terremoto de Chile de 2010, el Perú entregó importantes donaciones, siendo portador de ellas el propio presidente peruano Alan García. Luego, también envió este país una importante delegación de brigadistas y un helicóptero en 2019 para combatir los incendios forestales en el norte chileno.

3. Iniciativas de gestión de riesgos en Chile y Perú

En Chile, el Ministerio del Interior, a través de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), organismo que posee representación en las quince regiones del país, es la autoridad civil a cargo de asistir en las catástrofes y desastres naturales. El ministerio tiene a su disposición la planificación —medios orgánicos y asignados— de los servicios de emergencia, que funcionan al mando de la mayor autoridad regional: la Intendencia; quien posee la responsabilidad de accionar inicialmente durante una catástrofe, a través de la filial de la ONEMI zonal. Sin embargo, es preciso destacar que si el evento es de mayores proporciones, la máxima autoridad de la nación, el presidente de la República, decreta un estado de excepción constitucional denominado de “catástrofe”, donde es designado el oficial de las fuerzas armadas de más alta graduación de la zona afectada, quien asume el control de los medios de las fuerzas armadas de emergencia, del orden, seguridad pública y de apoyo, e incluso la eventual ayuda extranjera para gestionar su uso dosificado y regulado.

En el Perú, la Defensa Civil se define como un conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar o causen los desastres o calamidades. A raíz de la gran catástrofe que ocurrió en 1970, que azotó principalmente las ciudades de Yungay y Ranrahirca, en el departamento de Ancash, se pensó en la necesidad de contar con una estructura básica que permitiera realizar acciones de prevención y atención en un desastre natural. En esa oportunidad fue la Fuerza Armada, en especial el Ejército, la que reaccionó prestando la ayuda inicial y permaneciendo largo tiempo ayudando en la recuperación de los lugares afectados.

De esa experiencia nació el Sistema de Defensa Civil, plataforma diseñada y organizada para proteger a la población y que ha tenido como concepto más importante el de “Defensa Civil tarea de todos”. En esta línea, el municipio es el núcleo básico y sus alcaldes son los jefes locales de defensa civil; así, respetando la organización política del país, se consolidaba este sistema. El concepto de primera respuesta en el lugar del desastre tiene que provenir de las mismas personas de la localidad afectada y luego, dependiendo de las vías de comunicación, se puede incrementar con brigadas provenientes de otros lugares u organizaciones.

Con el tiempo los sistemas han ido perfeccionándose hasta la actualidad, donde se cuenta con un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre (SI-

NAGERD), que según su propia ley (art. 1) tiene por finalidad “identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamiento de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres” (Congreso de la República del Perú, 2011) La función de rectoría del SINAGERD le corresponde a la presidencia del Consejo de Ministros; el sistema cuenta con un Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre que está presidido por el presidente de la república e integrado por 11 ministros. Cuenta también con un Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastre (CENEPRED), el cual es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal; en la actualidad está adscrito al Ministerio de Defensa. Se agrega el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el cual está adscrito al Ministerio de Defensa, que es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal. Además, el sistema considera la participación de otras organizaciones como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, organizaciones civiles, los bomberos, agrupaciones de rescatistas, gobiernos regionales y locales.

En los dos países se han desarrollado diferentes instancias académicas relacionadas con materias como la llamada Evaluación Rápida Post-desastre de la Seguridad Estructural de Edificaciones, con presencia de sus representantes. En el caso de Chile, aparte de los esfuerzos que hacen distintos actores de la sociedad civil organizada, hay iniciativas académicas en gestión de desastres en el seno de las Fuerzas Armadas. Estas son de alta valoración y reconocimiento y, por una parte, permiten adquirir competencias profesionales y, por otra, generar espacios de conocimiento, integración y confianza con la sociedad. En esta materia es posible destacar iniciativas del Estado Mayor Conjunto que, tras las diversas lecciones aprendidas, ha querido compartir las experiencias en la preparación de la respuesta a un evento catastrófico de origen natural, para lograr socorrer a la población en el mínimo de tiempo, y disminuir en la mayor medida posible la pérdida de vidas humanas; al respecto ha preparado seminarios de gestión de catástrofes en regiones, los que reúnen a las autoridades regionales, zonales civiles y de las fuerzas armadas de orden y seguridad. Ellos conocen así detalles de la planificación de emergencia regional de la defensa nacional, de la ONEMI regional y de diversos expertos que examinan el tipo de riesgos que la región puede enfrentar. Lo anterior refleja la importancia que tiene para la defensa nacional este tema.

Por su parte, la Academia de Guerra del Ejército, a partir de 2012, comenzó a impartir un Diplomado de Planificación y Gestión del Riesgo de Desastres, abierto a civiles y militares, el que, por el alto interés que convocó, tuvo que ampliar sus vacantes y realizarse dos veces al año, hasta 2015, oportunidad en la que se dio paso a la concreción del primer programa de magíster en dicha materia para el

periodo 2016-2017. Asimismo, a partir de 2012, la Escuela Militar integró a su licenciatura y dio inicio al primer curso electivo de Fuerzas Armadas y Ayuda Humanitaria, el cual también logró captar un alto interés que obligó a repetirlo y mantenerlo en los años siguientes, bajo el nombre de Colaboración Civil Militar en Desastres. Considerando la importancia de la materia, en 2016 incorporó sus contenidos a la estructura formal del currículo de la licenciatura, de manera obligatoria para los cadetes del segundo año de escuela. Por su parte, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, a partir de 2013 incorporó a sus diplomados contenidos relacionados con la gestión del riesgo de desastres, para luego, producto del interés del alumnado y la necesidad de fortalecer sus competencias, agregar a los programas de magíster un curso electivo sobre Manejo de Emergencias y Catástrofes. Durante 2016 y como una forma de sumar una nueva contribución del sector defensa a la educación en la gestión de riesgo de desastres, se da inicio al diplomado “La Seguridad y la Defensa en la gestión del riesgo de desastres”.

Las iniciativas académicas señaladas han contado, desde su gestación, con el patrocinio, certificación y apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Chile y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, organismos internacionales que han confiado, creído y estimulado para que las ideas se transformen en realidad. Lo anterior es un reflejo de la política de defensa declarada en el Libro de la Defensa de Chile de 2017. Ante importantes situaciones, las Fuerzas Armadas han cumplido un rol fundamental en diferentes fases de los desastres, entre ellos, el terremoto de Cobquecura acaecido el 27 de febrero de 2010, el gran incendio de Valparaíso de 2014, el aluvión de Copiapó de 2015, el terremoto de Coquimbo de 2016, además de otras emergencias, como las grandes sequías que ha estado afectando al país en los últimos años.

La Defensa Nacional de Chile ha experimentado un importante proceso de modernización, en materias relacionadas con desastres. Así esta continuará apoyando a la política exterior en el área de la cooperación internacional y en el compromiso de seguir contribuyendo en las obligaciones que demandan asistencia humanitaria. En 2011, el Ministerio de Defensa difundió el Manual de Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas, documento que incorpora la Cooperación Internacional y las Operaciones Nacionales de Ayuda Humanitaria. El Ejército chileno las interpreta como “acciones militares inmediatas destinadas a apoyar la rehabilitación y la reconstrucción, priorizando las condiciones básicas de la vida de las personas en zonas afectadas y reparación de daño estructural como consecuencia de desastres naturales (sic) o provocados por el hombre, que superan las capacidades de las autoridades encargadas dentro del territorio nacional” (Ejército de Chile, 2017).

La política de defensa chilena ha ido incluyendo entre sus áreas de misión, tareas en las cuales se debe interactuar con otras autoridades sectoriales responsables de la Gestión de Riesgos de Desastres, entre ellas, el apoyo con Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales del Ejército (BRIFES) y Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales de la Armada (BRIFAR) al Ministerio de Agricultura, a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), como el despliegue de medios materiales y humanos en apoyo al Ministerio de Salud, ante crisis sanitarias y también en el apoyo a autoridades comunales en procesos de reconstrucción y ayuda a la población en zonas aisladas o extremas post desastres.

Respecto al cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales, se ha declarado nuevamente que la política de defensa trabaja en forma estrecha en beneficio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para la proyección país y, en ese sentido, las instituciones de las Fuerzas Armadas aportan con sus capacidades en una serie de actividades. En algunos casos van en beneficio de la comunidad científica internacional y, en otros, con insumos que aportan al Desarrollo Sostenible y al estudio de los fenómenos asociados al cambio climático, entre los que se destacan la Patrulla de Auxilio y Rescate Antártico Combinada (PARACACH), la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC)⁴⁸ y el SSOT⁴⁹ (Sistema Satelital de Observación Terrestre).

En relación con la asistencia internacional en desastres, los Libros de Defensa de ambos países hacen mención de que los medios de la defensa se emplearán en situaciones de catástrofes en otros países por mandato de la ONU. Para ello existe una Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) la que actúa ante una petición internacional. Ante un llamado de esta organización serán las autoridades nacionales pertinentes las que resolverán en cada caso, siguiendo además las Directrices de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (IDLR). Estas organizaciones son los pilares en los que se basa la comunidad internacional para la solicitud y ejecución de asistencia internacional humanitaria en forma más eficiente. En cuanto a estas actividades, Chile ha efectuado con Argentina el Ejercicio Solidaridad y mantiene además una Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC) así como una Patrulla de Auxilio y Rescate Antártica Combinada Argentino-Chilena (PARACACH); mientras que, con el Perú, ha realizado los ejercicios “Concordia”, en la zona de frontera Tacna-Arica, para afrontar terremotos y tsunamis. El tema de la cooperación internacional en desastres ha pasado a ser fundamental en las agendas de los diferentes organismos intergubernamentales en la región y han sido un aporte al fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, al desarrollo de capacidades de las instituciones de la defensa en tiempo de paz, como al robustecimiento de los Sistemas Nacionales de Protección Civil y el mejoramiento de las coordinaciones. Otra forma en que se han declarado las capacidades de la Defensa Nacional en materias relacionadas con la cooperación internacional en

desastres es con el aporte del SHOA que, a través del Sistema Nacional de Alarma de Maremotos (SNAM), integra la red del Sistema de Alerta Temprana (SAT).

En el nivel de las FFAA, Chile cuenta con un departamento de Conducción Militar en Desastres. Tiene por misión asesorar al jefe del Estado Mayor Conjunto y por su intermedio al ministro de Defensa Nacional, en aquellas materias y actividades que le competen a las FFAA. en el ámbito de las emergencias y catástrofes, desarrollando las siguientes tareas principales: a) participación de las FFAA. como integrantes del Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil, para la coordinación del empleo de los recursos y capacidades institucionales en la gestión de emergencias y desastres; b) integración a la Plataforma Nacional conducida por la ONEMI y fomento de las relaciones interagenciales con entidades humanitarias y de la sociedad civil, de índole pública o privada, con organizaciones no gubernamentales y con organismos internacionales relacionados con la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo; c) seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Chile en el ámbito de la defensa nacional, en cuanto a la gestión del riesgo de desastres, asistencia humanitaria y cooperación internacional ante catástrofes originadas por la naturaleza y/o derivadas de la acción del hombre; y d) desarrollo y proposición de la doctrina sobre reducción del riesgo de desastres y ayuda humanitaria, para su conocimiento y aplicación por parte de las instituciones de la defensa nacional.

4. Conclusiones

Conociendo los sistemas e iniciativas existentes en cada país, la cooperación entre Chile y Perú para afrontar catástrofes naturales se hace más fácil. Hasta la fecha existe un Memorándum de Entendimiento firmado el 23 de agosto de 2002, en el que se creó el Sistema de Apoyo Mutuo en caso de Desastre y se dispone la creación de un comité integrado por representantes de los Comandos Conjuntos para llevar a cabo el proyecto. A este se agregan las declaraciones de intenciones de los últimos gabinetes binacionales y acuerdos a nivel de los estados mayores conjuntos de las fuerzas armadas de ambos países.

La existencia de compromisos, políticas y organizaciones tanto a nivel internacional como nacional y de las fuerzas armadas para la gestión de riesgos de desastres facilita el entendimiento ya que puede hablarse de un lenguaje común.

El rol de las instituciones de la defensa de ambos países es bastante similar, lo que queda reflejado en los Libros de Defensa respectivos y a su vez facilitan el entendimiento.

Además, la existencia de un espíritu de solidaridad ante las innumerables catástrofes que han afectado a los dos países entrega un ambiente muy propicio para esta cooperación binacional

Finalmente, se considera que lo que falta es establecer protocolos a ser aplicados en cada una de las posibles situaciones de apoyo.

5. Propuestas de política

- a) Transformar la declaración de intenciones firmada por ambos gobiernos en acuerdos concretos y específicos, sobre la base de algunas de las proposiciones que se exponen.
- b) Mantener las instancias de diálogo al más alto nivel entre ambos países, dando el sustento político necesario a las que se realizan en el nivel de las Fuerzas Armadas.
- c) Incrementar la relación entre los organismos de entrenamiento de ambos países tanto a nivel nacional como con los centros de simulación de las fuerzas armadas de los dos países. Con iniciativas como:
 - Intercambio de instructores por uno o dos meses.
 - Mantener el oportuno envío de la oferta académica entre ambos centros y las vacantes otorgadas a cada país.
 - Aumentar el número de instructores invitados de ambos países a los cursos que realizan los centros de entrenamiento o académicos, considerando las previsiones presupuestarias para ello.
 - Realización de seminarios conjuntos sobre experiencias aprendidas en la capacitación para la gestión de riesgos de catástrofes y ayuda humanitaria.
- d) La realización de estudios por parte de los Estados Mayores respectivos de la factibilidad de una iniciativa conjunta similar al ejercicio materializado en el marco de los 200 años del Cruce de los Andes con Argentina, asociándolo a algún hito binacional. El ejercicio en mención fue denominado Libertador en sus fases I y II. La fase I se materializó en Chile y consistió en ejecutar un ejercicio en dependencias del Centro de Entrenamiento de la Academia de Guerra de Chile. Este correspondía a una situación de emergencia nacional por una catástrofe de origen natural, que significó el despliegue de un Cuartel General de Emergencia (CGE) (tripulado por alumnos del II CREM de la ACAGUE) al cual se integró una Unidad Ejecutora del Apoyo (UNEJAP) argentina (tripulada por alumnos de la Escuela Superior de Guerra Argentina). En su fase II, se replicó la misma idea, integrando una UNEJAP chilena a un CGE argentino. Lo anterior significó la comisión de servicio hacia el país anfitrión de la fase de 2 profesores y 8 alumnos y se integraron a un ejercicio con la participación de otros profesores y alumnos del país anfitrión.
- e) Realizar seminarios conjuntos en Chile y Perú en las academias de guerra institucionales o centros de estudios de la defensa para formar conciencia de la importancia que tiene trabajar en conjunto el desafío de enfrentar la gestión de riesgos en catástrofes y la ayuda sanitaria.
- f) Para las iniciativas anteriores, buscar financiamiento internacional especialmente de las Naciones Unidas.

- g) Generar, en los diferentes niveles, un mecanismo de intercambio de información permanente que permita conocer de hechos, experiencias y lecciones aprendidas en la gestión de riesgos de catástrofes y ayuda humanitaria. Dichos mecanismos requerirían de un sistema de control que permitan que los canales de información se mantengan activos y actualizados.
- h) Desarrollar ejercicios prácticos de gestión de riesgos y ayuda humanitaria en los centros de simulación que poseen las Fuerzas Armadas de los dos países, buscando referentes internacionales al respecto. Una buena referencia es el ejercicio Concordia-Ejército 2018, el que se materializó en Chile, y en el cual se entrenó la incorporación de una Unidad Ejecutora de Apoyo (UNEJAP) peruana, a un Cuartel General de Emergencia chileno que se encontraba enfrentando una operación producto de una catástrofe de origen natural. En este ejercicio participó personal de una brigada chilena y 10 oficiales del Ejército del Perú.
- i) En 2017, en el marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), se evaluó un protocolo propuesto por el Ejército de Brasil, para la coordinación entre ejércitos en situaciones de emergencia y/o catástrofes de origen natural. Dicha evaluación fue dirigida y ejecutada en forma combinada por el Ejército de Chile y Ejército el argentino, utilizando sistemas computacionales tanto argentinos como chilenos. Este modelo podría ser replicado para crear un protocolo que puede ser validado por la CEA.
A nivel Conjunto-Combinado, estudiar la posibilidad de replicar el ejercicio en gabinete Solidaridad 2018, en el que se recreó una situación de catástrofe de origen natural en la región del Bío-Bío, por lo que se activó un Cuartel General de Emergencia (CGE) al que se le incorporaron medios argentinos en el marco de una Unidad Ejecutora de Apoyo (UNEJAP), coordinado por las correspondientes Oficinas Coordinadoras del Apoyo (ORCAP), para luego avanzar a un ejercicio similar, pero con tropas.
- j) Desarrollar un mecanismo de información conjunto de ambos países, para informar el desarrollo de todas estas iniciativas.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República del Perú. (19 de febrero de 2011). Ley N° 29664 – Ley que crea el sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-gestion-del-riesgo-de-de-ley-n-29664-605077-1/>
- Ejército de Chile. (2017). *AZIMUT 2026. Estrategia de Desarrollo del Ejército de Chile Plan de Desarrollo Estratégico del Ejército al año 2026*. Santiago de Chile: Estado Mayor General del Ejército de Chile.
- Naciones Unidas. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Recuperado de <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Esta publicación es un esfuerzo del Grupo Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile por profundizar en distintos temas claves de la relación entre ambos países, con una mirada de futuro y con el objetivo de aportar al conocimiento de los tomadores de decisión y los formadores de opinión. En tal sentido, este libro aborda los nuevos desafíos regionales y las convergencias entre Chile y el Perú, desde la Alianza del Pacífico y el TPP 11; el rol de la educación en la dinámica de integración entre ambos países; la necesidad de una interconexión verde entre Chile y el Perú, en particular mediante el uso de energías renovables; la seguridad social de los inmigrantes de ambos países; una evaluación del acuerdo comercial entre el Perú y Chile a diez años de su vigencia; la gestión fronteriza entre Arica y Tacna; las posibilidades de integración y cooperación en el ámbito del turismo; las oportunidades de cooperación en el ámbito de la seguridad, así como en el campo de las operaciones de paz y el accionar conjunto frente a los desastres naturales.