



RESPONSABILIDAD Y MIGRACIONES.

TRIPLE FRONTERA ANDINA: BOLIVIA, CHILE, PERÚ.

1

Ricardo Jimenez A.

Red Socio profesional de Migraciones y Cono Sur – Alianza Internacional por las Responsabilidades

La triple frontera andina es un espacio unido por la geografía, los intercambios múltiples y los intereses comunes de sus poblaciones. Sin embargo, también es simultáneamente un territorio físico y simbólico cruzado por las desigualdades, las exclusiones y los resentimientos.

Potenciar unos y mitigar otros supone el abordaje adecuado de tres temas estratégicos, que son distinguibles, pero están inseparablemente interconectados. La integración regional suramericana, la superación de los viejos pero aún incidentes conflictos chileno-peruano-bolivianos y la política pública migratoria.

Parte del desafío es la comprensión y articulación de realidades locales, especialmente transfronterizas, con las políticas públicas nacionales en el contexto de procesos de integración regional y globalización. Las migraciones transfronterizas aparecen como un componente crucial y decisivo para superar los desafíos y aprovechar las oportunidades. Para contribuir a esta imprescindible reflexión, se desarrolla el presente trabajo.

1. Responsabilidad e irresponsabilidad: La paradoja de las fronteras

En términos conceptuales, una frontera es una línea real o imaginaria que separa dos cosas. Paradojalmente, para cumplir esa función, esa línea al mismo tiempo es de hecho, necesariamente, un contacto, una relación entre esas mismas dos cosas (Valhondo, 2010). Metafóricamente, la pared que separa dos cuartos es al mismo tiempo un medio de contacto o comunicación entre ellas, y una puerta lo es más aún. Esto vale especialmente para las fronteras entre países, tanto es sus aspectos geográficos, como mentales y sentimentales. Así lo señala una organización internacional especializada:

“Se puede definir «frontera» como una porción de territorio que se encuentra vinculada con los límites de dos o más unidades territoriales de diferentes Estados. En este territorio, se desarrollan procesos humanos con implicancias económicas, sociales, culturales y ambientales para los países fronterizos.” (OIM, 2012, P. 35)



En otras palabras, las fronteras son al mismo tiempo límites o líneas que dividen y separan y áreas que relacionan y unen (Marteles, 2009, p.3). Lo cual nos habla de Responsabilidades compartidas o co-responsabilidades, al menos entre los Estados (y actores) llamados a administrar esa separación y encuentro.

Sin embargo, la primera y más cotidiana noción que tenemos de las fronteras refiere a su aspecto más negativo y doloroso de separación:

“Ningún espacio muestra más descarnadamente el crujió estructural histórico del actual orden mundial, ni pone con más urgencia estas interrogantes en la conciencia humana, que las fronteras... Los precisos bordes territoriales donde la administración de cada Estado nación se ejerce y el tamiz a través del cual se des-ciudadaniza aquel que entra al territorio de un Estado nación del cual no es nacional y por tanto tampoco ciudadano o menos ciudadano”. (Jimenez, 2010, p. 18)

En otras palabras, predomina una co-irresponsabilidad, evidente y en muchos casos mortal, en las fronteras más afectadas por flujos migratorios compulsivos, en mares y desiertos.

El concepto mismo de la ciudadanía moderna, a lo largo de los siglos XV a XIX, se formó como sinónimo de nacional y los migrantes al no ser nacionales quedan literalmente excluidos de la ciudadanía. El lugar exacto donde esta pérdida fundamental de derechos ocurre es la frontera.

Ciertamente, las nuevas realidades globales y de conciencia de los derechos Humanos han establecido las bases de una ciudadanía universal, independiente de la nacionalidad, cuya mayor expresión está en los instrumentos del sistema internacional de Naciones Unidas, varios de ellos referidos directamente a las personas migrantes, las que poco a poco van permeando las legislaciones nacionales. Pero el proceso es todavía muy lento y casi no se cumple en ninguna frontera.

Los Estados en su mayoría siguen conceptualizando las fronteras como un lugar de defensa frente a las amenazas, reales, potenciales o supuestas de pretensiones territoriales y bélicas de los Estados vecinos, pandemias, terrorismo, fenómenos delictivos, riesgos sanitarios, evasión tributaria y, precisamente, la inmigración, vista como competencia laboral, carga social o amenaza a la cultura, la raza o la nacionalidad. Y en esa óptica ejercen su soberanía y autoridad fronteriza casi incuestionable y en su mayoría con el objetivo de restringir selectivamente el ingreso.

Adicionalmente, las persistentes y en muchos casos agudas desigualdades entre países de origen y destino de la migración, cruzan y aumentan la vulnerabilidad propia del migrante con otras asociadas, tales como la pobreza, la discriminación racial, xenófoba o de género, configurando un



cuadro global donde las fronteras representan para la mayoría de los migrantes espacios de muerte, mutilación, pérdida de la libertad y degradación humana en diversas formas.

3

Al lado de eso, las fronteras son también espacios de encuentro, intercambio, complementariedad y redefiniciones más amplias y diversas del Bien Común. La convivencia de las poblaciones, muchas veces anterior a la propia definición política del límite fronterizo, en ocasiones a través de lazos étnico comunales, familiares o de pareja a ambos lados del límite fronterizo. Los intercambios culturales cotidianos de las poblaciones a lo largo del tiempo.

Los intercambios comerciales, de servicios y laborales. Los sistemas ambientales compartidos. Las infraestructuras viales, hídricas o productivas. Los flujos de transporte y de fiestas culturales o recreativas. Los intereses y proyectos comunes entre regiones vecinas que muchas veces son más cercanas y vinculadas que otras del propio país. Son todas formas objetivas y estructurales que hacen necesaria, posible y deseable la integración. Los procesos más amplios y multidimensionales de globalización y constitución de bloques regionales hacen todavía más apremiante esta demanda (Adrianzen, 2013, p. 1).

Esta tendencia a la globalización se complementa con otra de aparente signo contrario, la denominada de glocalización, referida a la tendencia a la descentralización de los países y los protagonismos locales que interactúan con actores nacionales, multilaterales o globales (García, 2014, pp. 1 y 2).

En esta tensión paradójica de las fronteras, entre desafíos y oportunidades, tienen un lugar destacado las migraciones. Representan de hecho un aspecto fundamental desde el cual incidir para mitigar los primeros y potenciar las segundas. En ese sentido, repensar las fronteras a la luz de la movilidad humana representa una tarea de reflexión teórica y política urgente. Así lo señala un especialista español:

“Pero lo cierto es que la creciente movilidad humana está interpelando de forma directa una categoría política que se ha dado por supuesta en las teorías liberales y democráticas: la categoría de frontera... La teoría política no ha reflexionado suficientemente sobre el concepto de frontera. Esta “conspiración de silencio” resulta sumamente relevante, puesto que es a través de una reflexión sobre las fronteras como afloran la mayoría de las incoherencias de la teoría política liberal... se requiere teorizar sobre un proceso donde la frontera se “desterritorializa” cada vez más... como un resultado de un proceso dinámico, como una realidad construida política y socialmente y en permanente cambio en cuanto a su gestión de la movilidad humana.” (Zapata-Barrero, 2011, pp. 1 y 2)



La inhumanidad de muchas fronteras sacude la conciencia global cada tanto con imágenes hirientes, verdaderos símbolos de una crisis migratoria y de gestión de las fronteras, parte de la crisis civilizatoria en marcha. En ella hay al mismo tiempo un llamado inapelable y una oportunidad objetiva para buscar, encontrar y construir nuevas formas, basadas en la Responsabilidad, de administración del encuentro y la separación humanas que representan las fronteras.

Transitar de la i-responsabilidad a la responsabilidad, pasar de las grietas inhumanas a los puentes de encuentro e integración, es el desafío de la hora y de la época. Conviene comprenderlo y empezar cuanto antes, con audacia y decisión, la tarea.

2. La triple frontera andina

Es la frontera que al mismo tiempo separa y conecta las regiones del oeste boliviano (departamento de La Paz), el sureste peruano (departamento de Tacna) y el norte chileno (Región Arica y Parinacota, creada en 2007 como división de la región de Tarapacá, ahora contigua hacia el sur).

Su origen está directamente en el Tratado de Lima entre Perú y Chile del año 1929. Al cual se llegó tras más de cuatro décadas de disputas por la soberanía de Tacna y Arica, tras la guerra denominada del Pacífico finalizada en 1884 y que había permitido a Chile anexar extensos territorios antes de Perú y Bolivia. En él se fijaron los límites actuales, a pesar de que no cesaron las controversias oficiales posteriores y actuales respecto de la precisión en detalle en algunas delimitaciones.

El exacto punto fronterizo tripartito es la convergencia de dos hitos demarcatorios bilaterales en uno solo trinacional. El hito N° 80, el último de los fijados entre Chile y Perú, que coincide con el hito N° 5 de la frontera entre Bolivia y Chile, pactada por Tratado bilateral de 1904. Se ubica este punto en el hito N° 80 en la meseta de Ancomarca, cordillerana andina, de clima variable frío y geografía montañosa, alta y agreste, a más de 4 mil metros sobre el nivel del mar, en la que se aprecian volcanes, azufreras y canales (González, 2009).

Alrededor se aprecian poblaciones aymaras campesinas y comerciantes en los tres países: Charaña en Bolivia, Visviri en Chile y Ancomarca en Perú, con epicentro en Oruro y El Alto en Bolivia y sus ferias comerciales quincenales, donde se mezclan productos andinos textiles y alimenticios con modernos productos importados de todos lugares del mundo, provenientes de las zonas francas (con beneficios tributarios) de los tres países.



Estas zonas francas son muy importantes para dinamizar el comercio de toda la zona, especialmente porque entroncan con las principales redes viales, carreteras (Panamericanas) y ferrocarriles (Arica La Paz, Tacna Arica). Las hay en Iquique y Arica en Chile; en Tacna, Perú; y cuatro en Bolivia, tres en La Paz y una en Oruro.

Aunque en los últimos años, las economías de Bolivia y Perú han mostrado un mayor Producto Interno Bruto (PBI), 5,5%, 3,6%, respectivamente para 2014, en comparación al 2% de Chile el mismo año, los dos primeros países tienen un rezago acumulado comparativo en desarrollo, infraestructura y servicios frente al país del sur, que se hace más notorio entre estas zonas de frontera, donde la zona chilena muestra mucho más desarrollo en estos aspectos, incluyendo salarios y nivel de vida, lo cual explica la dirección predominante de los flujos migratorios, desde Perú y Bolivia hacia Chile.

Especial relevancia tienen en el predominio económico chileno, sus puertos de Arica, principal medio de exportación boliviano desde 2008, e Iquique. Ambos conectados a la red vial y ferroviaria trinacional y de gran importancia estratégica en la constitución de los denominados “corredores bioceánicos” entre Atlántico y Pacífico que involucran a varios países suramericanos.

En todos los casos, las actividades de las poblaciones: agricultura, ganadería, pesca, minería, comercio, que en alto porcentaje es informal, turismo, etc., están altamente relacionadas y dependen del carácter fronterizo, sus infraestructuras y sus flujos de bienes, servicios, trabajos y personas, aunque no exentos en ocasiones de conflictividad social o ambiental con las comunidades afectadas por los proyectos de inversión en diversos rubros (IIRSA, 2000).

Otro hecho relevante en la objetiva y estructural mancomunidad de intereses de estas regiones más allá de su pertenencia estatal nacional, es la distancia física y sus consecuencias para los flujos comerciales, laborales, y de intereses.

En carro de Tacna hasta Lima, en Perú, es de 20 horas, y 6 horas a Moquegua, la ciudad más cercana. En el caso de Chile, Arica está a 30 horas de Santiago, la capital, y 5 horas de Iquique, la ciudad más cercana. En cambio, ambas ciudades están a 1 hora de viaje en carro entre sí. Esta misma realidad ha hecho que las empresas privadas de teléfonos a ambos lados de la frontera hayan debido bajar sus tarifas en un 80% y la demanda de actores de la sociedad civil es que se ponga a tarifa de llamadas locales.

Como los servicios médicos privados son más baratos en Tacna, según informes oficiales de Perú, el 20 % de los pacientes que se atienden en el Hospital de la Solidaridad de esta ciudad es chileno y existen informes similares respecto del consumo de comidas y otros, por ejemplo, turismo



donde informes oficiales de Chile señalan que los chilenos gastan un promedio de 80 dólares diarios en Tacna (Adrianzen, 2013a).

6

En el caso de Las fronteras de Bolivia con Chile y con Perú en esta zona, la distancia a La Paz, sede del gobierno (Sucre es capital desde 2009), es de 8 horas y dos horas, respectivamente, produciendo un fenómeno similar de intensos y permanentes intercambios y mancomunidad objetiva, estructural, de intereses.

Esto explica que, a pesar y al mismo tiempo que existen también obstáculos y problemas serios a la integración, estas poblaciones sientan que sus propios intereses son más complementarios con los de sus vecinos fronterizos que con las otras regiones del propio país.

No es extraño en ese contexto que las organizaciones de la sociedad civil de estas regiones fronterizas muestren una nutrida agenda e intensa actividad de diálogos y cooperación trinacional para la integración, en múltiples dimensiones. En lo que algunos enfoques describen como gobernanza, la idea de la interacción público civil en la gestión del orden social (Jimenez, 2010); como paradiplomacia, ejercicio civil en paralelo a la diplomacia estatal (Ovando, 2013); o diplomacia ciudadana (Portugal, 1995).

Por ejemplo, existen convenios entre las universidades de Tacna y Arica, que incluyen una “beca de integración fronteriza” en la Universidad de Tarapacá, en Arica. Otro ejemplo emblemático de estos procesos es el de la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras (AEASF) entre municipios de Chile, Perú y Bolivia, con el objetivo de elaborar políticas de desarrollo conjuntas. Actualmente, la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá (Chile, regiones I y XV), la Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT, Perú) y las tres Mancomunidades de La Paz, Oruro y los Lípez-Potosí (Bolivia), sumando 57 municipalidades en los tres países (Rouvière, 2014).

A ellas, se agregan numerosas y crecientes iniciativas de organizaciones ciudadanas, de la sociedad civil, iglesias y academias de los tres países en la zona, con apoyo de agencias de cooperación internacionales. En muchos casos, éstas tienen un fuerte componente migratorio, en el que la libre circulación de personas con derechos está estrechamente ligada a la integración inter fronteriza o regional. Proyectos como Triple Frontera, Fronteras Abiertas, Por la integración y la cultura de la Paz, expresan este proceso. Asimismo, se enmarcan y a veces enlazan en iniciativas de carácter bi o tri nacional más amplias que buscan idénticos objetivos.

3. Las migraciones



Las migraciones aparecen como un fenómeno permanente y relevante que identifica a esta región fronteriza trinacional y que tiene como epicentro físico y simbólico los pasos de frontera. Existe uno entre Bolivia y Chile (hay otros tres ubicados en regiones más al sur). Es el paso entre Chungará en Chile y Tambo Quemado Bolivia, a más de 4 600 metros sobre el nivel del mar. Es el más transitado, conecta La Paz con Arica en un tiempo de 8 horas en carro.

Existen dos pasos entre Bolivia y Perú. Uno es Desaguadero, ubicado en el departamento de andino de Puno, al sureste de Perú, y en la provincia de La Paz en el oeste boliviano. Por el lado boliviano es una pequeña ciudad de 10 mil habitantes y por el boliviano de 6 mil. El terreno es plano y el clima frío. Por carretera pavimentada, demora dos horas un carro desde Desaguadero a La Paz, sede del gobierno central de Bolivia. Y el mismo tiempo ir desde desaguadero hacia Juliaca, la ciudad más cercana en Perú, también por carretera completamente pavimentada. El otro paso es cercano a Desaguadero, a 40 minutos de distancia en carro, es el que presenta menor movilidad comercial y de personas, siendo usado en cierta medida como tránsito desde o hacia Chile.

Hay un solo paso fronterizo entre Perú y Chile, entre Chacalluta, provincia de Arica y Parinacota, la más al norte de Chile, y Santa Rosa en Tacna, el más al sur de los departamentos de Perú. Está en terreno desértico, seco, con gran oscilación térmica del día a la noche.

El principal y más marcado flujo migratorio va principalmente desde Perú, y en segundo lugar desde Bolivia, hacia Chile, y responde mayoritariamente a razones laborales o económicas, con una fuerte presencia de población flotante, es decir, que cotidianamente transita a uno y otro lado del límite fronterizo.

La comunidad inmigrante peruana es la mayoritaria en Chile, con el 31,3% del total y 208 000 personas. También es el principal origen de los retornados peruanos al Perú, con el 34,3%. En enero de 2015, la mayoría de peruanos que salieron del país, el 49,7%, lo hizo con destino a Chile y por este paso fronterizo.

Un segundo flujo migratorio es el de peruanos hacia Bolivia, donde residen alrededor de 45 000 peruanos, de los cuales 25 000 viven en La Paz y unos 12 000 en El Alto. En enero de 2015, Bolivia fue el segundo destino de los peruanos que salieron del país con el 11,2%. En Bolivia, Desaguadero es el principal ingreso terrestre de personas al país.

El flujo fronterizo Tacna-Arica es el mayor de las fronteras peruanas y de toda la zona. En cifras gruesas, según fuentes oficiales, un millón de chilenos ingresan anualmente al Perú por el paso fronterizo de Santa Rosa, Tacna; es decir, un promedio de 2 500 a 3 000 chilenos cruzan diariamente la frontera peruana. Mientras que al año, 3,5 millones de peruanos ingresan a Chile por el paso fronterizo de Chacalluta, Arica; esto significa que un promedio de 10 000 peruanos



cruzan diariamente la frontera chilena con intención de permanecer en este país o en tránsito hacia un tercer país.

8

Otro flujo creciente y que sufre grandes vulnerabilidades es el de colombianos. Se dirigen a Chile, donde residen más de 48 mil. Sin embargo muchos son rechazados de ingresar quedando varados, en tránsito o finalmente residentes en Perú, donde oficialmente residen 3 214, pero informes de prensa estiman en más de 18 000 a los irregulares de esa nacionalidad.

Los colombianos que no logran el ingreso a Chile quedan en Tacna, Perú, donde informaciones oficiales señalan que sólo en octubre y noviembre de 2014 había 2 392 en esa situación.

Resulta útil reflexionar estas migraciones trilaterales desde tres ejes analíticos que convergen y son importantes en la zona: integración regional, la superación de conflictos y la política migratoria.

3.1. Integración regional

La Integración regional aparece como una exigencia impuesta por un mundo altamente interconectado pero competitivo, donde las desigualdades geopolíticas y económicas exigen actores grandes y fuertes como condición de progreso. Esto hace surgir con creciente fuerza a nuevos actores internacionales que no reemplazan sino que interactúan y complementan a los Estados Nacionales. Se trata de Bloques regionales de países, unidos por condiciones geográficas, culturales y/o de intereses comunes o compartidos.

Coyunturalmente, los contextos de crisis, desempleo y políticas anti inmigrantes en países de destino, traen entre otras consecuencias el incremento de las migraciones sur – sur entre países de la misma región (OIM, 2013, pp. 57 a 59) y varios autores plantean que la integración regional es una respuesta más necesaria aún para superar estas crisis globales con epicentro en los países industrializados del norte, a la vez que ven en los movimientos migratorios intra regionales una oportunidad para afianzar a nivel cultural y ciudadano las medidas económicas y políticas de integración (Martínez, 2000).

En ese contexto a una larga y permanente idea de integración Latinoamericana y Suramericana, que se remonta a la primera independencia y al Tahuatinsuyu andino, se agregan hoy estas nuevas exigencias, cristalizadas en la CELAC Latinoamericana, UNASUR para Suramérica, CAN y MERCOSUR para subregiones suramericanas. A ellas se suma un largo e intrincado laberinto de



iniciativas, espacios y acuerdos de integración diversos en numerosas dimensiones específicas multi o bi laterales dentro de la región.

9

Todas estas instancias involucran en mayor o menor grado aspectos migratorios y fronterizos, considerando que las migraciones intra regionales son de larga data histórica, permanentes, particularmente intensas en las fronteras, y que Suramérica cuenta con casi un centenar pasos fronterizos habilitados (IIRSA, 2000, p. 22). Ello en el contexto más amplio de la normativa internacional pertinente de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, muchos de cuyos instrumentos para las migraciones han sido adoptados por estos Estados. En ese marco, cabe destacar que en junio de 2011 las Naciones Unidas celebraron en Ginebra la Conferencia: Fronteras internacionales: Una crisis global de derechos humanos y de la sociedad civil. Una muestra de la creciente importancia de las fronteras en la movilidad humana mundial.

De ello resulta un nutrido acumulado de instancias institucionales, instrumentos, acuerdos, planes y declaraciones, que operan más o menos en la práctica de las realidades nacionales estatales, pero que en conjunto representan muy importantes avances (DCSM, 2010). Entre los más relevantes para la zona de la que tratamos están una serie de acuerdos sobre fronteras; la libre circulación turística con sólo documento nacional; y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile de 2002”, al que Perú adhirió legalmente en 2011, que permite residencia temporaria de dos años con la sola nacionalidad (y no tener antecedentes penales), incluso regularizando irregulares.

3.2. Superación de conflictos

Pero la integración latinoamericana y suramericana supone esencialmente aunar, articular países que aunque comparten una geografía, una historia, una cultura (internamente diversa), e intereses comunes frente al mundo, se han construido como repúblicas separadas y en demasiadas ocasiones opuestas o en conflicto.

El conflicto es una dimensión natural, necesaria, de la vida social y, abordada constructivamente, forma parte de una democracia sana. Esto incluye los conflictos entre países, especialmente vecinos y fronterizos. Sin embargo, Chile con Perú y Bolivia tienen una larga historia de viejos conflictos mal resueltos o no resueltos completamente aún, que emanan de la Guerra llamada del Pacífico, finalizada en 1884, pero que tiene secuelas hasta hoy (Gonzales, 2007), como el reciente fallo de disputa limítrofe en la Corte de la Haya entre Perú y Chile, a pesar del cual ya hay nuevos motivos de disputa bilateral en esa misma frontera, y la también reciente demanda en la misma Corte, de Bolivia a Chile por su mediterraneidad.



Esto afecta directamente la integración en la zona, especialmente la de migrantes, al generar xenofobia y racismo, pero también porque mantiene por ejemplo campos minados en el lado chileno de la frontera que han llegado incluso a causar la muerte de personas en años recientes. Otro ejemplo de estas secuelas es la Ley 20.663 de Chile, aprobada en 2013, impulsada por diputados de esta región de diversos partidos, que fija como feriado regional de Arica y Parinacota el 7 de Junio, fecha del asalto y toma del Morro de Arica durante la guerra con Perú; un gesto que, definitivamente, no ayuda a incentivar la amistad peruano – chilena y la integración (BCNC, 2013). Pobladores de la zona peruana informaron que en 2001, luego del terremoto que afectó a Tacna y alrededores, el hito de la frontera habría sido movido unos metros a favor de Chile, y ellos habrían vuelto el hito a su lugar, mostrando hasta qué punto este conflicto aún no resuelto del todo sigue operando en las relaciones de las poblaciones de la zona (Adrianzen, 2013a, p. 8).

Casi todas las iniciativas de paradiplomacia o diplomacia ciudadana, tanto de esta zona como a nivel bi o tri nacional, abordan este obstáculo con ánimo propositivo, incluyendo planes para solucionar la mediterraneidad boliviana y crear áreas trinacionales de integración. A este proceso se suman crecientes e importantes voces de Chile (Adrianzen, 2013b). Particular relevancia tiene la propuesta de diseñar e implementar un programa de historia conjunta en los colegios de esta zona fronteriza con el objetivo de fortalecer la identidad común y debilitar la xenofobia y el racismo, que ya cuenta con una experiencia práctica en un colegio de migrantes en Chile (Alvites & Jimenez, 2011). En todos los casos, una gestión basada en derechos de la migración aparece como un componente de las propuestas.

3.3. Política migratoria.

En Ecuador, en el aeropuerto de Quito, pero también en otros pasos fronterizos ecuatorianos, hay enormes carteles que dicen: “Bienvenido. Todos somos migrantes”. Es un ejemplo de lo que las fronteras pueden llegar a ser como factor de una nueva política pública migratoria, si se logra la voluntad política para aprovechar las oportunidades.

En la zona de que tratamos, predomina todavía un enfoque de gestión migratoria que enfatiza de hecho la seguridad. Esto tiene raíces históricas. La mayoría de municipios, es decir, de la presencia del Estado en la localidad, e incluso de los propios pasos fronterizos, se originaron en la segunda mitad de la década de 1970', en que había dictaduras militares y enfoques de seguridad nacional, violatorios de los derechos humanos en los tres países. Y en que, además, se buscaba sentar control soberano en estas zonas extremas de los países. La ley de Extranjería de Chile (DL 1094) data de 1975, durante la dictadura de Pinochet. La de Perú (DL N° 703), de 1992, y ambas son evidentemente obsoletas e inadecuadas para las nuevas realidades y enfoques. Sólo Bolivia cuenta



con una Ley más actual y adecuada (Ley 370 de 2013), aunque sus valiosos avances son iniciales y tienen un gran rezago institucional (Domenech & Magliano, 2007).

11

Sin embargo, Bolivia es más bien un país de emisión de migrantes y el enfoque de seguridad sigue predominando en Chile y Perú, especialmente en el primero, que recibe más inmigrantes. Una muestra es el Plan Frontera Norte de Chile, iniciado en el año, con los objetivos declarados de fortalecer el control y presencia policial en la zona de frontera norte y combatir el crimen organizado en cooperación con los países vecinos. Objetivo este último contradicho por el hecho de ser un plan absolutamente unilateral, muestra de que a Chile le pesa la debilidad institucional comparativa de Perú y Bolivia, así como el hecho de que ambos son países de producción de cocaína. Del otro lado, el plan despierta evidentes recelos y desconfianzas en sus vecinos hacia eventuales afanes expansionistas de Chile (García, 2015).

Las reales o supuestas amenazas siguen predominando en el imaginario de autoridades y funcionarios de esta triple frontera, más allá de avances importantes en los discursos. El temor al terrorismo, pandemias, competencia laboral desleal e incluso amenazas a la nacionalidad, determinan normas, enfoques, actitudes y prácticas securitistas, que afectan en primer lugar a los migrantes y sus derechos.

A pesar de ello, los tres países cuentan con numerosos acuerdos y convenios para una mejor y más integrada gestión de la movilidad fronteriza que tienen un impacto real en la vida de las personas en movilidad de la zona. Algunos son bilaterales, otros trilaterales en el marco de espacios de integración regional o sub regional, especialmente CAN y MERCOSUR. Entre los más importantes están los convenios de integración de controles fronterizos, existentes entre los tres países en el marco de CAN y MERCOSUR, y bilateralmente entre Bolivia y Perú y Perú y Chile. El más avanzado es este último, con un control migratorio único en Chacalluta para ingresar a Chile y en Santa Rosa para ingresar a Perú, ya funcionando desde 2013, lo cual reduce en mucho el tiempo y trámites de cruce de la frontera, una buena experiencia que está en proceso de extenderse a todos los pasos de la zona.

Esta medida fue fruto del Comité de Frontera de ambos países, existente desde 1999, que bajo la coordinación de las Cancillerías, establece cooperaciones bilaterales en todos los ámbitos públicos y con alguna consideración de la sociedad civil para la gestión fronteriza conjunta. Chile tiene uno similar con Bolivia desde 1997 y éste país con Perú los tienen desde 2011. Un muy valioso espacio que necesita sin embargo incorporar con más decisión, de manera orgánica, a la sociedad civil, cuya experticia en terreno es irremplazable, al tiempo que fortalecería la legitimidad de esta instancia.



Normativamente, son importantes las medidas de libre tránsito turístico, primero limitados a las zonas fronterizas, y luego extendidos a todo el territorio de los países, con solo documento nacional de identidad. El Acuerdo de residencia de Mercosur amplió esto a la residencia por dos años con derecho a actividades remuneradas, incluso regularizando a irregulares.

Sin embargo, existen problemas serios, especialmente en Chile. La vigencia de las normativas más antiguas, limitadas sólo a las zonas fronterizas hace que en muchas ocasiones los funcionarios, de manera arbitraria, apliquen éstas y no las normas más favorables para todo el territorio, igualmente vigentes. De igual modo, en ocasiones, exigen el pasaporte, incumpliendo el Convenio vigente de 2005. La más recurrente es la aplicación arbitraria y discriminatoria de acreditar “solvencia” a transeúntes turísticos, que no obliga pero faculta a criterio la legislación chilena. Incluso se agregan requisitos ilegales como una carta de invitación, tarjeta de crédito y hasta cámaras fotográficas (INDH, 2013, pp. 22 y 24). Lo cual interactúa con fuerte presencia de imaginarios xenófobos y racistas en autoridades y funcionarios, señalados por informes de Naciones Unidas (CMW, 2011; INDH, 2011, p. 207)

De igual modo, la mayoría de los migrantes bolivianos desconocen que pueden acogerse al Acuerdo de Residencia Mercosur en Chile, las autoridades no lo informan tampoco y aplican permisos más restringidos o simplemente niegan el ingreso al país. En el caso de los peruanos, Chile no aplica este Acuerdo, incumpléndolo además de violar el principio de reciprocidad, ya que el Perú lo aplica a los chilenos. Las autoridades chilenas argumentan que el Congreso debe aprobar y aún lo hace la adhesión en 2011 de Perú a este Acuerdo. Sin embargo, la propia jurisprudencia del acuerdo y del Mercosur señalan explícitamente que esto no es necesario (MERCOSUR, 2004, p. 4). La actual aplicación por parte de Chile a los primeros Estados partes del Acuerdo no requirió esa aprobación, como lo señala la propia Conferencia Sudamericana de Migraciones:

“En la actualidad los beneficios de este Acuerdo por parte de las autoridades de Chile no han sido extendidos aún a los nacionales de Colombia, Perú y Ecuador, a pesar que el marco normativo por el cual se aplica actualmente no deviene de una aprobación parlamentaria, sino de una norma de menor jerarquía, emitida por el Ministerio del Interior, siendo una decisión de esa cartera de Estado evaluar su aplicación a los nacionales de los Estados que se adhirieron con posterioridad a su firma originaria” (NCSM, 2014, p. 22.).

Se requiere aquí una labor más activa de parte del Perú para exigir a Chile el cumplimiento y la reciprocidad en esta importante medida de integración y migratoria. Por su parte, los tres Estados deberían informar mucho más activamente de la existencia y acceso del mismo, como el mejor instrumento actual que permite regularizar y gestionar adecuadamente los flujos.



Como se vio en la cita anterior, uno de los flujos afectados por el incumplimiento de Chile del Acuerdo Residencia Mercosur, es el de colombianos, quienes están llegando crecientemente en los últimos años y se han convertido en el grupo más discriminado (Adrianzen, 2013a, pp. 3 y 7). Las autoridades migratorias de Tacna han informado que diariamente un mínimo de 15 colombianos (provenientes en su mayoría de Quindío, Cali y Buenaventura) no logran ingresar a Chile, sólo en el mes de marzo de 2014, sumaron un total de 506, la mayoría son afrodescendientes. En octubre de 2013, un joven colombiano de 21 años perdió un pié al estallarle una mina anti personal chilena mientras cruzaba por un paso no habilitado a Chile.

A la salida del terminal Internacional de buses Odría de Tacna existe una pequeña plaza, donde llegan los taxis colectivos que hacen el recorrido a la frontera chilena, está permanentemente llena de colombianos a los que se les ha rechazado el ingreso, al lugar lo llaman comúnmente “el muro de los lamentos. En ese lugar, el 7 de marzo de 2015, se suicidó un joven colombiano de 18 años, tras ser devuelto al Perú por ingresar a Chile por un paso no habilitado.

En Tacna las autoridades peruanas muchas veces les impiden regularizarse por medio del Acuerdo de Residencia Mercosur, negándoles el certificado de antecedentes por estar irregulares, generando un círculo vicioso que los empuja a la irregularidad. Urge ahí un Protocolo formal y obligatorio para que las entidades encargadas faciliten los certificados a estas personas, independientemente de su condición migratoria.

Toda esta situación migratoria ha generado redes de tráfico y trata, cuya principal forma es la de numerosas “agencias de empleo” instaladas y publicitadas en Tacna, cuya principal oferta es empleo y permiso de residencia en Arica o Santiago de Chile. Las formas de operación son muy variadas, y van desde el engaño y la estafa, incluso el abandono en el desierto, hasta el ingreso por pasos no habilitados, el uso de documentos falsos y de “prestamos” usurarios que devienen en trata (INDH, 2011 y 2013). En respuesta a esta realidad, se creó la Subcomisión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, como parte del comité de integración fronterizo entre Perú y Chile. Pero se requiere todavía un plan con metas y plazo claros para una eficaz y permanente fiscalización de estas agencias de empleo.

Resulta crucial comprender que es la política migratoria restrictiva, en muchos casos discriminatoria e ilegal, la que genera el problema, por lo que se debe establecer, a la brevedad posible, un protocolo y programas de capacitación a funcionarios fronterizos de los tres países para evitar la discriminación el incumplimiento de los marcos legales que facilitan la migración. En especial, urge un protocolo obligatorio para que los funcionarios chilenos estén prohibidos de la exigencia arbitraria de acreditación de medios económicos para el ingreso como turista.



Es importante hacerse cargo del alto grado de desconocimiento y confusión sobre las normas legales, el uso de documentación y tipos de permisos migratorios, requisitos, etc. (además de los costos que pueden ser demasiado elevados), por ejemplo, instalando en la frontera Centros de información especializados, sostenidos por el Estado, que podrían ser binacionales y aprovechar para ello la vasta experticia de la sociedad civil de la zona en esta materia.

Finalmente, es necesario hacerse cargo también de la contradicción que representa el hecho de que los Estados de estos tres países, especialmente los de Perú y Bolivia, han hecho grandes inversiones para el control y la seguridad en estas zonas, pero no así para el desarrollo económico y el bienestar de la población. Un ejemplo son las demandas de pescadores y agricultores de la frontera peruana, que incluyen la falta de sistemas de regadío (Adrianzen, 2013a, p. 8)

Referencias Bibliográficas

Adrianzen, Alberto

(2013a). *Informe visita Tacna (Perú) – Arica (Chile)*. Perú: Autor.

(2013b). *Las otras voces de Chile. Frente y más allá de la Haya*. Perú: Autor.

Alvites, Lucía & Jimenez, Ricardo (2011). *Niños y niñas migrantes, desafío pendiente. Innovación educativa en escuela de Santiago de Chile*. Chile: Synergies.



Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – BCNC (2013). *Historia de la Ley Nº 20.663 Declara feriado el día 7 de junio para la Región de Arica y Parinacota*. Chile: Autor.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas – CMW (2011). *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Chile. Nueva York: Autor.

Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones – DCSM (2010). *Estado de la situación normativa de la CAN y el MERCOSUR en materia migratoria*. Cochabamba: Autor.

Domenech & Magliano (2007). *Políticas migratorias en Bolivia: el Estado nacional frente a las migraciones internacionales*. Argentina: CEA -UNC.

García, Viviana

(2014). *En los confines del Estado: una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de Suramérica*. Buenos Aires: FLACSO.

(2015). *Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte*. Chile: IEI – UCH.

Gonzáles, Sergio

(2007). *La integración y el desarrollo social fronterizo*. Bogotá: CICAB.

(2009). *El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)*. Chile: CI-UPA.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA (2000). *Facilitación del transporte en los pasos de frontera*. Argentina: Autor.

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH

(2011). *Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Chile: Autor.

(2013). *Informe misión de observación situación de la población migrante Iquique y Colchane*. Chile: Autor.

Jiménez, Ricardo (2010). *Nuestra Patria debe ser el Universo. Propuestas para la migración en una nueva Gobernanza Mundial en el siglo XXI*. Chile: FNGM.



Marteles, Silvia (2009). *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas*. Arica-Tacna: Cespi.

16

Martínez, Jorge (2000). *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Chile: CEPAL.

Mercado Común del Sur – MERCOSUR (2004). *Acuerdos celebrados con estados asociados del MERCOSUR*. Bello Horizonte: Autor.

Novena Conferencia Sudamericana de Migraciones – NCSM (2014). *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y asociados*. Perú: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM
(2012). *Módulo I: Gestión de fronteras Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Perú: Autor.

(2013). *Informe de las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Ginebra: Autor.

Ovando, Cristián (2013). *Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno*. Chile: TyE.

Portugal, Luisa (1995). *La Diplomacia Ciudadana de las universidades de frontera*. Perú: FELAFACS.

Rouvière, Laetitia (2014). *Gobernar territorialidades transfronterizas. Seguridad y “desarrollo con identidad” aymara en la triple frontera del norte de Chile (Chile-Perú-Bolivia)*. México: Trace.

Valhondo, Joaquín (2010). *Reflexiones sobre el concepto de fronteras*. España: APEA.

Zapata-Barrero, Ricard (2012). *Teoría Política de la Frontera y la movilidad humana*. España: RECP.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2015). *Evolución del Movimiento Migratorio Peruano*. Enero 2015. Informe Técnico N° 03. Perú: Autor.



Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto Nacional de estadística e Informática (INEI), Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) (2013). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2012*. Perú: Autores.

Notas en Internet

Chile es sueño. El drama que viven miles de colombianos en Tacna.

En:

<http://archivo.larepublica.pe/26-11-2014/el-drama-que-viven-miles-de-colombianos-en-tacna>

(Consultada el 07-11-2015)

Tacna: colombiano se suicidó ahorcándose en terminal terrestre.

En:

<http://elcomercio.pe/peru/tacna/tacna-colombiano-se-suicido-ahorcandose-terminal-terrestre-noticia-1796257>

(Consultada el 07-11-2015)

Perú: Hay más de 18 mil colombianos ilegales.

En:

<http://peru21.pe/actualidad/peru-hay-mas-18-mil-colombianos-ilegales-2186092>

(Consultada el 07-11-2015)

Sitios Web

Foro de Ética y Responsabilidades:

www.ethica-respons.net

Manifiesto de Lima a París por las Responsabilidades:

https://www.youtube.com/playlist?list=PLvRuhc272XvLmDs70C5LTWbveCvKL_kq