

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte



Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez,
editores

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte

Zepeda, Beatriz; Fernando Carrión y Francisco Enríquez, editores.

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte = The Global Border System in Latin America:

A State of the Art / Editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez. Quito: FLACSO Sede

Guatemala: FLACSO Sede Ecuador: IDRC – CDRI: 2017

xiv, 506 páginas : ilustraciones ; cuadros ; mapas – (Colección FRONTERAS)

ISBN:

GUATEMALA ; FRONTERAS ; CRIMEN ORGANIZADO ; NARCOTRÁFICO ; GEOPOLÍTICA ;

INTEGRACIÓN FRONTERIZA ; MÉXICO ; EL SALVADOR ; HONDURAS

305.3 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO Sede Guatemala

3ª calle 4-44

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 2414 7444

www.flacso.edu.gt

FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7 – 174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (+593-2) 2946800 - Fax: (+593 2) 2946803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Ottawa, ON; Canadá

Tel.: (+1- 613) 236-6163

Tel.: (+1- 613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

ISBN: 978-9942-28-939-1

Corrección de estilo: Ana Paola Delgado Ceballos

Cuidado de la edición: Beatriz Zepeda y Hugo de León

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Editorial Ecuador

Quito, Ecuador, 2017

1ra. edición: junio de 2017

© Derecho de autor/copyright 2017 FLACSO

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá

Las opiniones expresadas en este libro son de los autores y no representan necesariamente las del IDRC o su Consejo de Gobernadores.

Esta obra fue sometida a un proceso de revisión por pares anónimos (peer-review).

Colección FRONTERAS

El nombre de la colección FRONTERAS viene de la palabra “frontera” en plural, que resulta un término compuesto entre “front”, que alude a lo que está adelante y “eras”, que hace referencia a distintos periodos históricos marcados por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

Índice de contenidos

Presentación	7
Agradecimientos.....	11
Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina	13
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Primera Parte

SUBSISTEMAS FRONTERIZOS

Países productores

El subsistema fronterizo colombiano	31
<i>Ariel Ávila Martínez, Magda Paola Núñez, Camila Obando y Juan Felipe Suárez</i>	

Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación	73
<i>Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús</i>	

Bolivia: tensiones, retos y perspectivas del subsistema fronterizo	109
<i>José Blanes Jiménez</i>	

Países tipo plataforma

El subsistema fronterizo global de Ecuador: de “isla de paz” a plataforma internacional del delito.....	145
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Fronteras, delitos y respuestas estatales en Argentina. Balance y perspectivas	185
<i>Gustavo González, Luciana Ghiberto, Waldemar Claus y Pablo Spekuljak</i>	

Países estratégicos

El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación 223

Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda

**El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína
y violencia en la frontera norte 255**

César Fuentes Flores y Sergio Peña Medina

Países plurifuncionales

La cuestión fronteriza en Italia: entre el Mediterráneo y Schengen 295

Federico Alagna

Brasil y sus fronteras: historia y límites de un Estado soberano 329

*Leticia Núñez Almeida, Agnes Félix, Jennifer Silva, Nathan Bueno Macêdo
y Rafael Augusto Masson Rocha*

Segunda Parte

EJES SECTORIALES

**Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y
su expresión territorial en Latinoamérica 369**

Fernando Carrión Mena

Complejos urbanos transfronterizos.

La morfología urbana de una estructura global 409

Fernando Carrión Mena y Victor Llugsha

**Una mirada de género en el estudio de los sistemas
fronterizos de América Latina 435**

María Amelia Viteri e Ireri Ceja Cárdenas

**Extensión y severidad penal en América Latina.
Hacia una mirada comparativa entre el derecho
en los libros y el derecho en los hechos 467**

Máximo Sozzoli

Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación

Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús
CISEPA-PUCP

Este capítulo presenta una primera aproximación a las características del subsistema fronterizo peruano y su vínculo con distintos mercados ilegales, con el fin de señalar una agenda de investigación sobre la relación entre ambos en el caso peruano.¹ Específicamente, discute las múltiples interrelaciones entre las fronteras –entendidas como sistema, espacio de intercambio de personas, bienes y servicios, y como espacio de localización de actividades y anclaje socioterritorial– y los mercados ilegales como el narcotráfico y contrabando. Al hacerlo así, intenta realizar un balance de la discusión sobre el subsistema fronterizo peruano y proponer algunos ejes de discusión a futuro.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el estado del arte sobre tres grandes temas que han sido centrales en el debate sobre las fronteras: soberanía y demarcación territorial, dinámicas urbanas y territoriales en zonas fronterizas y dinámicas económicas legales, informales e ilegales en fronteras, resaltando los vínculos y flujos que se establecen en los sistemas fronterizos. En la segunda parte se identifican las principales características socioeconómicas de los distritos

1 Este documento es el primer producto del proyecto internacional “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”, liderado por el IDRC y FLACSO–Ecuador que involucra estudios en ocho países. El caso de Perú es realizado por CISEPA–PUCP y un equipo conformado por Manuel Dammert Guardia, Viktor Bensús, Katherine Sarmiento y Guillermo Prieto. El documento presenta diversas limitaciones de información y procesamiento de la información, debido a que es una primera aproximación al tema de estudio.

peruanos en áreas fronterizas y después se describen las dinámicas de los flujos de personas (migratorios). La tercera parte realiza un primer acercamiento a las características del subsistema fronterizo, centrando la atención en las dinámicas de tres mercados ilegales: narcotráfico, contrabando y de delitos conexos a ellos. Finalmente, se presentan algunos apuntes preliminares a partir de la información revisada.

Estado del arte

A continuación, se presenta un breve balance de la bibliografía existente sobre fronteras en el caso peruano organizado en torno a tres ejes de discusión.

Soberanía y demarcación territorial

La delimitación del territorio peruano ha sido investigada, sobre todo, a partir de un enfoque histórico centrado en los conflictos y tratados entre países. Así, un tema central ha sido el interés por reconstruir los cambios históricos en la demarcación de los límites nacionales (Angulo, 1927; Porrás Barrenechea, 1926; Cano, 1925; Pons, 1962; entre otros). Otro grupo de trabajos se ha enfocado en los conflictos limítrofes, donde destaca la importancia otorgada a la Guerra del Pacífico (Perú-Chile), a finales del siglo XIX, y el conjunto de negociaciones y tratados posteriores, que han marcado el clima de relaciones fronterizas con Chile (Calderón Cousiño, 1919; Bocchio Rejas 1978; Calderón, 2000), hasta la resolución de La Haya respecto al conflicto marítimo en 2014 (aunque eso no haya significado el fin de las disputas limítrofes). Un segundo conflicto de gran relevancia en la literatura ha sido la disputa con Ecuador a lo largo del siglo XX, y especialmente el conflicto de 1941 y su reinicio en 1991. Hocquenghem (2009) y Hocquenghem y Durt (2002) retoman este tema a partir de la firma del Acuerdo de Paz y el Acta de Brasilia en 1998, así como de los acuerdos para el trabajo conjunto a partir de la elaboración de un plan binacional y abren la discusión sobre la gestión común de zonas fronterizas.

De manera paralela a los estudios sobre delimitación y conflictos limítrofes, se encuentran los trabajos centrados en la gestión multilateral, donde se

intenta problematizar la noción de frontera, y presentar las fronteras como sistemas socioespaciales que involucran porciones de territorio de uno o más Estados. Un ejemplo se encuentra en el trabajo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que sugiere una serie de directrices para la planificación de la intervención del Estado en zonas de frontera: i) la coexistencia de distintas jurisdicciones de niveles comunitario, nacionales e internacionales; ii) las características de la movilidad humana transfronteriza; iii) las realidades socioeconómicas y culturales particulares; iv) el entorno geográfico y v) la seguridad fronteriza (OIM, 2012).

Enfoques como los de la OIM están vinculados con gran parte de la normativa peruana vigente, como la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2013-RE. Bajo esta normativa, se estipula la organización territorial nacional que articula las dinámicas fronterizas: área, zona, región y macrorregión. Asimismo, se brindan los lineamientos para la coordinación transfronteriza a partir de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). La propuesta de ZIF es quizá uno de los elementos de gestión fronteriza más discutidos en la literatura actual. La definición de ZIF tiene como antecedente el Pacto Andino Sobre Fronteras, firmado en el marco del Protocolo de Quito de 1987, y es producto de iniciativas y experiencias de coordinación binacional, así como del impulso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Ramírez, 2009). Perú cuenta con ZIF definidas con Ecuador desde 2000; Colombia desde 2002; Bolivia desde 2001; y Brasil desde 2009. Las tres primeras en el marco de la Decisión 501 de la CAN, y con Brasil a partir de un acuerdo suscrito los dos países (MRE, 2012).

La pertinencia y aplicabilidad de estas propuestas son discutidas por autores como Grisales (2005) y Meza (2005), quienes encuentran grandes potencialidades basadas en la historia de intercambio comercial, para el caso de la triple frontera Perú-Colombia-Brasil, y cultural para el caso de la frontera peruano-boliviana. Sin embargo, se identifican retos asociados a las economías ilegales que surgen en estos territorios, especialmente para la coordinación judicial y la eficacia del control (Grisales, 2005), así como la contaminación y depredación de recursos naturales (Chiarella, 2005).

Llama la atención la ausencia de la delimitación formal de una ZIF entre Perú y Chile (Bernal, 1986).²

En los últimos quince años, parte de la producción académica peruana que aborda el tema de la integración fronteriza ha puesto énfasis en los proyectos viales asociados a la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA. El énfasis en las oportunidades para la planificación y desarrollo territorial que plantea la construcción de infraestructura asociada a la IIRSA es el punto de partida de Chiarella (2011) y Castillo (2011) para caracterizar los procesos binacionales de frontera como faltos de orden y marcados por una alta desigualdad socioeconómica. Es decir, a pesar de los intensos intercambios comerciales en zonas fronterizas como la de Aguas Verdes-Huaquillas (frontera peruano-ecuatoriana), persiste la inequidad social y la carencia de servicios básicos, principalmente del lado peruano, situación que requiere de una coordinación en aras del desarrollo sostenible (Castillo, 2011).

Los planes de integración fronteriza o proyectos de trabajo conjunto binacional no son un tema reciente. Bolognesi-Drosdoff (1986) da cuenta durante la década de 1980 de una serie de iniciativas a lo largo de Sudamérica para la cooperación fronteriza. En el caso peruano resaltaban los inicios de coordinaciones para la explotación conjunta de recursos naturales entre Ecuador y Perú y el aprovechamiento de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes. Además, existían coordinaciones peruano-bolivianas de carácter intersectorial que incluían la creación de una empresa binacional y una propuesta para el diseño de planes de integración fronteriza (Bolognesi-Drosdoff, 1986: 17). Grisales (2005) señala que en la década de 1990 Colombia y Perú comienzan a establecer acuerdos de caracterización y armonización de la zona ecológicoeconómica amazónica. Sin embargo, es el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador el que trajo una cartera de proyectos específicos enmarcados en un periodo delimitado.

El plan, pensado originalmente para desarrollarse durante el periodo 2000-2009, se extendió hasta 2013 y tuvo un enfoque centrado en proyectos de infraestructura social y productiva, así como la promoción de la inversión privada (Hocquenghem, 2009; Hocquenghem y Durt, 2002;

2 Hasta ahora no se ha firmado ningún acuerdo o tratado que formalice la delimitación de la ZIF entre ambos países.

MRE, 2006). Si bien estuvo diseñado para el desarrollo de la población en las zonas de intervención, Hocquenghem y Durt (2002) sostienen que su sesgo hacia las obras de infraestructura e inversión privada significaron la desatención de la diversidad cultural (especialmente en zonas de la Amazonía) y conllevó la agudización de problemas vinculados a la presencia de la actividad minera en la zona.

Es posible identificar otro conjunto de propuestas para la gestión fronteriza. Por ejemplo, Novoa (1993) hizo hincapié en la gestión de cuencas binacionales entre Perú y Bolivia como una alternativa de ecodesarrollo e integración fronteriza, algo que se viene implementando hace años en el caso de los ríos Puyango-Tumbes. Otra propuesta es la de Chiarella (2005), quien sostiene que las mejores posibilidades de desarrollo para la conurbación Iñapari-Assis-Bolpebra, en la triple frontera de Perú, Brasil y Bolivia, se encuentran en la gestión integrada de los servicios urbanos, infraestructuras y equipamientos a través de su funcionamiento como una “ciudad internacional”.

El foco de atención ha ido pasando de una perspectiva centrada principalmente en la delimitación fronteriza, a la preocupación por la gestión fronteriza, problematizando y ampliando la definición de frontera como límite del país. Pese al carácter crítico de gran parte de la literatura, quedan tareas pendientes, como la evaluación de la aplicación de esas herramientas de gestión y planificación y su efecto en la mitigación del crimen y las desigualdades socioeconómicas; así como en el acceso a servicios básicos de calidad. De la misma manera, es necesario ahondar en el grado de coordinación entre los distintos actores involucrados en la gestión integral fronteriza. En este punto, el trabajo de Hocquenghem (2009) es particularmente estimulante para la reflexión sobre los alcances de dichos planes y proyectos. Además, la mayor parte de trabajos se ha enfocado en un caso específico, sin avanzar en una mirada comparativa sobre la gestión fronteriza como un sistema donde participan distintos actores e instituciones.

Dinámicas territoriales y ocupación del espacio

Un segundo tema presente en la literatura se relaciona con las dinámicas territoriales, lo cual involucra distintas dimensiones analíticas como aquéllas

centradas en la densidad poblacional o las características demográficas, o por los tipos de ocupación predominante del territorio (urbano, rural, etc.), y las relaciones entre uno y otro lado del límite fronterizo. Una propuesta de clasificación ha sido elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

De esta clasificación se desprende que las áreas fronterizas difieren del resto del territorio por el grado de consolidación de los centros poblados y la intensidad de los flujos comerciales (SELA, 2011). Ejemplo de esto son los procesos de promoción –impulsados por el Estado– de colonización de territorios no habitados o poco habitados que se iniciaron en el siglo XX como estrategia de ocupación y reclamo de un territorio nacional. Tal es el caso de las cuencas que unen Perú y Bolivia, que recibieron una importante migración andina y, en menor medida, brasileña (Novoa, 1993).

De acuerdo con Aramburú (1980), a partir de la década de 1960, la migración hacia la ceja de selva se intensificó, conllevando efectos ecológicos negativos y exigiendo transformaciones en la organización tradicional de los colonos. En referencia a procesos contemporáneos y en áreas de consolidación urbana mayor, Berganza y Purizaga (2011) sostienen que se viene dando un aumento progresivo de la migración interna hacia áreas fronterizas al norte de Perú. Esos procesos van transformando el tipo y alcance de la ocupación de territorios fronterizos de ambos lados del límite nacional, generando situaciones de consolidación de fronteras; es decir, el funcionamiento como un único sistema urbano de porciones de territorio de distintos Estados.

Se pueden identificar dos tipos de aproximaciones a las dinámicas urbanas fronterizas: una centrada en los flujos de personas y comerciales; y otra en los efectos espaciales de estos flujos, lo que Dilla y Cedano (2004) llaman “intermediación urbana”. El primer grupo parte de la constatación de la conurbación de ciudades fronterizas y centra su análisis en los flujos migratorios que permiten hablar de dichas conurbaciones como un sistema (Bijsterbosch, 2007; Chiarella, 2005). En la misma línea, Berganza y Cerna (2011) establecen una tipología de migración en la frontera chileno-peruana, la cual puede ser diaria, semanal o permanente, y dependiendo del tipo de actividad que busque realizarse.

Tabla 1
Tipología de situaciones de frontera

A partir de poblaciones y dinámicas socioeconómicas	A partir del grado de interrelación	Según escala geográfica
• Poblaciones indígenas aisladas	• Frontera ausente	• Local
• Población indígena con diversos grados de articulación	• Frontera embrionaria	• Zonal
• Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios	• Frontera en construcción	• Regional
• Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas	• Frontera consolidada	
• Nuevos asentamientos humanos		
• Centros urbanos con funciones locales		
• Centros urbanos intermedios		
• Metrópolis regionales		

Fuente: SELA, 2011

Elaboración propia

El segundo grupo intenta discutir los efectos territoriales de las ciudades fronterizas. Chiarella (2005) analiza distintos casos de sistemas fronterizos trinacionales en zona de selva, los cuales comparten un proceso acelerada urbanización, principalmente vinculada a la intensificación de actividades económicas de tipo ilegal. Esto ha supuesto un crecimiento desordenado, cuyo mayor riesgo es el déficit de vivienda, la ocupación informal y depreciación de recursos naturales.

Características económicas de las fronteras

Un tercer eje de discusión en la bibliografía tiene que ver con las características económicas de estos espacios, en términos de intercambio comercial y la coexistencia de mercados formales, informales e ilegales. Para entender la interrelación que se establece entre las distintas zonas que conforman la frontera, Chavarría *et al.* (2012) proponen, siguiendo a Ullman (1956), el uso de los conceptos de complementariedad y ventajas comparativas, tanto para mercados formales, como para mercados informales. Estas condiciones han servido para impulsar las relaciones económicas

formales, informales e ilegales, dentro de las cuales los actores suelen desenvolverse sin problemas. Es decir, tal diferenciación no siempre existe para ellos y, además, suelen complementarse (Giménez, 2011). En otras palabras, una misma persona puede ocupar parte de su tiempo en labores dentro del mercado formal y otra parte en actividades informales o ilegales.

Algunos trabajos que abordan el tema de las zonas fronterizas peruanas permiten ilustrar cómo se manifiestan estos intercambios. Por ejemplo, para el caso de la zona fronteriza de Perú y Chile, Berganza y Cerna (2011), Bijsterbosch (2007), González Miranda (2006) y Podestá (2005) hacen hincapié en la atracción que ejercen las ciudades chilenas de puestos de trabajo (trabajo doméstico, comercio, minería y otras actividades asociadas a la intensidad de actividades económicas de la zona franca de Arica y para las que la mano de obra peruana resulta sumamente cómoda). Si bien muchos negocios que generan puestos de trabajo son formales, la condición de los trabajadores peruanos no lo es.

Por su parte, Chavarría *et al.* (2012) abordan el tema de los intercambios comerciales de contrabando entre Perú, Chile y Bolivia, y explican que la diferencia de precios, así como las oportunidades generadas por la zona franca de Tacna han permitido el desarrollo de los flujos comerciales, especialmente ilegales, a través de Puno. Novoa (1993) y Valcuende del Río (2008), por otro lado, se enfocan en las zonas fronterizas amazónicas e identifican la importancia de la actividad maderera y otras actividades comerciales de tipo ilegal.

Las fronteras con Colombia y Brasil son abordadas en el trabajo de Grisales (2005), en el que se hace hincapié en los intercambios comerciales, especialmente fluidos a partir del fin de la guerra colombo-peruana, donde destaca el comercio de madera como caoba y cedro. Finalmente, la frontera peruano-ecuatoriana es trabajada por Berganza y Purizaga (2011), quienes identifican distintas especializaciones económicas entre las zonas de frontera. Así, Tumbes basa su riqueza especialmente en los transportes, las comunicaciones y los servicios; Piura en la manufactura; Lambayeque en el comercio y Cajamarca en el sector primario. Además, el contrabando también es importante en la frontera norte por las diferencias de precios entre Ecuador y Perú, especialmente por el subsidio a los combustibles

por parte del gobierno ecuatoriano, que ha motivado su importación hacia las principales ciudades de la costa norte peruana. Este combustible es comercializado en calles y carreteras y quienes lo compran van desde usuarios particulares hasta mototaxistas y transportistas asociados.

En resumen, la mayor parte de los trabajos que han abordado las relaciones de complementariedad y competencia entre los territorios que componen las distintas zonas fronterizas peruanas se ha enfocado en la economía ilegal y en los flujos laborales. En ese sentido, han pasado a segundo plano dinámicas formales y de carácter cotidiano que son las que componen gran parte de las dinámicas territoriales en zonas de frontera.

Caracterización del sistema fronterizo

Los sistemas fronterizos globales son la manifestación más amplia de dinámicas fronterizas que, como señala la OIM (2012), se pueden encontrar a distintas escalas: áreas, zonas y regiones fronterizas. A continuación, se señalan las principales características socioeconómicas y demográficas de los distritos de frontera, entendidos como áreas de frontera.³ Enseguida se analiza un tipo de flujos de personas, a partir de la revisión de datos sobre migración regular e irregular, como un primer acercamiento a las dinámicas de los sistemas globales.

Información socioeconómica y demográfica

Con base en los datos oficiales disponibles,⁴ se presentan indicadores demográficos y sociales para los distritos fronterizos (es decir, todo distrito que se ubique en el límite del territorio nacional). Para los periodos intercensales 1981-1993⁵ y 1993-2007, la población residente en los distritos fronterizos creció en promedio en 0.29% y 0.23%, respectivamente.

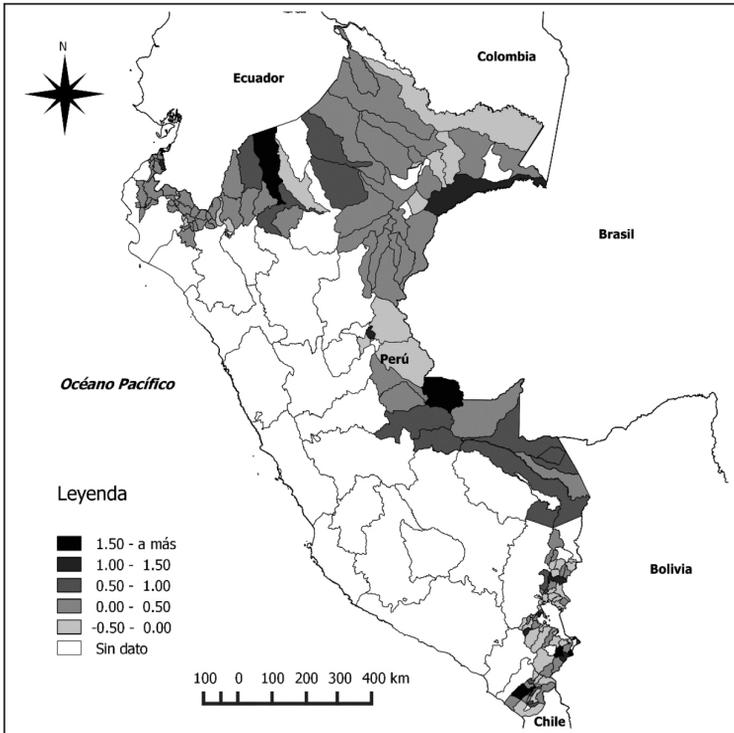
3 Los distritos –en el caso peruano– son una unidad política administrativa del gobierno subnacional. Trabajar con la escala de distrito como escala de análisis fronterizo entraña distintas limitaciones, debido a la heterogeneidad de las características de los distritos, porque no todos poseen una relación similar con la frontera, entre otros aspectos. Pese a esto, se considera pertinente realizar esta primera descripción que permita conocer algunas de sus principales características.

4 Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1981, 1993 y 2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

5 Los datos aquí presentados, sobre todo para el periodo intercensal de 1981 y 1993, tienen como limitación que durante este periodo se modificó la delimitación política subnacional, razón que

En muchos casos, el crecimiento poblacional es mayor que el crecimiento promedio a nivel provincial, lo cual puede sugerir un mayor crecimiento respecto al resto de distritos cercanos. El mapa 1 refleja la variación de población en el periodo 1993-2007.

Mapa 1
Variación poblacional en distritos fronterizos 1993-2007



Fuente: INEL. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional de 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

imposibilitó encontrar datos para catorce distritos fronterizos presentes en la demarcación sub-nacional de 1993.

Tabla 2
Tasa de variación poblacional por país limítrofe

País fronterizo	1981	1993	2007	Tasa de variación poblacional	
				1981 - 1993	1993 - 2007
Ecuador	174 770	224 511	308 759	0.28	0.38
Colombia	15 563	22 168	28 317	0.42	0.28
Brasil	123 019	197 470	169 362	0.61	-0.14
Bolivia	476 142	558 482	641 563	0.17	0.15
Chile	89 399	120 433	95 938	0.35	-0.2

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

Si se agrupan los distritos dependiendo del país con el cual comparten frontera, se tiene un incremento en la población en todos los casos durante el periodo intercensal 1981-1993. Sin embargo, durante el siguiente periodo intercensal (1993-2007), este crecimiento sólo se mantiene para las fronteras con Ecuador, Colombia y Bolivia.

Respecto a la distribución de la población en áreas rurales y urbanas, para el periodo intercensal 1993-2007, hubo un crecimiento de cuatro puntos porcentuales respecto del total de la población censada (46% en 1993 y 51% en 2007). Sin embargo, este porcentaje se mantuvo por debajo del promedio nacional que creció once puntos porcentuales (65% en 1993 y 76% en 2007). Al agrupar los distritos por el país con el cual Perú colinda, se observa que los distritos que en promedio presentan mayor variación son los fronterizos con Colombia y Bolivia. Además, se observa un ligero descenso en la población urbana en la frontera con Chile.

En lo que respecta al nivel educativo de la población de 15 años de edad o más en distritos fronterizos, se observa: i) una reducción en el promedio de la población sin nivel educativo⁶ (22.81% en 1981, 13.07% en 2007); ii) respecto de la educación primaria se ve un ligero aumento en el promedio entre los años de 1981 (43.75%) y 1993 (45.51%) y un descenso en 2007 (36.40%); iii) un incremento en población con nivel educación secundaria

⁶ En el caso de la población sin nivel educativo, no fue posible corroborar el dato, pues el INEI maneja dos datas distintas, una en el REDATAM y otra en sus cuadros estadísticos.

(12.54% en 1981, 25.01% en 1993 y 37.71% en 2007) y acceso a la educación universitaria⁷ (1.31% en 1981, 2.81% en 1993 y 5.43% en 2007).

La población analfabeta se redujo de 28.75% en 1981 a 22.05% en 1993 y a 8.64% en 2007. Si se compara con los porcentajes nacionales de analfabetismo en sus respectivos años, se observa que si bien los niveles son superiores al promedio nacional en 1981 (18.01% a nivel nacional) y de 1993 (12.12% a nivel nacional), para 2007 este porcentaje se comienza a acercar al promedio nacional que fue para ese año de 7.1%. Esta tendencia se mantiene cuando se ven los datos por tipo de frontera.

Tabla 3
Distribución urbano–rural por tipo de frontera

País fronterizo	Urbano		Rural	
	1993	2007	1993	2007
Ecuador	22.75%	27.65%	76.96%	72.35%
Colombia	26.51%	39.74%	73.40%	60.26%
Brasil	77.03%	80.19%	22.97%	19.81%
Bolivia	35.75%	49.23%	63.71%	50.77%
Chile	93.31%	92.30%	6.68%	7.70%

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda.
Elaboración propia

En relación con la población de los distritos de frontera que manifestó tener como idioma materno una lengua nativa distinta al castellano,⁸ se observa que, si bien ésta se redujo en el último periodo intercensal, su variación no fue muy grande en el promedio de los distritos fronterizos (45.67% en 1993 y de 43.40% en 2007). La población con lengua materna distinta al castellano se halla concentrada en la frontera con Bolivia (67.42% de la población de frontera para 1993 y 63.32% para 2007) y con menor porcentaje en la frontera con Brasil (24.89% de la población de

7 Para el caso de la educación universitaria se obvió la distinción entre educación universitaria culminada y no culminada, uniéndose ambas categorías en una sola.

8 En el caso de la lengua materna, no fue posible calcular el indicador para 1981, puesto que no fue enunciada de la misma manera que en los cuestionarios de los dos siguientes censos de población y vivienda.

frontera en 1993 y 27.90% en 2007). Esta situación hace referencia a la existencia de comunidades nativas ubicadas en las zonas fronterizas.

Respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) de los distritos de frontera, se muestra lo siguiente: el promedio de la PEA entre los distritos fronterizos sufrió una caída en el primer periodo intercensal, pasando de representar 58.45% en 1981 a 28.92% en 1993. Esta cifra se recupera en el periodo intercensal comprendido entre 1993 y 2007, al alcanzar en promedio 37.64% del total de la población en los distritos de frontera.

Tabla 4
Viviendas inadecuadas por país limítrofe

País fronterizo	Vivienda inadecuada		
	1981	1993	2007
Ecuador	81.31%	64.33%	51.80%
Colombia	Sin dato	12.04%	9.38%
Brasil	10.70%	9.45%	11.51%
Bolivia	80.07%	79.16%	53.13%
Chile	68.97%	64.52%	28.97%

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

En cuanto a la vivienda inadecuada,⁹ es posible observar un descenso en los tres periodos intercensales pasando de un promedio de 73.47% (1981)¹⁰ a 65.56% (1993), hasta alcanzar 46.41% (2007). Al desagregar este indicador en los distritos diferenciándolos por el país limítrofe, notamos una serie de particularidades. En primer lugar, el descenso mayor se encuentra en las fronteras con Bolivia y Chile (2007); en segundo lugar, observamos un reducido porcentaje de vivienda inadecuada en las fronteras con Colombia y Brasil, en ambos casos muy por debajo de los promedios

9 Se define “vivienda inadecuada” como aquella que tiene paredes de estera y/o piso de tierra.

10 En el caso del indicador de vivienda inadecuada, a la anterior limitación presentada líneas arriba, se agrega para el censo de 1981 la imposibilidad de calcular el indicador, puesto que esa información no está disponible en la base de datos electrónica del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

nacionales de sus respectivos años. Finalmente, llama la atención que el promedio de las viviendas inadecuadas para los distritos fronterizos en la frontera con Ecuador en 2007 se mantenga aún por encima del promedio nacional de ese mismo año.

La misma tendencia se observa en los promedios del indicador de la vivienda con servicios inadecuados¹¹ para los distritos de frontera. Ésta ha ido descendiendo de 89.93% en el censo de 1981 a 67.78% en 1993 y finalmente ha alcanzado 47.52% en 2007. Por otra parte, al descomponer el indicador por el país limítrofe, observamos nuevamente una mayor reducción en la frontera sur del país.

Destaca, además, el bajo promedio alcanzado por los distritos fronterizos en el Índice de Desarrollo Humano 2012 (0.32) respecto al promedio nacional (0.5058). Asimismo, se observa que el promedio de la pobreza monetaria¹² (56%) duplica al promedio nacional (23%). Por último, podemos observar que el promedio de desnutrición¹³ (27.2%), supera en casi diez puntos porcentuales al promedio nacional (17.5%).

Migración regular e irregular

Un tema recurrente en los estudios sobre fronteras es el que se relaciona con los flujos de migración. De los datos agregados sobre ingresos y salidas del territorio nacional se tiene un incremento sostenido en las últimas dos décadas pasando de 781 341 ingresos y 821 649 salidas en 1994 a 6 772 749 entradas y 6 916 151 salidas en 2014. Estas cifras se explican por distintos fenómenos como son la expansión del turismo a nivel global y la constitución de Perú como destino turístico; la estabilización del país en

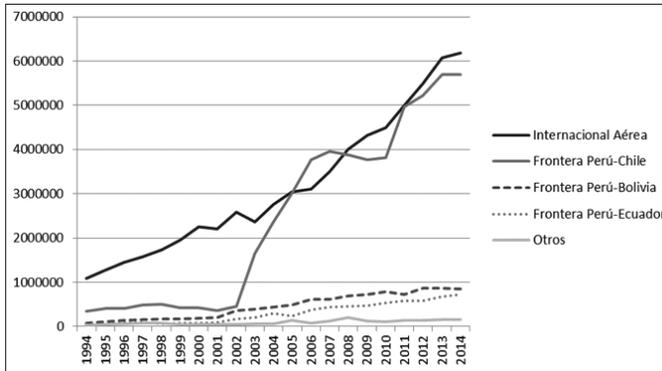
11 Censo de 1993: está compuesta por las viviendas cuyo abastecimiento de agua se hace mediante camión/cisterna, río, acequia, manantial u otro; o cuyos servicios higiénicos estén compuestos por las categorías “sobre acequia/canal” o “no tiene servicio higiénico”. Para el Censo de 2007, está compuesta por las viviendas cuyo abastecimiento de agua se hace mediante camión/cisterna, río, acequia, manantial o similar, entre otros; o cuyos servicios higiénicos estén compuestos por las categorías “río, acequia o canal” o “no tiene”.

12 Fuente: InfoMIDIS. Pobreza a nivel departamental: ENAHO 2013-INEI. A nivel provincial y distrital: toma las estimaciones realizadas por el INEI 2009.

13 Fuente: InfoMIDIS. Desnutrición Crónica Infantil (patrón OMS) a nivel Departamental: ENDES 2012-2013-INEI. A nivel provincial y distrital: toma las estimaciones realizadas por el INEI 2009.

términos económicos y políticos; entre otros factores. El gráfico 1 presenta información sobre el flujo de ingresos y salidas por tipo de frontera.¹⁴

Gráfico 1
Flujo de ingresos y salidas 1994-2014, según frontera



Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones

Elaboración propia

Lo interesante, más allá de caracterizar cada zona, es establecer los vínculos entre formas de migración regular y aquellas de carácter irregular. Dos casos pueden permitir dar cuenta de esta relación y la forma cómo se establecen rutas. En primer lugar, se encuentran los casos de rutas regulares e irregulares de personas procedentes de Haití. Entre 2010 y 2012, la Superintendencia Nacional de Migraciones registró 9 678 ingresos y 7 118 salidas de ciudadanos haitianos, las cifras más altas de flujo de haitianos en las dos últimas décadas. Del total de ingresos, 54.2% tuvo como país de procedencia a Panamá y 31.41% a Ecuador; mientras que del total de salidas, 58.3% fue con destino a Brasil y 20.37% a Panamá. Pese a esta cifra de migración regular, diversos investigadores (Bernal, 2014; Busse e Izaguirre, 2014; Nieto, 2014) han señalado la existencia de rutas migratorias de ciudadanos haitianos hacia Brasil. Vásquez, Busse e Izaguirre (2014) han identificado, que una de las principales rutas de ingreso irregular a Perú es a través de Huaquillas, en la frontera norte, hacia Lima y, desde ahí hacia Cusco o Arequipa, para luego transitar hacia Puerto Maldonado y cruzar

¹⁴ Por tipo de fronteras nos vamos a referir a la agrupación de distritos dependiendo del país con el cual comparten los límites fronterizos.

la frontera a través de Iñapari. A resultados similares llega Carlos Nieto (2014), quien añade que además de Iñapari, está Tabatinga, en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia, como uno de los puntos de salida más importantes en la ruta migratoria de los ciudadanos haitianos.

Un segundo ejemplo es la migración en los últimos años de ciudadanos colombianos hacia Chile, tomando Perú como país de tránsito. Según Mejía (2012), dentro de los flujos de emigración en Colombia se han observado cambios a partir de la crisis de 2008, donde se ha transitado de tener como principales destinos España, EEUU o Canadá, a tener como destino países como Chile, Italia o Alemania (Mejía, 2012). Así, según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el flujo de salida de ciudadanos colombianos hacia Chile por el PCF Santa Rosa (Tacna) presenta un crecimiento importante, sobre todo a partir de 2007, y manifestando un pico de crecimiento de 48.5% en 2010 respecto del año anterior. Sin embargo, la entrada al país vecino no resulta tan sencilla, debido a los estrictos controles migratorios, lo que ocasiona que muchos migrantes permanezcan durante un tiempo en Tacna mientras consiguen los recursos suficientes para volver a intentar el cruce de la frontera. Este contexto da lugar a organizaciones de tráfico ilícito de migrantes, así como a redes de trata de personas (Rivadeneira, 2014).

Trabajos como el de Berganza y Purizaga (2011) para el caso de la frontera norte peruana dan cuenta de que las zonas de frontera no son sólo lugares de paso para el ingreso o tránsito hacia otro país. Las zonas de frontera también estarían atrayendo migración nacional y, en casos como el de los inmigrantes haitianos, pueden convertirse en lugar de residencia –temporal o permanente– de extranjeros. Es decir, las nuevas dinámicas asociadas al aumento de flujos de personas tienen también repercusiones socioespaciales en las zonas de frontera.

Fronteras y mercados ilegales

Junto con lo anterior, interesa señalar el rol que cumplen las fronteras en las dinámicas de los principales mercados ilegales en el país, para lo cual se analizarán las actividades de narcotráfico y contrabando. Interesa, además,

dar una primera lectura sobre la incidencia de delitos en los departamentos fronterizos.¹⁵ De la información revisada, se puede plantear que los mercados ilegales (en un sentido amplio) se vinculan con las áreas fronterizas en por lo menos cuatro formas: a) en términos de la configuración de circuitos, rutas y pasos propias del mercado ilegal (sin que eso implique que no se articule con otros mercados ilegales); b) como configuraciones socioespaciales, en las que las particularidades de las áreas fronterizas adquieren importancia como espacio de reproducción y desarrollo de actividades vinculadas a los mercados ilegales; c) como espacios que modifican las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, en tanto incorporan la migración como nuevo eje de reproducción de la vulnerabilidad, y d) otorga visibilidad a arreglos institucionales y organizativos propios del subsistema fronterizo, que no dependen únicamente de la particularidad nacional o del ámbito local. Cada una de estas dimensiones requiere un mayor análisis que el que se presenta en este texto. Sin embargo, se plantean algunas pistas relevantes para la discusión sobre la relación entre fronteras y mercados ilegales.

Narcotráfico

El narcotráfico es el principal mercado ilegal de escala global. ¿Cuál es el rol de las fronteras en estos procesos y dinámicas de producción, distribución y comercialización? El caso de los cocaínicos –sobre los cuales se concentra esta sección– sirve para ilustrar esta situación. En ese contexto, se sostiene que las fronteras no son sólo lugares de paso, sino que el narcotráfico opera generando lógicas de localización y reorganización de estas zonas. Es decir, la exportación de cocaínicos requiere la articulación de actores y lugares por los cuales se transporta e, incluso, se atiende alguna de las etapas de producción que establecen redes o sistemas transfronterizos.

El proceso de producción y distribución posee una primera etapa vinculada no sólo al cultivo de hoja de coca, sino también a la movilización de los insumos necesarios para su procesamiento. Sin embargo, la discusión sobre la producción y tráfico de drogas en Perú suele concentrarse en el

15 Los departamentos son una división político administrativa intermedia del Estado peruano; cuentan con un gobernador y suponen un eje clave en el marco del proceso de descentralización, pues es la escala encargada de gestionar servicios de educación, salud y otros en su territorio.

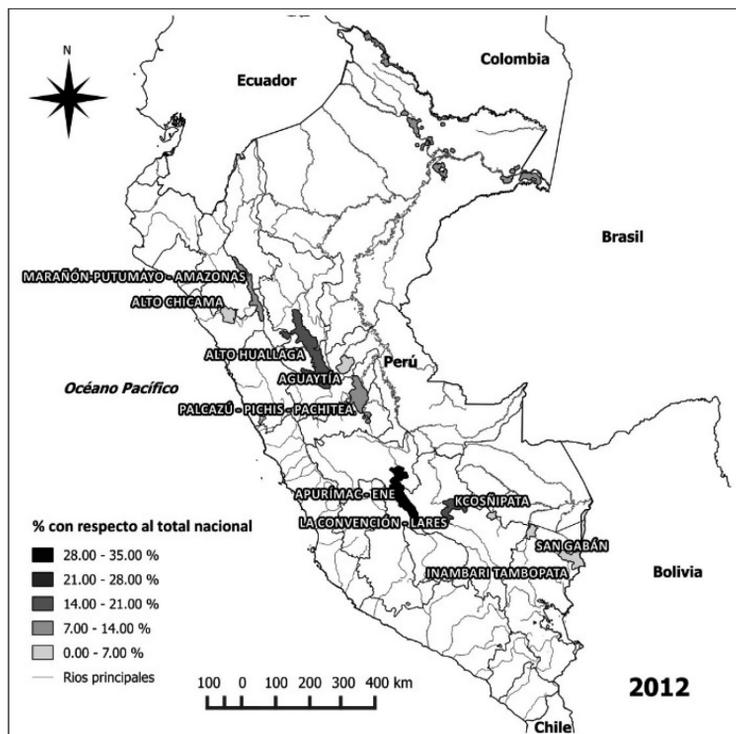
tema del cultivo de coca y el tráfico de cocaínicos, lo cual se acentuó en 2012, cuando la Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC) señaló que Perú se convirtió, por primera vez desde que se tienen registros, en el primer productor de hoja de coca del mundo (UNODC, 2013). Del total de hectáreas destinadas al cultivo de coca, cerca de 90% estaría vinculado al narcotráfico y el resto al consumo tradicional. Esta dinámica no ha implicado un incremento progresivo de los cultivos, lo cual haría suponer que las cifras de erradicación y el éxito de programas de cultivos alternativos estarían avanzando de manera distinta en Perú, que en el segundo país productor del mundo; a saber, Colombia. Además, se deben tomar en cuenta los cambios en términos de productividad del cultivo de hoja de coca (menos hectáreas, pero mayor producción).

La mayor producción de coca se concentra en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que comprende territorio de los departamentos de Junín, Huancavelica, Cusco, Ayacucho y Apurímac. Los cultivos en el VRAEM han llegado a ocupar cerca de 20 000 hectáreas y en los últimos años representa alrededor de 30% de las áreas de cultivo en el ámbito nacional. Caso distinto son los valles de Alto Huallaga y La Convención-Lares, que han disminuido en su importancia relativa. Los valles que han experimentado un crecimiento absoluto y relativo son Marañón-Putumayo-Amazonas, Inambari-Tambopata y Palcazú-Pichis-Pachitea. En el mapa 2 se observa el punto de origen (cultivos) de las rutas de distribución de derivados cocaínicos, las cuales, en su mayoría, no se encuentran en zonas fronterizas.

La política antidrogas del Estado peruano se ha concentrado en la erradicación de áreas de cultivo desde inicios de la década de 1980 con el apoyo de USAID. En el caso de las plantaciones de hoja de coca, el número de hectáreas erradicadas en el periodo 2001-2013 varió entre las 9 000 y poco más de 14 000 en 2012. Los departamentos en los que se han llevado a cabo las erradicaciones de hoja de coca más importantes han sido Huánuco, San Martín y Ucayali, de los cuales este último es el único con distritos fronterizos.¹⁶

16 Información extraída de los anuarios de la PNP.

Mapa 2
 Porcentaje de extensión de cultivos de hoja de coca según
 valle respecto al total nacional (2012) (Perú)



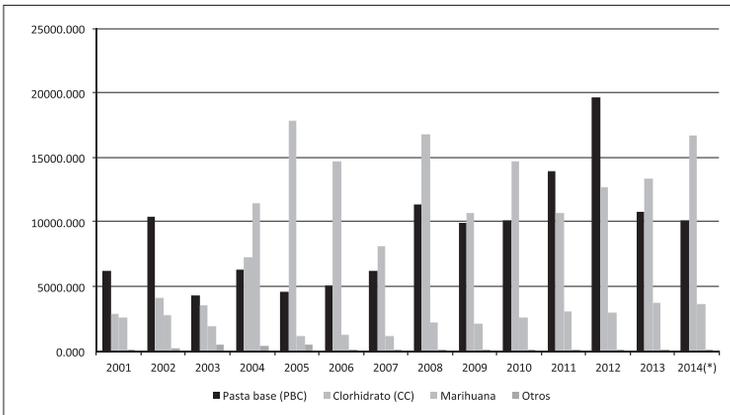
Fuente: Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú (2012)
 Elaboración propia

En lo que respecta a las rutas del narcotráfico, se puede hacer una primera aproximación a través de la información sobre decomisos. Para ello se identificaron los montos totales de los principales productos incautados, sobre los cuales existe más información que sobre los cultivos (gráfico 3).

Al ver los lugares en los que se realizaron los principales decomisos, resalta la presencia de Lima y Callao, donde la cantidad total de droga decomisada en kilogramos alcanzó la primera o segunda cifra más importante. La droga decomisada, cuya cifra relativa ha sido más importante en Lima y Callao, ha sido el clorhidrato de cocaína, llegando a sumar cerca de 12 000 kg

en el último año del cual se tienen datos (2012), lo cual representó cerca de 60% del total de clorhidrato decomisado en todo el país. El departamento de Lima no es zona de producción de hoja de coca, ni de frontera terrestre, entonces se asume que gran parte de las incautaciones se dan en puertos y en el aeropuerto internacional. En consecuencia, para comprender el sistema fronterizo peruano en lo que respecta al narcotráfico, es de suma importancia no perder de vista que gran parte de su interconexión transfronteriza se da a través de los medios marítimo y aéreo.

Gráfico 3
Droga decomisada 2001-2014 (kg)



Fuente: MININTER - Policía Nacional del Perú - Dirección Antidrogas (DIREJANDRO)
Elaboración propia

Otro ejemplo importante de la relevancia de la vía aérea como conexión transfronteriza para el comercio de droga es el del valle de los ríos Palcazú-Pichis-Pachitea, entre los departamentos de Huánuco y Pasco, el cual constituye el punto más importante de salida aérea desde las fronteras, debido a las condiciones geográficas que facilitan la implementación de una infraestructura acorde con esta modalidad de transporte. Estos valles han experimentado los más elevados índices de incremento de la extensión ocupada por coca en los últimos cinco años. Ahora bien, la pasta básica de cocaína (PBC), que es transportada desde la zona de Palcazú-Pichis-

Pachitea, es tanto aquélla producida en el lugar, como la proveniente del valle del VRAEM.

A través de los años, los decomisos de PBC se han dado en gran medida en el departamento de Ayacucho, seguido de distintos distritos. Llama la atención que, si bien los montos de los decomisos varían entre año y año, así como los departamentos en los que se llevan a cabo, se han realizado grandes incautaciones en departamentos como Piura, Lambayeque, Arequipa y Puno. Mientras los dos primeros se encuentran en la costa norte del país, lo cual sugiere que se incautó PBC que se dirigía hacia la frontera norte o que se buscaba sacar por vía marítima (Piura cuenta con puertos marítimos mayores), los últimos dos son departamentos en la ruta hacia el sur. El caso de Puno es particular, dado que sostiene los flujos más importantes de contrabando del país (véase la sección sobre contrabando). Esa dinámica fronteriza albergaría también la salida de drogas que pasan por Bolivia y constituye un ruta hacia Brasil.

Este breve repaso sobre la situación de la producción de drogas y la respuesta estatal, permite identificar algunos puntos relevantes para el análisis del sistema fronterizo peruano. En primer lugar, Perú resalta por su alta producción de hoja de coca y de productos cocáinicos que son exportados principalmente a Europa y Asia, además de países de la región sudamericana (por ejemplo, Bolivia y Brasil) y en menor medida al consumo interno. Sobre esto último, entrevistas a expertos permitieron identificar que la demanda de PBC en Brasil ha ido en aumento en los últimos años. Esto ha supuesto el establecimiento de rutas que vinculan la zona de producción del VRAEM, principal valle productivo del país, con la zona fronteriza del sur (Puno-Bolivia) y, posteriormente, con Brasil como destino final. Otra ruta terrestre que parece ser importante se encuentra hacia el norte, rumbo a Ecuador. Sin embargo, si nos limitamos a la cifras de decomiso, Lima y Callao —así como otras ciudades costeras— dan cuenta de la importancia de las vías marítima y aérea para la interconexión transfronteriza del narcotráfico. Pese a ello, no se debe olvidar que los decomisos son indicador de la efectividad del control estatal y no necesariamente de las características de las rutas de distribución. Finalmente, un medio aéreo importante de exportación de

los cocaínicos son las avionetas que salen desde zonas estratégicas del oriente peruano, de las cuales el valle de Inambari-Tambopata representa un caso paradigmático por sus condiciones geográficas y la persistencia de este medio para el transporte de droga.

Contrabando en Perú

En zonas fronterizas, los intercambios económicos son especialmente relevantes, dado que articulan distintas economías (formales, informales e ilegales) con base en criterios de ventajas comparativas y complementariedad. Esta situación adquiere mayor complejidad en el caso del contrabando, dado que no es posible señalar con claridad los límites de las dinámicas formales, informales e ilegales. Además, existe una limitación importante en términos de indicadores confiables sobre esta problemática. Pese a ello, es posible señalar algunas características de interés para los fines del proyecto de investigación sobre el sistema fronterizo.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 28008, Ley de Delitos Aduaneros, el contrabando supone tanto la salida, como el ingreso irregular —eludiendo la Administración Aduanera— de un producto a territorios de distintos países. La institución encargada de liderar la lucha contra el contrabando en Perú es la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), según lo estipula la Ley N.º 27595 de creación de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana de 2001. Esta comisión está conformada por instituciones estatales, así como por representantes de la sociedad civil y de asociaciones de empresarios. Entre sus funciones se encuentra la de elaborar el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas; sin embargo, es la SUNAT, a través de su división de Aduanas, la entidad encargada de fiscalizar el control de mercancías, personas y medios. El trabajo de la SUNAT se da tanto a través de Puestos de Control Fronterizo (PCF) en puntos estratégicos de límites terrestres, como en aeropuertos y puertos.

Existe poca información fiable sobre el contrabando. Destacan los estudios realizados por la SUNAT, que presentan una descripción del contrabando por zonas, vías y productos que se comercializan. Según esta

clasificación y datos obtenidos de fuentes periodísticas, se ha elaborado una tabla (tabla 5) que brinda la siguiente información: a) señala diferencias en cuanto a productos; por ejemplo, la zona sur se caracteriza por el paso de vehículos y artefactos de distinto tipo, mientras que en el oriente la tala y la minería ilegal suponen flujos de madera y oro, especialmente a través de vía fluvial; b) la zona norte tiene una variedad amplia de productos que se intercambian, pero el caso más relevante es el del tráfico de combustible desde Ecuador por las cantidades, su alcance (llega hasta la ciudad de Chiclayo) y por la modalidad en que se transporta; a saber, culebras –modalidad que implica el transporte en varios camiones que avanzan en conjunto (Prado, 2012).

Tabla 5
Caracterización del contrabando en Perú
según zonas identificadas por SUNAT

Zona	Localidades que abarca	Vía	Productos
Norte	Tumbes, La Tina, Paita, Salaverry, Chimbote	Terrestre, marítima	Medicinas, artículos de cama, prendas de vestir, insecticidas, harina de pescado, cigarros, calzado, combustibles.
Lima	Callao, Lima	Marítima, aérea	Cigarros, combustibles, partes de computadoras, medicinas, artefactos, prendas de vestir, ropa usada.
Oriente	Iquitos, Tarapoto, Pucallpa, Puerto Maldonado	Terrestre, fluvial	Motores y partes, cigarros, cintas de video, oro, medicina, azúcar, tala ilegal.
Sur	Puno, Cusco, Arequipa, Ilo, Tacna, Mollendo, Pisco	Terrestre, fluvial	Ropa usada, vehículos, prendas de vestir, artefactos, cigarros, calzado, alimentos.

Fuente: SUNAT, artículos periodísticos

Se puede apreciar también un incremento en las estimaciones del contrabando (tabla 6). Los valores más altos se dan en Puno, Tacna y la Zona Norte, respectivamente. Sobre los dos casos que suponen las cifras más altas (ambos suman 73% del total de contrabando estimado), cabe resaltar una diferencia importante. En el caso de la frontera peruano-chilena, el beneficio arancelario de la zona franca de Iquique ha generado ventajas comparativas

que motivan el ingreso de productos que son revendidos en territorio peruano. Por otro lado, en el caso de la frontera peruano-boliviana son las dinámicas comerciales las que activan los flujos económicos y comerciales de contrabando, así como las características topográficas del altiplano que facilitan el traslado por carretera de los productos (Chavarria *et al.*, 2011).

Tabla 6
Estimación del contrabando en Perú 2002-2009 (millones de USD)

Fuentes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total contrabando = I + II + III + IV	333	321	349	386	425	501	519	480
I. Ingreso directo por fronteras	129	172	189	196	227	276	315	299
Puno	106	136	147	158	186	213	235	233
Zona Norte	23	36	41	39	41	63	80	66
II. Ingreso por frontera y beneficio arancelario	102	90	96	109	126	136	129	120
Tacna	102	90	96	109	126	136	129	120
III. Zonas que gozan de beneficio arancelario	26	23	27	42	44	33	20	13
PECO	26	23	27	42	44	33	20	13
IV. Otras fuentes	76	36	37	39	27	56	55	48
Aduana marítima	-	-	20	22	17	28	34	31
Aduana aérea	43	36	17	18	10	28	21	17
Tráfico fronterizo**	33	-	-	-	-	-	-	-
Contrabando / Importaciones (%)	4.5	3.8	3.5	3.1	2.8	2.3	1.7	2.2
Memo								
Subvaluación		52	74	99	121	189	245	273
Subconteo		3	2	2	2	3	6	4

* Precios CIF

** A partir de 2003 esta fuente de contrabando ha sido redistribuida al ingreso directo por fronteras

Fuente: SUNAT

Elaboración propia

Según cálculos de SUNAT, se estima que la frontera sur es la que presenta mayores valores de contrabando. Por otro lado, el producto contrabandeadado que moviliza las mayores cifras en todo el país es el combustible. Éste ingresa principalmente por la frontera norte, dadas las ventajas comparativas que otorga el precio subvencionado de los combustibles en Ecuador (Prado, 2012). Según el autor citado, los acopiadores se encargan de juntar el combustible en barriles o bolsas en zonas fronterizas, para luego cruzar el límite estatal en carretillas o mediante la modalidad de culebras, evadiendo controles fronterizos.

Además de existir diferencias por los tipos de productos y su volumen, se pueden distinguir modalidades de transportes. Vela (2010) identifica entre las principales modalidades de contrabando los siguientes tipos: a) hormiga (camuflar productos en el equipaje o en el cuerpo) y caleta (esconder los productos en los vehículos individuales); b) culebra (productos se trasladan en un grupo/conjunto de vehículos de carga pesada y transporte); c) pampeo (utilización de vías alternas para cruzar la frontera); d) chacales (contratación de personal de control aduanero para garantizar el paso fronterizo, y e) carrusel (falsificación de documentos para pasar los controles fronterizos). Estas modalidades no operan de manera exclusiva, sino que se traslapan según el tipo de bien que se traslada, el volumen, la presencia de control estatal, entre otros aspectos. De hecho, las modalidades suelen complementarse; es decir, para el cruce de la frontera se utilizan las modalidades de carrusel, pampeo y culebra y, en ocasiones, la distribución dentro del país es en la modalidad hormiga o caleta.

Por último, respecto de las rutas más importantes, se puede destacar lo siguiente: hacia el norte, puntos importantes de llegada son Tumbes y Chiclayo; por el sur, las ciudades de Tacna y Arequipa, así como el puerto de Ilo, son importantes puntos finales de ruta; finalmente, hacia el oriente resalta la presencia de Iquitos en las rutas. Si bien puede resultar obvio, es un hallazgo sobresaliente el hecho de que la mayor parte de las rutas abastecen ciudades principales, pues habla de la demanda de estos productos en mercados más grandes. En esas rutas, las ciudades fronterizas cumplen un rol importante como nodo de almacenamiento, comercialización y distribución de los bienes contrabandeados. Asimismo, esas rutas brindan

una primera pista de hasta dónde llega la influencia de los sistemas fronterizos. Comúnmente se asocia la escala global a la importación formal de bienes o servicios, y lo que las rutas del contrabando nos muestran son dinámicas de escala global, pero éstas se dan a través de dinámicas ilegales e informales localizadas.

El contrabando toma distintos mecanismos dependiendo de la zona fronteriza en la que se asienta: la complementariedad económica ha conllevado que por el norte sea más intenso el contrabando de combustibles; por el sur, vestimenta, autopartes, entre otros; por el este, va cobrando más relevancia el tráfico de madera proveniente de tala ilegal u oro de mineras artesanales. Estos intercambios van delineando rutas y esas rutas/redes comerciales y de personas se involucran de alguna manera en las distintas etapas.

Incidencia de delitos en frontera

Como último punto de análisis, se presenta información sobre delitos. Este análisis exige hacer algunas salvedades respecto a las fuentes de información. En primer lugar, la calidad de la información brindada por las distintas entidades estatales (policía, Poder Judicial, Fiscalía, etc.) carece de fiabilidad y, en muchos casos, es contradictoria entre una institución y otra para un mismo delito. En segundo lugar, es importante señalar que los datos que producen estas instituciones dan cuenta de la capacidad de recolección de denuncias y registro de procesos judiciales del Estado; es decir, suponen una cifra negra en el registro de victimización de la población (aquellos casos en los que no existe denuncia ni proceso). Éste es el caso de las cifras en las que se basará esta sección; a saber, las denuncias registradas por la Policía Nacional del Perú (PNP). Finalmente, la escala a la que se encuentra la información de la PNP es la departamental, lo que implica no contar con información por distrito o ciudad fronteriza, con la excepción de los datos de homicidios entre 2011 y 2013, que fueron contabilizados por el INEI también para las principales ciudades del país.

Tabla 7
Departamentos agrupados por el promedio en la tasa de homicidios
2011-2013

Q4		Q3		Q2		Q1	
Tumbes	17.27	Cajamarca	6.22	Cusco	5.41	Ayacucho	3.81
Madre de Dios	15.91	Tacna	6.18	Ica	5.36	Junin	3.61
La Libertad	14.54	Piura	6.16	Lima	5.30	Puno	3.20
Callao	12.05	Arequipa	5.88	Lambayeque	4.85	Apurimac	2.81
San Martín	11.26	Huánuco	5.50	Ucayali	4.38	Moquegua	2.30
Ancash	8.45			Pasco	4.14	Loreto	1.96
Amazonas**	7.89					Huancavelica	1.94

* Tasa nacional de homicidios: 5.43 (2011); 6.53 (2012); 6.61 (2013)

**El departamento de Amazonas se incluyó en el Q4 por las características de su comportamiento

Fuente: CEIC, 2015

Elaboración propia

La tabla 7 presenta la información disponible sobre homicidios en el periodo 2011-2013, organizando los departamentos por cuartiles.¹⁷ Con base en esta información se puede señalar lo siguiente: En primer lugar, los departamentos del Q4 superan la media nacional en todos los años observados y, salvo San Martín, que ha ido reduciendo su tasa, y Amazonas, que ha tenido un comportamiento variable, los demás departamentos han visto aumentar sus tasas de homicidio. En segundo lugar, los departamentos del cuartil más alto agrupan más de 50% de los homicidios en el periodo observado. Los Q2 y Q1 agrupan departamentos que se encuentran bajo la media nacional. En el Q2, sólo los departamentos de Lima, Pasco e Ica han tenido un alza continua en sus tasas. Mientras que el grupo Q1 contiene a los departamentos con las tasas más bajas de homicidio, pero que en muchos casos han ido aumentando a lo largo de los tres años observados, resalta el departamento de Ayacucho por encontrarse en crecimiento constante. Finalmente, los datos del Q3 son sumamente dispersos y dado que el periodo de observación es muy corto, no se pueden identificar tendencias.

17 Se optó por el uso de la media aritmética, por ser ésta una razón entre la cantidad de observaciones (años) y los valores (tasas), que permitía una estandarización para la clasificación en grupos de departamentos, además de brindar un nivel más de análisis al permitir la comparación con la media aritmética nacional y el porcentaje acumulado.

Los departamentos fronterizos de Tumbes, Madre de Dios, Piura, Puno y Loreto han sufrido aumentos seguidos en los tres años observados. Destaca el crecimiento en la tasa de homicidios que sufrió Tumbes entre 2011 y 2012 (de 4.89 a 21.03), que es, además, el departamento con promedio más alto en dicha tasa a nivel nacional. Asimismo, Madre de Dios no sólo muestra tasas altas de homicidios, sino también un alza. Si bien no hay otro departamento fronterizo que comparta una tasa alta que haya ido aumentando, sí es importante resaltar que la gran mayoría ha sufrido aumentos en los años observados. Es necesario un periodo de tiempo más amplio que permita afirmar si estas cifras suponen tendencias hacia el aumento de la violencia en zonas de frontera.

Existen otros delitos recurrentes en los departamentos fronterizos, a los cuales se hará una breve referencia a pesar de los problemas de fiabilidad ya mencionados. Entre los que más denuncias acumulan dentro de este grupo de departamentos se encuentran las lesiones, los robos y los hurtos. Sin embargo, son algunos departamentos los que sobresalen por superar las tasas de denuncias nacionales. El caso de Tumbes es un buen ejemplo, pues en 2012 registró tasas de robos (651.98) y hurtos (428.96) que cuadruplican e, incluso, quintuplican a las del resto de departamentos limítrofes. Los hurtos en Tacna (297.65) y, especialmente, en Madre de Dios (499.06), también superaron la media nacional de denuncias en 2012.

Salvo en Puno, las tasas de denuncias por violencia contra la libertad sexual¹⁸ han sido altas en los departamentos observados. De hecho, en la mayoría se identifica una tendencia al alza de las cifras. Ahora bien, como se explicó al inicio de esta sección, esto puede deberse a la mejor capacidad de la PNP para registrar la ocurrencia de delitos y no a un aumento significativo de ellos. Sin embargo, las cifras muestran una realidad preocupante en el país, que parece tener una presencia particularmente fuerte en zonas fronterizas; a saber, las altas cifras de violaciones o violencia sexual, cuyas principales víctimas son mujeres. Por ejemplo, en 2012, Madre de Dios (53.28), Piura (75.24), Tacna (47.43) y Tumbes (51.26) superaron la tasa nacional (29.17) de denuncias de este delito.

18 Éstos incluyen violaciones sexuales, actos contra el pudor y el delito de seducción. Este último se refiere al uso del engaño para atentar contra la libertad sexual, principalmente de adolescentes o niños y niñas.

Tabla 8
Tasa de robos, hurtos, lesiones y violencia contra la libertad sexual
2009-2012 (por 100 mil habitantes)

Delito	2009	2010	2011	2012
Hurto	168.81	189.19	207.55	250.79
Robo	167.46	192.65	217.00	252.90
Lesiones	57.78	64.22	67.92	81.53
Viol. libertad sex.	23.17	17.70	24.68	29.17

Fuente: Anuario estadístico PNP
 Elaboración propia

Comúnmente se asume que actividades como el narcotráfico, la minería, la tala ilegal y otros fenómenos asociados a la violencia en sistemas fronterizos globales, implican delitos conexos que aumentan la violencia en las zonas de frontera. Sin bien esta primera revisión no permite establecer esos vínculos, sí permite identificar la presencia de altos índices de violencia en algunos departamentos articulados a los sistemas fronterizos, especialmente Tumbes y Madre de Dios, cuyas tasas de homicidio son las más altas a nivel nacional. Así, los homicidios, robos, lesiones y la violencia contra la libertad sexual son los delitos más recurrentes, y todos dan cuenta de un alto grado de violencia física. Esto exige un mayor análisis de los vínculos entre economías ilegales y el grado de violencia en zonas de frontera.

Apuntes finales

La información presentada permite plantear una serie de ejes analíticos que requieren mayor atención para abordar el subsistema fronterizo y su relación con los mercados ilegales. Primero, se debe superar la visión de la frontera, entendida como límite territorial y de acción estatal, para dar paso a una visión que logre articular las dimensiones y características de las fronteras en tanto sistema global, articulado con lo local y con una configuración socioespacial específica. Es necesario generar información transversal a los espacios fronterizos y proponer una mirada relacional

en torno a ellos. Este artículo es un primer esfuerzo descriptivo para esta tarea.

Segundo, existe un conjunto de limitaciones de la información disponible que impide abordar las fronteras en tanto sistema. En principio, las investigaciones académicas e institucionales no son muy abundantes, lo cual supone limitadas fuentes de información y debate. A esto se suma que la información sobre delitos asociados a sistemas fronterizos globales presentan dos restricciones: i) en su mayoría se proporciona a escala departamental, lo que impide tener información específica para la escala local, y ii) la información sobre delitos que proporcionan las distintas instituciones del Estado peruano no es del todo fiable. Suele suceder que para un mismo delito se tienen distintas cifras y, además, éstas se basan en denuncias, lo que supone una cifra negra de victimización. Finalmente, se debe señalar que existe muy poca información sobre las dinámicas económicas en las áreas fronterizas y su importancia como nodos y puntos de paso relevantes para la economía nacional.

Tercero, una pregunta fundamental que requiere mayor atención: ¿cuál es la particularidad de las áreas fronterizas? Esta pregunta involucra dos temas. Por un lado, identificar y discutir las particularidades que poseen en términos demográficos, sociales y económicos. Por otro lado, problematizar la posibilidad de hablar de una “violencia fronteriza” como un tipo de dinámica vinculada a la criminalidad y violencia particular. Existen una serie de indicios que permite plantear esta hipótesis (existencia de violencia fronteriza). Sin embargo, está pendiente la tarea de diferenciar las características y efectos de las rutas y dinámicas de mercados ilegales y su vínculo con la frontera.

Cuarto, la información revisada permite señalar algunas precisiones a la pregunta planteada. Las fronteras requieren un análisis en distintas escalas que permitan, tanto observar características estructurales y transversales, como dar cuenta de su heterogeneidad. Por tal motivo, el análisis con información agregada requiere aceptar las limitaciones que este tipo de tarea entraña. Además, como se propone en uno de los objetivos del proyecto general en el cual este capítulo se inscribe, es necesario avanzar en el estudio de las fronteras desde una perspectiva no centrada en el territorio

de un país. Abordar un espacio fronterizo sólo desde las características de un país resulta un esfuerzo parcial en la medida que no se brinda información sobre el conjunto de interrelaciones con las dinámicas existentes “en el otro lado”. Abordar la dinámica fronteriza desde una perspectiva nacional genera una serie de inconvenientes y trabas analíticas, dado que por su propia definición la frontera involucra una relación de más de un espacio territorial nacional.

En quinto lugar, es necesario asumir que las fronteras poseen una relación de complementariedad (no unidireccional) respecto de las características de cada mercado ilegal. Es decir, las características que adopta el sistema fronterizo poseen un doble vínculo con estos mercados ilegales, con la infraestructura existente y el rol de actores estatales. Finalmente, queda por establecer las relaciones que existen entre los mercados ilegales. Sería erróneo asumir que operan de manera aislada; por el contrario, existe un conjunto de dinámicas transversales a ellos, por lo cual las fronteras y el sistema fronterizo son lugares privilegiados de investigación.

Referencias

- Angulo, Juan (1927). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Imprenta de la Intendencia General de Guerra.
- Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú* (2012). Disponible en <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/fich.htm>.
- Aramburú, Carlos (1980). “Las migraciones a las zonas de colonización de la Selva Peruana: Perspectivas y avances”. Ponencia presentada en FLACSO-INANDEP, Buenos Aires.
- Berganza, Isabel, y Mauricio Cerna (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique*. Lima: UARM.
- Berganza, Isabel y Judith Purizaga (2011). *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: UARM.
- Bernal, Raúl (1986). “Alternativas para una integración fronteriza entre Arica, Tacna y Oruro”. En *Integración Latinoamericana*, Vol. 11 N.º 118: 57-64.

- Bijsterbosch, Erik (2007). “Peruvian cross border commuters in the Chilean-Peruvian border region”. Tesis de maestría en Radboud University Nijmegen.
- Bocchio Rejas, Luis (1978). *Los tacneños y el corredor para Bolivia*. Lima: Editorial Minerva.
- Bolognesi-Drosdoff, María Cecilia (1986). “Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza”. En *Integración Latinoamericana*, Vol. 11, N.º 118: 13-30.
- Calderón, Félix (2000). *El tratado de 1929. La otra historia*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Calderón Cousiño, Adolfo (1919). *Breve historia diplomática de las relaciones chileno-peruanas 1819-1879*. Santiago: Empresa ZigZag.
- Cano, Washington (1925). *Historia de los límites del Perú: dedicada a los alumnos de instrucción media*. Arequipa: Tipografía Quiroz Perea.
- Castillo, Rodolfo (2011). “Apoyo a la integración urbana y regional de la zona fronteriza del Eje Vial N.º 1 Piura-Guayaquil: una aproximación desde una perspectiva binacional y sostenible”. En *Espacio y Desarrollo* 23: 31-46.
- Chavarría, Cindy, Carlos Casquero y Dionel Martínez (2012). “Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial”. En *Espacio y Desarrollo* 24: 75-88.
- Chiarella, Roberto (2011). “Redes y territorio: La iniciativa IIRSA en foco”. En: *Espacio y Desarrollo*, N.º 23: 5-29.
- _____ (2005). “¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari-Assis Brasil-Bolpebra”. En *Espacio y desarrollo* 17: 69-88.
- Dilla, Haroldo y Sobeida Cedano (2004). *De problemas y oportunidades: intermediación urbana fronteriza en República Dominicana*. FLACSO-República Dominicana.
- Giménez, Verónica (2011). “La Triple Frontera Dinámicas culturales y procesos transnacionales”. En *Frontera Norte*, Vol. 23, N.º 46: 7-34.
- González Miranda, Sergio (2006). “Densidad, integración y conflicto en la triple frontera”. En *La integración y el desarrollo social fronterizo 1*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

- Grisales, Germán (2005). “¿Amerita la frontera de Colombia, Perú y Brasil una zona de integración trinacional”. En *Aldea Mundo* 18: 54-61.
- Hocquenghem, Anne Marie (2009). “La región fronteriza peruano-ecuatoriana y el proceso de globalización”. En *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Tranfronterizos*, Vol. 9, N.º 2: 101-116.
- Hocquenghem, Anne Marie y Etienne Durt (2002). “Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local”. En *Bulletin de l'Institut Français de Études Andines*, N.º 31 (1): 39-99.
- INEI (2007). X Censo de población y V de vivienda.
- (1993). IX Censo de población y IV de vivienda.
- Mejía Ochoa, William (2012). “Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras”. En: *Revista Internacional de Movilidad Humana*, N.º 39: 185-210.
- Meza, Nilo (2005). “Zonas de integración fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia una experiencia a considerar”. En *Aldea Mundo* 18: 36-43.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2012). *Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: MRE.
- (2006). *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador*. Lima: MRE.
- Nieto, Carlos (2014). *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Novoa, Zaniel (1993). “La cuenca binacional de Madre de Dios: De la franja pionera a la integración fronteriza”. En *Espacio y Desarrollo* 5: 117-157.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2012*. Lima: UNODC.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006). *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú*. Lima: OIM-Movimiento El Pozo.
- (2007). *Estudio Investigativo para la descripción y análisis de la situación de la migración y trata de personas en la zona fronteriza Colombia-Brasil*. Bogotá: OIM.

- (2012). *Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina Módulo 1 - Gestión fronteriza*. Lima: OIM.
- Podestá, Juan (2005). “Globalización y regiones fronterizas: notas a partir del análisis de la región de Tarapacá”. En *Revista de Ciencias Sociales* 15: 4-24.
- Pons, Gustavo (1962). *Las fronteras del Perú (historia de los límites)*. Lima: Ediciones del Colegio San Julián.
- Porrás Barrenechea, Raúl (1926). *Historia de los límites del Perú: texto dictado a los alumnos del Colegio Anglo-Peruano de Lima, conforme al programa oficial*. Lima: Libr. Francesa Científica: E. Rosay.
- Prado, Francisco (2012). “Los culebrones de la noche: estudio antropológico del comercio informal de combustible en Tumbes”. En *Ciencia y Desarrollo*, Vol. 15, N.º 2: 87-96.
- Ramírez, Socorro (2009). “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. En *Estudios Políticos* 32: 135-169.
- Rivadeneira, Dánae (2014). “Esclavitud moderna en Madre de Dios” (Video). INFOS. Consulta el 12 de abril de 2016, disponible en <http://utero.pe/2014/03/26/esta-es-la-mineria-informal-esclavitud-sexual-moderna-en-madre-de-dios/>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2011). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: SELA.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/>
- Ullman, Edward L. (1956). “The role of transportation and the bases for interactions”. En *Man's role in changing the face of the Earth*, editado por William L. Thomas, 862-882. Chicago: University of Chicago Press.
- Valcuende del Río, José María (2008). “Fronteras y Límites: El caso de la Triple Frontera Brasil, Perú y Bolivia”. En *Punto e Vírgula*, N.º 3 (1): 36-57.
- Vásquez, Tania; Érika Busse y Lorena Izaguirre (2014). “La migración haitiana en Perú y su tránsito hacia Brasil”. *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios*. N.º 6: 83-106.

Vela, Lindon (2010). “El Contrabando y sus Rutas en América Latina y en el Perú, una visión desde el Norte del Perú, con énfasis en productos de Tabaco”. Consulta el 14 de noviembre de 2014, disponible en <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando-tabaco.pdf?noCache=1354883302412>.