

Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana

PAZ MILET Y FABIÁN NOVAK (EDITORES)



Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana

ISBN: 978-956-7684-39-7

Primera edición: diciembre de 2022

© de los textos: Paula Solar, Ramiro Escobar,
Pedro Gamio, Andrés Rebolledo, Edgardo Riveros Marín,
Luis García-Corrochano, Jaime García Díaz, Jaime Abedrapo Rojas,
Ricardo Jiménez Palacios, Cristian Ovando Santana,
Paz Milet, Fabián Novak.

© de esta edición: Grupo generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile,
Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (IEI), Instituto
de Estudios Internacionales de la Universidad Católica del Perú (IDEI),
Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Editado por Paz Milet y Fabián Novak.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por
cualquier medio siempre y cuando se consigne la fuente.

Esta publicación de la Konrad Adenauer Stiftung e.V tiene por objetivo único
el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos
de publicidad electoral durante campañas electorales.

Edición y diseño: Tipográfica (www.tipografica.io)

Impresión: Andros Impresores (www.andros.cl)

Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana

Paz Milet y Fabián Novak (editores)

Contenido

- 7 **Introducción**
- 9 **Cuando el mar, los montes
y las ciudades se calientan.
Sobre cómo Perú y Chile
enfrentan el cambio climático**
Paula Solar y Ramiro Escobar
- 29 **Energía solar: oportunidad
para la integración energética
entre Chile y Perú**
Pedro Gamio y Andrés Rebolledo
- 43 **Gestión bilateral y multilateral
frente a la pandemia**
Luis García-Corrochano y Edgardo Riveros Marín
- 61 **Radiografía del narcotráfico.
Un flagelo que avanza**
Jaime García Díaz y Jaime Abedrapo Rojas
- 83 **La frontera chileno-peruana de cara al futuro.
Desafíos desde la integración social
y político-gubernamental**
Ricardo Jiménez Palacios y Cristian Ovando Santana
- 103 **La Alianza del Pacífico frente a los nuevos
desafíos y escenarios regionales**
Paz Milet y Fabián Novak
- 117 **Instituciones que participaron
de esta publicación**

Introducción

El libro *Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana* es un esfuerzo del proyecto Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile para comprender y analizar los nuevos temas de la relación bilateral, en el marco de nuevas condiciones regionales e internacionales. La pandemia, como crisis de carácter multidimensional, afecta a los más diversos sectores de la sociedad y da un espacio para plantearse preguntas como: ¿cuáles son los principales desafíos que se enfrentarán en los próximos años?, ¿qué áreas pueden priorizarse para dinamizar nuestras economías?, ¿en qué espacios pueden colaborar Chile y Perú para alcanzar los objetivos planteados en sus políticas públicas?

Con el objetivo de responder a estas preguntas es que hemos convocado a un grupo diverso de académicas y académicos chilenos y peruanos que escribieron en pareja los textos que se entregan en esta publicación, y que esperamos que sea la base para generar un diálogo sobre los nuevos desafíos que enfrentan ambos países.

Agradecemos a la Fundación Konrad Adenauer, con sus oficinas de Chile y Perú, por el apoyo permanente a esta iniciativa.

Paz Milet y Fabián Novak

Cuando el mar, los montes y las ciudades se calientan. Sobre cómo Perú y Chile enfrentan el cambio climático

Paula Solar

¶ Doctora en Farmacología.
Directora de Investigación y Posgrado
de la Universidad SEK.

Ramiro Escobar

¶ Licenciado en Comunicación y Magíster
en Estudios Culturales. Especialista en temas
medioambientales.

Introducción

Si se mira el mapa de Sudamérica con cierto detenimiento, algo que resulta evidente es que Chile y Perú comparten dos ecosistemas relevantes: el Océano Pacífico y la Cordillera de los Andes. Y también algunos páramos de altura y zonas desérticas. Todo lo cual hace que exista entre ambos países un inevitable desafío común frente a la impronta, cada vez más intensa, de los cambios climáticos provocados por el calentamiento anormal de la Tierra. Estos han sido activados por la creciente actividad humana en todo el planeta, aunque sus consecuencias son distintas en cada territorio.

El derretimiento glaciar, el aumento de la temperatura del mar, la irrupción de heladas en las partes altoandinas fuera de tiempo son eventos naturales que afectan a los ecosistemas peruanos y chilenos y, a la vez, la calidad de vida de sus habitantes. Como veremos en los siguientes apartados, la cooperación en este terreno ya se está produciendo, pero hace falta fortalecerla en la medida que el tiempo corre en contra de la estabilidad del clima e incluso de la biósfera. No hay forma de afianzar los vínculos bilaterales si no se toma en cuenta la crisis climática.

Un panorama preocupante

De acuerdo con las investigaciones científicas más recientes, el cambio climático se expresa en modificaciones de los patrones meteorológicos de la Tierra, que se originan porque el efecto invernadero habitual del planeta, que hace que la temperatura media global sea de 14 grados centígrados, se agudice. Esto ocurre desde el siglo XVIII, en coincidencia con la Revolución Industrial, y se vuelve más intenso y más visible a partir del siglo XX (NASA/JPL-Caltech, 2021). La población humana ha tenido un papel relevante en este proceso, al punto de que algunos estudiosos de las ciencias climáticas, y de otros campos, han denominado a esta época el *Antropoceno*.

El término fue acuñado por el biólogo norteamericano Eugene F. Stoermer, y popularizado por el Premio Nobel de Química neerlandés Paul Crutzen, a partir de la década del 2000. Este término describe el momento en que las diversas actividades de nuestra especie comienzan a provocar cambios biológicos y geofísicos a escala global (Issberner y Léna, 2018). A diferencia de lo que ocurría en el Holoceno, el período que comienza luego de la última

gran glaciación y en el que aparece el *Homo sapiens*, solo que entonces no tenía tanta influencia en la biósfera como ocurre en la actualidad. Tanto en Perú como en Chile, el Antropoceno ya se comienza a percibir.

El efecto invernadero es producto de la acumulación de gases, precisamente denominados gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono (CO₂), que proviene en su mayoría de los combustibles fósiles; el óxido nitroso (N₂O), que se encuentra en los fertilizantes; el metano (CH₄), que es producido por la descomposición de la materia orgánica en vertederos, o por la defecación de algunos animales, como el ganado vacuno; o los clorofluorocarbonos, entre cuyas fuentes se encuentran los aerosoles. Todos estos gases de efecto invernadero tienen la cualidad de atrapar el calor del sol y mantenerlo en la atmósfera, de modo que la temperatura media del planeta haga posible la vida tal como la conocemos. Sin embargo, la inmensa población humana y sus actividades generan lo que hoy se llama el calentamiento global, en la medida que atrapan en exceso el calor solar en la superficie del planeta. Tal calentamiento se acumula en diversas regiones de manera dispar y produce alteraciones en el clima, que van desde lluvias más frecuentes e intensas hasta inundaciones inusuales y olas de calor (como la que tuvo lugar en julio del 2021 en Canadá, donde los termómetros llegaron casi a los 50 grados Celsius, pasando por sequías e incendios forestales). A ello se suma el deshielo de numerosos glaciares, a lo largo de los cinco continentes, lo que podría acabar con las históricas e indispensables reservas de agua dulce del planeta.

Se ha calculado que los humanos hemos aumentado la concentración de dióxido de carbono en más de un tercio desde la era preindustrial, lo que corresponde a un aumento aproximado de 1,1 °C (WWF, 2019). Este cambio en condiciones naturales habría demorado miles de años, por lo que su aceleración ha hecho que numerosos seres vivos, entre ellos el hombre, no tengan poder de adaptación. Por eso, la lucha para neutralizar en lo posible el cambio climático es un desafío no solo para la especie humana, sino también, para toda la flora y fauna marina y terrestre que actualmente existe. Si no se hace, la biodiversidad continuará disminuyendo, al mismo tiempo que actividades habituales como la agricultura y la ganadería, con lo que se haría más difícil el acceso a la alimentación. O incluso al abastecimiento de agua y la posibilidad de respirar un aire más sano. La catástrofe humanitaria entonces podría no tener precedentes.

A la vez, se ha estimado que en el periodo 1998-2017 murieron 1,3 millones de personas a causa de desastres vinculados con el cambio climático. Otros 4,4 millones resultaron heridas en ese mismo lapso por la misma causa, especialmente en los países más pobres. En el 2017, 18,8 millones de personas

debieron dejar sus lugares de residencia habitual también por estos eventos extremos, lo que significa, casi el doble del número de personas desplazadas debido a conflictos armados. Fueron 135 los países afectados. Las proyecciones son aun peores. Según el Banco Mundial, un aumento de dos grados de la temperatura global podría provocar que entre 100 y 400 millones de personas caigan en la inseguridad alimentaria. Esto se debería a que, como consecuencia de la alteración del sistema climático terrestre, habría una disminución del 30% en el rendimiento mundial de los cultivos. Entre mil y dos mil millones de personas no tendrían acceso a agua suficiente para la vida, y se espera que entre el 2030 y el 2050 mueran 250 mil personas más a causa de la desnutrición, la malaria y el estrés causados por la escasez de agua. También se produciría un desplazamiento de 140 millones de personas desde el hemisferio sur hacia otras partes del mundo para el 2050, y la mayoría provendría de la población más pobre. Si el aumento de la temperatura global aumenta hasta dos grados centígrados en los próximos años (podría ocurrir antes de que finalice el siglo XXI), se podrían experimentar pérdidas económicas gigantescas. El 13% del producto interno mundial bruto se contraerá y las pérdidas en daños serían de 69 billones de dólares (OPS, 2020).

De otro lado, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su siglas en inglés), que tiene por objetivo llevar a cabo evaluaciones integrales sobre la data científica relacionada al cambio climático, ha dado más cifras que llaman a la preocupación. Aunque actualmente se encuentra realizando el sexto reporte de síntesis, que sería liberado en septiembre del 2022, en agosto del 2021 difundieron un comunicado de prensa que lanza cifras desalentadoras y alarmantes sobre el clima del planeta (IPCC, 2021b).

En este comunicado, el IPCC informa que el cambio climático no solo es generalizado, sino que además se está intensificando rápidamente en todo el mundo. De acuerdo con el mismo documento, ya no puede revertirse, pero sí limitarse. Y la única forma que tenemos de limitarlo es disminuyendo drásticamente las emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero de manera sostenida. El Grupo I de este organismo, encargado de redactar el *Informe Cambio Climático 2021: Bases físicas*, relata en sus casi cuatro mil páginas que, con el mejor de los esfuerzos, lograremos estabilizar las temperaturas a nivel global en un lapso de veinte a treinta años. La decisión, a nivel de Estados y de la comunidad global, debe ser rápida y tajante. No hay tiempo que perder y hay algunos datos que exigen tal rapidez. Uno de ellos: en el año 2015 se puso como límite una subida de 1,5 grados de la temperatura global antes del 2100, a fin de mantener los efectos del cambio climático en niveles asumibles; sin embargo, la actual evidencia científica

muestra que, de seguir como vamos, los 1,5 °C se alcanzarán o superarán en los próximos veinte años, es decir, hacia el año 2040, algo que resulta alarmante.

Riesgos y emisiones comunes y diferenciados

El dióxido de carbono es el principal gas de efecto invernadero y, por eso, ha sido el foco de las investigaciones a nivel mundial y de las políticas públicas que buscan limitar el efecto del fenómeno del calentamiento global, que es el que desata el cambio climático. En 2016 se había cuantificado que Chile emite el 0,25% de los gases de efecto invernadero a nivel mundial. Tiene, además, una emisión per cápita de dióxido de carbono levemente superior al promedio mundial, y cercano a la mitad del promedio OCDE (Gobierno de Chile, 2020). Para entender un poco más estas cifras, hay que tener en cuenta que los niveles de emisión de dióxido de carbono per cápita han sido relacionados a los ingresos de la población. Según el Plan Andino de Salud y Cambio Climático 2020-2025, el 50% más pobre de la población mundial (3.500 millones de personas) emite el 10% del dióxido de carbono a nivel mundial, mientras que el 10% más rico es responsable de casi el 50% de las emisiones. En promedio, una persona que pertenece al 1% más rico de la población mundial emite 175 veces más dióxido de carbono que una persona que pertenece al 10% más pobre.

El principal emisor de gases de efecto invernadero en Chile es la industria energética, ligada al consumo de combustibles fósiles. Esta industria es responsable del 78% de las emisiones de dióxido de carbono de Chile al 2016. Esto se debe mayoritariamente al uso del carbón mineral para generar electricidad y al combustible fósil que se utiliza en el transporte terrestre. Las emisiones de gases de efecto invernadero se han incrementado en un 20% desde el año 2017, lo que revela que las medidas de mitigación no han estado funcionando adecuadamente.

En el caso del Perú, de acuerdo al Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2016, en ese año se emitieron 205.294 millones de toneladas de gases de efecto invernadero, lo que equivale a menos del 1% de las emisiones globales en ese período. A diferencia de Chile, la mayor fuente de emisión en este país es el sector denominado «Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo», que representa el 65,7% de todas las emisiones netas. Esto se debe, en gran medida, a la deforestación, que según el Ministerio de Ambiente en el año 2019 habría alcanzado a 147.000 hectáreas de bosques. La principal causa de este proceso que afecta a diversos ecosistemas, especialmente el amazónico, es la agricultura migratoria, que busca tierras de cultivo a costa

de tumar árboles. Desde el 2001, siempre según el Ministerio de Ambiente, se habrían perdido 2,3 millones de hectáreas de bosques, una superficie equivalente a El Salvador (Agencia EFE, 2020). Además de la agricultura migratoria, la tala ilegal, el narcotráfico, así como la minería ilegal tendrían una alta incidencia en los perniciosos cambios de uso de suelo. En segundo lugar, con solo 28,3% de las emisiones netas de los gases de efecto invernadero estaría el sector de la energía, en el que destaca el sector del transporte, gran productor de dióxido de carbono (Ministerio del Ambiente, 2016). En Lima, el parque automotor ha crecido a pasos agigantados y eso estaría alimentando el uso de combustible fósil.

¿Todo esta actividad industrial y humana haría que en Perú y Chile tengan frentes comunes para enfrentar juntos el cambio climático? Actualmente ya se observan cambios importantes en los sistemas climáticos de ambos países. La evidencia indica que al menos un 25% de la sequía que afecta a Chile desde el año 2009 se explica por los efectos que causa este fenómeno global (Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2, 2015), y ya se están observando otros eventos relacionados con el aumento de la temperatura, como aluviones, inundaciones, marejadas e intensificación de los incendios forestales. Este último problema se repite alrededor del mundo. Se ha observado que el 77% de los países han tenido un aumento de incendios forestales en los períodos 2001-2014 y 2015-2018, de acuerdo al Plan Andino de Salud y Cambio Climático. Otro frente complicado en Chile es el derretimiento glaciar, que va a afectar tanto a las montañas de la Cordillera de los Andes como al territorio austral del país. Según el libro *Hielo en peligro: glaciares y cuencas andinas*, de Mark Turrel, el cambio climático habría hecho que algunos glaciares chilenos pierdan hasta el 60% de su masa (Santos, 2019).

En el caso del Perú, los frentes abiertos por el cambio climático son varios. Uno de ellos es precisamente el derretimiento glaciar. De acuerdo con una información proporcionada en julio del 2020 por la Autoridad Nacional del Agua, en los últimos cincuenta años el país habría perdido el 51% de su superficie glaciar, asentada en 18 cordilleras nevadas. En la Cordillera Blanca (norte andino del país), considerada la cadena nevada situada en una zona tropical más alta del mundo, el retroceso promedio anual es de 19 metros. Estas son las señales más notorias del aumento de la temperatura global en esta nación andina y podrían comprometer severamente el abastecimiento de agua en un futuro no tan lejano (Autoridad Nacional del Agua, 2020). De otro lado, en las zonas altoandinas las heladas (descenso de la temperatura ambiente a un nivel inferior al punto de congelación del agua, lo que ocasiona la aparición de capas de hielo) se han tornado impredecibles y ya no irrumpen solo en los meses de junio y julio, como era habitual. Tal variación

viene afectando a algunos cultivos, entre ellos el de la papa, un tubérculo originario de Los Andes y muy valorado en el Perú. Un reportaje publicado en agosto del 2019, en el diario *El País* de España, revela cómo se ha dado este proceso, que incluso ocasionó una hambruna en el departamento de Huancaavelica (sur andino) en el año 2007 (Escobar, 2019). En esta zona, la temperatura aumentó desde 1976 a razón de 0,12 grados por década. También han habido sequías e incendios forestales. Y por añadidura se trata de uno de los países más afectados por el fenómeno El Niño, que causa grandes inundaciones sobre todo en la costa norte del país. Si se comprueba la hipótesis de que este fenómeno se agudiza o se hace más frecuente debido al cambio climático, los riesgos aumentan (BBC Mundo, 2015).

El cambio climático afecta y seguirá afectando de forma diferente a Chile y Perú. Según los datos publicados en el atlas interactivo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021a) se sabe que aumentarán —con un alto grado de confianza— el promedio de las temperaturas, el calor extremo, el nivel relativo del mar, las inundaciones y la erosión costeras, las olas de calor marinas y la acidificación del mar. Asimismo, en gran parte de Chile y el sur de Perú se observará un clima propicio para que estallen incendios (*figura 1*).

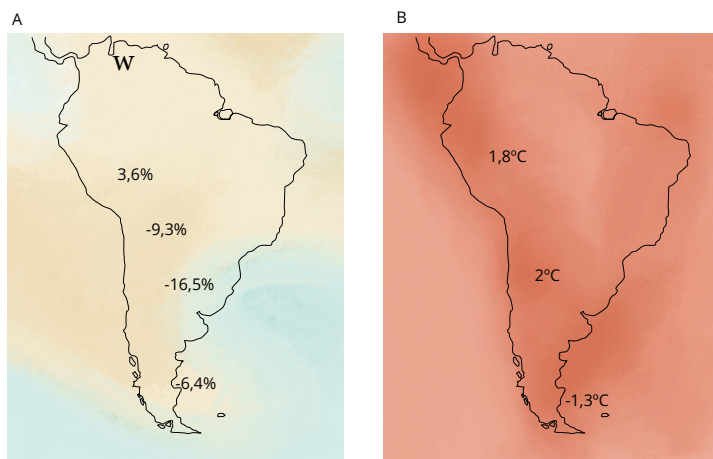


Figura 1. Efectos del cambio climático en el promedio anual de precipitaciones con un aumento de la temperatura promedio a nivel mundial de 1,5 grados. A) Corresponde al promedio de precipitaciones, mientras que el color amarillo representa disminución y el verde, aumento. La intensidad de los colores es directamente proporcional a la intensidad del efecto. B) es el promedio anual de las temperaturas. El color rojo representa aumento de las temperaturas, la intensidad del color es directamente proporcional a la intensidad del efecto.

Con un alto grado de confianza también sabemos que existirá una disminución de las olas de frío, mientras que en ambos países se presentará una notable disminución de las capas de hielo, los glaciares y la nieve en general. El promedio de las precipitaciones será menor en todo el territorio chileno y en el sur del territorio peruano, mientras que en el centro y en el norte de Perú las lluvias tenderán a intensificarse de manera significativa. El permafrost (suelo congelado en glaciares o zonas frías), por último, también sufrirá un descenso notorio en ambos países.

Las consecuencias de estos cambios revelan que probablemente Perú, y en mayor grado Chile, tendrán numerosos problemas y quizás uno de los principales sea el acceso al agua dulce, recurso vital para las poblaciones humanas. Por otro lado, es evidente el estrés que el cambio climático traerá a los cultivos y a la mantención de toda la industria agroalimentaria. Del mismo modo, la acidificación del mar y los cambios en la temperatura de las corrientes afectarán la biodiversidad de nuestros mares y la actividad de la industria pesquera. Los análisis del IPCC muestran que el mar de la costa chilena sufriría una acidificación de $-0,2$, y el peruano de $-0,1$. Esto ocurriría si la temperatura mundial promedio subiera hasta en $1,5$ grados. De acuerdo al reciente adelanto del *VI Informe* del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, la previsión es que el aumento sea más bien de dos grados.

Las medidas políticas y las reacciones sociales

La evidencia acumulada sobre el cambio climático mostró la necesidad de crear un acuerdo que involucre a toda la comunidad internacional en torno a la misión de detener o amortiguar el fenómeno. En este contexto, el año 2015 se estableció el Acuerdo de París, que se propuso como meta limitar el aumento de la temperatura global promedio a $1,5$ grados con respecto a los niveles preindustriales. El propósito es que, hacia fin de siglo, tal aumento no vaya más allá de los dos grados. Con ese fin, los 195 países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se comprometieron a disminuir sus emisiones de gases de efecto invernadero, y especialmente de dióxido de carbono, pensando en una futura carbononeutralidad. Este es el momento en que las emisiones de estos gases de efecto invernadero son factibles de ser capturadas por sumideros de carbono, como los bosques (que al capturarlo producen oxígeno), o compensadas por otros medios como los créditos de carbono, de modo que las emisiones de dióxido de carbono sean cero. A pesar de que este acuerdo es un ejemplo de propuestas de políticas públicas basadas en evidencia, que

permite que los escenarios futuros se puedan prever gracias a la ciencia, sus alcances han sido limitados (Hurtubia, 2020). A diferencia del Protocolo de Kyoto, acordado en 1997 en dicha ciudad japonesa, el Acuerdo de París no establece «compromisos», sino «contribuciones». De allí que cada país tenga una Contribución Nacional Determinada que tiene que ir afinando paulatinamente. En cada Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se revisa este avance, aunque el problema es que no hay sanciones para los países que no avanzan en su Contribución Nacional Determinada. De todas maneras, los planes de mitigación están tratando de evitar una catástrofe sin precedentes. Porque el cambio climático avanza y es urgente que se enfrente.

En abril de 2020, Chile actualizó su compromiso de reducción de emisiones y de medidas para enfrentar el cambio climático. Tal actualización de su Contribución Nacional Determinada al 2030 fue entregada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y precisa algunas metas que el país se propone.

Se basan en cuatro pilares: la mitigación, la adaptación, la integración y el pilar social. Dentro de los compromisos en mitigación, se anuncia el propósito de limitar emisiones en 1.100 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalentes al volumen total de gases de efecto invernadero (MtCO₂eq), para el periodo 2020-2030. De ese modo, se espera tener un máximo de emisiones de gases de efecto invernadero al 2025, para luego lograr una disminución del nivel de emisiones a 95 MtCO₂eq al 2030, como punto medio. Así, se alcanzaría la carbono neutralidad en el año 2050. Además, se propone reducir un 25% las emisiones totales de carbono negro (también conocido como hollín, que es el que proviene de quemas de pastizales, incendios o el parque automotor) al 2030 con respecto al 2016 (Ministerio de Medio Ambiente, 2020).

En cuanto a las metas de adaptación, Chile se compromete a aumentar la información y mecanismos de gestión sobre recursos hídricos. Para ello, creará un indicador que estará disponible en 2025, y que será una forma de hacer un seguimiento de la brecha hídrica del país. Por otro lado, se espera que al 2030 Chile tenga planes estratégicos para todas sus cuencas, y que el 100% de las empresas sanitarias cuenten con un plan de contingencia ante posibles desastres ligados al estrés hídrico producido por el cambio climático. También se pondrá en marcha un Plan Nacional de Restauración a Escala de Paisajes, que contempla restaurar un millón de hectáreas de paisajes al año 2030.

El Perú, por su parte, tiene planes de mitigación y adaptación que sustentan su Contribución Nacional Determinada. En materia de mitigación, se

compromete a que sus emisiones netas de gases de efecto invernadero al año 2030 no excedan las 208,8 MtCO₂eq. Para cumplir esta meta se implementarán medidas en todos los sectores, públicos y privados, sectores estatales y no estatales, de modo que involucren a toda la sociedad. Un dato adicional es que la meta de reducción podría fijarse conforme a las Contribuciones Nacionales Determinadas. Esto es posible porque el artículo 16 de la Ley Marco sobre Cambio Climático del Perú (Ley 30.754 promulgada el 17 de abril del 2018) implementa programas, proyectos y actividades que se orientan a la reducción de gases de efecto invernadero. Estos 179 MtCO₂eq, siempre y cuando se cuenta con financiamiento internacional que ayude a alcanzar ese nivel de emisiones.

En cuanto a la adaptación, el Estado peruano se propone «reducir los daños, las posibles alteraciones y las consecuentes pérdidas actuales y futuras» (Gobierno del Perú, 2020) generadas por el cambio climático. A su vez, se propone aprovechar las oportunidades que generan las alteraciones climáticas que hay en el Perú como consecuencia del cambio climático global. Para ello se harán intervenciones planificadas en acciones, prácticas, tecnologías y servicios que permitan amortiguar los impactos del fenómeno, que pueden afectar ecosistemas, cuencas, medios de vida, servicios, poblaciones, territorios, infraestructura. Las áreas temáticas prioritarias para la adaptación serán la agricultura, los bosques, la pesca y acuicultura, la salud, el turismo y el transporte.

Perú y Chile en la ruta climática

Dado que Perú y Chile comparten riesgos debido a la intensificación del cambio climático (el derretimiento glaciar, las heladas irregulares en las partes altoandinas o el aumento de la temperatura oceánica), es natural que hayan establecido lazos diplomáticos y administrativos para enfrentar la situación. Esos lazos podrían y deberían ser más fuertes porque los tiempos actuales exigen más acciones coordinadas a nivel global, y muy especialmente entre países que comparten ecosistemas vulnerables.

Un ejemplo interesante se ha dado en el ámbito de la Comunidad Andina. A pesar de que Chile salió de este organismo en el año 1976 (durante la dictadura de Augusto Pinochet), se mantuvo en el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue, que actualmente reúne a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Este organismo, creado en 1971, en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud presentó a fines del 2020 el Plan Andino de Salud y Cambio Climático 2020-2025. En el documento se incluye una serie de indicadores, ya mencionados en este capítu-

lo, que dan cuenta de las alteraciones del clima, a nivel mundial y regional. Surge en concordancia con la creciente preocupación emanada, tanto en los organismos intergubernamentales como multilaterales, por los efectos ya percibibles del fenómeno del calentamiento global (que es el que provoca el cambio climático). Cabe anotar acá que, desde que se organizó en 1972 la Cumbre del Medio Humano en Estocolmo, Suecia, el problema ambiental irrumpió en la agenda internacional de manera inevitable. En la Cumbre del Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, surgieron varios instrumentos internacionales que procuran manejar, y en algunos casos detener, la impronta antropogénica en el ecosistema global. Uno de ellos, como ya hemos señalado, es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El propio Acuerdo de Cartagena, suscrito el 26 de mayo de 1969, hay iniciativas relacionadas con el problema ambiental. El artículo 128, por ejemplo, sostiene que «los países miembros emprenderán acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente», mientras que en el artículo 3 se llama a tratar «de forma concertada» la misma problemática (Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, 1969). Pero es recién en el año 2004, en Lima, cuando se realiza la Primera Reunión de los responsables de las Oficinas de Cambio Climático de los países de la Comunidad Andina (Comunidad Andina, 2007). Para entonces, Chile, que había abandonado la Comunidad Andina en 1976, había retornado ya como país observador y, en el 2006, se convirtió en país asociado, durante el gobierno de Michelle Bachelet. Esas idas y venidas de este país respecto de la Comunidad Andina no impidieron que las preocupaciones ambientales comunes que compartía con los miembros de este organismo, y por ende con el Perú, desaparecieran y es justamente esta suerte de reincorporación la que permite que, años más tarde, sean concertados algunos planes en los que ambos países participan conjuntamente.

Uno de ellos es el Plan Andino de Gestión del Riesgo de Desastres 2018-2022, aprobado en el 2018, que incluye al cambio climático precisamente como uno de los riesgos a considerar. El eje 6 de este Plan se propone como objetivo «contar con una metodología o herramienta que permita incorporar el enfoque de cambio climático en todas las fases de la Gestión del Riesgo de Desastres en el sector salud» (ORASCONHU, 2020). Para ello, los ministerios de salud del área andina (incluyendo a Chile como Estado asociado y a Perú como Estado miembro) tendrán que contar con los efectos del cambio climático y sus efectos en la salud. Resulta interesante que se hayan vinculado los riesgos de la salud al fenómeno, algo que en el Perú se expresa,

por citar un caso, en el desplazamiento de plagas de la papa de partes más bajas hacia partes más altas, lo que podría afectar la dieta de los pobladores altoandinos. O en la manera cómo la malaria podría extenderse debido a la variabilidad climática (Fernando, 2021).

En el año 2019, esta institucionalidad centrada en los efectos del calentamiento global se afinó aun más, cuando se presenta el Plan Andino de Salud y Cambio Climático 2020-2025. Nótese que la referencia al fenómeno ya no está dentro de un rubro más amplio (Plan de Gestión del Riesgo de Desastres), sino que ha cobrado vida propia y ya se dirige a enfrentar este problema en concreto.

Este Plan proporciona estrategias para la gestión integral del cambio climático a través de cinco líneas estratégicas:

1. Trabajo intrasectorial, intersectorial e interdisciplinario
2. Vigilancia sobre el riesgo y la vulnerabilidad
3. Investigación para incidir en políticas públicas
4. Mitigación del cambio climático
5. Adaptación al cambio climático

Resulta importante resaltar que este Plan considera los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ONU, 2015) y el Acuerdo de París: el nuevo Protocolo, que reemplaza al de Kioto, logrado en esa ciudad en el 2015. Podríamos decir que los países de la Comunidad Andina siguieron esa ruta marcada por la comunidad global. Algo imposible de ignorar en estos tiempos de urgentes políticas ambientales.

Chile y Perú también participan de la Alianza del Pacífico, una iniciativa económica y de desarrollo lanzada el 28 de abril del 2011 en Lima. Forman parte de ella también México y Colombia, y tiene 26 grupos de trabajo técnico, uno de los cuales es el Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde. La Alianza del Pacífico considera que los territorios de sus países miembros son muy vulnerables al cambio climático y, por eso, en el punto número 5 de la Declaración de Cali del 30 de junio del 2017 declara su respaldo al Acuerdo de París de diciembre del 2015, y su decisión de intensificar entre sus países el reporte y la verificación de mediciones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero (Alianza del Pacífico, 2017). Eso implica, precisamente, fortalecer los mecanismos de medición y verificación, lo que luego condujo a la creación del Subgrupo Técnico de Mecanismos de Medición y Verificación y Cambio Climático (SGT-MRV), que trataría de armonizar y hacer converger «los sistemas de mecanismos de medición y verificación climáticos para la reducción de emisiones de GEI» (Pinto, 2021). Con ambos países en esta iniciativa regional, es deseable que vayan encontrando puntos comunes para enfrentar la crisis climática actual.

Otra instancia intergubernamental en la que coinciden Perú y Chile es la Comunidad de Estados de Latinoamérica y El Caribe (Celac), creada en Playa del Carmen, México, el 3 de diciembre del 2011. La Primera Cumbre de la Celac se celebró en Santiago de Chile los días 27 y 28 de enero de 2013, bajo el gobierno del presidente Sebastián Piñera. Este organismo, considerado más bien de «diálogo y concertación política», tiene el propósito de «avanzar en el proceso gradual de integración de la región» (Celac, 2021). Dada sus características, ha tenido avances limitados en materia económica o de desarrollo, pero en materia climática lanzó una importante señal en el Plan de Trabajo presentado por México en el 2020, cuando ejercía la presidencia *pro tempore*. En dicho plan hay un Área de Gestión Sustentable de los Océanos, que incluye el propósito de «desarrollar incentivos positivos y mecanismos financieros para la sostenibilidad y resiliencia de la región ante el cambio climático» (Celac, 2020). Como en el caso de la Alianza del Pacífico, existe cierta evidente conciencia, en los Estados y en la población, de la vulnerabilidad de la región. Y más aun: dado que se pone el foco en los océanos, hay mayor razón para que Chile y Perú, que tienen vulnerabilidad en este ecosistema, desarrollen iniciativas conjuntas, que puedan alentar iniciativas en todos los países de esta comunidad.

Acciones binacionales y oportunidades de mejoría

Visto todo lo anterior, se puede decir que hay un campo fértil para la acción bilateral entre Chile y Perú, con el objetivo de enfrentar el cambio climático. En principio, porque sus efectos son notorios, y crecientes, en ecosistemas que ambos países comparten. En una comunicación con el Ministerio del Ambiente del Perú, se nos precisó que se trata de franjas costeras, andinas y marinas, muy susceptibles a las alteraciones del clima, y donde se tendrían que tener en cuenta los riesgos que se describen a continuación.

La irrupción periódica de El Niño-Oscilación del Sur, que es un evento de dos fases: los fenómenos El Niño y La Niña. Estos han golpeado especialmente los territorios de Chile, Perú y Ecuador causando repercusiones históricas, caracterizadas por lluvias intensas en zonas normalmente desérticas, o por la migración de especies marinas como la anchoveta (*Engraulis ringens*). Tales fenómenos se producen por el calentamiento, o el enfriamiento, del mar durante algunos meses. Dado que se ha observado que el cambio climático tiende a intensificar este evento, son esperables en los próximos años intensas lluvias en zonas desérticas de Chile y Perú, o una afectación de los productos hidrobiológicos de los dos países.

De otro lado, según el último reporte del Grupo de Trabajo I del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, las lluvias disminuirían en los territorios andinos provocando sequías más extensas e intensas, algo que ya se ha observado en la región chilena de Coquimbo y en la sierra central y sur del Perú. La consecuencia de ello es el impacto en actividades como la ganadería, la agricultura, además de la incidencia de estas alteraciones en la provisión de agua, la seguridad alimentaria, la salud de la población y la estabilidad de los ecosistemas.

Por añadidura, el incremento de la temperatura del aire llega a ser alarmante en las zonas altoandinas y está causando severos derretimientos glaciares tanto en Chile como en Perú. Fuera del efecto a nivel paisajístico, tal disminución afectaría los caudales de los ríos que abastecen a ciudades como Lima.

Debido a la constatación de estos riesgos comunes, en los últimos años tanto el Estado peruano como el chileno han empezado a promover reuniones y forjar acuerdos que avanzan hacia una cooperación en este ámbito. Una señal de eso, ubicada ya fuera de la participación de ambos países en instancias como la Alianza del Pacífico y la Celac, es el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre la República de Perú y la República de Chile, suscrito el 10 de diciembre del 2014. Entró en vigor el 30 de agosto del 2015 y sus objetivos son: promover la capacidad de ambas partes en el desarrollo de políticas y de gestión ambiental, facilitar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental y fortalecer el diálogo y el intercambio de experiencias.

Para lograr tales objetivos, el acuerdo considera actividades de cooperación ambiental en materia de recursos hídricos, protección de especies de interés común, riesgos ambientales, ambiente marino, cambio climático, biodiversidad, gestión de montañas, desertificación, energías renovables, economía verde (República del Perú y República de Chile, 2015). Como se ve, es un acuerdo de amplio espectro que incluye al cambio climático como un problema a afrontar, en la medida que es causante de efectos nocivos en la biodiversidad o en el ambiente marino. La necesidad de impulsar energías renovables, o de gestionar montañas, tienen que ver también con los efectos que el fenómeno está causando a nivel global y regional.

Ambos países también disponen de un Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental, integrado por funcionarios de una instancia político-diplomática (las Cancillerías) y otra técnica (los ministerios del Ambiente). Al presente, este Comité se ha reunido tres veces: Arequipa (2017), Santiago (2018) y Lima (2019). En comunicación con los autores de este capítulo, Ana Peña Doig, exdirectora de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de

Relaciones Exteriores del Perú, informó que en el Acuerdo de Cooperación «se sientan las bases para incorporar el tema de medio ambiente y cambio climático en los gabinetes binacionales con Chile». En los Planes de Acción aprobados en dichos gabinetes se coordinan «posiciones conjuntas en los foros internacionales sobre cambio climático, en particular en las Conferencias de las Partes (COP)».

Los gabinetes nacionales han sido hasta ahora tres. El primero en Lima, el 7 de julio del 2017; el segundo en Santiago de Chile, el 27 de noviembre del 2018; y el tercero en Paracas (balneario al sur de Lima) los días 9 y 10 de octubre del 2019. Como se aprecia, hay coincidencia en el tiempo entre las reuniones del Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental y los gabinetes binacionales. De hecho, esto ocurre porque el Eje IV de los gabinetes binacionales es «Medio ambiente, desarrollo sostenible, asuntos energéticos y mineros», y es en ese marco en el que se realizan las reuniones del Comité.

Debido a la pandemia, ni los gabinetes binacionales ni las reuniones de este Comité se han vuelto a realizar, algo que es entendible pero que debería retomarse cuando se retorne a una normalidad que lo permita. Sin embargo, las coordinaciones han seguido y, de acuerdo al Ministerio del Ambiente del Perú, en la COP26 realizada en Escocia, en noviembre del 2021, ambos países coincidieron en impulsar los temas de género, agricultura, ciencia, plataforma de comunidades locales, océanos y pueblos indígenas. Las coincidencias de Perú y Chile en las COP vienen ya desde hace un tiempo. En la COP24 realizada en diciembre del 2018 en Katowice, Polonia, Perú presentó una resolución sobre género y cambio climático que apoyaron Chile y otros países del grupo denominado Asociación Independiente de América Latina. Es un tema muy relevante; Naciones Unidas ha insistido al afirmar que «la violencia de género y la desigualdad estructural limitan las capacidades de las comunidades para adaptarse a los efectos del cambio climático» (ONU, 2020).

Es una pena que no se hayan retomado las reuniones del Comité Conjunto para la Cooperación Ambiental Perú-Chile, porque a todas luces es una instancia que fortalecería la acción de ambos países en la lucha contra las alteraciones climáticas globales. En la última reunión de este Comité, realizada el 12 de septiembre del 2019, se acordó, entre otras cosas, compartir experiencias sobre arrecifes, implementación de la salud oceánica, ordenamiento de zonas marinas, manejo integrado de las zonas marino-costeras e integración espacial. Como el mar es un ecosistema compartido, y muy sensible a los cambios climáticos, se manifestó un interés en acciones de cooperación en áreas naturales protegidas, y en especial en las áreas marinas protegidas y su gestión. Una posibilidad para ello se ha abierto con la creación, el 5 de junio del 2021, de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, la primera área pro-

tegida totalmente marina del Perú, que tiene 62.392 kilómetros cuadrados y protege una cordillera submarina que se eleva desde unos 3.000 metros en el fondo hasta unos 1.800 metros dentro del agua. Alberga 116.000 especies de fauna marina y tiene un alto endemismo (Escobar, 2021). Lo interesante es que esa cordillera submarina, denominada Cordillera de Salas, Gómez y Nasca, se alarga hasta Chile: tiene su extremo situado a cerca de tres mil kilómetros hacia el sur en algunos montes sumergidos que salen al mar, y están dentro el territorio que desde el 2010 el Estado chileno ha denominado Parque Marino Motu Motiro Hiva, el que tiene 150 mil kilómetros cuadrados y sirve para proteger otra enorme biodiversidad marina (Registro Nacional de Áreas Protegidas, 2010). En otras palabras, ambas áreas protegidas cuidan gran parte de esa cordillera submarina ubicada justamente en el océano Pacífico. Este ecosistema que ambos países comparten es muy sensible a la variabilidad climática generada por el calentamiento global. Afianzar la cooperación bilateral teniendo en cuenta estas concentraciones de biodiversidad es recomendable.

De otro lado, en Chile una de las mayores fuentes de emisión de gases de efecto invernadero es la industria de la energía. Por ello, una de las decisiones que está en marcha es transitar hacia un mayor uso de energías renovables no convencionales, especialmente energía solar. En este contexto es que desde el 2011 se ha evaluado la creación de un plan de interconexión energética entre Chile y Perú, por medio del cual Chile abastecería a Perú de este tipo de energía, al interconectar con ese fin Arica y Tacna. Este plan permitiría dotar de mayor flexibilidad a los sistemas de transmisión de ambos países y disponer de una alternativa de colaboración en caso de alguna emergencia energética.

La integración energética Chile-Perú es parte de la Ruta Energética 2018-2022 presentada por el Gobierno de Chile en mayo del 2018 (Ministerio de Energía de Chile, 2018). Al 2021, no se encuentra en ejecución en parte porque, para ser materializada, se debe acordar un marco regulatorio entre ambos países que permita los intercambios de energía eléctrica. A este acuerdo se agregarían otros países de la Comunidad Andina de Naciones, a la que Chile, como ya señalamos, volvió como Estado asociado en 2006.

Con respecto a la interconexión entre Chile y Perú se ha avanzado en la evaluación de la factibilidad técnica del proyecto, que ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y presentado el 2019. Este estudio concluyó que el proyecto tiene viabilidad técnica y económica a través de una línea de transmisión en 220 kV y 200 MW de capacidad entre las subestaciones Los Héroe, en Tacna, y Parinacota en la ciudad chilena de Arica.

Es importante señalar que no solo debemos prepararnos para cumplir con los compromisos de disminución de las emisiones de dióxido de carbono, sino que también debemos crear planes de contingencia para los cambios que se avecinan. En esa perspectiva, existen tres áreas importantes que considerar: preparación para disminución de acceso a agua dulce proveniente de deshielos, estrés de cultivos asociado al cambio climático, y efectos del cambio de la temperatura y pH en el mar y la industria pesquera. El estrés en la industria agroalimentaria proyectada puede poner en riesgo la seguridad alimentaria de la población en ambos países. En este contexto sugerimos crear un plan de contingencia en estas tres áreas, fortaleciendo la investigación asociada al mar y a los posibles cambios en la biodiversidad de nuestra costa. También sería recomendable fortalecer la investigación, el desarrollo y la innovación asociada a la industria biotecnológica, que permita tener cultivos más resistentes para la próxima década.

Finalmente, compartimos la opinión de la ministra Ana Peña, exdirectora de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: «Es clave para mejorar la cooperación en cambio climático que las acciones conjuntas que se emprendan tengan correlato presupuestal». Las acciones que se han tomado en este campo han consistido mayormente en intercambios de experiencias, cuando el inquietante avance del cambio climático, provocado por el calentamiento anormal de la atmósfera terrestre, llama a acciones más urgentes, decididas y eficaces, de modo que los ciudadanos chilenos y peruanos mantengan un nivel de vida aceptable y no sean víctimas de los desastres que sin duda se avecinan.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer a las siguientes personas: Marcelo Mena, exministro de Medio Ambiente del Gobierno de Chile; Leonardo Muñoz, jefe de Oficina Ciencia y Gobierno, Ministerio de Ciencia, Conocimiento, Tecnología e Innovación de Chile; Ana Peña Doig, exdirectora de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Ana Teresa Lecaros, actual directora de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Carmen Arias, asesora de la Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Silke Campos, especialista en Mitigación de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente del Perú; y María Angélica Rondón, coordinadora de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente del Perú.

Referencias

- Agencia EFE (2020). «Minam: Deforestación en Perú habría alcanzado 147.000 hectáreas en el 2019». Disponible en <https://bit.ly/3OconDQ>.
- Alianza del Pacífico (2017). Declaración de Cali. XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. Disponible en <https://bit.ly/3zU6sAV>.
- Autoridad Nacional del Agua (2020). «Perú perdió el 51% de sus glaciares debido al cambio climático». Disponible en <https://bit.ly/3z9i1DZ>.
- BBC Mundo (2015). «Las 3 razones por las que la NASA cree que El Niño será tan “poderoso” como el peor de la historia». Disponible en <https://bbc.in/3REY6DS>.
- Celac, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2020). «Plan de trabajo 2020. Propuesta de áreas de trabajo». Disponible en <https://bit.ly/3Px7o3a>.
- . (2021). «¿Qué es la Celac?». Disponible en <https://bit.ly/3z96vID>.
- Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2 (2015). «Informe a la Nación. La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro». Disponible en <https://bit.ly/3ckvDTC>.
- Comunidad Andina (2007). *Cosa seria este clima*. Lima: Libélula. Disponible en <https://bit.ly/3RzLD4z>.
- Escobar, Ramiro (2019). «Las amenazas que se ciernen sobre las papas». *El País*. Disponible en <https://bit.ly/2yxMKuj>.
- . (2021). «La Dorsal de Nasca o cómo proteger el fondo del mar, por el bien de la propia vida». Disponible en <https://bit.ly/3yBNjBG>.
- Fernando, S. D. (2021). «El cambio climático y la malaria: una relación compleja». Disponible en <https://bit.ly/3PY6Y6x>.
- Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (1969). «Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)». Disponible en <https://bit.ly/3IERfGB>.
- Gobierno de Chile (2020). «Contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Chile». Disponible en <https://bit.ly/3aFThtz>.
- Gobierno del Perú (2020). «Contribuciones determinadas a nivel nacional del Perú». Disponible en <https://bit.ly/3dJS8CM>.
- Hurtubia, Jaime (2020). «A cinco años del Acuerdo de París: logros y frustraciones». *El Mostrador*. Disponible en <https://bit.ly/3yIhMOK>.
- IPCC, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU (2021a). «Atlas Interactivo IPCC». Disponible en <https://bit.ly/3RBO13>.
- . (2021b). Comunicado de prensa del IPCC. Disponible en <https://bit.ly/3d0Gxyn>.

- Issberner, Liz y Philippe Léna (2018). «Antropoceno, la problemática vital de un debate científico». Disponible en <https://bit.ly/2vvMQnx>.
- Ministerio de Energía de Chile (2018). «Ruta Energética 2018-2022». Disponible en <https://bit.ly/2R6VSoe>.
- Ministerio de Medio Ambiente (2020). «Contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Chile». Disponible en <https://bit.ly/3z8CngB>.
- Ministerio del Ambiente (2016). «Inventario nacional de gases de efecto invernadero 2016». Disponible en <https://bit.ly/3REm4PA>.
- NASA/JPL-Caltech (2021). «Las causas del cambio climático». Disponible en <https://go.nasa.gov/3RBJvt3>.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (2015). «Objetivos de Desarrollo Sostenible». Disponible en <https://bit.ly/2qk9f28>.
- . (2020). «La desigualdad de género le da ventaja al cambio climático». Disponible en <https://bit.ly/3aJerXK>.
- OPS, Organización Panamericana de la Salud y Organismo Andino de Salud, Convenio Hipólito Unanue (2020). «Plan Andino de Salud y Cambio Climático». Disponible en <https://bit.ly/3IGhigt>.
- ORASCONHU, Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (2020). «Plan Andino de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Salud 2018-2022». Disponible en <https://bit.ly/3z8IrWd>.
- Pinto, Francisco (2021). «Cambio climático en la Alianza del Pacífico». Disponible en <https://bit.ly/3Pdpjfw>.
- República del Perú y República de Chile (2015). «Acuerdo de Cooperación Ambiental entre la República del Perú y la República de Chile». Disponible en <https://bit.ly/3IFKwMu>.
- Registro Nacional de Áreas Protegidas (2010). «Motu Motiro Hiva». Disponible en <https://bit.ly/3uQkMqW>.
- Santos, María (2019). «Los glaciares chilenos han perdido hasta el 60% de su masa en algunas cuencas». *El Ágora*. Disponible en <https://bit.ly/3IHQInt>.
- WWF, World Wildlife Fund (2019). «¿Por qué se están derritiendo los glaciares y el hielo marino?». Disponible en <https://wwf.to/2PgOdQR>.

Energía solar: oportunidad para la integración energética entre Chile y Perú

Pedro Gamio

Exviceministro de Energía del Perú, Magíster en Gestión de Políticas Públicas y consultor en materia energética.

Andrés Rebolledo

Exministro de Energía de Chile y decano de la Facultad de Administración, Finanzas y Negocios de la Universidad SEK.

Introducción

Los últimos dos años han sido vertiginosos. Las transformaciones tecnológicas y los cambios que se asomaban en la sociedad se precipitaron y nos adelantaron el futuro.

El mundo posvacuna será un híbrido. Lo digital convivirá definitivamente con lo análogo y el mercado del trabajo, la educación, el comercio y la energía ya no serán los mismos. Sin embargo, mientras nace definitivamente este nuevo orden, habrá dolores, ajustes y una transición que se debe conducir adecuadamente.

El impacto de la vida humana sobre el planeta ha develado, con mayor dramatismo, la urgencia de reforzar nuestra acción para mitigar los efectos del cambio del climático. Durante la pandemia hubo momentos en que casi dos tercios de la población estuvo confinada o muy restringida en su libertad de movimiento y algunos de esos días las emisiones de gases de efecto invernadero bajaron respecto de un período de normalidad, sin embargo, en todos los meses que han transcurrido con pandemia en el mundo, las emisiones incluso han aumentado. Es decir, aunque la actividad económica y el comercio mundial han sufrido una caída importante, esto no ha significado necesariamente una rebaja significativa de emisiones y el sector energético sigue siendo la clave en esta lucha, pues casi dos tercios de las emisiones aún provienen de la generación eléctrica y del transporte, sectores en los que prevalecen las fuentes fósiles.

Así las cosas, la economía mundial pospandemia enfrenta un doble desafío: recuperar la senda de crecimiento y asegurar un desarrollo sustentable. El mundo hace ya algún tiempo experimenta una transformación energética que debiera profundizarse en los próximos años. Durante este período de cambio, el sector energético debe garantizar la seguridad y competitividad; las energías renovables no convencionales juegan un rol central en el recambio de fuentes de suministro que deben ser complementadas con energéticos de menor impacto en el medio ambiente y en los territorios, con nuevos desarrollos tecnológicos que habiliten la disponibilidad de energías limpias 24 horas al día y con el almacenamiento de energías en fuentes fijas o móviles en el sector eléctrico.

Esta transición es responsabilidad de las empresas, de sus decisiones de inversión e innovación tecnológica, así como de los gobiernos que deben desarrollar marcos regulatorios pertinentes para expandir el sector. En Chile, la penetración de las energías renovables no convencionales variables va en acelerado aumento, lo que impone una urgencia al gobierno y a los entes reguladores en cuanto a la implementación de un marco legal que provea las señales adecuadas para diseñar, promover, financiar, construir y operar las inversiones en almacenamiento.

La pandemia ha acelerado estos desafíos. En Chile ya no se discute acerca de la pertinencia de la descarbonización del parque de generación eléctrica, el debate es sobre *deadline*, es decir, si el carbón debe salir de la matriz el año 2025 o el 2040. Cualquiera sea el escenario de llegada, no hay duda de que es perfectamente posible adelantar el plazo inicial acordado. Adelantar lo requiere tomar en consideración los efectos económicos, de seguridad y ambientales, para lo cual, los elementos de transición, entre ellos el almacenamiento, son una pieza esencial.

Es decir, almacenar energía es fundamental para un modelo energético más sustentable, competitivo y seguro, no solo porque es un complemento y habilita una mayor penetración de fuentes limpias y variables, sino además porque son inversiones que permiten prescindir y planificar más adecuadamente el desarrollo de infraestructura de alto impacto y las consecuencias socioambientales en los territorios y comunidades en que se emplazan.

Igualmente, para descarbonizar el transporte se requiere un impulso decidido en favor de la electromovilidad. Chile ha dado pasos relevantes en esta dirección, y hoy los vehículos eléctricos en nuestro país suponen más de 250 MW que circulan en baterías de litio, que en los próximos años se convertirán en una de las principales fuentes de almacenamiento. Esto conlleva la necesidad de adecuaciones normativas y tecnológicas de las cuales el país se debe hacer cargo. Muchos desafíos emergen con esta nueva realidad: la digitalización de las redes, la creación de infraestructura de carga, el desarrollo de nuevos negocios, el impacto en la industria del litio, el desarrollo del hidrógeno verde, etcétera.

El país ha avanzado, pero aún existen tareas ineludibles para el sector, por lo que hay que persistir en la innovación tecnológica y regulatoria. Es urgente avanzar en la implementación de nuevas regulaciones en ámbitos como la eficiencia energética, la distribución eléctrica, la remuneración del almacenamiento, el desarrollar de una ley marco de fomento a la electromovilidad y el avance decidido hacia la integración energética aprovechando el potencial y la complementariedad de nuestros países.

Carbononeutralidad

El mayor desafío global que enfrenta hoy la humanidad es el cambio climático y sus efectos, que se manifiestan cada vez con mayor intensidad y frecuencia en el mundo entero en eventos extremos en los que Chile y Perú no son la excepción. América Latina representa tan solo alrededor del 7% de las emisiones de gases de efecto invernadero globales, Chile el 0,26% y Perú el 0,16%. Sin embargo, los países de la región se encuentran entre los más vulnerables a los efectos del cambio climático con las consiguientes consecuencias económicas, sociales y políticas. Abordar con decisión y urgencia una agenda de mitigación es un imperativo ético para los líderes y gobiernos de la región.

En los últimos años, la integración en la región ha perdido protagonismo, por lo que es urgente retomar la cooperación internacional. El cambio climático y la energía debieran ser temas centrales y prioritarios en la agenda de colaboración de los países de la región con el objetivo de establecer, al menos, mínimos comunes en torno al desafío climático.

El informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático del año 2021 establece con claridad la profundidad de los impactos y la urgente necesidad de alcanzar un objetivo global para la reducción de emisiones. Esto es responsabilidad de los países, las empresas y ONG que deben trabajar unidos para alcanzar el objetivo de carbononeutralidad para el año 2050.

Chile se ha comprometido con este objetivo. Se discute en el Congreso un proyecto de Ley sobre Cambio Climático que fija la meta de carbononeutralidad y resiliencia en el 2050. Pronto debiera aprobarse y representará una guía para que el Estado y la sociedad en general avancen en esta dirección.

En este contexto, los países han presentado y actualizado ante las Naciones Unidas sus compromisos de Contribución Determinada a nivel Nacional que compromete metas de mitigación. El sector de la energía es el principal objetivo en este esfuerzo, pues representa alrededor del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello es crucial cambiar la matriz de generación eléctrica por energías limpias y transformar el sector transporte incorporando tecnologías de baja o cero emisiones basadas en electromovilidad e incorporar nuevos combustibles limpios como el hidrógeno verde. Esto es posible, pues la energía renovable ya es la más barata del mundo y los vehículos eléctricos serán pronto más económicos que los vehículos a combustión tradicional fósil.

Es importante indicar que la carbononeutralidad no solo constituye una urgencia ambiental, sino también representa una oportunidad económica para América Latina: podría crear 15 millones de nuevos puestos de trabajo y suponer un 1% de crecimiento adicional de su PIB para el año 2030. Para

el caso de Chile, si se toma en consideración que para lograr este objetivo se requerirá una inversión de aproximadamente cincuenta mil millones de pesos y conlleva ahorros directos de generación y operación, podría significar beneficios netos para el país superiores a treinta mil millones de dólares. Esto tendrá un efecto positivo en el PIB del 4,4% para el año 2050.¹

En suma, la gran amenaza que impone el cambio climático en las condiciones de habitabilidad del planeta ha impulsado la masificación de fuentes de energías alternativas limpias y renovables que reemplazarán progresivamente a los combustibles fósiles. En este contexto es fundamental aprovechar el potencial de Chile dado por los niveles únicos de radiación, particularmente en el norte, y potenciar el rol que le cabe a la energía solar en el desarrollo del sector en las próximas décadas.

Plan de descarbonización

Un eje central para avanzar en la carbononeutralidad es la descarbonización de nuestras economías, especialmente del sector energético si consideramos que alrededor del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de esta industria. En Chile, la generación eléctrica representa un 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero y junto al sector transporte son los que más toneladas de CO₂ equivalentes emiten en el país.

La descarbonización debe ser concebida como un proceso integral que incluya el retiro gradual de las centrales a carbón, pero a la vez incrementa la penetración de movilidad eléctrica en el país y retire el carbón de los procesos productivos industriales, especialmente en la minería.

Para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger el medioambiente existen múltiples desafíos en el corto y largo plazo, como la descarbonización de la matriz de generación eléctrica, que debe considerar los aspectos ambientales, económicos y de seguridad, pero también a las comunidades de las zonas contaminadas por las centrales a carbón, las que deben ser cerradas o reconvertidas. Esta reconversión requiere una importante inversión y la voluntad de muchas instituciones comprometidas con un modelo de desarrollo económico más sustentable. Algunos aspectos que se deben abordar en esta descarbonización son: la electrificación de los consumos finales, incluyendo la electromovilidad y la creación de la red de infraestructura, la electrificación de consumos en el sector industrial y de los consumos en los hogares, especialmente la calefacción.

1. Banco Interamericano de Desarrollo. Opciones para lograr la carbono-neutralidad en Chile. Una evaluación bajo incertidumbre, agosto 2021.

La exportación de energías renovables es clave en esta estrategia de descarbonización. En esto es fundamental la cooperación con otros países de la región para avanzar en la integración energética.

La descarbonización también supone el impulso de proyectos de eficiencia energética —tanto en el sector público, como en el privado— que incluya metas medibles y vinculantes para todos los sectores. Igualmente, es importante ampliar las soluciones energéticas descentralizadas basadas en recursos locales y en la generación distribuida.

Por último, es fundamental implementar los instrumentos económicos que aceleren el retiro del carbón de la matriz energética. El impuesto al carbono cumple un rol central para ponerle precio e incentivar el retiro de estas fuentes más contaminantes del sistema.

En la *figura 1* se muestra una proyección de la trayectoria de las emisiones en Chile para alcanzar la carbononeutralidad el año 2050 en un escenario moderadamente optimista.

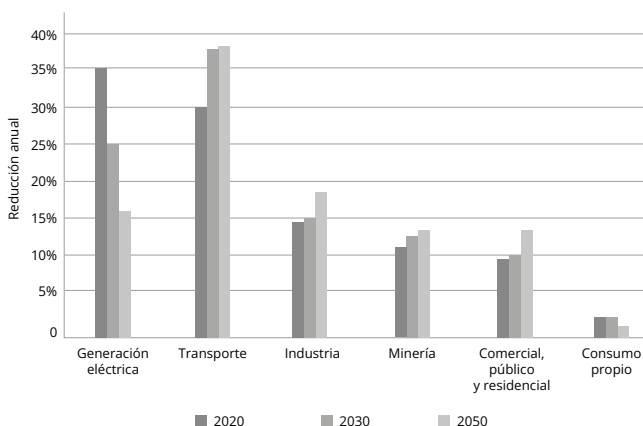


Figura 1. Proyección de la trayectoria de las emisiones en Chile para alcanzar la carbononeutralidad para el 2050.

Rol de la energía solar

La evolución histórica de la energía en el último siglo y medio se ha caracterizado por la quema de combustibles fósiles para producir energía eléctrica y otras actividades económicas. Esto ha generado un gran desarrollo industrial y prosperidad, pero a la vez un impacto adverso en las condiciones climáticas del planeta, así como un atraso en la masificación de las energías renovables. Es decir, ya no se trata del desarrollo de una tecnología más o menos eficiente económicamente, sino de la capacidad del planeta para so-

portar mayores concentraciones de CO₂ en la atmósfera, lo que podría hipotecar nuestra viabilidad como especie humana.

En las últimas décadas se ha dado un avance tecnológico vertiginoso que ha permitido a muchas energías renovables volverse competitivas y masificarse cobrando importancia en la lucha contra el cambio climático. Estas energías tienen un rol protagónico en la transición energética del mundo desde el uso de combustibles fósiles hacia energías limpias. En este contexto, el avance de proyectos de energía solar es crucial. Las instalaciones de esta tecnología están aumentando rápidamente en todo el mundo a medida que los países intensifican sus esfuerzos en esta materia e intentan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la generación de electricidad.

De hecho, la energía solar y la eólica son las tecnologías bajas en emisiones de CO₂ más consolidadas: conforme aumenta su escala, su costo de desarrollo se reduce. Por ello, las energías renovables siguen ganando cuota de mercado y seguramente en el año 2025 serán las principales fuentes de electricidad en el mundo,² poniendo punto final a cinco décadas de supremacía del carbón.³

Hacia el año 2050 el uso de carbón para la generación de electricidad mundial se reducirá del 38% al 11%, ya que los costos comparativos se desplazan fuertemente a favor de la energía eólica, solar y de las baterías. Por ello, la energía eólica y solar están en camino de representar el 50% de la generación mundial de electricidad para el año 2050 gracias a las reducciones abruptas de los costos y la llegada de baterías más baratas que permitirán almacenar y descargar electricidad. Se proyecta que el costo nivelado de la electricidad de las nuevas plantas fotovoltaicas caerá un 71% más para el 2050, con el consiguiente aumento de 17 veces de inversión en la capacidad solar fotovoltaica mundial.

La energía solar representa hoy el 2,7% de la electricidad generada en todo el mundo y en una década ha aumentado desde 43,7 GW de capacidad total instalada el 2010 hasta 651 GW a fines del año 2019⁴ y, según la Agencia Internacional de la Energía, está en camino de establecer un récord:⁵ una

2. Tom Cassauwers, «El hidrógeno aspira a reemplazar al petróleo y el gas en el abastecimiento local de energía», *El País*, 2022. Disponible en <https://bit.ly/3uKoBv8>.

3. Ignacio Fariza, «El éxodo verde de los dueños del “oro negro”», *El País*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3nWgEC9>.

4. Se estima que el año 2020 se pusieron 107 GW nuevos de capacidad solar adicional en todo el mundo.

5. Andrew Fawthrop, «Policy action needed to secure energy transition and climate goals, says IEA», *NS Energy*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3RtFWoS>.

media anual de 125 GW de nueva capacidad prevista a nivel mundial entre 2021 y 2025.

En el caso de Chile, gracias a la gran radiación que recibe el norte se ha producido un auge de esta tecnología en el país, que explica que más del 50% de los proyectos en construcción actualmente correspondan a proyectos solares: es la tecnología que más se ha desarrollado en los últimos años. De hecho, desde el 2013 al 2019, la generación solar creció 700 veces en el país.

El potencial de producción de energía solar en Chile es enorme y puede abastecer 60 veces el consumo eléctrico del país. El norte del país y el desierto de Atacama tienen condiciones especiales con niveles únicos de radiación (6,7 Kwh/m²). Los primeros registros del uso de energía solar a gran escala datan de finales del siglo XIX con los desaladores de agua más antiguos del mundo, instalados en el desierto de Atacama para la minería de plata y salitreras.

El potencial de la energía renovable en Chile es superior a los 1.800 GW en energía eléctrica, de los cuales se han aprovechado aproximadamente 3,7 (equivalente al 0,2%), aunque si se suman los proyectos ya aprobados ambientalmente o en construcción a junio del año 2021, se alcanza un total de 31,8 GW. Como se ve, el sector de las energías renovables tiene muchas posibilidades de convertirse en exportador.

Para abastecer toda la energía que requiere Chile hoy, incluyendo el almacenamiento suficiente, se necesitarían aproximadamente mil kilómetros cuadrados, algo menos que el 1% de la superficie del desierto de Atacama. Para abastecer el 30% del consumo de electricidad de toda Sudamérica se necesitaría solo el 5% del desierto. Si se explota todo el potencial se podría ocupar el 60% del territorio, y se podría abastecer el 20% del consumo del mundo.

Para aprovechar este potencial, el país debiera desarrollar su capacidad de exportación, para lo cual se requiere infraestructura y conectividad a través de redes eléctricas que se interconecten con los países vecinos. Por cierto, conectar a la región con redes robustas de transmisión eléctrica no es solo un tema técnico, sino también un asunto geopolítico y de seguridad, por lo que se debiera abordar de forma colectiva y en colaboración entre los países de la región, especialmente en el cono sur, convocando al menos, a Chile, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil.

Para exportar, hay que desarrollar actividades de investigación y desarrollo con una mirada sistémica en donde las tecnologías, modelos de negocio, diseño de mercados y operaciones de sistemas energéticos permitan desarrollar una industria competitiva y, a la vez, habilitar otros desarrollos como convertir la energía solar en hidrógeno o combustibles sintéticos solares.

Chile puede proyectar el uso de su energía renovable, pero tiene el desafío de abordar la brecha en investigación y desarrollo en relación con los países desarrollados. Para lograrlo es fundamental que el sistema de investigación se conecte con el sector productivo.

El hidrógeno verde producido a partir de las energías renovables es la nueva frontera económica tecnológica en el sector y el objetivo es generar una industria que se sitúe aguas arriba de la cadena de valor de forma que, además de ser directamente almacenado, también sea transformado en otros materiales y productos químicos que puedan ser exportados y trasladados en barcos a los mercados internacionales. En el norte de Chile y el sur del Perú existen puertos, infraestructura y energía solar barata que permite imaginar un *cluster* productivo interesante para este nuevo sector. Todo ello significará un sector productivo atractivo para inversionistas nacionales y extranjeros.

Hoy en Chile la energía solar significa el 15% del total de la capacidad del país, tal como se muestra en la *figura 2*.

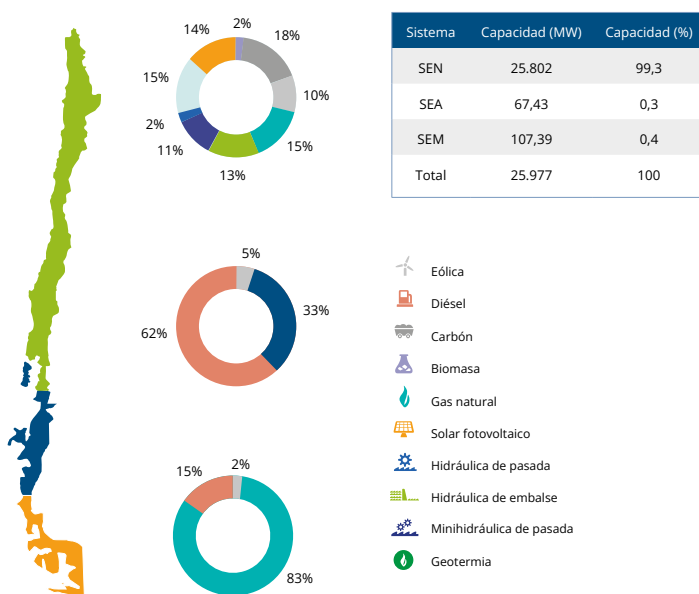


Figura 2. Capacidad chilena de explotación de energías.

En cuando a las proyecciones de crecimiento, en el más reciente ejercicio de planificación energética de largo plazo realizado en Chile, se proyecta una demanda energética que se triplicaría al año 2050 impulsada por la electrificación de las ciudades, el transporte y los procesos industriales (pasando de 24% a 73% del uso total de energía). En este contexto, la energía solar se multiplicará por tres o cinco dependiendo del escenario, tal como se indica en la *tabla 1*.

Tabla 1. Planificación energética de largo plazo. Capacidad y generación eléctrica

Escenario	A	B	C	D	E
Año	Capacidad instalada (MW)	Capacidad instalada (MW)	Capacidad instalada (MW)	Capacidad instalada (MW)	Capacidad instalada (MW)
2016	1.125	1.125	1.125	1.125	1.125
2018	2.137	2.137	2.137	2.137	2.137
2020	5.548	5.548	5.548	5.548	5.548
2022	6.451	6.451	7.082	6.835	6.451
2024	6.881	6.881	7.670	7.264	6.881
2026	7.099	7.530	7.760	7.264	7.716
2028	7.928	8.135	7.783	7.386	8.442
2030	8.900	9.819	9.436	8.657	10.462
2032	8.900	10.331	10.185	8.776	11.285
2034	9.665	11.217	10.992	8.776	12.160
2036	10.910	11.849	11.639	9.142	13.734
2038	11.810	12.965	12.219	9.593	15.909
2040	12.920	14.621	13.153	9.947	19.038
2042	13.540	16.206	14.344	11.281	20.331
2044	14.573	18.065	15.301	11.745	21.417
2046	15.923	20.109	16.449	12.371	22.727
2048	16.556	21.684	17.604	12.755	24.184
2050	17.529	23.808	19.251	13.314	26.102

Rol de la conexión Chile-Perú

Aunque los beneficios económicos y sociales potenciales son enormes, la integración energética en América del Sur es limitada. Por mucho tiempo se ha explorado la viabilidad de ampliar el comercio de energía eléctrica en la región, pero los resultados concretos son acotados y más relacionados con proyectos bilaterales que con esfuerzos de integración multilaterales.

En este contexto, el intercambio de energía entre Perú y Chile ha sido abordado en reiteradas ocasiones, tanto por parte de las autoridades políticas, como por los representantes del sector empresarial de ambos países. En el Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional de ministras y ministros de Chile y el Perú, el 27 de noviembre de 2018 en Santiago, los presidentes de ambos países:

Reafirmaron su voluntad de fomentar la integración eléctrica entre ambos países, con miras a la materialización de la interconexión eléctrica entre Arica y Tacna y destacaron el inicio de los estudios de actualización de la misma. Asimismo, reconocieron los avances realizados en el desarrollo de los lineamientos regulatorios de los futuros intercambios de energía eléctrica, así como en la cooperación interinstitucional en materias energéticas de interés para ambos países (punto 46).

Mientras que el Plan de Acción indica:

19. Culminar el estudio de actualización de la interconexión eléctrica Arica-Tacna en 220 kV durante el primer semestre de 2019.

20. Iniciar durante el 2019 el estudio de las alternativas jurídicas en las que se puede enmarcar la propuesta regulatoria para viabilizar los intercambios de electricidad.

21. Elaborar durante el segundo semestre de 2019 una propuesta regulatoria sobre la base de lineamientos consensuados, para viabilizar los intercambios de electricidad, con el fin de presentarla durante el próximo gabinete binacional.

22. Iniciar las conversaciones sobre la modalidad de ejecución de la línea de interconexión eléctrica entre Tacna y Arica, de acuerdo con la legislación vigente en cada país.

El intercambio de energía entre Perú y Chile ha sido tema de debate en la región durante mucho tiempo, pero hasta ahora ha permanecido en el nivel teórico y los sistemas eléctricos de estos dos países no se han interconectado físicamente. Esta interconexión podría ser el paso inicial para desarrollar arreglos comerciales entre los dos países, que producirían beneficios como la reducción de los precios, el fomento de la inversión, el incremento de la confiabilidad y la diversificación del suministro.

Adicionalmente, la interconexión de los dos sistemas sería una parte importante de un plan más amplio para una interconexión entre varios países en América Latina. Este concepto cobra mayor importancia a medida que los países andinos y de la región en general se comprometan de verdad con la integración energética regional. En este contexto, se han realizado evaluaciones de factibilidad técnica, económica y regulatoria, para conectar los

sistemas eléctricos de Perú y Chile que han sido apoyados por varios organismos regionales.⁶

Ambos países son complementarios energéticamente por lo que los beneficios de un proyecto de interconexión eléctrica son:

- Impacto positivo local que tendría el proyecto para las regiones del norte de Chile y sur del Perú.
- Viabilización de proyectos de energía hidráulica en Perú o de otras fuentes que podrían exportar energía limpia a Chile.
- La sobreoferta de energía de ambos países requiere de nuevas demandas para los generadores que esta interconexión puede proveer.
- La generación renovable en el norte de Chile puede ayudar a Perú en casos de sequías extremas o contingencias que aislen el sur del sistema eléctrico peruano.
- El proyecto involucrará significativas inversiones con el consiguiente efecto positivo en el empleo.

En suma, la interconexión eléctrica implica importantes beneficios, pues otorga mayor seguridad y flexibilidad a los sistemas de transmisión de ambos países y les permitiría enfrentar emergencias energéticas optimizando la utilización de recursos energéticos complementarios de ambos países. Es decir, esta interconexión contribuiría además a la transición energética, pues facilitaría una mayor penetración de energías renovables no convencionales variables que requieren mayor infraestructura para evacuar esta electricidad ampliando las opciones de demanda para ambos países.

Ha pasado un tiempo desde los estudios realizados por lo que es necesario actualizarlos y tomar en consideración que en ambos países el sector vive momentos de intensos cambios y una transición energética que se debe tomar en consideración para efectos de abordar este proyecto. Algunos aspectos relevantes en este sentido son: i) Chile ha conectado sus dos principales sistemas de transmisión eléctrica; ii) en el norte de Chile ha crecido mucho la

6. Varios estudios ya han identificado perfiles de dos proyectos: i) Línea corta de transmisión de alta tensión entre Tacna y Arica de aproximadamente 55 km con un monto de inversión estimado de 131 millones de dólares; esta línea podría ser declarada de interés nacional con lo que los entes regulatorios podrían incorporarla en su planificación y desarrollada por empresa privadas; ii) línea larga entre la subestación Crucero-Encuentro hasta la subestación Montalvo; el trazado total de esta línea es de aproximadamente 607 km. La línea se ha diseñado para transportar una capacidad aproximada de 1.000 MW y una inversión de 989 millones de dólares aproximadamente.

oferta de energía renovable; iii) ambos países hoy tienen suficiente oferta para satisfacer en el corto plazo su demanda; iv) aún están pendiente proyectos gasíferos e hidráulicos en Perú; y v) en ambos países ha habido cambios regulatorios relevantes.

Sigue existiendo interés empresarial en ambos países e incluso de inversionistas fuera de la región para desarrollar este proyecto. El sector privado y el Comité Empresarial Binacional lo siguen considerando prioritario. Sin embargo, los grupos que se han creado para impulsar el proyecto y avanzar en su implementación han bajado la intensidad de trabajo por razones internas y externas en cada uno de esos países. Por ello, sería útil que un organismo externo jugase un rol de facilitador en este proceso y que pudiera ayudar a avanzar.

Es perentorio entonces que se retomen los estudios económicos y técnicos para analizar la factibilidad de la interconexión y preparar un conjunto de modelos y recolección de especificaciones que ayudarán a iniciar el proceso de interconexión, de cumplirse las condiciones económicas adecuadas.

Para materializar cualquier proyecto de interconexión Chile-Perú es necesario acordar un marco regulatorio que permita los intercambios de energía eléctrica entre ambos países. Lo anterior es muy relevante, pues la legislación peruana no habilita expresamente la exportación/importación de energía eléctrica.⁷ En el caso de Chile, la legislación vigente permite las operaciones de exportación e importación a través de un decreto que otorga un permiso de exportación e importación, el cual define los aspectos regulatorios para cada caso en particular. Una opción es acordar un protocolo adicional en el marco del Acuerdo de Libre Comercio bilateral lo que facilitaría la aprobación interna en ambos países.

Además, se debiera retomar el análisis sobre los beneficios económicos que tome en consideración los avances tecnológicos recientes y los requerimientos de inversión para un proyecto de interconexión en las dos modalidades que han sido identificadas.

Por último, se requiere también un estudio de factibilidad técnica (eléctrico y de ingeniería básica) que incorpore la realidad de los sistemas eléctricos y tome en consideración las características operativas de los sistemas (determinación de los intercambios de energía, costos totales, costos marginales, etcétera), así como los avances recientes en el sector, en ambos países.

7. Perú comercializa electricidad con el Ecuador debido a que ambos países son miembros plenos de la Comunidad Andina, por lo que utilizan ese marco regulatorio para el intercambio de energía.

Gestión bilateral y multilateral frente a la pandemia

Luis García-Corrochano

¶ Abogado. Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Presidente del Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa de la Contraloría General de la República. Árbitro del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima.

Edgardo Riveros Marín

¶ Exsubsecretario de los ministerios Secretaría General de Gobierno, de la Presidencia y de Relaciones Exteriores. Exdiputado. Abogado y profesor titular de la Facultad de Derecho y Humanidades de Universidad Central de Chile y de la Universidad Nacional Andrés Bello.

Introducción

Los años 2020 y 2021 marcaron un antes y un después en el sistema internacional y su institucionalidad, en la esfera planetaria y en los ámbitos regionales a causa de la pandemia de covid-19, cuya prolongación es aún incierta.

Se debe tener presente que las dos primeras décadas del siglo XXI han estado marcadas por los cuadros epidémicos. El covid-19 es el séptimo de ellos, sin duda el más extendido y gravoso, pero ya en el año 2002 se presentó el sars y luego en los años posteriores el dengue, el ébola, la influenza, el mers y el sika.

El cuadro producido con la actual pandemia lo podemos ubicar, al igual que otros hitos en la historia de la humanidad, como fuente generadora de mutaciones profundas en el escenario mundial y sus continentes, incluido el ordenamiento jurídico internacional. Desde la Paz de Westfalia hasta nuestros días conocemos de factores políticos, militares, económicos, sociales y, ahora, la existencia del contagio extendido que afecta la vida y la salud de las personas sin distinciones en cuanto a países y regiones.

El proceso ha sido vertiginoso. Solo en enero del 2020 observábamos la situación de Wuhan en China, donde se situó el origen del coronavirus, y las consiguientes medidas que afectaban a la población y nos interrogábamos acerca de cómo sería vivir en lo que se individualizó como cuarentena estricta. No alcanzaron a pasar 45 días y los países de Sudamérica estábamos sufriendo lo que poco antes observábamos a los lejos. En la Lombardía italiana se vivió prácticamente de inmediato. La globalización trae consigo este fenómeno de la propagación y comunicación rápida, con sus efectos positivos y negativos.

Desde un punto de vista geográfico se puede observar una afectación global, más amplia incluso que las individualizadas como guerras mundiales, que afectaron a territorios determinados. No exageramos si en perspectiva histórica los años 2020 y 2021 pueden quedar situados por sus efectos jurídicos, políticos, económicos y sociales como 1815 con el Congreso de Viena, o 1919 con el término de la Primera Guerra Mundial, o 1945 con el término de la Segunda Guerra Mundial, o 1990 con la extinción de los bloques tal como se establecieron en la posguerra.

Así como en 1945 la juridicidad internacional consagró la prohibición del uso de la fuerza armada y, por tanto, la guerra, como componente de las re-

laciones internacionales y, a la vez, el reconocimiento y protección de los derechos humanos alcanzaron nivel universal y se incorporaron con dimensión propia al derecho internacional, es posible considerar que ahora el concepto de seguridad internacional se modifique de manera significativa, al igual que la institucionalidad vinculada a ella, a partir de la constatación de que la seguridad internacional no solo se afecta por conflictos armados, sino también por otras circunstancias, como es la expansión de enfermedades a causa de fenómenos pandémicos.

Si algo debiera quedar claro es que los efectos de dichos fenómenos no se pueden enfrentar eficientemente con acciones aisladas de los Estados, sino que es necesaria la cooperación internacional. Este artículo se orienta a analizar la forma en que debiera enfocarse este trabajo cooperativo, partiendo por las posibilidades que en este aspecto brinda la vecindad entre Chile y Perú, proyectándose hacia América Latina y, de allí, más allá de nuestra región.

Análisis de la gestión internacional frente a la pandemia

Situados frente a la forma de asumir los efectos del covid-19 en la región latinoamericana y, en lo particular, en la relación bilateral entre Chile y Perú se puede concluir que no ha existido una acción colaborativa.

Se ha observado un déficit o una precariedad en la actuación de la institucionalidad existente en el continente o que vincula a países determinados. Es la realidad que se puede observar respecto a la Organización de Estados Americanos o de otros mecanismos, como es el caso de la Alianza del Pacífico o de Mercosur. Para Chile y Perú, en cuanto miembros de ella, es de particular significado la ausencia de actuación de la Alianza del Pacífico.

Todo indica que es imprescindible un marco colaborativo entre los países para enfrentar el desafío global que implica la pandemia. Las esferas de actuación son de distinto carácter y envergadura y van desde la forma coordinada de efectuar el control fronterizo para el tránsito de las personas, hasta la adquisición y distribución de vacunas, pasando, entre otros desafíos, por la asistencia en la atención de salud en virtud de las asimetrías existentes entre los Estados.

Lo que se ha observado más bien es una actuación individual de los países, en algunos casos con gobiernos compitiendo con el objetivo de colocar este factor como uno de los componentes de la evaluación a la que están sujetos por sus respectivas poblaciones.

Los esfuerzos de cooperación no se agotan en la coyuntura, en la perspectiva de ser eficientes para enfrentar los efectos directos del covid-19, sino que ello debe proyectarse en la construcción de un nuevo esquema, como lo

señalamos, de seguridad internacional y una institucionalidad acorde con este desafío. En efecto, la idea de que la seguridad es afectada solo por acciones de fuerza armada debe cambiar rotundamente. Esto obliga también a la acción preventiva. No se trata de dismantelar la actual institucionalidad internacional, sino modificarla y adaptarla a los nuevos desafíos.

De esta forma, el objetivo debe situarse en fortalecer con nuevos componentes y no debilitar dicha institucionalidad. Es preciso entregarle atribuciones y dotar de los instrumentos que la haga más efectiva, teniendo presente, además, que las nuevas dimensiones que poseen los derechos humanos deben considerar a la salud como bien público nacional e internacional. Este no es el único tema que debe ser abordado con dimensiones renovadas; algo similar ocurre con el cambio climático.

Adaptación de la institucionalidad internacional

Hay que concitar voluntades, y en ello Perú y Chile debieran unir su propuesta para adaptar la actual estructura de Naciones Unidas a las nuevas realidades. En esta perspectiva, el Consejo de Seguridad debiera ampliar su accionar acorde con la ampliación del concepto de seguridad internacional.

Los nuevos desafíos pueden facilitar reformas que hasta el momento no han sido posibles, como la ampliación de los integrantes del Consejo y la flexibilización del derecho a veto de los miembros permanentes. Por otra parte, se debieran ampliar las causas que generan su actuación en cuanto a la afectación de la seguridad internacional de los capítulos sexto y séptimo de la Carta de la Organización de Naciones Unidas.

También deben ser revisados el papel y facultades, a la luz de las nuevas realidades, del Consejo Económico y Social, particularmente en lo referente a los vínculos que, por mandato de la Carta de la ONU, tiene con los organismos especializados, no solo con la Organización Mundial de la Salud, tan directamente implicada en el tema, sino también con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En este sentido debiera haber un expreso encargo a la Comisión de Derecho Internacional de la ONU.

Lo expresado respecto a la institucionalidad a nivel mundial es válido respecto a lo regional. En el caso americano, la adaptación de la Organización de Estados Americanos pasa a ser esencial, así como en lo tocante a los organismos regionales especializados, como la Organización Panamericana de la Salud.

En este contexto, es relevante la relación entre derecho internacional y los derechos internos de los Estados, en la medida que se asuman los principios comunes a ambos sistemas. El derecho internacional, al ser generado por la voluntad soberana de los sujetos, no abarca más allá de lo que dichos sujetos permitan. De esta forma, un desafío es comprender que la realidad que se vive, lejos de debilitar al multilateralismo, debe ser un estímulo para su ineludible actuación. En efecto, sin cooperación entre los Estados no existe una salida eficiente y duradera. El autarquismo, con base nacionalista y con una concepción rígida de soberanía, nos conduce al fracaso. No es el momento propicio para conductas egoístas, sino, por el contrario, de solidaridad. No es el momento de competir para mostrar cómo individualmente se enfrenta la pandemia y sus desafíos, sino para colaborar entre los Estados. El acceso a las vacunas y a los medicamentos pondrán a prueba los estilos y valores que informan la actuación.

Como lo ha señalado la Alianza para el Multilateralismo, liderada por Alemania y Francia «el virus no conoce fronteras. Todos los países se han visto afectados. Debemos permanecer unidos en la humanidad que compartimos. La lucha contra esta pandemia es global, está cobrando muchas vidas y poniendo a prueba nuestra sociedad, requiere mayor y mejor cooperación y solidaridad mundial».

Avalando la afirmación efectuada en el sentido de que el covid-19 impacta a la institucionalidad internacional, se constata que el Consejo de Seguridad de la ONU ha debido ocuparse del tema, buscando la forma de adaptarse al marco de acción y facultades que le son permitidas.

Un precedente de actuación del Consejo de Seguridad en los ámbitos de la salud y la seguridad internacional

Existían antecedentes de actuación del Consejo de Seguridad asumiendo pronunciamientos sobre materias de salud y su impacto en la seguridad internacional. En otras palabras, dicho órgano ha buscado extender su actuación más allá de la afectación de la seguridad a raíz de conflictos armados. Así surgió la Resolución 1308 (2000), cuyo texto nos muestra precisamente la toma de posición del Consejo en materias más amplias, como las de salud, en este caso el tema del VIH/sida. A la vez, deja en evidencia el marco limitado de su acción a raíz de los márgenes que le fija el concepto de seguridad en los términos actuales.

La citada Resolución, junto con destacar los importantes papeles que tienen la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en la lucha contra el VIH/sida, subraya «la necesidad de que todas las organizaciones pertinentes

de las Naciones Unidas coordinen sus actividades para abordar la pandemia del VIH/sida conforme a sus mandatos respectivos y presten asistencia, en la medida de lo posible, a los esfuerzos mundiales contra la pandemia», a la vez, destaca el empeño del ONU/sida por coordinar e intensificar los esfuerzos por abordar el problema en todos los foros pertinentes.

El Consejo de Seguridad reconoce que la propagación del VIH/sida «puede tener un efecto singularmente devastador en todos los sectores y niveles de la sociedad» y, a partir de ello, reafirma «la importancia de una respuesta internacional coordinada a la pandemia del VIH/sida, dado que esta podría generar mayor inestabilidad social y situaciones de emergencia». De ello desprende y destaca la importante conclusión que, si esta pandemia no se controla, «puede plantear un riesgo a la estabilidad y la seguridad».

Sin embargo, la Resolución deja en evidencia el marco restringido de acción que tiene el Consejo a partir de la actual noción de seguridad internacional y que genera sus facultades. En efecto, para situar jurídicamente su pronunciamiento recurre a la relación entre la pandemia y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, al reconocer «la necesidad de incluir técnicas y asesoramiento sobre prevención del VIH/sida en aspectos de la formación del personal de mantenimiento de la paz del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas».

Este marco restrictivo queda de manifiesto en la parte dispositiva de la Resolución, la cual junto con tener presente la responsabilidad «primordial» que tiene el Consejo de mantener la paz y la seguridad internacionales, expresa su preocupación «por las consecuencias adversas que podría tener el VIH/sida en la salud del personal internacional de mantenimiento de la paz, incluido el personal de apoyo» (número 1 de la Resolución). Bajo el mismo marco normativo restrictivo:

insta a todos los Estados miembros interesados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de elaborar —en colaboración con la comunidad internacional y el ONU/sida, cuando proceda— estrategias eficaces a largo plazo de educación, prevención, examen y asesoramiento voluntarios y confidenciales, y tratamiento para su personal en relación con el VIH/sida, como parte importante de su preparación para participar en operaciones de mantenimiento de la paz (número 2 de la parte dispositiva).

También circunscrito al personal de mantenimiento de la paz el Consejo se preocupa por la adopción de medidas adicionales respecto a dicho personal en lo relativo a la prevención de la propagación del virus. Por otra parte, alienta respecto al mismo personal, en el sentido de incrementar la coope-

ración internacional entre los órganos nacionales competentes para prestar asistencia en la elaboración y ejecución de políticas de prevención, examen y asesoramiento voluntarios y confidenciales, y tratamiento en relación con el VIH/sida (números 3 y 4 de la parte dispositiva).

El único punto más abierto de la Resolución 1308 (2000) es el número 6 que expresa «su especial interés en la celebración de nuevas deliberaciones entre los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, el sector privado y otras organizaciones pertinentes para avanzar, entre otras cosas, en lo referente al acceso al tratamiento y a la atención, así como la prevención».

La Resolución del Consejo de Seguridad siguió motivando el debate, en particular lo ligado a las facultades propias del órgano respecto a la seguridad internacional. Ejemplo de lo señalado es la declaración, emitida el 18 de julio de 2005 (sesión 5.228), por el presidente del Consejo en el marco de la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el VIH/sida y las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.

En la intervención individualizada y dentro de los márgenes acotados en que actúa el Consejo se hace referencia a que el Secretario General Adjunto recordó que algunas personas habían cuestionado inicialmente que la Resolución 1308 figurara en la orden del día del Consejo. Junto a ello expresa que, sin embargo, dicha Resolución:

Había contribuido a suscitar el interés del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la cuestión del sida, y que el Departamento había elaborado una estrategia integral a partir de la aprobación de dicha Resolución a fin de reducir el riesgo de que el personal de mantenimiento de la paz contrajera el virus o lo transmitiera.

También se debe destacar que en su declaración el presidente del Consejo alude a lo expresado por el Director Ejecutivo de ONU/sida en el sentido que «el Consejo había transformado la manera en la que el mundo consideraba el sida mediante la Resolución 1308, en cuyo texto se subrayaba que la propagación del VIH/sida podía suponer un peligro para la estabilidad y seguridad».

No obstante que el presidente consigna que los miembros del Consejo «reconocieron la amenaza que planteaba el sida a la estabilidad, el desarrollo económico y la seguridad de los países afectados», se ve en la obligación de establecer también que varios oradores formularon observaciones sobre la función del Consejo de Seguridad. Se refiere especialmente a lo indicado por el representante de Argelia, expresión de las aprehensiones existentes. En

efecto, dicho país indicó que «era la Asamblea General quien debía llevar a cabo un esfuerzo amplio, unificado y de larga duración en la lucha contra el VIH/sida ya que el mandato del Consejo era más limitado y las acciones del Consejo debían estar plenamente integradas en esa acción de conjunto».

El covid-19 y el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas

El órgano de las Naciones Unidas encargado de la paz y seguridad internacional, teniendo como precedente pronunciamientos como los referidos al VIH/sida, ha incursionado en los efectos del covid-19, con los evidentes límites que enmarcan sus facultades a partir de lo que tradicionalmente se establece como causa generadora de la afectación de la paz y seguridad internacionales, esto es, los conflictos armados.

Resolución 2532 (2020)

Precisamente, tomado como referente los efectos de la pandemia en los países afectados por conflictos armados, los que se encuentran en situaciones de posconflicto o los afectados por crisis humanitarias, se aprobó por el Consejo la Resolución 2532 (2020).

Esta Resolución se origina por la iniciativa impulsada por Níger en su calidad de presidente del Consejo de Seguridad, cuyo representante en la ONU, Abdou Abarry, con fecha 1 de septiembre de 2020 envió una carta al Secretario General de la organización en la que le expresa su intención de organizar un debate a nivel de cumbre sobre el tema «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: la gobernanza mundial después de la covid-19», a celebrarse el 24 de septiembre de 2020. Como anexo de la carta se acompañó un documento conceptual que serviría de base para el debate. Como objetivo de la reunión, en el punto 11 del documento, se indica que «es seguir debatiendo sobre la necesidad de remodelar la gobernanza global a fin de reforzar la convergencia hacia una paz y una seguridad mundiales sostenibles. La pandemia ha puesto de manifiesto los puntos débiles del sistema actual y brinda a la comunidad internacional una oportunidad única de refundar un nuevo orden mundial, sobre la base de los ideales de solidaridad económica, equidad y responsabilidad, una mayor cooperación regional y reformas de la gobernanza global, que promueva la participación equitativa de las naciones y proteja a las personas más vulnerables de nuestras comunidades».

Fruto del debate surge la Resolución individualizada, la que parte por reconocer que las condiciones de violencia e inestabilidad que se dan en las

situaciones de conflicto pueden exacerbar la pandemia, y que, a la inversa, la pandemia puede exacerbar las consecuencias humanitarias negativas de las situaciones de conflicto. Además, se reconoce que los avances en materia de consolidación de la paz y desarrollo logrados por los países en transición y los países en situaciones de posconflicto podrían quedar anulados por el brote de la pandemia covid-19.

En sus considerandos, la Resolución fija la responsabilidad de la ONU al recalcar que «la lucha contra la pandemia requiere mayor cooperación y solidaridad a nivel nacional, regional e internacional, así como una respuesta internacional coordinada, inclusiva, amplia y global en que las Naciones Unidas desempeñen una función clave de coordinación». En esta perspectiva reconoce las iniciativas y medidas propuestas por el Secretario General de la organización en relación con la respuesta a las posibles repercusiones de la pandemia de covid-19 en los países afectados por conflictos, en particular su llamamiento a favor de un alto el fuego mundial inmediato.

En la parte dispositiva, la Resolución 2532, a partir de considerar «que es probable que el alcance sin precedente de la pandemia de covid-19 ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», determina una serie de acciones, todas ellas enmarcadas rigurosamente en los conflictos armados. El punto primero exige «el cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones de las que se ocupa y apoya los esfuerzos realizados por el Secretario General y sus Representantes y Enviados Especiales a este respecto».

Por otra parte el punto 2 exhorta:

a todas las partes en los conflictos armados a que realicen de inmediato una pausa humanitaria duradera de al menos noventa días consecutivos, a fin de permitir la entrega sostenida de asistencia humanitaria en condiciones de seguridad y sin trabas, la prestación de servicios conexos por agentes humanitarios imparciales, de conformidad con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y las evacuaciones médicas, con arreglo al derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados, según proceda.¹

1. La Resolución en su punto 3 afirma que este cese general e inmediato de las hostilidades y esta pausa humanitaria no se aplicarán a las operaciones militares dirigidas contra el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (también conocido como Dáesh), Al-Qaida y el Frente Al-Nusra, todas las demás personas, grupos, empresas y entidades asociadas con Al-Qaida o el Dáesh y otros grupos terroristas designados por el Consejo de Seguridad.

Luego la Resolución, en su punto 4, hace un encargo al Secretario General al solicitarle:

que ayude a garantizar que todas las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los equipos de las Naciones Unidas en los países, de conformidad con sus respectivos mandatos, aceleren su respuesta a la pandemia de covid-19 haciendo especial hincapié en los países necesitados, como los que se encuentran en situaciones de conflicto armado o están afectados por crisis humanitarias.

A la vez, en el punto 5 de la Resolución le solicita que le presente información actualizada sobre los esfuerzos de las Naciones Unidas para hacer frente a la pandemia de covid-19 en los países que se encuentran en situaciones de conflicto armado o están afectados por crisis humanitarias, así como las repercusiones de la pandemia en la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de cumplir las tareas prioritarias en su mandato. El punto 6 de la Resolución reafirma la solicitud al Secretario General en torno a una especial preocupación respecto a la pandemia en torno a las operaciones y el personal que participa en ellas.

Se debe destacar el último punto de la Resolución (punto 7) que tiene una especial relevancia, toda vez que va más allá de los conflictos armados o las misiones de paz. En efecto, este apartado se refiere al impacto especial de la pandemia en determinados segmentos de la población, al señalar:

reconoce el papel fundamental que están desempeñando las mujeres en las actividades de respuesta a la covid-19, así como el desproporcionado impacto negativo que tiene la pandemia, especialmente a nivel socioeconómico, en las mujeres y las niñas, la infancia, los refugiados, los desplazados internos, las personas de edad y las personas con discapacidad, y pide que se adopten medidas concretas para reducir al mínimo ese impacto y garantizar la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres y la juventud en la preparación y aplicación de una respuesta adecuada y sostenible de la pandemia.

Finalmente, en el punto 8 de la Resolución, el Consejo de Seguridad decide seguir ocupándose de la cuestión.

Resolución 2565 (2021)

En esta perspectiva, en la carta del 12 de febrero de 2021, Bárbara Woodward, en su calidad de Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que en esos momentos ocupaba la Presidencia

del Consejo, se dirigió al Secretario General indicándole que tenía previsto celebrar el 17 de febrero de 2021 un debate abierto de alto nivel sobre el tema: «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: la aplicación de la Resolución 2532 (2020)». Para orientar el debate la presidencia elaboró una nota conceptual, que acompaña a la carta. Dicho documento fija como objetivo del debate el análisis de la capacidad del Consejo de Seguridad y de los Estados miembros y las Naciones Unidas de «garantizar una distribución equitativa de vacunas contra la enfermedad por coronavirus (covid-19) en situaciones de conflicto o inseguridad».

Esta nota conceptual, a nuestro juicio, adquiere una gran importancia al abrir el tema de las vacunas en una perspectiva más amplia que aquella que se produce en las situaciones tradicionales de conflictos armados. Al hacerse cargo del contexto aborda el estado de la pandemia y sus efectos, la declaración del Secretario General de abril de 2020 y los efectos de ella en la paz y seguridad mundiales, la contribución de las vacunas al fin de la pandemia, el acceso a las vacunas en situaciones de conflicto e inestabilidad, el Mecanismo Covax para el acceso mundial a las vacunas contra el covid-19 y otras iniciativas internacionales, el papel de las Naciones Unidas y finaliza efectuando lo que denomina «preguntas orientativas».

En cuanto al estado de la pandemia constata que sigue sin ser controlada y manifiesta que la economía mundial «está en crisis y es probable que una recuperación económica frágil y desigual agudice los factores de conflicto e inestabilidad. Ello hace aún más urgente una distribución rápida y masiva de vacunas a poblaciones específicas de todo el mundo que contribuya a poner fin a la fase álgida de la pandemia».

La nota conceptual resalta la importancia de las vacunas para reducir la magnitud y la duración del fenómeno y evitar nuevos costes económicos, sanitarios y educativos y otros factores de inestabilidad. Pone acento en el hecho de que la comunidad internacional debe cooperar en el desarrollo de vacunas y que sean asequibles para que todas las personas puedan beneficiarse.

Enfatiza en que no se debe dejar a nadie atrás en los programas de vacunación, catalogando este hecho como «un imperativo moral y una necesidad práctica» y agrega que, sin colaboración, se hará una distribución desequilibrada de las vacunas que podría agudizar las desigualdades, los conflictos y las tensiones. La distribución equitativa la coloca como un desafío especial en situaciones de conflicto e inestabilidad.

En el documento del Reino Unido e Irlanda del Norte se singulariza de manera especial el Mecanismo Covax como forma para colaborar en el acceso mundial a las vacunas contra el covid-19. Junto con describir el seña-

lado mecanismo,² da a conocer que con el 5% de las dosis de Covax se ha constituido una «reserva humanitaria» con el objeto de tener suficientes vacunas disponibles para despliegues humanitarios y otras situaciones de emergencia.

En cuanto al papel de la ONU, recuerda que el 1 de julio de 2020, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2532, relativa a la lucha contra la covid-19 en los países más vulnerables, en la que se hizo hincapié en los países que se encuentran en situación de conflicto armado. A este respecto agrega que, al haber ahora vacunas aprobadas y que se distribuyen a través de Covax, «convendría que el Consejo de Seguridad examinase de qué manera podrían las Naciones Unidas facilitar la distribución de vacunas en regiones vulnerables y afectadas por conflictos».

El documento retorna, finalmente, al marco institucional de las facultades del Consejo expresando:

El Consejo de Seguridad, que en su Resolución 2532 ya hizo un llamamiento al alto al fuego, debe ahora promover nuevos ceses de hostilidades que permitan administrar vacunas contra la covid-19 en las zonas en las que hay conflictos y lograr que no se queden atrás en los programas nacionales e internacionales de vacunación.

En línea con este párrafo se hacen seis preguntas que servirán para orientar el debate al cual ha sido convocado el Consejo.

Luego del debate producido a raíz de la convocatoria de la presidencia del Consejo de Seguridad se aprobó la Resolución 2565 (2021) el 26 de febrero de 2021. Esta Resolución parte por reafirmar el papel de la ONU en la lucha contra la pandemia covid-19 y la recuperación sostenible, situándolo en la necesidad de requerir mayor cooperación y solidaridad a nivel nacional, regional e internacional, así como una respuesta internacional coordinada, inclusiva, amplia y global.

La Resolución se enmarca en el reconocimiento de que los conflictos armados pueden exacerbar la pandemia y que, a la inversa, la pandemia puede exacerbar las consecuencias humanitarias negativas de los conflictos armados, «así como las desigualdades, y expresando preocupación porque no se

2. El Mecanismo Covax es un dispositivo multilateral administrado por la Alianza para las Vacunas (Alianza Gavi), la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias y la Organización Mundial de la Salud, que sirve para gestionar una cartera de vacunas contra la covid-19 mancomunando la financiación y el riesgo correspondiente a fin de garantizar una capacidad de fabricación que permita la producción y el suministro rápidos y masivos de vacunas.

haya atendido plenamente el llamamiento al cese general e inmediato de las hostilidades que hizo en su Resolución 2531 (2020)».

Se ponen de relieve elementos como la unidad, origen común, solidaridad y colaboración. De ello se desprende la necesidad de posibilitar en todo el mundo:

el acceso equitativo a pruebas diagnósticas, tratamientos, medicamentos y vacunas de calidad, inocuos, eficaces y asequibles, y a las tecnologías sanitarias esenciales y sus componentes, así como a equipo para responder a la covid-19, en situaciones de conflicto armado, situaciones de posconflicto y emergencias humanitarias complejas, y teniendo en cuenta la necesidad de mantener los incentivos para que se desarrollen nuevos productos sanitarios.

En los considerandos de la Resolución, junto con reconocer el papel fundamental de la Organización Mundial de la Salud, se hace el llamado a esta organización para aumentar la colaboración científica, la transparencia y el intercambio de información y de conocimientos científicos.

Un aspecto de especial importancia es el reconocimiento del papel de la inmunización generalizada contra el covid-19, calificándola como «bien público mundial en materia de salud para prevenir, contener y detener la transmisión del virus y sus variantes, con miras a poner fin a la pandemia».

En Consejo también valora el Mecanismo Covax para el Acceso Mundial a la Vacunas contra el covid-19 y también reconoce el papel que desempeñan las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y hace notar la creación del Grupo de Amigos sobre las vacunas contra la pandemia para el personal uniformado de las Naciones Unidas, «cuyo objetivo es formular recomendaciones normativas sobre la vacunación del personal uniformado de mantenimiento de la paz para asegurar que los contingentes reciban la vacuna urgentemente y mejorar su seguridad».

Luego, la parte dispositiva de la Resolución es encabezada por una consideración de especial relevancia en la perspectiva de ampliar la noción de seguridad: «es probable que el alcance sin precedentes de la pandemia de covid-19 ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

A partir de lo expresado, el punto 1 de las disposiciones de la Resolución 2565 señala:

Pide que se fortalezcan los enfoques nacionales y multilaterales y la cooperación internacional, como el Mecanismo Covax creado en el marco del Acelerador ACT, y otras pertinentes, según proceda, con el fin de facilitar el acceso equitativo y asequible a las vacunas contra el covid-19 en situaciones de conflicto armado,

situaciones de posconflicto y emergencias humanitarias complejas, destaca la necesidad de forjar alianzas internacionales, en particular para ampliar la capacidad de fabricación y distribución, reconociendo los diferentes contextos de cada país, hace notar la necesidad de mantener los incentivos para que se desarrollen nuevos productos sanitarios y reconoce el papel de la inmunización generalizada contra la covid-19 como bien público mundial en materia de salud.

También, en el punto 3 de parte dispositiva, la Resolución exige que todas las partes en los conflictos armados «inicien de inmediato una pausa humanitaria duradera, amplia y sostenida para facilitar, entre otras actividades, la entrega y distribución equitativas, seguras y sin trabas de las vacunas contra el covid-19 en las zonas de conflicto armado».

A continuación, en el punto 4 de la Resolución se «pide que el personal humanitario y el personal médico, así como su equipo, transporte y suministros, tengan sin demora acceso humanitario pleno, seguro y sin trabas para facilitar, entre otras actividades, la vacunación contra el covid-19, según proceda». A la vez pide que «se garantice la protección y seguridad de ese personal humanitario y médico y, a este respecto, insta a todas las partes a que protejan la infraestructura civil que es vital para la entrega de ayuda humanitaria destinada a los servicios esenciales de vacunación y atención médica conexas, en situaciones de conflicto armado y emergencias humanitarias complejas».

Especial referencia hace la Resolución (punto 6) al cumplimiento de las obligaciones emanadas del derecho internacional por las partes implicadas en conflictos armados, particularmente del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, invocando los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977 y 2005, «a fin de asegurar el respeto y protección de todo el personal sanitario y el personal humanitario dedicado exclusivamente a misiones médicas, sus medios de transporte y equipo, los hospitales y otros establecimientos sanitarios».

Un aspecto especial a resaltar —y que constituye el fundamento esencial para la convocatoria al Consejo de Seguridad y la aprobación de la Resolución 2565 (2021)— es lo referente a la accesibilidad a las vacunas, con particular atención de los grupos que individualiza como vulnerables. En este marco pone de relieve la necesidad urgente de solidaridad, equidad y eficacia, resaltado el rol del Mecanismo Covax conforme al marco de asignación de la Organización Mundial de la Salud. Junto a ello exhorta a los Estados Miembros y a todas las instancias pertinentes a fortalecer la cooperación para promover iniciativas de investigación y creación de capacidad y acceso

en los ámbitos de ciencia, innovación, tecnologías, asistencia técnica e intercambio de conocimientos.³

La Resolución, en los puntos 7 y 8, solicita al Secretario General que informe al Consejo sobre la aplicación de la Resolución y expresa su intención de examinar las situaciones concretas que le han sido señaladas a su atención «en las que las hostilidades y las actividades de los grupos armados estén obstaculizando la vacunación contra el covid-19».

La Organización de Estados Americanos frente al covid-19

El covid-19 ha sido también materia de preocupación para el principal organismo regional. La Organización de Estados Americanos y sus principales órganos se han pronunciado, dentro de las competencias generales de la organización, por la asunción de medidas para combatir la pandemia y sus efectos. La crisis sanitaria, sin precedentes en el hemisferio, ha demostrado la necesidad de la cooperación internacional para el diseño y puesta en práctica de estrategias efectivas para combatirla y frenar sus efectos. El unilateralismo no se presenta como una solución frente a un escenario complejo que demanda la acción conjunta de los Estados en todas las etapas de la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas, sociales, educativos y laborales.

La cooperación regional encuentra en los instrumentos de la Organización de Estados Americanos un marco adecuado para canalizar los esfuerzos comunes para el combate de la pandemia y el aseguramiento del derecho a la salud, que se recoge, entre otros, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador),⁴ en la Carta Social de las

3. Puntos 9, 10, 11 y 12 de la Resolución.

4. En su artículo 10, Derecho a la salud «1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables».

Américas,⁵ y más reciente y específicamente, en los pronunciamientos de la Asamblea General como la Resolución 2952 «Promoción de la respuesta hemisférica al cambio climático en el contexto de la pandemia de covid-19», aprobada el 20 de octubre de 2020, que en su parte considerativa se expresó con suma claridad:

Reconociendo que la recuperación del Hemisferio de los efectos de la pandemia de covid-19 requerirá una mayor cooperación multilateral para satisfacer las necesidades financieras y crear resiliencia ante futuros embates para una recuperación duradera, así como respuestas de política interna que sean incluyentes y que integren una perspectiva de género para impulsar un nuevo crecimiento económico.

La necesidad de reforzar la cooperación regional ha sido subrayada por el del Consejo Permanente de 26 de abril de 2020, «Respuesta de la OEA a la pandemia de covid-19»,⁶ que en su parte resolutive señaló que se debe:

Fortalecer la cooperación y la solidaridad hemisféricas para contener, mitigar y derrotar la pandemia y sus consecuencias, incluido el intercambio de información, conocimientos científicos, lecciones aprendidas y mejores prácticas, prestando atención a los impactos diferenciales en todos los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo, mejorando el cuidado y los servicios sanitarios.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de la Resolución 1/2020, «Pandemia y derechos humanos en las Américas», aprobada el 10 de abril de 2020, que llamó a conciliar las medidas tomadas por los Estados (sanitarias, políticas y económicas) con la protección de los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.⁷

5. En su artículo 17 dice: «Los Estados Miembros reafirman que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin discriminación y reconocen que la salud es una condición fundamental para la inclusión y cohesión social, el desarrollo integral y el crecimiento económico con equidad. En este contexto, los Estados Miembros reafirman su responsabilidad y compromiso de mejorar la disponibilidad, el acceso y la calidad de los servicios de atención de la salud».

6. Consejo Permanente, Resolución 1151 (2280/20).

7. Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del covid-19 y sus consecuencias, incluyendo los planes para la recuperación social y económica que se formulen. Estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su

Sin embargo, a pesar de los pronunciamientos puntuales motivados por la situación, ha quedado en evidencia que los mecanismos de consulta y de cooperación del sistema interamericano, pensados para tiempos de paz y de normalidad, son insuficientes ante una situación como la generada por la pandemia. La OEA, como las demás organizaciones regionales e internacionales, tendrá que elaborar un adecuado marco normativo para enfrentar futuras situaciones de emergencia internacional.

Perspectivas a considerar

Como se desprende del contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad a que nos hemos referido, este órgano principal de Naciones Unidas ha debido ajustar su actuar al marco que le fija la Carta de la ONU en materia de paz y seguridad internacionales. Sin embargo, se debe destacar que ha incursionado en la esfera de mirar las pandemias, específicamente el VIH/sida y el covid-19, como riesgos evidentes para la seguridad internacional. Esta aproximación puede constituir un referente para establecer una ampliación de las causas que pueden generar afectación de este bien jurídico y no restringirlo solo a la existencia de riesgos o existencias de conflictos armados.

De otro lado, la experiencia de la discreta actuación de la OEA ha constatado, en el nivel regional, la necesidad de un marco normativo que permita y aliente la cooperación regional en las múltiples dimensiones que requiere el hacer frente a situaciones como la emergencia sanitaria que aún continúa, y cuyos efectos futuros son difíciles de prever.

Un análisis de esta naturaleza debiera ser incentivado por los Estados y ser puesto como punto a ser proyectado de forma coordinada. En ello los países latinoamericanos podrían jugar un rol de liderazgo. Chile y Perú podrían colocar en su agenda de trabajo conjunto este tema y proyectarlo a la región.

Radiografía del narcotráfico. Un flagelo que avanza

Jaime García Díaz

Exviceministro de Industria, Turismo y Comercio Exterior del Perú. Economista de la Universidad de Lima. Investigador Asociado IDEI-PUCP.

Jaime Abedrapo Rojas

Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad San Sebastián. Exsubdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

Introducción

En el marco de las relaciones bilaterales entre Perú y Chile, nos parece que el narcotráfico debiera ser un tema central en las políticas de coordinación, acción conjunta y complementaria para que nuestros pueblos puedan enfrentar más eficiente y eficazmente uno de los flagelos que amenazan los cimientos de nuestras propias repúblicas.

En efecto, el rápido avance del crimen organizado dedicado al narcotráfico, como veremos, tiene impacto en materia de seguridad ciudadana, salud pública, imagen país y, sobre todo, afecta por medio de la corrupción a las instituciones permanentes de una democracia.

En este artículo se describe la situación y tendencia del narcotráfico en dos apartados. El primero dedicado al Perú y el segundo a Chile. El objetivo es presentar los principales indicadores que revelan el estado de avance de este ilícito.

Luego de los respectivos análisis y tendencias por país, intentamos proponer acciones concretas para abordar la expansión del narcotráfico a través de una acción complementaria entre ambos Estados, entre las que cabe adelantar las siguientes:

1. Diseñar e implementar una estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.
2. Ambos países deben fortalecer al organismo rector de la lucha antidrogas para que lidere la coordinación interagencial en todos los componentes de la intervención. Así, estos organismos debieran compartir información, experiencias y coordinar acciones sobre territorio fronterizo.
3. Desplegar una estrategia internacional para posicionar al Perú y a Chile en su compromiso global y lograr mayores recursos de cooperación internacional.
4. Actualizar el plan anual de asistencia técnica binacional en materias de prevención y tratamiento de drogas, ello a fin de fortalecer la labor que se desarrolla desde las políticas públicas y sociales.
5. Difundir los estudios cualitativos respecto a la situación del consumo de drogas en las regiones de Tacna y Arica, en especial los desarrollados por universidades de ambos países.

6. Ampliar el intercambio de experiencias y estadísticas.
7. Involucrar a la sociedad civil organizada en las regiones fronteras y macrozonas vecinas en programas de prevención del consumo de drogas.
8. Coordinar a través de las presidencias y cancillerías un encuentro bilateral que cuente con la participación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile y el Ministerio del Interior del Perú, el Ministerio Público de Perú y la Fiscalía de Chile, y la Unidad de Análisis Financiero de Chile y la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Ello a objeto de impulsar un nuevo enfoque de acción conjunta y complementaria en torno a mejorar las acciones que permitan investigar a quienes están detrás del negocio de narcotráfico.

En definitiva, hemos pretendido proponer iniciativas para enfrentar conjuntamente una situación que lamentablemente avanza en Latinoamérica en general y en nuestros países en particular. Estamos ciertos que enfrentarlas en solitario nos encaminará a una mayor descomposición política y social de nuestras sociedades.

Dimensión del narcotráfico en el Perú

Perú viene atravesando desde hace cinco años una fase de crecimiento sostenido de los cultivos ilícitos de coca, de la producción potencial de cocaína y, por lo tanto, de mayor presencia del narcotráfico. Esta situación se ha agravado con la pandemia del covid-19 y el actual escenario, con el nuevo gobierno de Pedro Castillo, plantea más incógnitas que un derrotero claro sobre el futuro de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Impactos del narcotráfico en la seguridad nacional

Las evidencias policiales dan cuenta de la presencia de la delincuencia organizada transnacional: carteles y organizaciones criminales mexicanas, colombianas, brasileras, italianas, rusas, serbias e israelíes. De la misma manera, la expansión de carteles criollos,¹ clanes familiares que iniciaron sus operaciones en el interior del país —con características regionales localizadas en los valles cocaleros—, hoy se han convertido en organizaciones nacionales. A su vez el negocio de la cocaína se ha «nacionalizado»: la producción de cultivos ilícitos, la provisión de insumos químicos, la elaboración

1. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Perú Monitoreo de Cultivo de coca 2017, 2018*, disponible en <https://bit.ly/2rPrJry>.

de drogas cocaínicas y hasta el trasiego de la droga en los puntos de exportación están en manos de peruanos principalmente.

Las conductas delictivas del narcotráfico trajeron el sicariato para la protección de sus negocios, pero hoy en día su crecimiento se ha extendido a todo el país y han incorporado nuevos ilícitos, como la extorsión, el robo, el secuestro, entre otros.²

Paralelamente al crecimiento del narcotráfico, también se amplía el consumo de drogas y la red de microcomercialización que afecta a las principales ciudades del país.

El narcotráfico también se ha convertido en la fuente de recursos económicos para sostener a los remanentes del grupo terrorista en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro que promueven los cultivos ilícitos de coca y proveen de protección a la elaboración de drogas y el traslado de precursores químicos y el trasiego para la salida de la cocaína.

La infiltración en los partidos y movimientos políticos del narcotráfico y de las organizaciones cocaleras que producen coca para el narcotráfico es de larga data. La infiltración del narcotráfico estuvo dirigida, al inicio, al financiamiento de campañas políticas, pero diversos hechos en los últimos años dan cuenta de su participación directa en la política, y ha llegado al Congreso de la República, así como a gobiernos locales y regionales. Actualmente, el partido de gobierno Perú Libre plantea modificar el marco normativo con el fin de legalizar a todos los cocaleros y de esa manera impedir la erradicación de cultivos de coca, medidas que favorecerían directamente al narcotráfico.

También se registran permanentemente casos de corrupción por narcotráfico que involucran a miembros de las Fuerzas Policiales, Fuerzas Armadas, Sistema Judicial y otras autoridades.

Dinámicas globales del narcotráfico

Después de los efectos de la pandemia del covid-19, los mercados mundiales continúan incrementado la demanda de cocaína y se han reactivado todas las modalidades de exportación de cocaína hacia estos mercados.

Desde el año 2013 Estados Unidos está en un nuevo ciclo de mayor demanda de cocaína: la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca reporta un crecimiento de 81%. El número de muertes por envenenamiento por consumo de cocaína creció casi tres veces, de 4.944 en

2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, *El fenómeno del sicariato en el Perú*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3o2A208>.

2013 a 14.664 en 2018.³ Se revirtió la tendencia de reducción del consumo que se dio entre los años 2006 y 2013 de cerca del 50%.

La Unión Europea (incluido el Este) también reporta un alto consumo de cocaína de acuerdo con el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías. Para el año 2020 se reportó una prevalencia para el consumo de cocaína de 4,85% de la población adulta (15 a 64 años) o de 13,8 millones de consumidores y una prevalencia de consumo durante el último año de 1,2% de la población adulta o de 3,5 millones de consumidores.⁴

En la región sudamericana también se reportan consumos crecientes de drogas cocaínicas en Brasil, Argentina y Chile. Otros mercados globales demandan cocaína, como Australia, Rusia y países en África y Medio Oriente. También se reporta un incremento en la pureza de la cocaína consumida.

La *figura 1* muestra la evolución de la producción potencial de cocaína. Nunca en la historia han existido los niveles de producción que se registran en los últimos años: se ha duplicado la producción de cocaína en cinco años.

Otro hecho que está influyendo en las dinámicas regionales del narcotráfico es la lucha frontal contra el tráfico ilícito en Colombia desde que asumiera el presidente Iván Duque, con un fuerte apoyo de cooperación y asistencia técnica de los Estados Unidos. El presidente Duque ha asumido un compromiso con los Estados Unidos de lograr una reducción de los cultivos de coca del 50% al final de su mandato. Hay un claro liderazgo político en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas que se manifiesta en los resultados logrados por Colombia a la fecha.

En el año 2020, Colombia⁵ logró incautar 506 toneladas de cocaína, mientras que Perú incautó solo 27 toneladas y Bolivia 15; Colombia erradicó más de 130.000 hectáreas de coca, mientras que Perú solo erradicó 6.270 hectáreas y Bolivia 1.700 hectáreas.

La *figura 2* presenta la evolución de los cultivos de coca en Colombia y Perú. Un escenario que no se puede descartar es que haya un nuevo desplazamiento de cultivos de coca de Colombia hacia Perú (efecto globo). Tal como muestra la *figura 3*, adicionalmente a los recursos de cooperación de Estados Unidos hay que agregar los millonarios recursos que implica el bloqueo aeronaval del mismo país y de los países europeos en el Pacífico y Caribe (doce embarcaciones navales y quince aeronaves desplegadas) para incautar la droga

3. Drug Enforcement Administration, *National Drug Threat Assessment*, 2021.

4. Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías, *Informe Europeo sobre Drogas*, 2021.

5. Observatorio de Drogas de Colombia, Sistema de información de Drogas de Colombia, disponible en <https://bit.ly/3azgsFY>.

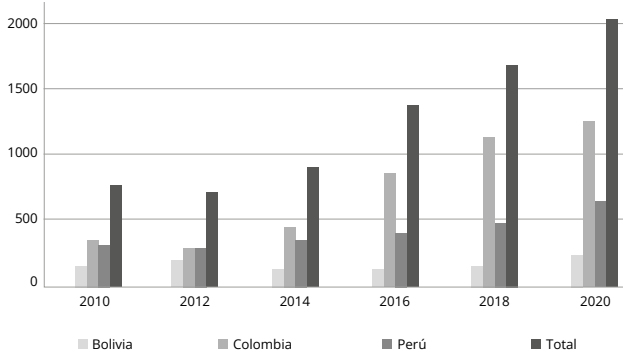


Figura 1. Evolución de la producción potencial de cocaína en los países andinos (2010-2020). Fuente: UNODC y estimaciones propias.

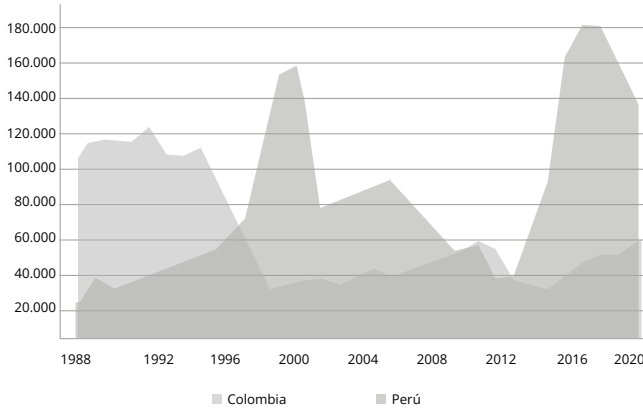


Figura 2. Evolución de cultivos de coca en Perú y Colombia entre 1988 y 2020. Fuente: CNC, UNODC y estimación propia.

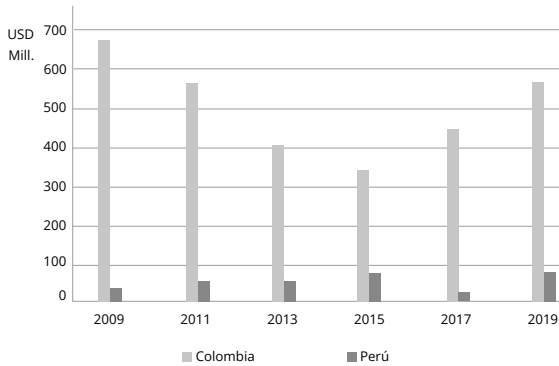


Figura 3. Evolución de la cooperación antidroga de los Estados Unidos a Perú y Colombia entre 2009 y 2019

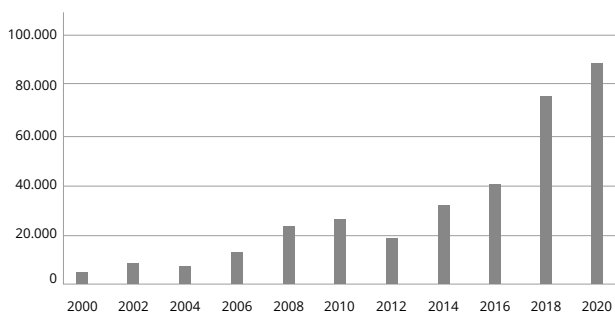


Figura 4. Evolución de la incautación de cocaína en Brasil 2000-2020.
Fuente: Policía Federal de Brasil.

que sale de Colombia. Estos operativos han logrado crecientes volúmenes de incautación de cocaína colombiana haciendo más arriesgadas estas rutas para las organizaciones criminales, que estarían buscando alternativas por Venezuela y por la «rutas del Sur» de Sudamérica.

Brasil, por otra parte, se ha convertido en un nuevo jugador mundial en el tráfico ilícito de drogas. Además del fuerte incremento en el consumo interno de cocaína, se ha convertido en la principal plataforma de exportación mundial de esta droga. Las organizaciones criminales brasileras se han fortalecido con los recursos del narcotráfico. Además, se han internacionalizado con presencia en Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, Argentina, Uruguay y Venezuela.

La *figura 4* presenta la evolución de la incautación de cocaína en Brasil. La extensa frontera de 2.822 km entre Perú y Brasil es imposible de controlar; el trasiego de la cocaína peruana hacia Brasil utiliza todos los medios (aéreos, terrestres y fluviales), además de la cocaína que sale de Perú hacia Bolivia y con destino final Brasil.

Mientras a nivel global y regional se presenta un conjunto de dinámicas que favorecen las actividades del narcotráfico en el Perú, las dinámicas internas del país también están yendo en la misma dirección de favorecer el tráfico ilícito de drogas, situación que, como se ha indicado al inicio, se ha visto favorecida por la pandemia del covid-19.

Perú no ha logrado desplegar una estrategia integral y sostenida para reducir los cultivos de coca, la producción de cocaína y la presencia del narcotráfico. En las últimas décadas, solo entre los años 2013 y 2015 se logró una reducción efectiva de cultivos de coca. En esos años, se desplegó una estrategia integral de erradicación de cultivos y programas de desarrollo alternativo que, en los años siguientes, no se ha podido sostener.

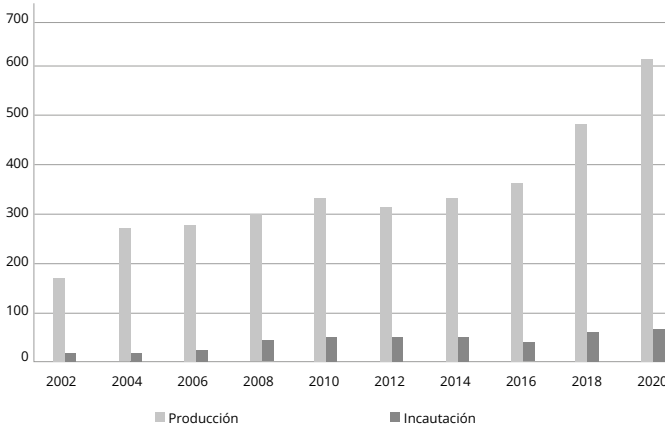


Figura 5. Evolución de la producción potencial y la incautación de cocaína 2000-2020.
Fuente: UNODC y estimación propia.

La incautación de cocaína es muy baja, como se puede apreciar en la *figura 5*, ni siquiera alcanza al 5% de la producción potencial anual. La incautación de menos de 30 toneladas de cocaína contrasta no solo con las más de 500 toneladas de Colombia, pero también con Brasil que incautó 91 toneladas en 2020, Ecuador con más de 100 toneladas, Panamá con alrededor de 70 toneladas y Costa Rica con más de 41 toneladas, entre otros. De la misma manera la incautación de los precursores químicos tampoco ha sido un serio problema para el narcotráfico.

El control y seguimiento por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú de las operaciones de lavado de activos relacionados con el narcotráfico ha ido disminuyendo año a año. En 2020 solo se reportaron informes de inteligencia financiera con narcotráfico como delito precedente por solo 9 millones de dólares, mientras el narcotráfico moviliza alrededor de 3.000 millones de dólares anuales.⁶

Del mismo modo, y tal como lo muestra la *figura 6*, la erradicación de cultivos de hoja de coca se ha reducido en los últimos años: es un factor principal que explica el crecimiento de los cultivos ilícitos. Por el efecto de la pandemia, se suspendió la erradicación en 2020 (en Colombia no se suspendió) y se reportó una reducción de la erradicación de cultivos ilícitos de coca de solo 5.775 hectáreas en 2021, frente a la meta de 25 mil hectáreas de erradicación. Además, ningún gobierno ha tomado la decisión de erradicar en el valle de

6. Superintendencia de Banca, seguros y AFP, Información Estadística Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, diciembre de 2020.

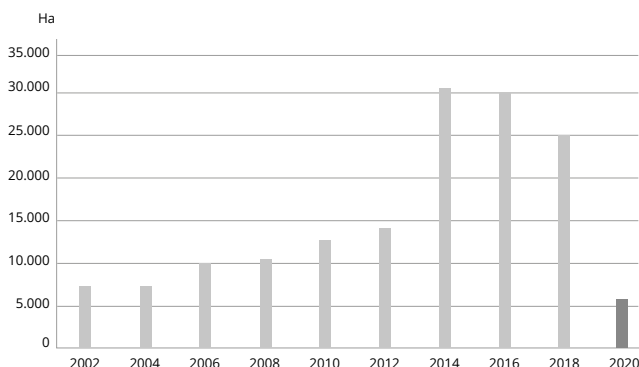


Figura 6. Evolución de la erradicación de la coca entre 2002 y 2020. Fuente: DEVIDA.

los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, que produce el 70% de la coca ilícita. En el actual período de gobierno tampoco se vislumbra una decisión de enfrentar al narcotráfico en esta zona.

Al eliminar el factor de riesgo de la erradicación, a los narcotraficantes se les favorece con una mayor y creciente oferta de coca ilícita y cada vez a menor precio como ya se viene registrando en Perú. Los precios de la hoja de coca están en los niveles históricos más bajos, inclusive más bajos que en plena pandemia. Hoy día el narcotráfico compra a menos de cinco soles el kilogramo de hoja de coca seca, mientras que al inicio del año 2021 pagaba 9,75 soles por la misma cantidad y, en enero de 2020, antes de la pandemia, pagaba 12,67 soles por kilogramo.⁷

La inversión del Estado peruano en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas es, quizás, el principal indicador objetivo de la intención política del gobierno. Como lo muestra la *figura 7*, desde el año 2017 se vienen reduciendo los recursos, situación que se siguió deteriorando en 2021 y también en la Ley de Presupuesto 2022, en la que presenta una reducción del 23% respecto del año 2021.⁸ En el año 2022 se proyecta invertir 125 millones de dólares, mientras tanto el despliegue de recursos del narcotráfico crece año a año sobrepasando los 3 mil millones de dólares.

Toda esta situación descrita queda ilustrada en la *figura 8*, que es una clara expresión del crecimiento del narcotráfico en el Perú. La evolución de los cultivos ilícitos y la producción potencial de cocaína está en un crecimiento

7. Observatorio Peruano de Drogas, *Reporte 18. Monitoreo de precios de hoja de coca y derivados cocaínicos en zonas estratégicas de intervención*, 2021.

8. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, *Proyecto de Presupuesto Año 2022 (nacional, regional y local)*, disponible en <https://bit.ly/3yyDjtc>.

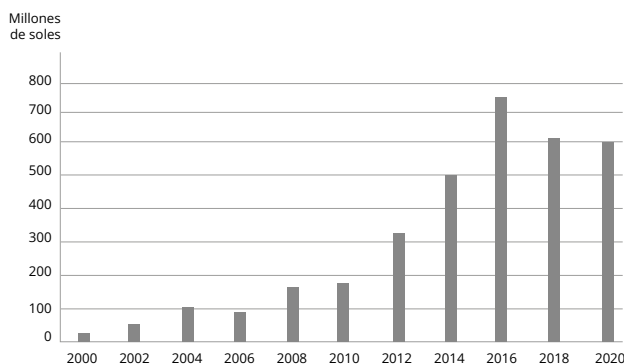


Figura 7. Gastos gubernamentales directos en la lucha contra las drogas.
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

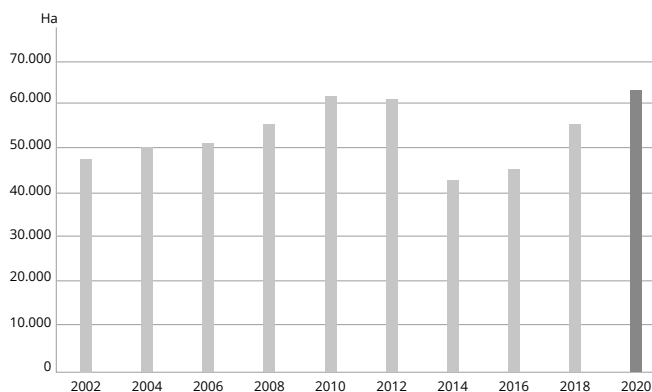


Figura 8. Evolución de los cultivos de coca en Perú entre 2002 y 2020.
Fuente: DEVIDA y estimación propia.

sostenido desde el año 2016. Las condiciones externas e internas que explican esta situación no parece que vayan a cambiar en el futuro. El escenario que enfrenta Perú es muy negativo y preocupante. El narcotráfico en los próximos años puede escalar a niveles nunca vistos en el país, desplazando incluso a Colombia como el mayor productor de cocaína.

Escenario para el actual gobierno

En resumen, las dinámicas globales de mayor demanda de cocaína se mantendrán. La dinámica regional de mayor presión al narcotráfico en Colombia está impactando en el traslado de cultivos hacia Perú y Bolivia y utilizando más las «rutas del Sur» para el tránsito de la cocaína.

El tema del narcotráfico no está en la prioridad de la opinión pública peruana, ni en la agenda política de las autoridades. Tampoco existe una clara intención de combatirlo. Ni siquiera se está discutiendo la nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2022-2026.

El narcotráfico y sus organizaciones criminales internacionales y nacionales siguen fortaleciendo su presencia en Perú, mientras día a día se deteriora la situación de seguridad interna sin visos de solución.

Más bien las señales del actual gobierno apuntan a un mayor deterioro de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas:

1. Los congresistas del partido político del gobierno Perú Libre vienen proyectando una nueva Ley de Coca que buscaría legalizar toda la producción cocalera (el 93% de la producción va al narcotráfico); de esta manera buscarían eliminar la erradicación de cultivos.
2. Miembros del gobierno se han comprometido a no erradicar en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro donde se produce el 70% de la cocaína del país.
3. El gobierno está promoviendo la participación del expresidente Evo Morales de Bolivia para diseñar e implementar una nueva estrategia contra las drogas en Perú: la «bolivianización». No obstante que Bolivia ha fracasado en su estrategia antidrogas: no solo es un país productor sino de tránsito de la cocaína peruana.
4. La alta rotación de ministros del Interior y de las máximas autoridades de la Policía Nacional del Perú debilita la institucionalidad, el planeamiento y las operaciones antidrogas.

En estas condiciones, el narcotráfico tiene el mejor escenario para ampliar sus operaciones en este país.

Recomendaciones

Es factible reducir la presencia del narcotráfico en los próximos años. Aún se está a tiempo de diseñar e implementar una estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Se debe diseñar la nueva Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas para los próximos cinco años (2022-2026) y proporcionar los recursos necesarios para que esté debidamente financiada con presupuesto público.

Por otra parte, se debe cambiar la intervención del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro a una estrategia antidrogas y no solo antiterrorista con la conducción de la Policía Nacional del Perú y no de las Fuerzas Armadas.

También se recomienda implementar un componente de erradicación de cultivos en todos los ámbitos de coca ilegal a nivel nacional, incluido el valle

de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, seguido de programas de desarrollo alternativo debidamente financiados para evitar la resiembra de coca.

Es importante fortalecer al organismo rector de la lucha antidrogas para que lidere la coordinación interagencial en todos los componentes de la intervención: interdicción, erradicación, desarrollo alternativo y prevención y tratamiento.

Finalmente, hay que desplegar una estrategia internacional para posicionar al Perú en su compromiso global y lograr mayores recursos de cooperación internacional.

Sin embargo, la principal duda es si el nuevo gobierno del presidente Castillo estaría dispuesto a implementar estas recomendaciones.

Dimensión del narcotráfico en Chile

El fuerte incremento de la producción de drogas en la última década en la región,⁹ principalmente de cocaína y marihuana, está afectando gravemente a todos los países del hemisferio sur de América y Chile no es una excepción.¹⁰ No solo se consolida como un país de tránsito, sino que se confirma como el tercer consumidor (porcentualmente) de cocaína y marihuana en América, después de Estados Unidos y Uruguay: «los niños, niñas y adolescentes (en Chile) están en el primer lugar entre todos los países América en el consumo de marihuana (26,8%), cocaína (2,9%), pasta base (1,7%)».¹¹

Desde otra perspectiva, Chile está situado en la agenda de seguridad global como un país desde el cual el volumen de ingresos de cocaína para consumo y reexportación a Europa, Oceanía y Asia va en aumento.¹² En datos, si tomamos como base la incautación de droga del 2020 de 5.175 kg de cocaína y 7.476 kg de pasta base, se puede estimar el volumen de la droga que ingresa a Chile en un rango entre 70 y 110 toneladas de cocaína al año.¹³

Al respecto, se debate sobre narcotráfico principalmente desde la academia sin prestar necesariamente atención a las prioridades de los barrios

9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las drogas*, 2021.

10. Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, *Estrategia Nacional de Drogas 2021-2030*, enero 2021. Disponible en <https://bit.ly/3J4NXN3>.

11. Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, *Estrategia Nacional de Drogas 2021-2030*, página 15, 2021. Disponible en <https://bit.ly/3J4NXN3>.

12. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe 2019*, disponible en <https://bit.ly/3IA6AYM>.

13. Fiscalía, *Informe Observatorio Narcotráfico*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3P3N3To>.

más afectados. El eje de la discusión ha estado en los asesinatos por encargo o secuestros cuando lo que más preocupa y afecta la vida de los vecinos es el consumo de droga de los jóvenes, las riñas y las balaceras con las que tienen que convivir diariamente.¹⁴ Son situaciones estrechamente ligadas al narcotráfico.

Esto pareciera estar cambiando, ya que el narcotráfico se está instalando como una prioridad en los asuntos políticos —en especial en el debate presidencial— por la emergencia en los sondeos de la opinión pública. Aunque se percibe como un asunto delincencial, es una preocupación relevante en la ciudadanía. La encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de septiembre de 2021 muestra que el tema de mayor preocupación ciudadana es la delincuencia, los asaltos y los robos (abril del 2021), desplazando a las pensiones y salud.¹⁵ La misma medición señaló que el narcotráfico crece como preocupación ciudadana, ubicándose en el octavo lugar. Esto representa una tendencia hacia la consolidación del asunto como un tema relevante a ser abordado por las políticas públicas.

Desde otra perspectiva, la penetración del narcotráfico en Chile es un problema de seguridad ciudadana y de salud pública. Ello se advierte en el incremento de la criminalidad en determinadas localidades (barrios), en la corrupción de funcionarios, en la infiltración en movimientos indigenistas reivindicativos y en movimientos políticos locales, como el observado en la comuna de San Ramón en relación con el depuesto alcalde Miguel Ángel Aguilera, entre otras evidencias.

Como respuesta a lo señalado, el gobierno viene desplegando un conjunto de esfuerzos enmarcados, en los últimos años, en el Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014-2020, en la Estrategia Nacional de Drogas 2021-2030 y en los Programas Microtráfico Cero y Frontera Segura. Esto último porque el ingreso de la cocaína se da a través de la frontera norte con Bolivia y Perú, pero en la medida en que se viene ejecutando las acciones de interdicción, las rutas se están desplazando más al sur, involucrando a la frontera con Argentina. El ingreso de la marihuana tiene dos fuentes, por un lado, la proveniente de Paraguay a través a Bolivia y Argentina, y la proveniente de Colombia (marihuana *creepy* de mayor calidad y precio) a través de Perú, incluyendo las vías terrestres y marítimas.¹⁶

14. Alejandra Luneke, *Narcotráfico: escuchando las prioridades desde los 'barrios críticos'*, disponible en <https://bit.ly/3Pin6io>.

15. Disponible en <https://bit.ly/3Bj4iMk>.

16. Fiscalía, *Informe Observatorio Narcotráfico, 2020*, disponible en <https://bit.ly/3PoOISS>.

Las diversas acciones de interdicción y decomiso de cocaína permiten determinar los destinos de la droga, lo que apunta principalmente a Canadá, Estados Unidos, España, Holanda, Italia, Australia, Chipre y Jordania.¹⁷ Sin embargo, a pesar de las acciones del gobierno descritas, la tendencia exportadora de drogas pareciera no reducirse.

Otra arista del narcotráfico en Chile es que, si bien no se han detectado laboratorios de cristalización, durante el 2019 fue desarticulado un laboratorio en el centro de Santiago cuyo objetivo era procesar la droga para «abultarla», es decir, reducir su pureza e incrementar su volumen.

Por otro lado, el fuerte decomiso de pasta base —que en algunos años fue el doble que el de la cocaína—, el fácil acceso a insumos químicos debido a la creciente industria chilena y a la debilidad del control de los precursores químicos, indicarían que sí se podría estar cristalizando la pasta base para convertirla en cocaína y exportarla. Aunque sin evidencia, podríamos señalar que es altamente factible que ello esté ocurriendo en Chile.

Otro aspecto que ha venido de la mano con el crecimiento del narcotráfico es el fuerte tráfico internacional de armas. Empresas de pantalla, por distintas vías, importan fusiles de asalto, miras láser, silenciadores, subametralladoras, estabilizadores tipo Rony y escudos antibalísticos para los narcos. Se ha incrementado el poder de fuego de las bandas y organizaciones criminales y se está haciendo más violento el enfrentamiento para el control de las rutas y la disputa territorial. Un estudio de la Universidad Diego Portales y publicado por Ciper Chile revela que en una década las «zonas ocupadas» se han duplicado. En la Región Metropolitana pasaron de 80 a 174.¹⁸

El gobierno chileno ha priorizado las acciones de interdicción para cortar el flujo de ingreso de las drogas desde el norte. Para ello ha reestructurado el Plan Frontera Segura, reforzando las labores de las Fuerzas de Seguridad, es decir, de los Carabineros y de la Policía de Investigaciones, con el despliegue de las Fuerzas Armadas en labores de control fronterizo. En efecto, más allá de la tradicional participación de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (policía marítima de la Armada Chilena), desde el año 2019 se ha autorizado la intervención del Ejército y la Fuerza Aérea Chilena para el control territorial de la frontera con Bolivia.

17. Véase el Informe 2019 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

18. Gabriela Pizarro y Pablo Arriagada, «“Zonas ocupadas” se duplicaron en una década: territorios dominados por el narco en la Región Metropolitana pasaron de 80 a 174», Ciper, 2021, disponible en <https://bit.ly/3J3PzGV>.

Consumo de drogas en Chile: tendencias y legislación

Como señalamos en el primer apartado, el consumo en Chile ha aumentado. El incremento de consumo en población en general se da entre el 2010 y 2016, y una ligera reducción en 2018. La *tabla 1* muestra que los niveles alcanzados porcentualmente lo ubican muy por encima del promedio latinoamericano y cercano a los indicadores de consumo de países desarrollados.

Respecto de la población escolar, la *tabla 2* muestra que la prevalencia anual y consumo de drogas respecto de la población en general es mucho mayor. Alcanzó su mayor consumo en 2015, y a partir de allí se registra un menor consumo, pero aún se mantienen indicadores que duplican la población general y también muy por encima del promedio latinoamericano.

Tabla 1. Porcentaje de consumo de drogas en Chile en la población de 12 a 65 años

Sustancia /año	2010	2012	2014	2016	2018
Marihuana	4,6	7,1	11,3	14,5	12,7
Cocaína	0,7	0,9	1,4	1,1	1,0
Pasta base	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4

Fuente: Senda.

Tabla 2. Porcentaje de consumo de drogas en Chile en la población escolar

Sustancia/año	2011	2013	2015	2017	2019
Marihuana	19,5	30,6	34,2	30,8	26,8
Cocaína	3,2	3,6	4,2	3,0	2,9
Pasta Base	2,2	2,3	2,7	1,4	1,7

Fuente: Senda.

La norma chilena ha avanzado hacia la «despenalización» del consumo de drogas, por lo que se ha establecido un criterio de volúmenes máximos de posesión de drogas para consumo personal. Sin embargo, la norma y su aplicación son muy discrecionales. Por ejemplo, el consumo fuera de la vivienda puede ser considerado comercialización. Desde la perspectiva social podríamos señalar que hay más tolerancia al consumo de la marihuana, por tanto, una percepción de menor riesgo en el consumo de esta sustancia.

A pesar de aquello, la inercia de la persecución penal insiste en apuntar al consumo y el microtráfico, con pocos logros respecto de quienes están tras el negocio de la distribución de la droga. De acuerdo con el Informe Nacional

sobre Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley 20.000 de la Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile, en el 2020 se informaron 37.858 detenciones, de las cuales el 32,4% fue por porte de drogas, el 38% por microtráfico y el 29,1% por tráfico.

No se avanza en investigaciones de mayor complejidad principalmente por la falta de coordinación entre las instituciones que puedan afectar la demanda de drogas: el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, el Senda, las organizaciones de la sociedad civil y las policías.

Bandas y organizaciones criminales en Chile

El crecimiento del narcotráfico en Chile tiene una consecuencia directa en la tasa de homicidios en Chile, la que ha pasado de 2,9 a 4,6 por cien mil habitantes entre los años 2015 y 2020. Esta tendencia puede empeorar debido a que, al parecer, las organizaciones criminales se hicieron más fuertes después de la pandemia, lo que ha permitido un nuevo reparto de ocupación territorial en la venta de drogas. La evidencia muestra que las organizaciones criminales que han alcanzado mayor parte del negocio del narcotráfico se podrían internacionalizar.

El crecimiento en la participación del negocio de algunos clanes familiares, localizados en determinados territorios desde donde ejercen el control y la supremacía, permite sostener la mencionada amenaza de proliferación del narcotráfico en Chile. Estas organizaciones están principalmente compuestas por personas chilenas, aunque también hay presencia de grupos peruanos, bolivianos, colombianos, dominicanos y argentinos. Estos grupos tenderían a competir por el control en el tránsito hacia Canadá, Estados Unidos, Europa, Asia y Oceanía, con carteles internacionales o, en su defecto, a coordinarse con ellos, principalmente mexicanos y remanentes de carteles colombianos que manejan el contacto con los grandes mercados de consumo internacionales. También se han detectado casos que vinculan a mafias italianas. El propio Ministerio Público ha informado la presencia de los carteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación y el Cartel del Golfo de Colombia.¹⁹

En consecuencia, las organizaciones criminales se han especializado en los distintos eslabones del negocio de la droga. Por un lado, están aquellas que manejan el ingreso de la droga y por lo tanto mantienen los contactos con los proveedores colombianos (cocaína y marihuana), peruanos (cocaína) y bolivianos (cocaína y marihuana), aunque también se están integrando

19. Fiscalía, *Informe Observatorio Narcotráfico*, 2020.

los argentinos (cocaína y marihuana). La mayor parte de estas organizaciones están localizadas en el norte de Chile, ya que allí están las principales rutas de ingreso de la droga.

Por otro lado, están las organizaciones encargadas del traslado de la droga hacia los puntos de exportación (puertos y aeropuertos) y de consumo interno (principales ciudades como Santiago y Valparaíso). Otras organizaciones tienen a su cargo el acopio y acondicionamiento de la droga. También están las empresas de fachada encargadas de la exportación de la droga camuflada en embarques de exportación hacia los países de destino a través de diversas modalidades, y otras organizaciones tienen que ver con el procesamiento de droga, el desvío de los precursores químicos, el manejo de laboratorios para la cristalización de pasta básica para convertirla en cocaína, así como para «abultar», «estirar» o «patear» la cocaína reduciendo su pureza o agregando otros insumos químicos que potencia los efectos de la droga.

Por último, existe un gran número de bandas y organizaciones criminales que tienen a su cargo el narcomenudeo o microtráfico de la droga. Regularmente estas organizaciones están ubicadas en barrios vulnerables donde no solo promueven el consumo de las drogas en la población juvenil, sino que la involucran en la comercialización en los principales centros urbanos. Estas serían las bandas criminales que afectan la seguridad ciudadana, que se han sofisticado con el uso de armas de fuego y buscan diversificarse con otros ilícitos como la extorsión, robo, trata de personas, violaciones, tráfico de armas, entre otros. Las ciudades más golpeadas son Santiago, Antofagasta, Iquique y Valparaíso, pero se han detectado más de 91 comunas fuertemente afectadas.²⁰

La propia dispersión del emplazamiento del narcotráfico en el territorio, que se organiza de manera compartimentada, hace difícil demostrar la existencia de una estructura jerárquica, un centro de poder y una permanencia en el tiempo. Las investigaciones fiscales prefieren lograr condenas efectivas por flagrancia, pero no se afecta la estructura criminal. La causa de aquello es principalmente mostrar mejores indicadores en los resultados investigativos.

Como lo muestra la *tabla 3* y la *tabla 4*, la PDI, los Carabineros y la Fiscalía vienen realizando labores de inteligencia y operativos para desbaratar organizaciones criminales, pero estas se recomponen inmediatamente y no se afecta sustancialmente el negocio del narcotráfico.

20. Fiscalía, *Informe Observatorio Narcotráfico*, 2020. p. 177.

Tabla 3. Organizaciones y bandas criminales desbaratadas

Año	2015	2016	2017	2020
Organizaciones criminales	103	109	164	71
Bandas o agrupaciones barriales	127	199	284	585
Total	240	308	448	656

Fuente: Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.

Tabla 4. Incautaciones de drogas realizadas en Chile

Incautación	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cocaína (kg)	4.735	6.127	5.945	5.518	4.889	5.179
Pasta base (kg)	10.814	12.773	12.542	14.059	7.412	7.476
Cannabis (kg)	22.644	21.963	16.988	16.839	20.613	25.044
Ketamina (gr)	0	3	7.187	6.419	63.812	133.285
2C-B (u)	0	120	90	283	789	26.323

Fuente: Informe 2021, Observatorio del Narcotráfico de Chile, Fiscalía de Chile.

Tabla 5. Laboratorios de drogas destruidos

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Laboratorios	3	6	16	18	16	24	27	39	23

Fuente: Informe 2021, Observatorio del Narcotráfico de Chile, Fiscalía de Chile.

Chile, un país atractivo para el narcotráfico

La descripción que hemos realizado del crecimiento de las organizaciones vinculadas al narcotráfico en Chile no solo se comprende por limitaciones en el actuar de las instituciones pertinentes para hacer frente a este flagelo que amenaza los cimientos de la democracia, sino que desde una perspectiva geoestratégica cabe señalar que el propio régimen de libre mercado facilita, por medio del flujo del comercio internacional (importaciones y exportaciones dinámicas y con pocas restricciones), que estas organizaciones vean una oportunidad para su accionar. En efecto, este contexto permite una gran movilización de los precursores químicos que pueden ser desviados a la elaboración de drogas.

Al respecto, podríamos afirmar que el incentivo a la operación del narcotráfico en Chile se ve ampliado por un marco legal deficiente, que no permite

el control de los insumos químicos en todas sus etapas de producción, importación, transporte, almacenamiento, comercio, distribución, procesamiento, consumo y exportación.

Sin embargo, la amenaza principal es una legislación insuficiente para responder a la persecución de quienes están detrás del crimen del narcotráfico, lo que necesariamente debiera poner restricciones al lavado de activos. En este contexto debemos ser enfáticos en que las organizaciones ilícitas como las dedicadas al narcotráfico requieren del apoyo de autoridades.

Han sido elocuentes los casos de cooptación de funcionarios, de miembros del Ejército vendiendo armamento a narcos, agentes de aduana facilitando la infiltración de drogas para la exportación, además de miembros de los Carabineros, la PDI, Gendarmería, y del Servicio de Impuestos Internos. Todo ello conlleva a una descomposición manifiesta de la democracia. La corrupción se transforma en el fin de la legitimidad de la República.

El reto en Chile se representa en tres aspectos que dejan de manifiesto su vulnerabilidad para las operaciones de lavado de activos en Chile: i) las zonas francas en el norte del país; ii) la apertura comercial y la facilitación para la importación y exportación de mercancía; y, iii) la gran actividad de su mercado financiero y bursátil (la Bolsa de Santiago tiene una capitalización de US\$ 200,000 millones). Todo ello se agrava notoriamente con la escasa voluntad política manifiesta hasta el día de hoy por mejorar las medidas de prevención del narcotráfico.

En definitiva, Chile no ha asumido nítidamente que este tema es crucial y debe ser abordado en el marco de las políticas públicas con un consistente compromiso por parte de gobierno, parlamentarios, fiscales, policías, gendarmería e instituciones permanente de la República. La estrategia debiera también coordinarse con otros Estados y organismos internacionales.

El flagelo del narcotráfico está azotando a Latinoamérica en general y a América del Sur, en particular, por lo que realizar acciones conjuntas en distintos niveles y de manera sostenida en el tiempo es absolutamente necesario.

Por ello, se propone que, en el marco del acercamiento con nuestros hermanos peruanos, debemos tener una mayor agilidad en la articulación de las propuestas establecidas en la agenda del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo entre Perú y Chile. Ello debe reimpulsarse, aunque las agendas de nuestros países estén más ocupadas en asuntos domésticos, puesto que el narcotráfico es una amenaza cuyas repercusiones pueden afectar la propia soberanía de nuestros pueblos.

Recomendaciones

Al respecto, se propone en concreto las siguientes acciones:

1. Actualizar el plan anual de asistencia técnica en materias de prevención y tratamiento de drogas, ello a fin de fortalecer la labor que se desarrolla desde las políticas públicas y sociales.
2. Difundir los estudios cualitativos respecto a la situación del consumo de drogas en las regiones de Tacna y Arica, en especial los desarrollados por universidades de ambos países.
3. Reimpulsar una campaña binacional de prevención del consumo de alcohol dirigida a adolescentes de ambos países.
4. Mantener el intercambio de experiencias y estadísticas.
5. Involucrar a la sociedad civil organizada en las regiones fronterizas y macrozonas vecinas en programas de prevención del consumo de drogas.

La frontera chileno-peruana de cara al futuro. Desafíos desde la integración social y político-gubernamental

Ricardo Jiménez Palacios

- ▣ Académico de la Escuela de Postgrado de la Universidad Privada de Tacna. Candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile y becario del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.

Cristian Ovando Santana

- ▣ Académico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Tarapacá. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco.

Introducción

Este artículo da cuenta de los procesos y mecanismos de integración fronteriza peruano-chilena, tanto a nivel político gubernamental como a nivel social. Para este análisis se han considerado investigaciones previas, así como revisiones documentales a nivel político, como normas y documentos de gobierno; mientras que, a nivel social, se utilizaron entrevistas previas, revisión de documentos y experiencias de la sociedad civil organizada. Se observa que, para el caso peruano, desde la década del noventa se desarrollaron esfuerzos por promover una integración político-gubernamental a escala binacional, asumiéndose la frontera como parte de este proceso. Por otro lado, en el caso chileno se da cuenta de la persistencia de un marco institucional limitado para la integración en la misma escala, aunque se exponen incipientes avances en el contexto de una agenda limitada, pero abierta a las sociedades civiles regionales.

En cuanto a la integración fronteriza social, la frontera chileno-peruana presentaba, hasta antes de la emergencia sanitaria, más de siete millones de cruces al año; sin embargo, más allá de observar una cifra, los cruces por la frontera significaban el establecimiento de estrategias económicas y sociales. Las estrategias económicas y sociales basadas en el cruce de la frontera permitían, a su vez, la consolidación de otras prácticas económicas formales e informales que posibilitaban el desarrollo de cada ciudad fronteriza. Asimismo, ad portas del Fallo de la Corte de la Haya, se impulsaron iniciativas de integración en el ámbito social, las que se han sostenido desde el año 2014 a la fecha.

Finalmente, se observa que sintonizar las proyecciones de la integración gubernamental y las realidades de la integración social requiere de visibilizar los actores fronterizos, así como sus prácticas productivas y reproductivas. Asimismo, para el caso peruano, aun es un reto fortalecer un discurso y una práctica política que fortalezca la integración fronteriza a escala local, más allá de una escala binacional. Finalmente, en cuanto al proceso chileno resulta clave, ante el nuevo escenario descentralizador y de cambio político, modernizar su institucionalidad en materia fronteriza y, con ello, abordar la ampliación de la integración fronteriza con éxito.

La integración político-gubernamental de las fronteras en Perú y Chile

Para el caso peruano, desde la Constitución Política de 1920,¹ la frontera aparece como un dispositivo gubernamental que regula la propiedad de los extranjeros. Si bien en las constituciones anteriores se hacía referencia a la regulación de la propiedad de extranjeros en el territorio nacional peruano, para el año 1920² se determina la prohibición de la propiedad de extranjeros dentro de los 50 kilómetros de frontera.³

Posterior a la Constitución para la República del Perú (1920) se aprobarán la Constitución Política del Perú de 1933, la Constitución para la República del Perú de 1979⁴ y la Constitución Política del Perú de 1993.⁵ En relación a las fronteras, la Constitución Política del Perú de 1933 mantendrá expresamente el artículo 39 de la Constitución de 1920, con la excepción del término *ley especial*, que se modificará por *ley expresa*. No obstante, para la Constitución de la República del Perú de 1979 se observarán ciertas modificaciones a este artículo.⁶

Si bien la mención a la propiedad de extranjeros mantiene el estatus de prohibición en los períodos de 1920, 1933 y 1979, llama la atención que para este último período no se haga mención expresa a la propiedad de *tierras, aguas, minas y combustibles*, sino a *fuentes de energía*, elemento que nos permitiría interpretar los discursos geopolíticos latinoamericanos de la época en rela-

1. Si bien se hace mención de la frontera en la primera Constitución (1823), no se vuelve a hacer mención de esta hasta el año 1920.

2. Constitución para la República del Perú (1920). Disponible en <https://bit.ly/3o3j8i5>.

3. «Los extranjeros, en cuanto a la propiedad, se hallan en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar reclamaciones diplomáticas. En una extensión de cincuenta kilómetros distantes de las fronteras, los extranjeros no podrán adquirir ni poseer, por ningún título tierras, aguas, minas y combustibles, directo o indirectamente, ya sea individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad de adquirirla, salvo el caso de necesidad nacional declarada por ley especial» (artículo 39).

4. Constitución para la República del Perú (1979). Disponible en <https://bit.ly/2rfHGHT>.

5. Constitución Política del Perú (1993). Disponible en <https://bit.ly/3dEZOpB>.

6. «La propiedad se rige exclusivamente por las leyes de la República. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar al respecto situaciones de excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir, ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho adquirido. Se exceptúa en el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa» (artículo 126).

ción a las fronteras y límites. Además de esta modificación en el artículo 126 (Constitución para la República del Perú, 1979), a diferencia de las constituciones anteriores, se hace una mención más de la frontera en el artículo 253.⁷

En esta nueva mención de la frontera observamos que la administración de lo extranjero en las zonas fronterizas trasciende el ámbito de *lo económico*, asumiendo además la administración de *lo político* en relación a los extranjeros en zonas de frontera. En este sentido, para el caso peruano, encontramos que desde 1920 la frontera se torna en un dispositivo de protección económica frente a lo extranjero, asumiéndose además la protección político gubernamental desde 1979. No obstante, para la Constitución de 1993, el dispositivo de *frontera* cambiará sus sentidos y aumentará sus menciones respecto a las constituciones anteriores. Dichas menciones a la frontera se darán en los artículos 44, 71, 166 y 198.

El artículo 44 refiere que «es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas» (1993). Si bien este artículo se concibe para equilibrar la ausencia de la promoción de la integración de los pueblos latinoamericanos (artículo 100),⁸ la presencia del artículo 44 transita de una visión de la frontera, desde una perspectiva de defensa de lo extranjero, hacia una visión de la frontera en sentido de integración.

Por otro lado, aunque el artículo 71 mantiene la prohibición de la adquisición de propiedades por parte de extranjeros a cincuenta kilómetros de frontera, en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático (1993) se debate si la prohibición de la propiedad de extranjeros a cincuenta kilómetros de la frontera resultaba una medida anacrónica frente al proceso de globalización de la década del noventa. Ante dicha postura, el presidente de la Comisión, Carlos Torres y Torres Lara, manifiesta que esta regulación se da justamente para la prevención de conflictos con países vecinos en el marco de la integración internacional, toda vez que dichas propiedades podrían generar intereses individuales de extranjeros que pueden desencadenarse en posibles y conflictos futuros.⁹

7. «Los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales son elegidos, en sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Los extranjeros residentes por más de dos años continuos pueden elegir. También pueden ser elegidos, salvo en las municipalidades fronterizas».

8. Respecto a este debate confrontar la alocución de Ferrero Costa en el diario *Debate Constitucional*. Pleno. Tomo III, 1993, p. 2.021.

9. Comisión de Constitución y Reglamento, *Debate Constitucional*. Tomo IV, 1993.

Por otra parte, el artículo 166 de la Constitución de 1993 considera que las Fuerzas Policiales tienen entre sus finalidades la vigilancia y el control de las fronteras. Si bien existe un interesante debate sobre el asunto en el diario *Debate Constitucional* (Tomo IV, 1993), el principal motivo para asignar la vigilancia de las fronteras a las fuerzas policiales pasa por la modificación que esta institución tiene hacia fines de la década del ochenta (Ley 24.949 de 1988)¹⁰ y la diferencia que se concibe entre defensa de la integridad territorial — como función de las Fuerzas Armadas — y la vigilancia y control de las fronteras — como función de las Fuerzas Policiales —. Finalmente, el artículo 198 (1993) indica que los municipios de frontera deben recibir un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades, debates que se enmarcan en las discusiones del proceso de descentralización de la década de los noventa.

Hasta aquí podemos indicar que la referencia a la frontera ha ido cambiando cuantitativa y cualitativamente a lo largo de la historia constitucional peruana. Precisamente la Constitución, como norma de primer rango (Rubio, 2017), determinará las normas que decretarán políticas públicas y otras acciones gubernamentales. Posterior a la Constitución de 1993 será importante dar cuenta de tres instancias clave para el desarrollo gubernamental de la integración fronteriza peruana: la Ley 27.972, la Ley 29.778 y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972, 2003),¹¹ en consonancia con el artículo 189 de la Constitución (1993), considera tres artículos dedicados al carácter especial de los municipios de frontera. Los artículos 136, 137 y 138 definen a los municipios fronterizos como aquellos que funcionan al interior de provincias o distritos limítrofes. Asimismo, indican que los municipios fronterizos pueden celebrar convenios entre sí y los municipios pares transfronterizos, además de participar en el Fondo de Desarrollo de Fronteras.

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley 29.778, 2011),¹² en consonancia con el artículo 44 de la Constitución (1993), tiene como objeto definir los espacios de frontera y establecer «los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos», además de regular el Sistema

10. Ley 24.949 de Creación de la Policía Nacional del Perú (1988). Disponible en <https://bit.ly/3wgB9y2>.

11. Ley 27.972 Orgánica de Municipalidades (2003). Disponible en <https://bit.ly/2y-vEGd7>.

12. Ley 29.778 Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011). Disponible en <https://bit.ly/3QUoak2>.

Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Ley 29.778, 2011, artículo 1). Uno de los principales aportes de la Ley 29.778 (2011) es la creación del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Sinadif).

El Sinadif es:

El conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado mediante el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los espacios de frontera del país (Ley 29.778, 2011, artículo 12).

Se debe agregar que el Sinadif está conformado por cuatro instancias: el Comité Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, los Comités Regionales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, los Comités Provinciales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza y los Comités Distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Finalmente, la historia del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile presenta un correlato relevante en relación a la resignificación de la frontera como dispositivo de integración. Un elemento clave de esta resignificación se da en el cambio de la nominación de Comité de Fronteras Perú-Chile a Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú-Chile, proceso que se inició el 2 de septiembre del 2011 con una Declaración de Prensa de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Perú y Chile (Montaño, 2020). Más allá de un cambio nominal, la concepción del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo responde a una serie de procesos binacionales que se condensan, en gran medida, en el Acta Final del XII Comité de Frontera Perú Chile donde se resaltó la búsqueda de un «mayor impulso a la integración fronteriza a través del fortalecimiento de las subcomisiones vinculadas a temas de desarrollo de interés bilateral tales como: turismo, emprendimientos empresariales, salud, desarrollo social, entre otros» (citado por Montaño, 2020: 126).

De lo descrito hasta aquí se infiere que la frontera ha ido configurándose durante las últimas décadas como un dispositivo político de regulación de la presencia de lo extranjero desde 1920, para tornarse en un dispositivo político de integración internacional desde la década del noventa en adelante. Dicha configuración discursiva presenta evidencias en las constituciones políticas, como normas de mayor rango, en las discusiones y debates que la conforman, así como en las políticas públicas y normas que se derivan de

ellas. Asimismo, las acciones bilaterales se constituyen en un marco relevante para la reconfiguración las acciones gubernamentales en materia de integración.

Contrario al caso peruano, el Estado chileno históricamente ha optado por la «invisibilidad» del asunto fronterizo (Dilla y Hansen, 2019), a tal punto que, como veremos a continuación, las innovaciones desde la mitad del siglo pasado al presente han sido menores en el tratamiento de la gestión fronteriza del país. Aún más, podríamos señalar que la prioridad se da en las agencias estatales centradas en afrontar el problema de las denominadas fronteras interiores; es decir, en las zonas semivacías o aisladas que coinciden muchas veces con las regiones extremas (Salas y Correa, 2015). Por tanto, desde una lógica que todavía expone resabios geopolíticos, se prioriza integrar económica y culturalmente las franjas fronterizas al resto del país y secundariamente se aborda la posibilidades para el desarrollo que brinda la integración transfronteriza.

Las constituciones políticas chilenas han omitido desde siempre lo concerniente a sus fronteras. La vigente Constitución (1980) no la alude en su articulado (Dilla y Hansen, 2019). Tampoco existe una ley de rango menor que trate los asuntos fronterizos pormenorizadamente. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal (18.695), solo menciona la palabra «frontera» señalando que, en los municipios limítrofes, los consejos comunales deben incluir a las autoridades encargadas del control en los bordes (Dilla y Hansen, 2019).

En efecto, Chile posee un marco institucional limitado para promover la cooperación fronteriza de sus regiones (Gallardo, 2006; Ovando, 2013). Es factible destacar que tuvo un impulso importante con la creación de la Dirección de Coordinación Regional (2003)¹³ y el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en materia de optimizar la cooperación desde y hacia el exterior de las regiones chilenas. Aunque este apoyo inicial fue decayendo en el tiempo, sobre todo en las regiones del Norte Grande de Chile, habida cuenta de los litigios diplomáticos que surgen con Bolivia y Perú, los que desincentivaron el apoyo estatal a estas actividades. No obstante, dentro de los desafíos para profundizar la descentralización,

13. Desde el año 2000 a la fecha existe una unidad dentro de la Cancillería, la Dirección de Coordinación Regional, que coordina la acción exterior de las regiones. Esta Dirección es responsable de apoyar y coordinar a las regiones y municipios de Chile en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional y transfronterizo. Para ello, la Dirección de Coordinación Regional permite vincular a los gobiernos regionales y locales con las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y la red de embajadas, misiones y consulados. Véase <https://bit.ly/3dKaMKw>.

la Comisión Asesora Presidencial el año 2016 plantea promover acciones de participación ciudadana que permitan ir incorporando a la ciudadanía en acciones que favorezcan la diplomacia social. Aunque se destaca, como veremos más adelante, el rol que han cumplido los consulados de Chile y Perú en Tacna y Arica, respectivamente, para dinamizar las actividades transfronterizas entre actores sociales de ambas ciudades, teniendo en cuenta que la Dirección de Coordinación Regional, entre otras cosas, permite vincular a los gobiernos regionales y locales con las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y consulados.

Este marco limitado, en parte, se debe a que en ningún caso la relación chileno-vecinal ha estado mediada por acuerdos integracionistas que motiven perspectivas transfronterizas (Dilla y Hansen, 2019). En efecto, podemos destacar su escasa participación en agendas fronterizas contempladas en conglomerados de integración como Mercosur y la Comunidad Andina. La decisión número 666 que regula el rol de Chile en la Comunidad Andina no contempla el desarrollo fronterizo como prioridad. Chile no participa en los Centros Binacionales de Atención en Frontera; tampoco en el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, que financia la gestión ambiental transfronteriza, por ejemplo; y no lo hace en las zonas de integración fronteriza. La participación en regímenes de integración es clave en la conformación de una identidad fronteriza en materia de política exterior que comprometa al país con una agenda de trabajo robusta en materia de cooperación fronteriza. En el caso del Perú, como se aprecia más arriba, sí participa en los órganos aludidos de la Comunidad Andina, dentro de su Ministerio de Relaciones Exteriores, la autoridad en materia de fronteras se denomina Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza;¹⁴ en Chile, en cambio, Dirección de Fronteras y Límites, enunciado que implica una labor más acotada hacia las fronteras.

En efecto, la Dirección de Fronteras y Límites de la Cancillería fue creada por ley en 1966 bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Su función consiste en preservar y fortalecer la integridad territorial del país, asesorando profesional y técnicamente al Gobierno y participando en la ce-

14. La Dirección de Desarrollo e Integración fronteriza del Perú cuenta con siete oficinas regionales, cinco de ellas ubicadas en departamentos de frontera: Loreto, Piura, Puno, Tacna y Tumbes. Las otras dos se encuentran en Cusco y Arequipa, regiones que se articulan a los procesos de integración fronteriza existentes en el norte y sur del país. En el caso de Chile, no existen estas oficinas, sí existe un Embajador Delegado para la Macrozona Norte. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (2012) *Desarrollo e integración fronteriza*, Lima, Perú, disponible en <https://bit.ly/2QJMpgf>.

lebración y aplicación de tratados, en la negociación de convenios, así como en los foros y en las materias relacionadas con los límites internacionales de Chile y las políticas de integración física, vecinal y regional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Dentro de sus tareas destacan los Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo. Si bien han incentivado, entre otras materias, el intercambio comercial, la integración vial y la cooperación energética, la carencia de una perspectiva integral ha generado resultados modestos (Dilla y Hansen, 2019; Ovando y Álvarez, 2011).

Así las cosas, el comité chileno es una institución estatal y centralizada, que depende más del grado de sintonía de las relaciones bilaterales que de las motivaciones y dinámicas locales, afectando las potenciales dinámicas que la cooperación fronteriza emprende a través de actores locales genera (Dilla y Hansen, 2019: 274).

Con todo, nuestros países y, principalmente, las regiones epicentro del conflicto han vivido siempre aquejadas por «una relación fluctuante, afectada permanentemente por la herencia del pasado. La Guerra del Pacífico y sus consecuencias más visibles» (Milet 2004: 228–235). Por ello, la cooperación fronteriza, desde actores locales y con un marco institucional más robusto, está llamada a ocupar un rol relevante que contribuya a morigerar los efectos nocivos de esporádicas —aunque cada vez menos— controversias diplomáticas que aquejan a Chile y Perú. No obstante, para ello debe contemplarse la discusión acerca de la pertinencia de incluir una lógica de arriba hacia abajo en la puesta en marcha de políticas fronterizas.

La frontera chileno peruana desde la integración social

Comúnmente se sostiene que uno de los indicadores para dar cuenta de la integración está dado por la cantidad de cruces que se dan entre Tacna y Arica. Para el año 2019, el total de cruces¹⁵ por el Paso de Control Fronterizo de Santa Rosa (Tacna) fue de 7.174.813, para el año 2020 alcanzó un total de 1.635.318, mientras que, al mes de septiembre del 2021, el total de cruces alcanzó un total de 49.164 (Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, 2021).

La notoria reducción del volumen de cruces debido a la pandemia, permite dar cuenta de la influencia de la emergencia sanitaria global sobre la movilidad y la integración fronteriza. Desde la literatura científica, podemos clasificar la movilidad por la frontera en prácticas productivas y prácticas

15. Incluye el ingreso y salida de peruanos, así como el ingreso y salida de extranjeros.

reproductivas (Tapia, Liberona y Contreras, 2017). Se denomina «prácticas fronterizas productivas» a aquellas por las cuales pueden agenciarse empleos, beneficios económicos o medios materiales para la subsistencia; mientras que las «prácticas reproductivas» se entienden como aquellas que permiten asegurar la reproducción social, el acceso a la vivienda, el acceso a otros servicios sociales como la salud, educación, seguridad, así como el acceso a la recreación (Tapia, Liberona y Contreras, 2017).

Según Tapia, Liberona y Contreras (2017), en el contexto tacno-ariqueño, la movilidad por prácticas productivas puede clasificarse en movilidad laboral remunerada (quienes trabajan con algún contrato formal o informal por un tiempo determinado), movilidad laboral independiente (quienes trabajan por cuenta propia o sin un contrato de por medio), movilidad laboral comercial (quienes compran mercancía a un lado de la frontera y la revenden en su ciudad de origen), movilidad laboral por temporada (principalmente quienes laboran por temporadas en el trabajo agrícola) y movilidad laboral *in between* (quienes cruzan el espacio fronterizo, por ejemplo, trabajadores de transporte, choferes o ayudantes en el transporte); mientras que la movilidad por prácticas reproductivas puede clasificarse en movilidad turística (por ejemplo, por gastronomía o fines recreativos), movilidad por salud (sea para atenderse en servicios médicos o compra de bienes como medicamentos u ópticas) y movilidad por asuntos personales (sea para visitas familiares, amicales o trámites personales).

De esta manera, al referirnos a la movilidad por la frontera tacno-ariqueña, no nos referimos únicamente a la cantidad de cruces que pueden darse en torno a los límites nacionales. Más allá de ello, estos números representan una diversidad de actividades que permiten la generación de estrategias de supervivencia económica, así como una extensión de actividades de ocio y salud que son inevitables en la vida urbana. Ahora bien, la reducción del volumen de cruces por la frontera ha significado también la reducción de actividades y estrategias laborales, económicas y de ocio.

Sin embargo, las acciones económicas y sociales no se restringen estrictamente a aquellas que cruzan la frontera, pueden describirse una serie de actividades que coexisten gracias a los cruces fronterizos. Para considerar un ejemplo, la movilidad laboral comercial fronteriza, desarrollada en ferias itinerantes, permite a su vez la consolidación de otras actividades económicas. Estudios previos (Jiménez y otros, 2019) dan cuenta que la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso, en la ciudad de Tacna, se consolida como un núcleo de otras actividades económicas, como la venta de alimentos (desayunos, comidas de media mañana, almuerzos, comidas de media tarde) distribuida tanto entre los comerciantes como entre los usuarios de la feria.

Ahora con este rubro no solo te beneficias tú, beneficias al taxista porque si tú vas a llevar tu mercadería, ¿a quién contratas? A un taxista y ese taxista nos lleva y tiene un monto en la feria, ¿a quién también beneficia? Al que vende la comida. Ahora, ¿a quién? Al que vende la paleta, al que vende la bolsa. O sea, de este rubro se benefician muchas personas y dependen muchas familias, quizá no ganarán mucho pero este rubro acarrea una masa de beneficios. Da a muchas personas este negocio, no es que se diga que no se da, o sea genera también como tú generas tu propio ingreso también generas ingresos de otras familias, entonces yo creo que muchas autoridades no lo ven de esa manera (Mujer Comerciante 1).¹⁶

Como observamos en el testimonio, la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso, como práctica productiva fronteriza, posibilita otras actividades que fluctúan en la formalidad y la informalidad como el caso del transporte, sea urbano por medio de micros, combis y taxis, o como el caso del transporte intraferial, desarrollado por estibadores de mercancías al interior de la feria. Además, la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso congrega al desarrollo de otras actividades formales e institucionalizadas como la de empresas financieras y microfinancieras, así como empresas de servicios de telefonía móvil.

Así, podemos dar cuenta de que, aunque existen diversas actividades que son posibilitadas a partir del cruce de fronteras, estas mismas posibilitan y congregan otras actividades que pueden ser calificadas de fronterizas pero que no necesariamente cruzan el límite nacional, como las descritas líneas arriba en el caso de la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso. Además, el dinamismo económico generado por las prácticas productivas fronterizas posibilita otros trayectos de acceso a derechos, como la vivienda, la salud o la educación.

Yo fui, me compré allá en Arica, la primera vez que mi tía me llevó, un fardito de pantalones. [En] ese tiempo me compré igual, me puse a vender ahí en esa feria junto con mi tía, en el suelito, empecé a vender. Vendía hartito, vendí ese día bastante pantalones y me acostumbre a seguir trabajando...a vender. Desde ese día estoy ahí, me gustó trabajar ahí vendiendo ropa americana ¡ya es años así!

16. Información recabada por el equipo de investigación del proyecto «Ocupación del espacio público por la mujer aymara en la ciudad de Tacna: género y cultura para una urbanización inclusiva» de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada de Tacna (Pastor, 2020).

Ya ayudé a mis hijos, ayudé a mi hija para que terminó su carrera, ella ya tiene su título todo así trabajaba (Mujer Comerciante 2).¹⁷

De esta manera, las llamadas prácticas productivas fronterizas (Tapia y otros, 2017) permiten el desenvolvimiento de actividades económicas, sean estas formales o informales; no obstante, permiten también impulsar trayectos sociales de empoderamiento. De esta manera, la integración desde su ámbito social y el desarrollo fronterizo guardan una íntima relación. En este caso solamente nos hemos referido a un ejemplo puntual de una de las tantas actividades productivas de la frontera, considerando que las actividades pueden ser mucho más heterogéneas.¹⁸ Por ende, la integración fronteriza no se limita solamente a aquello que cruza la frontera sino a todas aquellas posibilidades originadas a partir de dicho movimiento.

Ahora bien, las actividades fronterizas y sus impactos aún permanecen invisibilizados por la política pública. Si bien los instrumentos del Instituto Nacional de Estadística e Informática dan cuenta de la caracterización de la región y provincia de Tacna, en sus ámbitos sociales, laborales, económicos y culturales; la unidad de análisis estadístico sigue pensándose en torno a un ciudadano que no atraviesa los límites nacionales para su supervivencia económica ni que tampoco extiende prácticas de integración social fronteriza. De ahí que, aunque las estadísticas nacionales puedan expresar la situación de la población tacneña, estas no reflejan sus particularidades fronterizas. La integración social fronteriza y sus posibilidades podrán ser visibilizadas en tanto se fortalezcan los sistemas de investigación humanística y social en la frontera, permitiendo caracterizar la heterogeneidad de los actores fronterizos y sus posibilidades de desarrollo local.

17. Información recabada por el equipo de investigación del proyecto «Ocupación del espacio público por la mujer aymara en la ciudad de Tacna: género y cultura para una urbanización inclusiva» de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada de Tacna (Pastor, 2020).

18. Bastaría con enumerar los casos por movilidad laboral remunerada (quienes trabajan con algún contrato formal o informal por un tiempo determinado), movilidad laboral independiente (quienes trabajan por cuenta propia o sin un contrato de por medio), movilidad laboral comercial (quienes compran mercancía a un lado de la frontera y la revenden en su ciudad de origen), movilidad laboral por temporada (principalmente quienes laboran por temporadas en el trabajo agrícola) y movilidad laboral *in between* (quienes cruzan el espacio fronterizo, por ejemplo trabajadores de transporte, choferes y/o ayudantes en el transporte).

Hacia la apertura de la integración política a una agenda social fronteriza

Desde el caso peruano, puede indicarse que los instrumentos políticos nacionales evidencian una preocupación por resignificar las fronteras hacia una perspectiva de integración; no obstante, corroborado con las dinámicas de integración social, se observa que aún existen retos por abordar, un elemento clave por dilucidar es la caracterización del actor fronterizo como unidad analítica y de acción para las futuras políticas de integración y desarrollo fronterizo. Si bien se cuentan con anhelos integradores, los instrumentos estadísticos siguen graficando a una sociedad que se moviliza dentro de límites nacionales,¹⁹ información que nos lleva a interpretar que los actores sociales peruanos generan sus actividades productivas y reproductivas dentro de los límites nacionales. El nacionalismo metodológico graficado en los análisis estadísticos diverge de las posibilidades integradoras diseñadas en mecanismos y políticas públicas de desarrollo e integración fronteriza.

Todavía cabe señalar que la nebulosidad en torno a los actores fronterizos no solo complica diagnósticos y evaluaciones de políticas públicas, sino que, en tanto sujeto de políticas, se restringen sus posibilidades en los espacios de participación ciudadana, sea en el Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza o en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo. Situación que, al fin y al cabo, condicionará la eficacia de los regímenes políticos fronterizos.

En efecto, algunas propuestas singulares de las relaciones peruano-chilenas en el ámbito de la integración social entre actores locales se acotan al marco que aporta la institucionalidad recién aludida y se enmarcan a una coyuntura específica. Destacamos iniciativas locales, puntuales (ariqueñas y tacneñas) ante las repercusiones del fallo de La Haya y algunas expresiones de municipalismo transfronterizo.

La primera se trata de la inédita reunión entre juntas de vecinos de Tacna y Arica —que convocó a ochenta dirigentes vecinales— en el marco del primer Encuentro de Dirigentes Vecinales de Arica-Tacna Construyendo Vecindad en las Fronteras, instancia auspiciada por la Comunidad Andina de Fomen-

19. Si bien los Censos de Población incluyen la información sobre «Departamento o Extranjero donde vive permanentemente», «Departamento o Extranjero donde vivía hace 05 años», «Departamento o Extranjero donde vivía su madre», estos reflejan dinámicas de permanencia y movilidad que pueden traducirse en procesos de migración, emigración o inmigración, los cuales difícilmente pueden reflejar las dinámicas de movilidad fluctuante o circulatoria ocurridas en la frontera.

to, y apoyada por la Subcomisión de Desarrollo Social y Género del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo de Perú y Chile. Estas, reunidas en Pachía, Tacna, redactaron el Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica, Pachía, 18 de enero de 2014, en cuyas páginas se señala: «Exigimos una política de Estado para la Integración Fronteriza, con una mirada local que fortalezca la convivencia» (Ovando, 2016: 181). También señalaron: «Llamamos a seguir abriendo de espacios de integración, más allá de dificultades, para así continuar el camino hacia el buen desarrollo de nuestras ciudades» (Ovando, 2016: 181-182).

En el tercer encuentro (el segundo se realizó en mayo) del mismo proyecto, realizado en octubre del mismo año, se señala:

Se debe acercar más aún el trabajo entre juntas vecinales de ambas ciudades, por ello se llevará a cabo el acto de hermanamiento de juntas de vecinos de Arica y Tacna, con la participación de los alcaldes y sus representantes de las municipalidades de Arica, Tacna y Calana, para continuar trabajando y apoyándose mutuamente y cotidianamente. De esta forma se pretende establecer una línea de cooperación constante entre vecinos y vecinas de la zona fronteriza del sur de Perú y norte de Chile, de forma de promover las buenas relaciones humanas y la cultura de la paz más allá de cualquier conflicto diplomático gubernamental (El Puerto Libre, 24 de octubre de 2014, citado por Ovando, 2016: 82).

Desde esta misma perspectiva, también destacamos varias instancias organizadas 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 Chile-Perú (Roque y Malla, 2015). Esta instancia binacional, con el apoyo de los consulados de Chile en Tacna y Perú en Arica, han promovido un acercamiento inédito entre las sociedades civiles de ambas ciudades, sobre todo ad portas el fallo de La Haya. Estas, sostenemos, implican una instancia incipiente de resignificación de la actividad consular, la que, abierta a la ciudadanía, da cuenta de «aspectos de las prácticas diplomáticas que no dejan huella en la documentación manejada habitualmente por los historiadores» (Sanz, 2015: 700). O de otra forma, las prácticas que emprenden el Consejo de la Juventud y los respectivos consulados dan cuenta de la multiplicación de intervenciones subestatales y de la sociedad en el ámbito diplomático (Neumann, 2002).

Este consejo tiene como fin «ser un ente que trabaje por la integración y la paz entre las dos naciones y con esto propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de nuestros países» (Roque y Malla, 2015). De sus actividades se destacan ciertas iniciati-

vas sociales y educativas realizadas allende la frontera y con la colaboración del consulado respectivo, así como el Encuentro Binacional de Integración Medio Ambiental realizado en Tacna, el Operativo Social Bifronterizo y el Festival Cultural Juvenil Bifronterizo. Todas ellas son concebidas como acciones de reconciliación. Al respecto implícitamente consideran dinámicas que aluden a las consecuencias de la Guerra del Pacífico, que afectaron a las poblaciones de estas ciudades por décadas una vez finalizado el conflicto: «Nosotros no tenemos la “culpa”, pero asumimos activamente la responsabilidad que nuestros pueblos y países cometieron antes de que nacióramos. Asumimos la responsabilidad que compete a nuestros antepasados» (Roque y Malla, 2015).

En la actualidad, el Consejo Binacional de la Juventud que opera regularmente, a través de su agenda de trabajo mantiene cierta colaboración de las instancias estatales que le brindaron apoyo hace unos años, principalmente a través de los respectivos consulados y el Comité de Integración Chile Perú.

Destacamos la realización del VIII Encuentro Internacional de Jóvenes Líderes (2020), que reunió a organizaciones juveniles de Chile y Perú, centrado en una agenda de adaptación y mitigación frente al cambio climático. También mencionamos el proyecto formativo *Bootcamp* para la Integración Perú-Chile (2021), dirigido a adolescentes y jóvenes de ambos países, que tuvo por finalidad de contribuir a la educación para la paz y búsqueda de una relación bilateral peruano-chilena más fraterna.

La mayoría de las actividades de este consejo se centran en temas de interés para ambas ciudades fronterizas que pueden interpretarse como prácticas asociadas a la producción de bienes públicos, como es el cuidado del medio ambiente, la promoción de la paz e integración y la promoción del voluntariado asociado a causas sociales, que buscan tener impacto binacional, aunque varias de ellas se realizan solo a un lado de la frontera.²⁰

Propuestas

La academia binacional y fronteriza requiere dialogar con las instancias políticas y de toma de decisiones públicas para el desarrollo de sistemas de investigación transfronterizos que incidan en la caracterización y visibilidad de los actores fronterizos y sus dinámicas productivas y reproductivas.

20. Por ejemplo, la realización el 13 de marzo de este año del Taller Regional Agenda joven rumbo al Bicentenario, Tacna, convocada por la Mesa de Concertación Tacna, Universidad Privada de Tacna, Consejo Provincial de la Juventud, Tacna, Consejo Binacional de la Juventud, Universidad Latinoamericana CIMA.

Para el caso de Perú, si bien se promueven instancias de integración fronteriza desde la década del noventa, en estas aún prevalece una lógica binacional frente a un fortalecimiento transfronterizo local. Se debe promover una mayor visibilidad de los actores fronterizos, que permitirá la mejora de los regímenes políticos fronterizos, como el Sinadif o los Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo.

En el caso de Chile, el proceso descentralizador y de cambio constitucional vigente deberá considerar adaptaciones y ajustes institucionales en ciertas materias propias de Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, a los Comités de Integración y Frontera, como ocurre en el caso peruano, a través de la apertura selectiva de oficinas desconcentradas en regiones con un dinamismo fronterizo creciente (Comité Chile-Perú), que recojan satisfactoriamente las expectativas locales en materia de cooperación transfronteriza y se coordinen con los nuevos gobernadores regionales electos y su agenda internacional.

Del mismo modo, los municipios y gobiernos regionales de frontera chilenos deben adoptar un régimen especial que se enmarque en las discusiones del proceso de descentralización actual.

Referencias

- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Debate Constitucional*. Pleno. Tomo III. Disponible en <https://bit.ly/3PA9Zcf>.
- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Debate Constitucional*. Comisión de Constitución y Reglamento. Tomo IV. Disponible en <https://bit.ly/3A5VCXj>.
- Dilla, Haroldo y Karen Hansen (2019). «El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana». *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 10 (2): 259-279.
- Gallardo, Abel (2006). *Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales*. Tesis para optar el grado de Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Heredia, Orlando (2013). Experiencia migrante y apropiaciones espaciales: Una etnografía visual del Terminal Internacional de Arica, Chile. [Fotografía]. Disponible en <https://bit.ly/3yGFrz9>.
- Jiménez, Ricardo, Priscilla Bachmann y Nicole Loza (2019). «Ferias informales y migración laboral comercial. Apuntes para el debate del corredor fronterizo peruano-chileno». *Revista de Estudios Fronterizos*, 20: e037. DOI: 10.21670/ref.1916037 .

- Milet, Paz (2004). «Chile-Perú: Las dos caras de un espejo». *Revista de Ciencia Política*, 24 (2): 228-235.
- Montaño, Marlina (2020). *Aproximaciones a la labor del Comité de Frontera/Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Perú Chile y propuesta para el fortalecimiento de la vinculación con el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional Perú Chile*. Tesis para obtener el grado académico de maestra en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.
- Neumann, Iver B. (2002). «Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy». *Millennium*, 32 (3): 627-652.
- Ovando, Cristian (2013). «Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno». *Trabajos y Ensayos* 16, España, Universidad del País Vasco.
- Ovando, Cristian (2016). *Transformaciones de la diplomacia bilateral chilena-boliviana desde la perspectiva del pluralismo (para)diplomático*. Tesis de Doctorado, Universidad del País Vasco. Universidad del País Vasco.
- Ovando, Cristian y Gonzalo Álvarez (2011). «La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas». *Estudios Fronterizos, Nueva época*, 12 (24): 75-102.
- Pastor, Marly (2020). «Ocupación del espacio público por la mujer aymara en la ciudad de Tacna: género y cultura para una urbanización inclusiva». Universidad Privada de Tacna.
- Roque, Joan y Luis Malla (2015). Consejo Binacional de la juventud Tacna-Arica: lineamientos y objetivos de la organización. Ponencia presentada en XI seminario bilateral en el marco del proyecto Generación de diálogo entre Chile y Perú, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer, Arica, Chile, 5 y 6 de junio
- Rubio, Marcial (2017). *El sistema jurídico: introducción al derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salas Alejandro y Loreto Correa (2015). *Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Colección de Investigaciones, núm. 37).
- Sanz, Carlos (2015). «Agentes, redes y culturas: senderos de renovación de la historia diplomática». En Pilar Folguera y otros, *Pensar con la historia desde el siglo XXI. Actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea* (pp. 687-706). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú (2021). *Boletín Estadístico Migratorio* [Base de Datos]. Disponible en <https://bit.ly/3QOm2n8>.
- Tapia, Marcela, Nanette Liberona y Yasna Contreras (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. Disponible en <https://bit.ly/3aEws9v>.

La Alianza del Pacífico frente a los nuevos desafíos y escenarios regionales

Paz Milet

- ¶ Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Coordinadora del Grupo Chile del Proyecto Generación de Diálogo.

Fabián Novak

- ¶ Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador del Grupo Perú del Proyecto Generación de Diálogo.

Introducción

Desde su creación el año 2011, la Alianza del Pacífico ha sido objeto de diversos cuestionamientos. Entre otras cosas, se le ha cuestionado su carácter prioritariamente comercial, su vinculación ideológicamente conservadora, su adscripción al modelo neoliberal y la posibilidad de ser un espacio de proyección de Estados Unidos en la región.

En el marco de estas interrogantes respecto al contenido de sus propuestas, es que esta iniciativa diseña una hoja de ruta de cara al 2030, que da cuenta de objetivos de profundización en los ámbitos políticos, institucionales y comerciales, con la idea de diseñar escenarios de futuro y construir el presente. A partir de una autoevaluación positiva de los logros alcanzados hasta ese momento, pero entendiendo los desafíos que imponían el escenario de fragmentación regional y las dificultades que estaban experimentando algunas de las principales iniciativas de integración de la región, es que se efectúa este ejercicio prospectivo.

No obstante, en medio de este proceso surgieron dos condicionantes que determinaron de manera sustantiva los posibles avances en estas directrices. Primero, el cuestionamiento al modelo neoliberal, que tuvo dos expresiones: la primera, la decisión del gobierno Presidente Manuel López Obrador de declarar que el modelo neoliberal ya no se aplicaría en México (Forbes, 2019) y, segundo, los estallidos sociales que se generaron en Chile y Colombia, que dan cuenta de una disconformidad con el modelo neoliberal adoptado en los últimos treinta años.

Una segunda condicionante es, sin duda, la pandemia del covid-19, que supuso el redireccionamiento de los intereses de los países de la región, en un escenario en que ha prevalecido el unilateralismo y el aislacionismo por sobre las acciones conjuntas.

Estos dos factores —cuestionamiento al modelo y pandemia— han condicionado en gran medida la evolución de algunas de las propuestas de la Alianza de cara al 2030. En este artículo nos centraremos en las evoluciones políticas y económico-comerciales.

Evolución política

Desde el punto de vista político, algunos de los principales lineamientos adoptados fueron:

1. Establecer vínculos de cooperación económica y comercial con otros bloques, en particular con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, así como obtener el estatus de observador en el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) en el que la Alianza del Pacífico debe consolidarse como un camino para alcanzar el Área de Libre Comercio con Asia Pacífico.
2. Consolidar la figura de los Estados asociados. Se tendrán diez nuevos Estados asociados, conformando así una red de integración entre América Latina y el mundo, con disciplinas de altos estándares que dinamicen el comercio y la inversión, aprovechando las economías de escala.
3. Contar con programas activos y proyectos de cooperación con Estados observadores, así como con organismos internacionales que apoyen nuestro proyecto de integración y promover la cooperación Sur-Sur.
4. Contribuir a la inclusión mediante la transversalización del enfoque de género en la Alianza del Pacífico.

En algunas de estas áreas se han tenido avances constatables, a pesar de las dificultades del último período.

En primer término, en el acercamiento con la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La Alianza del Pacífico y esta organización anunciaron un nuevo plan de trabajo 2021-2025 (Alianza del Pacífico, 2021b). Esta decisión de seguir trabajando de manera conjunta responde a articulaciones generadas ya en la constitución de la Alianza cuando se hizo referencia a la necesidad de vincularse con países afines y de proyectarse hacia el Asia Pacífico. La ASEAN es una iniciativa que reúne a países de características similares a los de la Alianza y que también tiene como uno de sus objetivos prioritarios su proyección al exterior.

Durante el 2020 la cooperación entre la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático y la Alianza del Pacífico posibilitó la generación de un fondo especial para el covid-19. Entre algunos de los temas que se han priorizado en la relación bilateral están la economía digital, la facilitación al comercio, el género y el desarrollo sostenible.

Respecto a las negociaciones con los países Estados asociados, sin duda uno de los principales logros en estos últimos años de desarrollo de la iniciativa ha sido la conclusión de las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, anunciada el 21 de julio de 2021 (Alianza del Pacífico, 2021a).

María Ximena Lombana, ministra de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, en su calidad de presidenta *pro tempore* de la Alianza del Pacífico, afirmó:

Este Acuerdo de Libre Comercio marca un hito para la Alianza del Pacífico al ser un gran paso en nuestra integración con la región de Asia Pacífico que nos permite otorgar a Singapur el estatus de primer Estado asociado a la Alianza. En 2017, el bloque inició negociaciones con Singapur, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, candidatos a ser Estados asociados para desarrollar instrumentos de integración económica y comercial, destacando nuestro compromiso de incursionar efectivamente en la región Asia Pacífico.

Asimismo, en el ámbito de las áreas posibles de cooperación a desarrollar, la ministra Lombana argumentó:

Este instrumento permitirá explorar áreas de colaboración en tecnología y economía digital que pueden incluir la vinculación de la Ventanilla Única nacional de Singapur con las de la Alianza, gestión portuaria y logística, infraestructura y soluciones urbanas, colaboración energética y comercio de alimentos. Además, Singapur sugirió el Acuerdo de Asociación de Economía Digital como otra iniciativa que podemos explorar con los países de la Alianza reconociendo que puede traer beneficios tangibles para todos los países involucrados.

Este acuerdo es de alta calidad y de beneficio mutuo y se espera, por ejemplo, que a futuro se pueda avanzar en colaboración energética e infraestructura.

En relación con los Estados observadores, estos actualmente son 61, de los cuales entre 20 y 25 son los más activos. A partir de la reunión de Puerto Varas,¹ en Chile se diseñó una estrategia de trabajo conjunto con estos países en áreas de mutuo interés. Inicialmente los temas prioritarios fueron las pymes, educación, innovación y creación de comercio. Posteriormente se ha ido avanzando en otros ámbitos de confluencia de cara a la gestión de la pandemia y a la ampliación de la Alianza. El curso natural que se proyecta es el avance de Estado observador a asociado, como lo ha desarrollado Singapur.

El tema de género es asumido de manera transversal por la Alianza, tanto en la institucionalidad como en las vinculaciones con otros Estados. La paridad es que un criterio aplicado de manera permanente y hay instancias especiales como la Comunidad de Mujeres Empresarias de la Alianza, una iniciativa que ha sido creada con el objetivo de impulsar el empoderamiento económico de las mujeres en los países que integran la Alianza del Pacífico.

¹ XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, julio de 2016.

Este es un espacio virtual que permite a las empresarias conectarse directamente y explorar oportunidades de negocio, intercambiar información relevante que permita fortalecer sus capacidades empresariales y de liderazgo, así como obtener información de primera mano sobre eventos y cursos *online* en el marco de Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2018a).

No obstante, estas positivas evoluciones sectoriales no se expresan en un avance global de la Alianza del Pacífico desde el punto de vista político, producto de una serie de motivos que Chile y Perú pueden ayudar a subsanar.

Como argumentan José Briceño-Ruiz, Juan Prado Lallande y Thomas Legler: «La Alianza del Pacífico se encuentra ante un doble dilema: cómo concebir y planear la integración para lograr su profundización; y, cómo institucionalizarse para tal fin» (Briceño-Ruiz, Prado Lallande y Legler, 2021). Uno de los grandes objetivos de la Alianza al momento de formarse era alcanzar una integración profunda, pero los logros en esta perspectiva han sido limitados, por diversos motivos:

1. Uno de los principios fundamentales aplicados en la Alianza del Pacífico es la flexibilidad. Esto posibilita un accionar más ágil, pero al mismo tiempo supone una tensión respecto de una mayor institucionalidad.
2. El bajo nivel de interdependencia entre los países miembros, que se evidencia en el limitado comercio intraalianza y en las escasas manifestaciones políticas conjuntas de los socios.

Estos factores se unen a ciertos elementos políticos generales que deben tener presente Chile, Perú y los otros países de la Alianza, y que son determinantes importantes de los niveles de avance alcanzados y por alcanzar, a partir del diseño 2030.

La región experimenta un alto nivel de fragmentación, que ha limitado en general la capacidad de alcanzar consensos. Son evidentes las diferencias entre los países miembros respecto a las velocidades de avance.

Por otra parte, se están experimentando tránsitos ideológicos y reconfiguraciones políticas, que pueden profundizar las diferencias.

En este contexto es fundamental que Chile y Perú ayuden a establecer puentes, generar alianzas que posibiliten los consensos y la construcción de nuevos espacios de proyección estratégica para la Alianza.

Avances y retos en los campos del comercio, inversión, capitales y nuevos socios comerciales

En los pilares económicos, son muchos los avances que se han dado en los diez años de existencia de la Alianza del Pacífico, pero también son diversos los retos y oportunidades en los que Chile y el Perú deben seguir trabajando

conjuntamente para el fortalecimiento del bloque y el logro de sus propósitos y fines.

Comercio de bienes y servicios

En materia de comercio de bienes y servicios, el 10 de febrero de 2014 se celebró el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, que entró en vigencia el 1 de mayo de 2016, y que permite la libre circulación del 98% del universo de productos que se comercian entre los cuatro países miembros.

Este acuerdo tuvo la virtud de superar los niveles de liberalización alcanzados por los acuerdos de libre comercio bilaterales celebrados entre los cuatro integrantes de la Alianza; pero además, incluir otros aspectos fundamentales para la liberalización del comercio, como son: la simplificación de las operaciones aduaneras, la eliminación de obstáculos técnicos injustificados, así como la creación del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, la creación de un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para descartar obstáculos indebidos, la acumulación de origen, la armonización o reconocimiento mutuo de reglamentos técnicos, y el acceso a los mercados de compras públicas de los cuatro países signatarios, con todo lo cual se busca alcanzar una mayor integración en cadenas regionales de valor, lo que hará definitivamente más competitivo al bloque (Novak y Namihás, 2018: 73-74).

Pero este no es el único avance en materia de comercialización de bienes y servicios. Adicionalmente, la Alianza del Pacífico cuenta hoy con una plataforma digital que une las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior de los cuatro países, y que permite intercambiar los certificados de origen y fitosanitarios de manera electrónica, ahorrando tiempo y trámites a las empresas. De otro lado, en materia de Operador Económico Autorizado, la Alianza es el primer bloque de la región en haber suscrito un acuerdo de reconocimiento mutuo; pero además ha avanzado en la armonización regulatoria en sectores como el de productos cosméticos, suplementos alimenticios y productos de aseo doméstico, que son de gran interés para el sector empresarial (Consejo de Ministros, 2021; Cornejo, 2021).

Asimismo, desde el 2012, la Alianza del Pacífico ha logrado realizar más de 180 actividades de promoción conjunta, difundiendo las oportunidades de negocios para las empresas tanto dentro como fuera del bloque. Más recientemente los países miembros han asumido el compromiso de desarrollar un Mercado Digital Regional, el que les permitirá transitar hacia el desarrollo de una infraestructura digital más robusta; crear un entorno propicio para promover el intercambio por medios digitales de bienes, productos y ser-

vicios; e impulsar el desarrollo de la economía y las habilidades digitales con miras a la generación de nuevas fuentes de crecimiento y productividad (Cornejo, 2021).

Por otro lado, los emprendedores y las pymes también han sido protagonistas en este proceso de integración. La creación del ecosistema de innovación y emprendimiento, compuesto por redes de aceleradoras de negocios, inversionistas, oficinas de transferencia tecnológica y agencias de innovación, ha permitido articular el tejido empresarial y desarrollar la innovación en los países miembros. Además, cuenta con el Fondo de Capital Emprendedor que invierte en pequeñas empresas (*startups*) y en compañías que busquen su expansión (Consejo de Ministros, 2021).

No obstante los avances alcanzados, y teniendo como base la Visión Estratégica 2030 de la Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2018b) es necesario que el Perú y Chile sumen esfuerzos para:

- a) Incrementar el comercio intraalianza, incorporando a las pequeñas y medianas empresas, que son fuente de la mayor generación de empleo. En la última década, la participación del comercio intrarregional entre los países de la Alianza del Pacífico se ha mantenido extremadamente baja: alrededor del 3%, alcanzando un valor de 27 mil millones de dólares en 2020. Los principales productos comercializados son el combustible (11%), vehículos y sus partes (11%), plástico y sus manufacturas (6%), acero (5%), minerales metalíferos (4%), entre otros. De igual forma, en 2020, el comercio intrarregional entre los países de la Alianza del Pacífico disminuyó un 27%; y el intercambio comercial de productos petroleros cayó en mayor medida que el comercio de bienes no petroleros (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, 2021a: 7). Esto necesita ser corregido, buscando la complementariedad. Las cifras del primer semestre de 2021 son, en ese sentido, alentadoras (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú, 2021: 1).
- b) Robustecer la participación del sector privado a través del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico y ampliar y fortalecer la composición de este, mediante la participación de las pymes.
- c) Implementar una estrategia regional de impulso a la innovación y al emprendimiento, como elemento fundamental para generar competitividad.
- d) Promover la conformación de cadenas globales de valor al interior del bloque (Pastrana y Castro, 2020); así, por ejemplo, podrían darse encadenamientos productivos de fibras y alfombras poliéster entre el Perú y Chile; o se podría utilizar la celulosa y la madera chilena para producción de puertas, ventanas y muebles en el Perú y México; zinc, cobre y plomo peruanos para la producción de baterías y alambres en los otros

tres socios (Chan, 2015: 113); o Colombia podría importar el cobre chileno o peruano para hacer cables; el cobre y el zinc de Chile para hacer cerraduras, candados y pilas; entre otras oportunidades que puedan detectarse (Prieto, 2018: 266-267, 271-273).

- e) Trabajar para que los miembros de la Alianza produzcan bienes con valor agregado, siendo para ello fundamental que cada uno incremente su inversión en ciencia y tecnología así como en el desarrollo de recursos humanos especializados y altamente calificados; y mejoren su infraestructura portuaria y de transporte, de forma tal de alcanzar su interconexión.
- f) Finalmente, promover el desarrollo del sector servicios consolidando sus exportaciones.

Inversiones

En materia de inversiones, en el capítulo 10 del ya citado Protocolo Adicional de 2014, se incluyen los últimos desarrollos sobre solución de controversias entre inversionistas y el Estado, así como disposiciones de última generación en inversiones sostenibles y responsabilidad social corporativa, lo que sin duda tiene como propósito estimular las inversiones al interior de la Alianza.

A partir de ello, se han logrado algunos avances en esta materia, como la creación de la Iniciativa de Facilitación de las Inversiones de la Alianza del Pacífico; la eliminación de barreras a la inversión que tenían los Fondos de Pensiones de los países miembros (que suman 480 mil millones de dólares) para participar en los mercados de capitales regionales; la firma de la Convención para Homologar el Tratamiento Impositivo previsto en los Convenios para evitar la Doble Imposición entre los Estados Partes de la Alianza del Pacífico, que otorga la condición de residentes a los Fondos de Pensiones y establece un tratamiento preferencial a los intereses y a las ganancias de capital que generen las inversiones de estos fondos en cualquiera de los países del bloque; y el progreso para el establecimiento de un Pasaporte Regional de Fondos de Inversión con la expedición de normas que permitan la comercialización de los fondos de inversión colectiva de los países miembros (Novak y Namihas, 2018: 88).

No obstante estos avances, resulta necesario que Chile y el Perú trabajen para:

- a) Diseñar e implementar iniciativas de promoción y facilitación de inversión en la Alianza en sectores intensivos en tecnología e infraestructura, que la posicionen como uno de los destinos de inversión más atractivos.

- b) Si bien la Alianza del Pacífico atrae actualmente el 38% de la inversión extranjera directa de toda América Latina y el Caribe, las posibilidades de crecimiento son todavía mayores. Así, solo en minería, los cuatro países de la Alianza tienen en conjunto una cartera de proyectos que demandará una inversión de 252.372 millones de dólares en los próximos diez años, los mismos que contemplan operaciones de cobre, oro, mineral de hierro, molibdeno, plata, carbón, níquel y polimetálicas. En este sentido, los clústeres mineros del sur del Perú y el norte de Chile podrían complementarse para generar cadenas productivas que se integren e involucren a los otros socios de la Alianza del Pacífico (Bnamericas, 2021).

Capitales

En lo que respecta al libre flujo de capitales al interior de la Alianza del Pacífico se logró la creación del Mercado Integrado Latinoamericano, conformado por las bolsas de valores de Chile, Colombia, México y Perú, y cuyo proceso culminó el 2014.

Posteriormente, se logró incorporar los valores de renta fija, así como los fondos de inversión listados y derivados, tanto en el mercado primario como secundario. Luego se buscó la creación del Pasaporte de Fondos que permite que los fondos de inversión autorizados por un miembro de la Alianza del Pacífico puedan ser comercializados en cada país miembro. También se logró la suscripción del convenio para evitar la doble tributación entre los países miembros y se avanzó igualmente en la elaboración de un documento que señala los elementos a tener en cuenta en una regulación *fintech*.

No obstante, estos avances, falta aún mucho por hacer para consolidar el Mercado Integrado Latinoamericano. En este sentido, creemos que Chile y el Perú deben colaborar para el logro de ciertos propósitos:

- a) Eliminar las restricciones por clasificación de riesgo de las AFP de los países parte.
- b) Simplificar las normas cambiarias en algunos de los países miembros.
- c) Avanzar en un modelo de liquidación con acceso directo a las entidades de compensación y liquidación de valores en cada uno de los países que lo posean.
- d) Establecer un marco regulatorio común para los fondos de inversión colectiva, incorporar el mercado de deuda y avanzar en un registro único para inversionistas extranjeros.
- e) Dar al Mercado Integrado Latinoamericano mayor visibilidad frente a inversionistas globales, con una base amplia y diversificada de participantes y productos financieros disponibles.

Ampliación de los socios comerciales

En la XVII Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico celebrada en junio de 2017, en México, se acordó la creación de una categoría intermedia entre Estado miembro y Estado observador: la de Estado asociado. Esta es definida como «aquel Estado con el cual todas las partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco» (Alianza del Pacífico, 2017, punto 1).

En tal sentido, en la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada el 30 de junio de ese mismo año, en Cali (Colombia), los presidentes anunciaron el inicio de negociaciones de un acuerdo de libre comercio en bloque y de última generación con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur.

Luego de iniciada la primera ronda en Lima el 5 de setiembre de 2017, y de superar los problemas planteados por Colombia —que tiene altos niveles de protección de su sector agroindustrial y en sus productos de origen animal y lácteos, colisionando con países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda que son exportadores de estos productos (Pérez y otros, 2018: 42-43)—, se ha logrado, el 27 de julio de 2021, la culminación de estas negociaciones con Singapur y, al mismo tiempo, un importante avance con los otros tres países.

No obstante, Chile y el Perú deben redoblar esfuerzos a efectos de:

- a) Culminar las negociaciones con Australia, Nueva Zelanda y Canadá, para consolidar una base más amplia de socios comerciales.
- b) Iniciar las negociaciones con la República de Corea y Ecuador —los otros dos candidatos a convertirse en Estados asociados de la Alianza del Pacífico— apenas culminen las negociaciones señaladas en el punto anterior.
- c) Ampliar el número de candidatos a Estados asociados, de forma de vincular a la Alianza del Pacífico con otros mercados a través de acuerdos de libre comercio de última generación.

Chile y Perú en la evolución de la Alianza del Pacífico

A partir del desarrollo del ejercicio prospectivo de la Alianza 2030 y de la evolución de esta iniciativa uno puede constatar una serie de avances y elementos por mejorar. Procesos en los que Chile y Perú podrían jugar un rol central. Estos países, más allá de los vaivenes electorales, han desarrollado una presencia muy activa en la Alianza del Pacífico. Perú como promotor inicial de su constitución y Chile como ideólogo de una de las principales líneas de acción de los últimos años, la convergencia con Mercosur.

Con esta misma voluntad podrían propiciar el desarrollo de una mayor institucionalidad. Como señalan Pastrana y Castro:

El discurso del pragmatismo y la flexibilidad es el que asimismo se sostuvo en la creación de la Alianza del Pacífico, y sin embargo constituye un peligro para la existencia y la profundización de los procesos de integración regional. Se trata de un discurso y una práctica de la integración sin integración, sin instituciones ni mecanismos que la fomenten.

Es necesario trabajar en esta línea para evitar los cuestionamientos respecto a la inexistencia de una voluntad real de integración por parte de la Alianza.

En el último tiempo, producto la fragmentación a nivel regional, los tránsitos ideológicos de los países miembros y las dificultades internas de estos, la Alianza ha funcionado casi «con piloto automático», faltando mayor proactividad. Especialmente en momentos de pandemia y pospandemia, en que los desafíos a enfrentar son de carácter multidimensional.

Asimismo, el papel de Chile y Perú en la proyección hacia el Asia Pacífico puede ser vital. Estos dos países se destacan en la región por su activa política de vinculación con Asia. En este marco pueden abrir espacios y tender puentes para una consolidación mayor de la Alianza del Pacífico y poder cumplir de manera efectiva con algunos de los objetivos del diseño 2030. Sobre todo con los que suponen alcanzar un posicionamiento más destacado a nivel internacional, al ser Chile y Perú países comprometidos con la inserción regional y global.

En este ámbito sin duda es necesario construir liderazgos dentro del bloque, más allá de la conducción *pro tempore*, que permita avanzar con mayor velocidad hacia el cumplimiento de lo planteado y la superación de las divergencias. Hasta el momento la Alianza del Pacífico, a partir de lo desarrollado por los grupos de trabajo, prioritariamente aborda que no se generen mayores tensiones; pero superada la década de trabajo conjunto y en el marco de las dificultades regionales, pueden surgir divergencias que requieren de un mayor liderazgo.

Referencias

Alianza del Pacífico (2017). «Lineamientos aplicables a los Estados Asociados a la Alianza del Pacífico». Ciudad de México. Disponible en <https://bit.ly/3PuTjn5>.

—. (2018a). «Comunidad de mujeres empresarias de la Alianza del Pacífico». Disponible en <https://bit.ly/3RHWqd4>.

- . (2018b). «Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al 2030». Disponible en <https://bit.ly/3IA5zQy>.
- . (2021a). «La Alianza del Pacífico y Singapur concluyen negociaciones para un acuerdo de libre comercio (ALCAPS)». Disponible en <https://bit.ly/3r4TNGb>.
- . (2021b). «Alianza del Pacífico y ASEAN adoptan Plan de Trabajo 2021-2025» Disponible en <https://bit.ly/3IWJBYa>.
- Bnamericas (2021). «Alianza del Pacífico puede ser un pilar para la minería». Disponible en <https://bit.ly/3o2d35C>.
- Briceño-Ruiz, José, Juan Prado Lallande y Tomás Legler (2021). *La Alianza del Pacífico a 10 años: Integración profunda e institucionalización sui generis*, GEMAP PB 01. Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer-México.
- Chan, Julio (2015). «Perú, las cadenas globales de valor y la cooperación en la Alianza del Pacífico». En Adriana Roldán (editora), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico* (pp. 107-144). Medellín: Fondo Editorial de la Universidad EAFIT.
- Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico (2021). «Con paso firme a la Alianza del 2030», *El Tiempo*, disponible en <https://bit.ly/3yDmayp>.
- Cornejo, Claudia (2021). «La Alianza del Pacífico a 10 años de su creación», *El Comercio*, disponible en <https://bit.ly/3Pppjip>.
- Forbes México (2019). «López Obrador declara formalmente abolido el modelo neoliberal», disponible en <https://bit.ly/3nYu40o>.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (2021a). «Reporte de Comercio Bilateral». Perú-Alianza del Pacífico, Anual 2020.
- . (2021b). «Reporte de Comercio Bilateral». Perú-Alianza del Pacífico, I Semestre 2021.
- Novak, Fabián y Sandra Namihás (2018). *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, Eduardo y Rafael Castro (2020). *Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. Análisis Carolina*, Madrid: Fundación Carolina.
- Pérez, Camilo, María Teresa Uribe, José Bernardo García, Adriana Roldán, Mikio Kuwayama y Robert Scollay (2018). *La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios de integración en Asia Pacífico*. Medellín: EAFIT.
- Prieto, Germán (2018). Cadenas de valor en la Alianza del Pacífico: Posibilidades de inserción internacional para el desarrollo productivo. En Eduardo Pastrana (editor), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* (pp. 247-278). Bogotá: Opciones Gráficas.

Instituciones que participaron en esta publicación

Grupo Generación de Diálogo

El grupo Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile tiene como misión generar espacios de diálogo informal entre actores de las sociedades chilena y peruana, en torno a temas específicos de la agenda bilateral, con vistas a identificar posibles áreas de cooperación e integración que permitan construir una nueva relación entre ambos países basada en la confianza y el mutuo entendimiento. También busca ser un canal de diálogo desde la sociedad civil, entre los diversos actores chilenos y peruanos, complementando los esfuerzos desarrollados a nivel oficial y desde otros espacios para fortalecer la relación bilateral. En este sentido también contribuye al diseño de líneas de acción futuras y recomendaciones de políticas públicas.

Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Creado en 1991, el Instituto de Estudios Internacionales es la unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú que tiene el propósito de impulsar en el país el conocimiento de los asuntos internacionales con perspectiva multidisciplinaria, teniendo en cuenta la creciente importancia de estos asuntos para el desarrollo del Perú en un mundo global e interdependiente.

Desde su creación, el IDEI ha desarrollado su actividad en tres áreas específicas: investigación, publicación y difusión del conocimiento a través de sus eventos y en diversos ámbitos del quehacer internacional como en política exterior, defensa y seguridad (trata de personas, narcotráfico, terrorismo, corrupción), derecho internacional (público, privado, de los derechos humanos, humanitario), derecho diplomático, economía y comercio

internacionales, relaciones internacionales, democracia, medio ambiente, historia diplomática, relaciones civil-militares, integración, género y derechos de la mujer, política migratoria, entre otros.

Fundación Konrad Adenauer

La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana sin fines de lucro, sujeta a los principios de libertad, justicia y solidaridad, propios del movimiento humanista cristiano. Desde esta perspectiva, la persona es el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. La Fundación está en Chile desde 1962 y, en el marco de la cooperación internacional, mantiene vigente uno de sus principales propósitos: contribuir al fortalecimiento de la democracia y de las instituciones democráticas. En la actualidad, también trabaja en ámbitos como migración, promoción de la Economía Social de Mercado, fortalecimiento de la descentralización y la autonomía de gobiernos locales, y promoción de una política ambiental y energética sustentable.

Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile

El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile fue fundado el 19 de octubre de 1966. A lo largo de más de medio siglo ha forjado un prestigio regional e internacional y ha traspasado las fronteras de la región, transformándose en una institución líder en la investigación y docencia de pre y posgrado, así como también en el análisis interdisciplinario de temáticas propias de los estudios internacionales, como el derecho internacional, las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia y la economía internacional.

El IEI tiene por objetivo realizar docencia, investigación y extensión, comprender el mundo a partir de múltiples perspectivas y establecer conexiones entre ellas. Su principal misión es contribuir a la comprensión y análisis de la realidad internacional a partir de una reflexión multidisciplinaria.

Este Instituto depende de Rectoría de la Universidad de Chile y se propone ser un referente para América Latina en estudios internacionales, a partir de una reflexión y un compromiso pluralista, solidario y activo, en torno al desarrollo del pensamiento internacional.



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este
libro estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io).

Diez académicos y académicas analizan el contexto actual de Chile y Perú y debaten respecto a temas que involucran desde la pandemia por el covid-19, hasta mecanismos para luchar contra el narcotráfico y la implementación de medidas para aminorar los efectos del cambio climático.

Espacios y diálogos renovados en la relación chileno-peruana proporciona un espacio de discusión necesario, que pretende abrir un diálogo sobre los temas urgentes en la relación bilateral. Para esto Paz Milet y Fabián Novak editan en este libro cinco artículos que invitan a la cooperación y a fortalecer la integración chileno-peruana.