

WORKINGPAPER

No. 07, 2026

Gobernanza Transfronteriza en la Región Andina del Cono Sur: Desafíos Multinivel en Materia de Seguridad Ante el Nuevo Escenario

Cristian Andrés Ovando and Romina Ramos



UNU
CRIS



Authors

Cristian Andrés Ovando es un Doctor y Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco, Leioa, España. Pregrado en Ciencia Política y Gestión Pública en la Universidad Central de Chile. Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Tarapacá, Chile. Es miembro de los claustros de los Doctorados en Ciencias Sociales e Historia dictados por la Universidad de Tarapacá. Sus líneas de investigación son estudios fronterizos, paradiplomacia y geopolítica crítica. Es Miembro de Comité de expertos de Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCID.

Romina Ramos es una académica e investigadora de la Universidad de Tarapacá, Chile. Está especializada en migración, gestión de fronteras y seguridad. Con un doctorado en Modelos de Investigación en Ciencias Sociales, se centra en la migración en el norte de Chile, la securitización de fronteras y la seguridad de los migrantes.

Acknowledgements

This working paper benefitted from the support of FONDECYT project 1241439 (Christian Ovando) and FOVI project 250142 (Romina Ramos).

About UNU-CRIS

The United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) is a research and training institute of the United Nations University, a global network engaged in research and capacity development to support the universal goals of the United Nations and generate new knowledge and ideas. Based in Bruges, UNU-CRIS focuses on the provision of global and regional public goods, and on processes and consequences of intra- and inter-regional integration. The Institute aims to generate policy-relevant knowledge about new patterns of governance and cooperation and build capacity on a global and regional level. UNU-CRIS acts as a resource for the United Nations system, with strong links to other United Nations bodies dealing with the provision and management of international and regional public goods.

The mission of UNU-CRIS is to contribute to generate policy-relevant knowledge about new forms of governance and cooperation on the regional and global level, about patterns of collective action and decision-making.

UNU-CRIS focuses on issues of imminent concern to the United Nations, such as the 2030 Development Agenda and the challenges arising from new and evolving peace, security, economic and environmental developments regionally and globally. On these issues, the Institute will develop solutions based on research on new patterns of collective action and regional and global governance. The Institute endeavours to pair academic excellence with policy-relevant research in these domains.

For more information, please visit www.cris.unu.edu

Resumen

Las fronteras entre Chile, Perú y Bolivia, si bien son puntos de vital interacción económica vinculados al desarrollo de sus periferias, enfrentan hoy en día desafíos significativos en materia de seguridad. La histórica rivalidad entre estos países, además de un nuevo escenario proclive al cierre de fronteras producto de la movilidad irregularizada que atraviesan estos territorios, ha obstaculizado la profundización de una cooperación más profunda. La creciente crisis migratoria, el nuevo perfil del crimen organizado transnacional (trata de personas, narcotráfico, contrabando, entre otras actividades), así como las necesidades de fortalecer la cooperación económica, demandan un enfoque de gobernanza transfronteriza más coordinado e integral. En este contexto, el presente documento da cuenta de las iniciativas y desafíos asociados a la articulación de esfuerzos entre instituciones nacionales, bilaterales e internacionales, orientados al diseño e implementación de estrategias conjuntas que permitan abordar los desafíos del crimen organizado en esta región fronteriza y su tratamiento más allá de las capacidades unilaterales de los Estados, privilegiando enfoques y escalas de acción transfronterizas.

Abstract

The borders between Chile, Peru and Bolivia, whilst serving as vital hubs of economic interaction linked to the development of their peripheral regions, currently face significant security challenges. The historical rivalry between these countries, coupled with a new situation that favours border closures due to the irregular migration flows traversing these territories, has hindered the development of deeper cooperation. The growing migration crisis, the new profile of transnational organised crime (human trafficking, drug trafficking, smuggling, amongst other activities), as well as the need to strengthen economic cooperation, call for a more coordinated and comprehensive approach to cross-border governance. In this context, this document outlines the initiatives and challenges associated with coordinating efforts between national, bilateral and international institutions, aimed at designing and implementing joint strategies to tackle the challenges of organised crime in this border region and addressing them beyond the unilateral capacities of states, prioritising cross-border approaches and scales of action.

Keywords

Latin America, South America, Americas, Economy, Migration, Economic Cooperation, Governance, Institutions

Table of Contents

Abstract	3
Table of Contents	4
1. Introducción	5
2. Alternativas de Solución: Breve Análisis de las Diversas Opciones Disponibles para Manejar el Crimen Organiza- do Transfronterizo	6
3. Cooperación Transfronteriza en el Ámbito de la Seguridad: Respuestas Locales a Problemas Globales	7
4. Principales Iniciativas de Cooperación en Seguridad y Gestión Fronteriza	8
5. Conclusiones y Recomendaciones	10
References	11

1. Introducción

Durante la primera semana de enero de 2026, el presidente del Perú, José Jerí, descartó la propuesta formulada por el presidente electo de Chile, José Antonio Kast, orientada a implementar un corredor humanitario que contribuya a dar solución a la migración irregular que atraviesa por más de cinco años la frontera que comparten ambos países (Diario U Chile, 2026). Particularmente, la iniciativa del presidente chileno buscaba establecer un mecanismo de cooperación bilateral mediante la implementación de un corredor humanitario entre Perú y Chile para abordar la reconducción de la migración venezolana que busca retornar. Este debate se inserta en un contexto regional más amplio, en el que los proyectos de integración física transfronteriza han sido crecientemente asociados a consideraciones de seguridad.

Previamente, en noviembre del 2025, la ex ministra del interior de Chile, Carolina Toha, declaró el interés de Chile en implementar a la brevedad el corredor bioceánico Capricornio -que involucra a Brasil, Paraguay, Argentina y Chile-, y que esta iniciativa debe resguardar la seguridad en su trazado (Delegación presidencial de Antofagasta, 2024). Del mismo modo, el proyecto del corredor Nodo Bioceánico Central, que reúne a Perú, Bolivia y Chile, si bien se encuentra en una fase menos avanzada, plantea desafíos que requieren un tratamiento equivalente desde una perspectiva de cooperación, seguridad y control transfronterizo.

Con todo, la incorporación de políticas de seguridad en la gobernanza transfronteriza sudamericana, en particular los países andinos—incluido Chile—requiere consolidar una nutrida agenda de integración y desarrollo pero, al mismo tiempo, plantea la necesidad de discutir respuestas asociativas, frente a una agenda que, tradicionalmente, tiende a ser abordada de manera unilateral y desde las capitales hacia las periferias.

En particular, la triple frontera Arica-Tacna-Bolivia es una zona altamente dinámica, caracterizada por el flujo constante de personas y bienes, pero también es vulnerable a actividades ilícitas. La falta de colaboración efectiva entre los Estados y la superposición de normativas, dificultan, en la práctica, una gestión transfronteriza eficiente. Iniciativas recientes, como acuerdos bilaterales de seguridad y lucha contra el contrabando suscritos entre Chile y Bolivia en el marco del XVII Comité de Integración y Frontera (DIFROL, 2025), evidencian avances en esta dirección. Sin embargo, su impacto depende de una implementación sostenida en el tiempo y, especialmente, de la inclusión de Perú en un marco de cooperación trilateral.

Este déficit de articulación institucional restringe las capacidades de gobernanza fronteriza y contribuye a la configuración de un escenario progresivamente más complejo en términos de seguridad. De hecho, según información disponible en la Fiscalía Nacional de Chile (2025), en la frontera norte, donde convergen Perú, Bolivia y Chile se ha ido configurando un escenario complejo proclive al aumento sostenido de delitos asociados al crimen organizado transnacional. A este proceso se le agrega el fortalecimiento del control policial-militar y la adopción de nuevas legislaciones en materia de seguridad y control de fronteras (Monsalve, 2022; Álvarez y Gómez, 2022; Girao, 2024). Esta situación ha puesto en evidencia las limitaciones de un enfoque estrictamente nacional en el tratamiento de problemas de seguridad transnacionales, lo que abre una oportunidad para el desarrollo de estrategias de cooperación internacional que involucren a actores internacionales, como la Unión Europea a través del programa Eurofront; organismos regionales, como la CAN- CAF; o iniciativas nacionales que se desarrollan a través de agendas sectoriales y subnacionales, incorporando municipios, gobiernos regionales, universidades, entre otros actores. No obstante, este entramado de cooperación multinivel no está exento de tensiones, complejidades y limitaciones.

En este marco, la cooperación transfronteriza, entendida como una colaboración más o menos institucionalizada entre autoridades subnacionales contiguas a través de las fronteras nacionales (Nadalutti & Rüland, 2025), emerge como una herramienta clave para ponderar el impacto de la colaboración internacional e intergubernamental a escala subnacional. En efecto, la colaboración transfronteriza y los desafíos para su implementación efectiva -en atención a sus comunidades- resultan centrales para enfrentar la criminalidad en esta subregión, en un escenario que ha revalorizado a las fronteras como espacios estratégicos de intervención pública y política.

Desde esta perspectiva, la cooperación transfronteriza es entendida como una acción estratégica para enfrentar los desafíos de la seguridad desde una perspectiva situada, participativa y cooperativa. En tal sentido, países de América Latina como Brasil, Argentina y Perú han avanzado en este campo, desarrollando instancias bilaterales y multilaterales de colaboración entre regiones fronterizas, tales como comités de frontera y acuerdos de cooperación descentralizada que han orientado a la gestión de la seguridad y al fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel local. En el caso de Chile, se identifica la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado (2022), que dentro de sus 10 objetivos se encuentra el fomento de la cooperación

y coordinación internacional, reconociendo su relevancia para optimizar las labores conjuntas. En términos de estrategias bilaterales, destaca el Acuerdo de Cooperación entre la Subsecretaría del Interior y el Ministerio de Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, para fortalecer las acciones de Cooperación y coordinación contra El Crimen Organizado Transnacional (2023); el acuerdo de Cooperación Migratorio entre la República de Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia (2023) y el Acuerdo de Colaboración entre la República de Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia en materia de vehículos hurtados o robados, ambos del 2023. En el caso de Perú, se destaca el Acuerdo con la República del Perú para fortalecer la lucha contra la Trata de Personas, el Tráfico Ilícito de Migrantes y los delitos Conexos (2023).

A partir de lo anterior, resulta evidente que la gobernanza transfronteriza en el espacio andino del Cono Sur se encuentra tensionada por la coexistencia de agendas de integración, movilidad y desarrollo, con una creciente preocupación por el control de las fronteras y de los flujos que las atraviesan. Si bien se observan avances normativos e institucionales en materia de cooperación bilateral y, en menor medida, multilateral, estos esfuerzos siguen siendo condicionados por enfoques estado-céntricos y reactivos. En este contexto, la cooperación transfronteriza adquiere relevancia como un instrumento operativo para enfrentar fenómenos complejos como, por ejemplo, el crimen organizado transnacional o la migración irregularizada, pero también como un espacio político-institucional desde el cual repensar las escalas, los actores y las racionalidades que orientan la seguridad en frontera. El desafío, por tanto, radica en avanzar hacia esquemas de cooperación sostenidos, inclusivos y territorialmente situados, capaces de articular seguridad, derechos y desarrollo económico en zonas fronterizas históricamente relegadas a los márgenes de la decisión política nacional.

El presente documento intenta demostrar la utilidad de diversos esfuerzos colaborativos en materia de seguridad fronteriza entre instituciones nacionales, bilaterales e internacionales, orientados al diseño e implementación de estrategias que permitan abordar los desafíos del crimen organizado en esta región fronteriza y su tratamiento más allá de las capacidades unilaterales de los Estados, privilegiando enfoques y escalas de acción transfronterizas.

El documento se organiza como sigue. En primer lugar, se hace un breve análisis de las diversas opciones disponibles para manejar el crimen organizado transfronterizo en la región de estudio. Seguidamente, siempre en este ámbito geográfico, se desarrollan aspectos referidos a la cooperación transfronteriza en el ámbito de la seguridad. A continuación, se profundiza en algunas de las principales iniciativas de cooperación en seguridad y gestión fronteriza entre Chile y Bolivia, y Chile, destacando el rol de EUROFRONT y la Comunidad Andina. Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones.

2. Alternativas de Solución: Breve Análisis de las Diversas Opciones Disponibles para Manejar el Crimen Organizado Transfronterizo

El crimen organizado transnacional, el contrabando de productos provenientes de la ZOFRI¹ y de terceros países, la migración irregularizada que transita por estos espacios, entre otros fenómenos, se han instalado como uno de los asuntos más preocupantes que deben enfrentar los gobiernos del Cono Sur de Sudamérica, representando un desafío creciente para la relación existente entre democracia, integración y seguridad regional (Sampó, 2017; Bravo, 2024). En el caso de la frontera norte de Chile, que comparte con Perú y Bolivia, este desafío está contextualizado, entre otras cosas, por extensas zonas de porosidad de sus fronteras, lo que ha favorecido el desarrollo de la criminalidad organizada, en especial, aquella vinculada al narcotráfico, contrabando, tráfico de armas y a la trata de personas (Riquelme et al., 2019; Ramos y Tapia, 2024; Lorca et al., 2022). En efecto, según el Ministerio Público (2025), esta zona concentra una compleja red de mercados ilícitos interdependientes, favorecida por su vasta frontera y sus zonas portuarias. Las principales amenazas incluyen el tráfico de drogas, el contrabando (especialmente de cigarrillos y de dinero), el robo de cobre y sus derivados, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. La presencia de pasos fronterizos irregulares y la alta violencia asociada al control territorial contribuyen a la expansión de la criminalidad organizada.

Estos antecedentes confirman la centralidad de la frontera norte de Chile como espacio estratégico para economías ilícitas transnacionales. Sin embargo, toda cuestión fronteriza, o aquellos aspectos relacionados con la realidad de la frontera, y su gestión eficaz- incluyendo el ámbito de la seguridad- rebasa la capacidad de respuesta unilateral de los gobiernos y de una gama de actores implicados a cada lado de los límites jurisdiccionales, requiriendo, en consecuencia, una respuesta cooperativa y relativamente institucionalizada. No obstante, en América Latina y, particularmente, en el Cono Sur, los gobiernos centrales continúan desempeñando un rol preeminente al tratarse de cuestiones fronterizas (Rhi Saussi y Conato, 2013; Ovando y Ramos, 2020).

¹ Zona Franca de Iquique, Tarapacá, Chile.

Se trata de fronteras que han transitado desde un largo repliegue, caracterizados por un férreo control estatal, hacia una incipiente apertura asociada a los procesos de globalización (Bouzas y Da Mota, 2007; Moncayo, 2002), seguida, más recientemente, por el resurgimiento de tendencias proclives a un nuevo ciclo de cierre (Lara Valencia y García, 2021). De esta manera, las dinámicas propias de la frontera implican una forma de gobernanza que opera en distintos niveles y donde participan diversos actores con mayor o menor intensidad, dependiendo de la agenda y los cambios de contexto, aunque prevaleciendo la posición del Estado como actor predominante.

En este marco, y de manera más acentuada en los últimos años, un nuevo ciclo de cierre ha intensificado este escenario fronterizo. Este proceso responde a los efectos de la pandemia del COVID-19 y a las crisis humanitarias-migratorias presentes en múltiples latitudes fronterizas, sumado al surgimiento de un marco iliberal actual proclive a endurecer el control de las fronteras (Olivas, 2024).

Este escenario permite entender, dentro de varias aristas, fenómenos como la militarización de las fronteras que, en países como Chile, Brasil, Perú o Colombia, ha tomado la forma de estados de excepción, patrullajes conjuntos y extensión de competencias a las Fuerzas Armadas (Brumat, 2021; Monsalve, 2022), incorporando procesos que desplazan el foco desde la protección de personas hacia la protección del territorio (Gissi et al., 2021). De esta manera, en el marco del surgimiento de otros fenómenos aparejados -como la actividad criminal compleja- las respuestas estatales requieren de una estrategia multidimensional que combine medidas de seguridad con políticas de desarrollo social y económico, así como con esfuerzos de cooperación internacional (Cueva y Bolagay, 2024).

3. Cooperación Transfronteriza en el Ámbito de la Seguridad: Respuestas Locales a Problemas Globales

Como se ha señalado, desde la cooperación fronteriza se ha observado la tendencia a incorporar una agenda no tradicional en instancias subnacionales. En América Latina, esta estrategia ha cobrado fuerza como respuesta a la necesidad de enfrentar fenómenos complejos como el crimen transnacional, el cambio climático o la movilidad forzada (Gissi et al., 2022; Ramírez, 2024). Respecto a la agenda securitaria fronteriza, se observa cómo ciertos temas de interés público, como la migración o la movilidad transfronteriza, son construidos como “amenazas” (Ovando y Ramos, 2020), susceptibles de abordarse como parte de esta denominada cuestión fronteriza. Lo anterior ha generado respuestas asociativas de control y, en ocasiones, de penalización, que transforman la vida cotidiana de poblaciones fronterizas.

Además, las zonas fronterizas representan áreas especialmente críticas para diversas manifestaciones de violencia. Sampó (2017) señala que las dinámicas de frontera, caracterizadas por la movilidad transfronteriza, la fragilidad demográfica, el despoblamiento y el envejecimiento de sus sociedades, la falta de oportunidades laborales, entre otros aspectos, crean ambientes propicios para que el crimen organizado opere con mayor libertad y menos restricciones, demandando respuestas que rebasan las capacidades unilaterales y obligan a un abordaje cooperativo, pese algunas resistencias.

En este escenario, y como respuesta institucional a dicha complejidad, Chile, Perú y Bolivia han desarrollado diversas estrategias para hacer frente a las ‘amenazas’ derivadas del crimen organizado transnacional en contexto de frontera (García Pinzón, 2015, 2016; Liberona et al., 2022). En el caso de Chile, destaca el Decreto Supremo N°78 que delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública (BCN, 2023) que reconoce la necesidad de una acción estatal coordinada, con enfoque territorial y con base en la cooperación interinstitucional e internacional. Bolivia y Perú han adoptado iniciativas homólogas. Asimismo, en el marco reciente de los Comités de Integración y Frontera Chile-Perú y Chile-Bolivia (DIFROL, 2025), comienza a gestarse una agenda incipiente de cooperación en ámbitos militar y judicial.

Estas medidas, sin embargo, han sido insuficientes para enfrentar fenómenos transnacionales que exceden las capacidades de gestión del Estado central. En este contexto, la cooperación internacional, particularmente la de origen europeo, junto con la cooperación transfronteriza y la cooperación descentralizada, emergen como herramientas estratégicas que podrían articular respuestas más integrales y sensibles al contexto territorial trasfronterizo. No obstante, este tipo de iniciativas han sido escasamente abordadas por la academia, la sociedad civil y los medios informativos del Cono Sur, los cuales tienden a estar más centrados en el espectáculo fronterizo y su mediatización.

4. Principales Iniciativas de Cooperación en Seguridad y Gestión Fronteriza

En este marco, y como un paraguas para diversas iniciativas bilaterales, destaca en el ámbito de la cooperación internacional la agenda de Eurofront. Este proyecto, financiado por la Unión Europea e implementado desde el 2021, aborda diversas acciones para fortalecer la seguridad y la gestión migratoria en las fronteras de Perú, Bolivia y Chile durante 2025 (Eurofront, 2025). Sus principales aportes se concentran en la lucha contra el Crimen Transnacional, centrándose, por ejemplo, en programas de capacitación dirigidos a funcionarios de aduanas, policías (PDI, Carabineros) y Fuerzas Armadas, especialmente en la identificación de falsificaciones documentales, utilizando metodologías como el denominado Punto Atenas² (Eurofront, 2025a).

En el ámbito de la trata de personas, el programa promueve el intercambio de información y el uso de bases de datos compartidas para detectar redes de trata y tráfico ilícito de migrantes en puntos críticos como Desaguadero (Perú-Bolivia) y la frontera Chile-Bolivia (Eurofront, 2024, Ministerio del Interior, 2025). Sobre Gestión Fronteriza Integrada, Eurofront centra sus esfuerzos en el paso fronterizo de Desaguadero como frontera piloto, que conecta a Perú y Bolivia, para mejorar la eficacia de los controles binacionales. En el ámbito de la cooperación bilateral Chile-Bolivia, el proyecto ha apoyado diálogos técnicos para la adopción de acuerdos de reconducción y control fronterizo coordinado, como los discutidos en las mesas de trabajo en enero de 2026 (Ministerio del Interior, 2025c). En cuanto a infraestructura crítica, junto a la CAF, ha contribuido a optimizar el funcionamiento de los complejos fronterizos como, por ejemplo, el de Colchane-Pisiga (Eurofront, 2025c). Asimismo, se han desarrollado encuentros regionales para integrar la perspectiva de género y de respeto a los DDHH en la gestión de fronteras, buscando que los controles sean más humanos y protejan a poblaciones vulnerables (Eurofront, 2023), comprometiendo el respeto a los derechos fundamentales de las personas que transitan por la región. Finalmente, en cuanto a su apoyo a la Comunidad Andina (CAN), destaca por su contribución al fortalecimiento de sus fronteras productivas. En efecto, se ha centrado en la gestión fronteriza coordinada entre sus Estados miembros, incluyendo a Perú y Bolivia y a Chile (miembro asociado), facilitando el tránsito de personas y mercancías para potenciar el desarrollo económico en las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) (Eurofront, 2025c).

Por otra parte, en ámbito bilateral, durante el año 2025 Chile y Bolivia han fortalecido su relación en seguridad mediante diversos mecanismos técnicos y operativos. Esta cooperación se ha articulado a través de instancias que han sesionado con cierta regularidad. El Comité de Frontera e Integración, órgano de la Cancillería chilena para gestionar la agenda fronteriza, ha celebrado 16 reuniones, siendo la última en noviembre de 2025 (DIFROL, 2025). La Comisión Mixta sobre Drogas y Delitos Conexos, ha concretado 13 ediciones, siendo la más reciente en abril de 2025.

En materia de acuerdos de colaboración, en agosto de 2023 se suscribió un acuerdo bilateral orientado a la detección del robo y contrabando de vehículos, el cual contempla el intercambio de información entre ambas naciones y la realización de operativos policiales conjuntos entre ambos países (Subsecretaría del Interior, 2023). Como resultado, hacia fines del 2025 ya se había ejecutado un sexto operativo binacional entre la Policía Boliviana y Carabineros de Chile (The Times en español, 2025). En ellos, se han abordado, de manera articulada, el combate al robo de vehículos, el control del narcotráfico y la trata de personas, así como la delimitación de una zona de seguridad para reconducción de personas extranjeras. En conjunto, este acuerdo ha permitido implementar operativos binacional de control en las zonas fronterizas entre Bolivia y Chile.

A nivel político-estratégico, el Mecanismo de Consultas Políticas de alto nivel celebrado en enero de 2026, ratificó el compromiso para ejecutar el Plan de Acción 2026, cuya agenda incluyó material relativas al narcotráfico, intercambio de inteligencia y 16 compromisos concretos para combatir delitos de drogas y lavado de activos. Sobre robo de vehículos, un tema muy sensible para la opinión pública, se implementaron bases de datos compartidas para la restitución inmediata de vehículos hurtados (RTvu, 2025). Sobre trata y tráfico de personas, se coordinaron operativos conjuntos de protección a víctimas, bajo un memorándum de entendimiento específico (Ministerio del Interior, 2023). Finalmente, en el ámbito de formación policial, se planteó un programa de intercambio académico y técnico entre las escuelas matrices de ambas policías y un seminario de cooperación judicial (AGCID, 2025b).

² Red Atenas busca la Integración de los países de la región en redes de cooperación birregional frente al fraude documental, reforzando la conexión entre las agencias de control de Sudamérica y Europa (Eurofront, 2025a). Desde el 2023 está integrada por Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. El 2025 se incorporó Chile y Uruguay.

Respecto a la gestión en pasos fronterizos de Bolivia y Chile, se han implementado mejoras operativas como, por ejemplo, la atención 24/7 en los pasos de Pisiga-Colchane y Tambo Quemado-Chungará desde mayo de 2024, lo cual es respaldado por el marco de integración física que promueve la CAF. Este organismo regional participa activamente en el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF) para coordinar estas acciones (CAF, 2025). El desafío consiste en mejorar la facilitación de los pasos fronterizos mediante la armonización de regulaciones y estándares, digitalización de trámites y mayor coordinación entre autoridades.

En su conjunto, estas iniciativas evidencian un esfuerzo por articular respuestas coordinadas frente a fenómenos criminales y cruce irregular de fronteras que desbordan las capacidades de los Estados de manera unilateral. No obstante, su alcance y efectividad dependen de su articulación sustantiva, sostenibilidad en el tiempo y anclaje territorial. En este sentido, la coexistencia de agendas internacionales, regionales y bilaterales revela el potencial de la cooperación transfronteriza, especialmente cuando estas estrategias se desarrollan con la participación de actores locales y subnacionales. Este escenario refuerza la necesidad de avanzar hacia enfoques de gobernanza fronteriza más integrales, capaces de equilibrar seguridad, movilidad y derechos, y de incorporar las especificidades sociales y territoriales de las zonas fronterizas en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En contraste con este enfoque, que progresivamente ha ido configurando un escenario proclive a la cooperación transfronteriza, la experiencia reciente de Chile y Perú muestra una configuración más acotada y coyuntural. En este caso, la cooperación se ha estructurado principalmente en torno a sus autoridades nacionales respectivas, sin una participación sustantiva de actores subnacionales o locales.

A partir del 2025, ambos países comienzan a conformar una estructura de cooperación transfronteriza en seguridad, la cual se ha intensificado a inicios de 2026 con el objetivo de enfrentar desafíos comunes, particularmente el crimen organizado y la migración irregular. Entre los principales mecanismos y acuerdos vigentes se encuentra el Comité Binacional de Cooperación Migratoria (Infobae, 2025), creado a finales de 2025 tras la declaración de Estado de emergencia en la frontera sur de Perú. Este Comité tiene como propósito coordinar respuestas operativas ante crisis migratorias recurrentes. Sus funciones principales son patrullajes conjuntos, la implementación de vigilancia coordinada entre la Policía Nacional del Perú, Carabineros de Chile y la PDI en zonas críticas de la frontera (Tacna-Arica).

En paralelo, en el ámbito del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF), en abril de 2025 se celebró la XIII edición de este foro, donde se ratificaron compromisos en materia de seguridad fronteriza y desarrollo para las regiones fronterizas de Tacna, Moquegua, Arica y Parinacota, y Tarapacá (Gobierno Regional de Arica y Parinacota, 2025). Asimismo, los gobiernos mantienen acuerdos específicos orientados a combatir al crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas y la minería ilegal (AGCID, 2025a).

En conjunto, estas iniciativas evidencian avances relevantes en la articulación de mecanismos de cooperación transfronteriza orientados a enfrentar desafíos comunes en materia de seguridad y gestión fronteriza. Sin embargo, pese a estos avances, su configuración se encuentra fuertemente condicionada por una lógica centralista, reactiva y con escaso énfasis en desarrollo económico, lo que da cuenta que son activadas principalmente en contextos de crisis. La centralidad de las agencias policiales y de los dispositivos de control pone de manifiesto los límites de una cooperación que, más que consolidar un enfoque integral de gobernanza fronteriza, tiende a reproducir esquemas de contención de la movilidad, relegando la dimensión territorial, la participación subnacional y la incorporación sustantiva de consideraciones de derechos.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Este documento ha buscado destacar iniciativas que contribuyen al desarrollo territorial de la triple frontera norte, integrando las agendas de seguridad, fronteras y cooperación internacional. Dichas iniciativas se inscriben en las agendas públicas de Chile, Perú y Bolivia. Sin embargo, su consolidación enfrenta importantes dificultades para alcanzar acuerdos estables, debido a la inestabilidad política de los gobiernos y a la securitización de sus agendas nacionales.

No obstante, también surgen oportunidades relevantes, como la eventual concreción del corredor bioceánico. Este proyecto representa una oportunidad para institucionalizar una agenda cooperativa a diversas escalas. En el ámbito bilateral o trilateral, permitiría fortalecer una política exterior orientada a abordar, de manera coordinada entre las cancillerías, las externalidades negativas asociadas a su trazado.

En el ámbito local-regional, abre la posibilidad de abordar de forma colaborativa, junto a los territorios vecinos, las amenazas transnacionales y la lucha contra el crimen organizado, particularmente, a través de la habilitación de complejos fronterizos integrados, pero sin descuidar el desarrollo social y económico de las localidades adyacentes..

En el plano internacional, la cooperación e integración regional se configuran como herramientas clave para enfrentar desafíos comunes. Abordar la gobernanza transfronteriza requiere superar diferencias históricas y avanzar hacia formas de cooperación pragmática. Una mayor coordinación en materia de seguridad, comercio y migración no solo beneficiará a las poblaciones fronterizas, sino que también contribuiría a la estabilidad y el desarrollo de toda la región andina en su conjunto.

De nuestro análisis, se pueden hallar las siguientes recomendaciones: En primer lugar, si bien la militarización de las fronteras ha sido utilizada como una respuesta a la crisis de seguridad, esta estrategia ha mostrado efectos limitados y, en algunos casos, puede aumentar las tensiones diplomáticas y desplazar las actividades ilícitas hacia pasos no controlados que abundan en la zona fronteriza de Chile-Perú y Bolivia y constituyen focos de conflicto trilateral. En este sentido, se recomienda priorizar mecanismo de cooperación orientados al control de pasos irregulares combinando capacidades policiales, aduaneras y civiles, y evitando soluciones unilaterales de carácter excepcional

En segundo lugar, a pesar del libre tránsito comercial garantizado a Bolivia por Chile (Tratado de Paz de 1904), el comercio formal en la región se ve severamente afectado por el contrabando, generando pérdidas económicas significativas para los tres países y debilitando las economías locales fronterizas. Si bien existen esfuerzos por parte de las Aduanas y de las cámaras industriales para combatir el comercio ilícito, se requiere avanzar hacia una mayor integración institucional y armonización de procedimientos aduaneros.

En tercer lugar, resulta clave armonizar y simplificar los procedimientos aduaneros e impulsar la integración de las Aduanas, junto a la creación de un Consejo de Lucha contra el Contrabando trilateral, que permita facilitar el comercio formal y reducir los incentivos de la informalidad.

En cuarto lugar, la ausencia de mecanismos de reconducción efectivos y la aglomeración de personas migrantes en pasos fronterizos formales e informales ha generado un escenario de alta vulnerabilidad humanitaria. Se recomienda avanzar hacia una respuesta coordinada, con enfoque humanitario, que involucre a organismos internacionales, nacionales y locales y garantice el respeto irrestricto de los Derechos Humanos. Así como también se sugiere desarrollar protocolos estandarizados para la gestión de flujos migratorios.

En quinto lugar, resulta prioritario fortalecer la cooperación trilateral en seguridad mediante la creación de un comité de seguridad permanente que permita el intercambio de información e inteligencia criminal y acciones conjuntas para combatir el crimen organizado, superando el actual predominio de acuerdos exclusivamente bilaterales.

En sexto lugar, se recomienda promover el desarrollo local transfronterizo a través del apoyo a iniciativas locales que articulen realidades territoriales con las políticas públicas nacionales, fomentando un desarrollo sostenible con identidad local y mitigando las causas subyacentes de la migración irregular.

Finalmente, se recomienda ampliar la participación de gobiernos regionales, municipios, universidades y organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas fronterizas. La gobernanza transfronteriza requiere superar enfoques estado-céntricos y reconocer el conocimiento situado de los territorios fronterizos como un insumo clave para construir respuestas más eficaces y legítimas, fortaleciendo la capacidad de los Estados para articular seguridad, desarrollo y derechos en contextos fronterizos complejos.

References

- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2025a). Intercambio formativo entre los Ministerios Públicos de Chile y Bolivia para la mejora en la persecución penal de los delitos transfronterizos. https://www.agcid.gob.cl/images/CSS_-_BO_intercambio_formativo_Ministerios_Publicos.pdf
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (10-04-2025b). Chile y Perú definen programa de cooperación con énfasis en áreas de salud, educación rural, medio ambiente, seguridad y turismo. <https://www.agcid.gob.cl/noticias/2505-chile-y-peru-definen-programa-de-cooperacion-con-enfasis-en-areas-de-salud-educacion-rural-medio-ambiente-seguridad-y-turismo>
- Atkinson, T. (2002). Social Inclusion and the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 625-643.
- Álvarez, G. y Gómez, G. (2022). Fuerzas armadas en orden interno: normalización de la excepcionalidad chilena. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (114): 115-135. <https://erlacs.org/articles/10.32992/erlacs.10917>
- Bravo, G. (2024). Migraciones, narcotráfico y frontera. La situación en la macrozona norte de Chile. 2020-2022. *Diálogo Andino*, 73: 128-140.
- Bouzas, R. y da Motta P. (2007). Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana. *Foreign Affairs en Español*, 7(4): 61-68.
- Brumat, L. (2021). Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia. *Análisis Carolina*. <https://www.fundacioncarolina.es/ac-12-2021>
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (24-03-2025). CAF lanza Marco Estratégico de Seguridad y Justicia para el Desarrollo de América Latina y el Caribe en Chile. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-lanza-marco-estrategico-de-seguridad-y-justicia-para-el-desarrollo-de-america-latina-y-el-caribe-en-chile/#:~:text=CAF%20lanza%20Marco%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Seguridad%20y%20Justicia%20para%20el%20Desarrollo>
- Cueva, G. y Bolagay, M. (2024). Gasto Militar en América Latina y su Relación con el Crimen Organizado Transnacional. *Revista de investigación Sigma*, 11(02).
- Delegación presidencial de Antofagasta (2-8-2024). Ministra del Interior Carolina Tohá llamó a no ser complacientes y persistir en el trabajo actual en seguridad en el norte de Chile. <https://dprantofagasta.dpr.gob.cl/noticias/2024/08/02/ministra-del-interior-carolina-toha-llamo-a-no-ser-complacientes-y-persistir-en-el-trabajo-actual-en-seguridad-en-el-norte-de-chile/#:~:text=seguridad%20en%20el%20norte%20de%20Chile.%20La,temas%20de%20seguridad%20en%20el%20contexto%20de>
- Diario U. Chile. (13-01-2026). Presidente de Perú cierra el paso a idea de corredor humanitario de Kast. <https://radio.uchile.cl/2026/01/13/presidente-de-peru-cierra-el-paso-a-idea-de-corredor-humanitario-de-kast/#:~:text=Radio%20en%20vivo-,Presidente%20de%20Per%C3%BA%20cierra%20el%20paso%20a%20idea%20de%20corredor,un%20corredor%20humanitario%E2%80%9D%2C%20expres%C3%B3>
- Dirección de Fronteras y Límites del Estado (24-07-2025). Acta Final XVII Reunión del Comité de Integración y Fronteras Chile-Bolivia. <https://www.difrol.cl/download/acta-final-xvii-reunion-del-comite-de-integracion-y-fronteras-chile-bolivia/>
- EUROFRONT (23-03-2023). La importancia del enfoque de género para una migración segura y en protección de los derechos humanos. <https://programaeurofront.eu/0/novedad/la-importancia-del-enfoque-de-genero-para-una-migracion-segura-y-en-proteccion-de-los-derechos-humanos>
- EUROFRONT (14-03-2024a). EUROFRONT participa en la Reunión XXXIX del Grupo de Alto Nivel de Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF) de la Comunidad Andina. <https://programaeurofront.eu/es/actividades/522>
- EUROFRONT (17-05-2024b). EUROFRONT realiza visita técnica en Desaguadero para contribuir a la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. <https://programaeurofront.eu/0/novedad/eurofront-realiza-visita-tecnica-en-desaguadero-para-contribuir-a-la-lucha-contr-la-trata-de-personas-y-el-trafico-ilicito-de-m>
- EUROFRONT(01-12-2025c). EUROFRONT y la Comunidad Andina avanzan juntos hacia una gestión fronteriza más integrada, segura y coordinada. <https://programaeurofront.eu/es/novedad/eurofront-y-la-comunidad-andina-avanzan-juntos-hacia-una-gestion-fronteriza-mas-integrada-segura-y-coordinada>
- EUROFRONT (12-12-2025a). La Red Atenas refuerza la cooperación birregional frente al fraude documental en su I Encuentro Regional celebrado en Asunción. <https://programaeurofront.eu/es/novedad/la-red-atenas-refuerza-la-cooperacion-birregional-frente-al-fraude-documental-en-su-i-encuentro-regional-celebrado-en-asuncion>
- Girao, F. (2024). Derecho penal de emergencia y control migratorio en Chile (Retroceso y violación de derechos fundamentales en las recientes propuestas de reforma a la Ley de Migración y Extranjería). *Revista de ciencias sociales (Valparaíso)*, (84): 11-42.
- Gissi, N., Aruj, R., y Polo, S. (2021). Políticas migratorias y cooperación regional en el Cono Sur: gestión institucional de la migración venezolana en Argentina, Chile y Bolivia. *Sociedade e Estado*, 36: 1015-1035.
- Gobierno Regional de Arica y Parinacota (24-04-2025). En Arica es desarrollado el XIII Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile-Perú. <https://gorearicayparinacota.cl/index.php/noticias/3481-en-arica-es-desarrollado-el-xiii-comite-de-integracion-y-desarrollo-fronterizo-chile-peru#:~:text=Autoridades%20de%20ambos%20pa%C3%ADses%20participar%C3%A1n%20durante%20dos,Comit%C3%A9%20de%20Integraci%C3%B3n%20y%20Desarrollo%20Fronterizo%20Chile%2DPer%C3%BA%2C>

Infobae. (30-11-2025). Perú y Chile crean un comité de cooperación migratoria tras declarar Lima el estado de emergencia en la frontera. <https://www.infobae.com/america/agencias/2025/11/29/peru-y-chile-crean-un-comite-de-cooperacion-migratoria-tras-declarar-lima-el-estado-de-emergencia-en-la-frontera/#:~:text=La%20cooperaci%C3%B3n%20con%20el%20Alto%20Comisionado%20de,en%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20crisis%20migratoria>.

Lara-Valencia, F., & García, H. (2021). Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. *Estudios fronterizos*, 22, e067. <https://doi.org/10.21670/ref.2104067>

Lorca, R., Rochow, D. y Purán, V. (2022). Indiferencia extrema: Extranjeros en cárceles chilenas, *Serie Sociojurídica Oñati*, 12(2). doi: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1217

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (2023). Chile y Bolivia suscriben importante acuerdo para la lucha contra el crimen organizado. <https://www.subinterior.gob.cl/noticias/2023/09/15/chile-y-bolivia-suscriben-importante-acuerdo-para-la-lucha-contr-el-crimen-organizado/>

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (17-03-2025a). Chile se integra a la Red Atenas para fortalecer el control migratorio y la lucha contra la falsedad documental. <https://www.subinterior.gob.cl/noticias/2025/03/17/chile-se-integra-a-la-red-atenas-para-fortalecer-el-control-migratorio-y-la-lucha-contr-la-falsedad-documental/#:~:text=La%20actividad%20cont%C3%B3n%20con%20la,explic%C3%B3n%20el%20subsecretario%20Luis%20Cordero>.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (10-07-2025b). Subsecretario Ramos visita Colchane: firma inicio de obras de conservación del Complejo Fronterizo y destaca capacitaciones de Eurofront entre Chile-Bolivia. <https://subinterior.gob.cl/noticias/2025/07/10/subsecretario-ramos-visita-colchane-firma-inicio-de-obras-de-conservacion-del-complejo-fronterizo-y-destaca-capacitaciones-de-eurofront-entre-chile-bolivia/#:~:text=El%20subsecretario%20subray%C3%B3n%20que%20esta,d%C3%ADas%20en%20La%20Paz%2C%20Bolivia>.

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile (27-02-2025c). Ministra Tohá visita Bolivia y firma protocolo para reconducción de migrantes irregulares. <https://www.interior.gob.cl/noticias/2025/02/27/ministra-toha-visita-bolivia-y-firma-protocolo-para-reconduccion-de-migrantes-irregulares/#:~:text=Ministra%20Toh%C3%A1%20visita%20Bolivia%20y,migrantes%20irregulares%20%2D%20Ministerio%20del%20Interior>

Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. (22-11-2024). Chile y Bolivia realizan su XVI Reunión del Comité de Frontera e Integración. <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/chile-y-bolivia-realizan-su-xvi-reunion-del-comite-de-frontera-e-#:~:text=Chile%20y%20Bolivia%20realizan%20su,Integraci%C3%B3n%20%7C%20Ministerio%20de%20Relaciones%20Exteriores>

Ministerio Público de Chile (2025). Informe Crimen Organizado en Chile. https://www.fiscaliadechile.cl/sites/default/files/documentos/InformeCrimenOrganizado_%20FINAL.pdf

Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización [Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1819-P]. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES; Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.

Monsalve, S. (2022). La militarización encubierta del orden público: Aproximación a partir del caso de Chile. *Revista Izquierdas*, 51.

Nadalutti, E., & Rüland, J. (2025). Beyond Eurocentrism: Globalising and Decentring Research on Micro-Regional Cross-Border Cooperation. *Geopolitics* 30, 1–23. <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2476970>

Osuna, O. (2024). Populism and Borders: Tools for Constructing “The People” and Legitimizing Exclusion. *Journal of Borderlands Studies*, 39(2): 203–226. <https://doi.org/10.1080/08865655.2022.2085140>

Ovando, C. y Ramos, R. (2020). Expresiones geopolíticas sobre el desarrollo de las fronteras del Tarapacá Histórico (1974-2018): ¿movilidades fronteras como fuente de amenaza?. *Izquierdas* 49, 1522-1553. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492020000100279>

Ramírez, D. (2024). Hacia una propuesta de seguridad nacional a la luz de los casos de Chile y México y el combate al crimen organizado. *Revista Política y Estrategia*, (143): 13-38. <https://doi.org/10.26797/rpye.vi143.1080>

Ramos, R., y Tapia, M. (2024). Entre humanitarismo y seguridad: la reorganización del control fronterizo en Chile (2010-2022). *Estudios fronterizos*, 25.

Riquelme, J., Salinas, S y Franco, P. (2019). El crimen organizado transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 51(192): 9-33.

Rhi-Sausi J. y Conato D. (2013). Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas CeSPI, Roma. (<http://www.cespi.it/libro%20Fronteras/00%20FRONTERAS%20light.pdf>)

Sampó, C. (2017). Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias. En: *El Crimen Organizado en América Latina*, IRI-Universidad Nacional de la Plata, Argentina., pp. 23-40.

Subsecretaría del Interior (13-08-2023). Chile y Bolivia firman acuerdos para reforzar la seguridad en la frontera. <https://www.subinterior.gob.cl/noticias/2023/08/18/chile-y-bolivia-firman-acuerdos-para-reforzar-seguridad-en-la-frontera/>

The Times en español (10-10-2025). Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Bolivia llevan a cabo operativo binacional exitoso. <https://thetimes.cl/contenido/8305/carabineros-de-chile-y-la-policia-nacional-de-bolivia-llevan-a-cabo-operativo-bi>

Gobernanza Transfronteriza en la Región Andina del Cono Sur: Desafíos Multinivel en Materia de Seguridad Ante el Nuevo Escenario. UNU-CRIS Working Paper #7 2026.

Copyright © United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies 2026

Disclaimer: The opinions expressed in this publication are those of the authors and editors and do not necessarily reflect the views of the countries of which they are nationals, nor those of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies.

The designations employed, the presentation of material, and the use

of the names of countries, territories, cities or areas in this publication, including on any maps, do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations University, UNU-CRIS, or their governing and advisory bodies, concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Publisher: United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bruges, Belgium

Copyright © 2026 United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies