

Artículo original

HACIA UN NUEVO ENFOQUE CONSTITUCIONAL DE LAS ZONAS DE FRONTERA: SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO EN EQUILIBRIO

TOWARDS A NEW CONSTITUTIONAL APPROACH TO BORDER AREAS: NATIONAL SECURITY AND DEVELOPMENT IN BALANCE

Abraham Gregory Apaza Coronel¹

Universidad Privada de Tacna

RESUMEN

El artículo examina la regulación constitucional peruana que prohíbe la adquisición de propiedades por parte de extranjeros en zonas fronterizas. En el marco normativo, se revisa la evolución histórica de esta restricción y su vigencia actual en el artículo 71 de la Constitución, concebida originalmente como una medida de defensa nacional. Posteriormente, se analizan diversas tensiones jurídicas derivadas de esta norma. Por un lado, la oposición entre seguridad nacional y desarrollo económico limita inversiones estratégicas. Por otro, surgen conflictos con derechos fundamentales como la propiedad y la igualdad jurídica. Además, se evidencia una incongruencia constitucional: mientras se mantiene la prohibición, se permite excepcionalmente la adquisición por necesidad pública, lo que genera inseguridad jurídica y discrecionalidad estatal. También

¹ Abogado, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Privada de Tacna (UPT). Egresado por la Maestría en Gestión y Políticas Públicas (UPT). Fiscal Adjunto Provincial del Octavo Despacho de Investigación de la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Tacna. Experiencia laboral en las Fiscalías Especializadas en Violencia Contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar. Ex funcionario en la Superintendencia Nacional de Migraciones de Tacna y Municipalidad Provincial de Tacna – Gerencia de Gestión Tributaria. Catedrático en diversos cursos en materia Derecho Penal. Código ORCID: 0009-0005-9010-435X.

se destaca la ineeficacia práctica de la restricción, que ha sido sorteada mediante fideicomisos, intermediarios o vacíos normativos. A través de la legislación comparada, se muestran modelos más flexibles que combinan control estatal y apertura regulada. Finalmente, se propone un nuevo enfoque constitucional que reformule la regulación para lograr un equilibrio estratégico entre seguridad y desarrollo sostenible, fortaleciendo la soberanía sin obstaculizar el progreso económico fronterizo.

Palabras clave: Zonas de frontera; seguridad nacional; desarrollo económico; Constitución; propiedad extranjera; reforma constitucional; soberanía; equilibrio estratégico.

ABSTRACT

This article examines the Peruvian constitutional regulation prohibiting the acquisition of property by foreigners in border areas. Within the regulatory framework, the historical evolution of this restriction and its current validity in Article 71 of the Constitution, originally conceived as a national defense measure, are reviewed. Various legal tensions arising from this provision are then analyzed. On the one hand, the opposition between national security and economic development limits strategic investments. On the other, conflicts arise with fundamental rights such as property and legal equality. Furthermore, a constitutional inconsistency is evident: while the prohibition remains in place, acquisitions based on public necessity are exceptionally permitted, generating legal uncertainty and state discretion. The practical ineffectiveness of the restriction is also highlighted, as it has been circumvented through trusts, intermediaries, or regulatory loopholes. Comparative legislation reveals more flexible models that combine state control and regulated openness. Finally, a new constitutional approach is proposed that reformulates regulation to achieve a strategic balance

between security and sustainable development, strengthening sovereignty without hindering economic progress along the border.

Keywords: Border zones; national security; economic development; Constitution; foreign ownership; constitutional reform; sovereignty; strategic balance.

1. INTRODUCCIÓN

La configuración jurídica de las zonas de frontera ha estado históricamente vinculada a la defensa territorial y a la protección de la soberanía nacional. En el caso peruano, el artículo 71 de la Constitución Política establece una prohibición expresa para que los extranjeros adquieran o posean, directa o indirectamente, bienes dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, salvo autorización excepcional del Estado. Esta disposición responde a una concepción tradicional de seguridad nacional, propia de contextos geopolíticos del siglo XIX e inicios del XX, en los que la defensa del territorio se concebía principalmente en términos militares y de control físico de los espacios fronterizos.

Sin embargo, el escenario internacional contemporáneo ha transformado profundamente el significado estratégico de las fronteras. Hoy, el desarrollo económico, la integración regional, la cooperación transfronteriza y las redes de influencia cultural constituyen factores clave para fortalecer la presencia efectiva del Estado en dichas zonas. En este contexto, las restricciones constitucionales absolutas a la propiedad extranjera pueden generar tensiones y contradicciones con las políticas de promoción del desarrollo fronterizo, dificultando la atracción de inversiones, la ejecución de proyectos productivos y la generación de dinámicas económicas sostenibles que favorezcan a las poblaciones locales.

Esta incongruencia entre el marco constitucional vigente y las

necesidades actuales de desarrollo plantea un debate jurídico de gran relevancia: ¿es posible mantener una protección efectiva de la seguridad nacional sin sacrificar oportunidades de desarrollo en zonas fronterizas? ¿Debe reinterpretarse o reformarse la regulación constitucional sobre propiedad extranjera para adecuarla a las condiciones geopolíticas y económicas del siglo XXI?

El presente artículo analiza críticamente el fundamento y alcance de la restricción constitucional peruana, sus implicancias prácticas en el desarrollo de las zonas fronterizas y los desafíos que plantea frente a la necesidad de adoptar un nuevo enfoque constitucional que equilibre seguridad nacional y desarrollo económico. Para ello, se abordarán antecedentes históricos, perspectivas comparadas y criterios doctrinarios que permiten repensar el rol estratégico de las fronteras en el contexto contemporáneo.

2. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL PERUANO

2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Antes de la guerra con Chile, en la Constitución de 1867, artículo 26, se señalaba que cualquier persona extranjera tiene la facultad de adquirir bienes inmuebles en el territorio de la República, conforme a la legislación vigente; quedando, respecto a dicha propiedad, sujeta a las mismas obligaciones y derechos que tiene un ciudadano peruano. El dispositivo constitucional no hacía referencia a prohibición alguna a los extranjeros.

Posteriormente en la Constitución de 1920 se incorporó por primera vez la prohibición de adquisición de la propiedad para los extranjeros, señalando que los extranjeros tienen la misma condición que los peruanos en materia de propiedad, sin que puedan alegar situaciones excepcionales ni presentar reclamaciones diplomáticas y seguidamente estableció que dentro de un área de cincuenta

kilómetros desde las fronteras, los extranjeros no están autorizados a adquirir ni poseer, de ninguna forma, terrenos, aguas, minas o combustibles, ya sea de manera directa o indirecta, individualmente o en asociación, bajo la sanción de perder dicha propiedad a favor del Estado, salvo cuando exista una necesidad nacional declarada mediante ley especial.

Como puede verse, la restricción constitucional a la propiedad extranjera en zonas de frontera surge de un contexto histórico de vulnerabilidad territorial y de una concepción tradicional de soberanía, en la que la defensa del territorio se vinculaba directamente con la exclusión de intereses foráneos en espacios fronterizos estratégicos. Sin embargo, este enfoque, adecuado en su momento, plantea hoy importantes desafíos frente a los procesos contemporáneos de integración regional, cooperación transfronteriza y desarrollo económico, lo que justifica la necesidad de repensar su alcance a la luz de la realidad actual.

2.2 REGULACIÓN VIGENTE

El régimen constitucional peruano ha establecido históricamente restricciones al derecho de propiedad de los extranjeros en zonas de frontera como una medida destinada a proteger la soberanía y la seguridad nacional. En la actualidad, esta disposición se encuentra recogida en el artículo 71 de la Constitución Política del Perú de 1993, el cual señala que los extranjeros, dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles u otras fuentes de energía, directa ni indirectamente, salvo en caso de necesidad pública declarada por ley expresa y aprobada por el Congreso (Constitución Política del Perú, 1993, art. 71).

Desde una perspectiva constitucional, esta prohibición se fundamenta en la idea de que el territorio es un elemento esencial del Estado. La soberanía implica no solo el control sobre la población y el poder

político, sino también sobre el espacio geográfico donde se ejerce ese poder. Al respecto, Rubio (1999) señala que la inversión extranjera en las zonas fronterizas podría representar un desafío para la seguridad nacional y que en estos casos, solo cabe afirmar que la cautela y una actuación decidida constituyen la mayor protección para los intereses del país. Por su parte, Avendaño (2005) señala que la prohibición en mención obedece a razones directas de seguridad nacional. En este sentido, se ha redactado la norma constitucional en referencia, interpretando que las zonas de frontera representan puntos estratégicos que históricamente han estado expuestos a amenazas externas, conflictos bélicos y disputas territoriales, lo que justifica la adopción de medidas preventivas para evitar que actores extranjeros adquieran control económico o territorial en áreas sensibles.

Como puede deducirse, la restricción constitucional responde a un modelo de seguridad nacional tradicional, basado en la defensa física y territorial frente a posibles injerencias extranjeras. Este enfoque fue razonable en el contexto geopolítico del siglo XX, especialmente en una región latinoamericana marcada por conflictos limítrofes, intervenciones externas y consolidación de Estados nacionales. La prohibición buscaba evitar que la propiedad extranjera se convirtiera en un mecanismo indirecto de ocupación o influencia política en zonas de frontera.

La doctrina peruana ha señalado además que esta limitación no constituye una vulneración del derecho de propiedad, sino una limitación legítima en función del interés público superior, en este caso la defensa nacional. Por su parte Chanamé (2015) ha señalado que no es posible sostener que la restricción a la propiedad de extranjeros en las zonas fronterizas sea inconstitucional, ya que se encuentra dentro de los límites establecidos para la propiedad en el artículo 70º de la Constitución. La Constitución reconoce que el derecho de propiedad, aunque fundamental, no es absoluto, y puede ser objeto de restricciones siempre que estas sean proporcionales y

respondan a fines constitucionalmente válidos.

Desde el plano jurídico internacional, esta medida también se vincula con el principio de autodeterminación y soberanía permanente sobre los recursos naturales, reconocido por instrumentos como la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1962). Este principio legitima que los Estados adopten regulaciones internas para preservar el control sobre recursos estratégicos en beneficio de su población.

Actualmente en América Latina, las restricciones a la propiedad extranjera en zonas de frontera tienen un doble propósito: defensivo y demarcatorio. Defensivo, porque buscan proteger espacios estratégicos, además demarcatorio, porque reafirman la autoridad del Estado sobre su territorio y su decisión soberana frente a injerencias externas. De esta manera, el fundamento constitucional de la prohibición se entrelaza con la noción clásica de seguridad nacional, que prioriza la defensa territorial y la integridad del Estado frente a amenazas externas directas. No obstante, esos propósitos a las restricciones a la propiedad extranjera, se encuentran inmersos con las costumbres y necesidades de desarrollo de los pueblos y hacen invisible el término frontera. Al respecto, Muñoz y Soto (2020) señalaron precisamente que, en América Latina, las zonas fronterizas son espacios geográficos y socioculturales muy dinámicos y singulares, lo que las transforma en verdaderos laboratorios sociales, históricos y culturales.

Siendo así, la prohibición constitucional peruana de adquisición de propiedad por extranjeros en zonas de frontera encuentra su justificación en una combinación de factores: la defensa de la soberanía territorial, la protección de recursos estratégicos y la preservación del control político sobre áreas sensibles. Sin embargo, como se abordará en secciones posteriores, este fundamento tradicional enfrenta tensiones frente a los desafíos contemporáneos

de integración económica, inversión extranjera y seguridad multidimensional.

3. TENSIONES JURÍDICAS

3.1 SEGURIDAD NACIONAL VS. DESARROLLO ECONÓMICO

La seguridad nacional es la garantía que un estado ofrece a la colectividad para mantener su soberanía, su libertad y el logro de los objetivos nacionales (Merino, 2020, citado en Villagra, 2024). Por su parte, Avendaño (2005) señala que la seguridad nacional responde a la preservación de la nación. Respecto a la propiedad, en el contexto constitucional contemporáneo, la prohibición de adquisición de propiedad por parte de extranjeros en zonas de frontera genera una tensión jurídica significativa entre dos principios constitucionales fundamentales: por un lado, la seguridad nacional y, por otro, la promoción del desarrollo económico y la inversión. Esta tensión refleja el desafío de armonizar un modelo de defensa territorial diseñado hace más de un siglo con las dinámicas económicas y geopolíticas del siglo XXI.

El artículo 71 de la Constitución responde a un paradigma de seguridad tradicional, que prioriza la protección física del territorio frente a injerencias externas. Sin embargo, las zonas de frontera son hoy también espacios económicos estratégicos que requieren inversión en infraestructura, servicios, comercio y desarrollo sostenible. La rigidez normativa puede dificultar la llegada de capitales y tecnologías que provienen, en muchos casos, precisamente de inversionistas extranjeros (Landa Arroyo, 2010).

Consideramos que el mandato constitucional de seguridad no debe interpretarse de manera aislada, sino en armonía con otros fines superiores del Estado, como la integración nacional y el desarrollo

económico, sin dejar de lado la seguridad nacional, pero con una redefinición contemporánea. Al respecto, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2019), conocido por sus siglas CAF, ha señalado que un intercambio transfronterizo más amplio y eficiente entre los países de América Latina puede favorecer significativamente el crecimiento de la productividad y promover procesos de integración regional que aporten ventajas económicas y sociales a la población.

Bajo esta realidad, consideramos que las restricciones absolutas, sin mecanismos flexibles de control, pueden terminar afectando el bienestar de las poblaciones fronterizas, que suelen enfrentar altos niveles de pobreza y carencia de servicios. En consecuencia, la tensión jurídica actual exige repensar el alcance de la restricción constitucional, buscando un equilibrio entre la protección de la soberanía y la apertura a oportunidades de desarrollo económico responsable.

3.2 DERECHO DE PROPIEDAD E IGUALDAD JURÍDICA

La restricción constitucional que impide a los extranjeros adquirir o poseer bienes dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras plantea también una tensión relevante entre el derecho de propiedad y el principio de igualdad jurídica, ambos reconocidos en la Constitución Política del Perú como pilares del orden constitucional.

El derecho de propiedad, consagrado en el artículo 70 de la Constitución, establece que este derecho es inviolable y debe ejercerse en armonía con el bien común. Aunque se permite la regulación legal de su contenido, la norma constitucional protege la propiedad privada como garantía de seguridad jurídica y desarrollo económico. Sin embargo, el artículo 71 introduce una limitación específica dirigida únicamente a personas extranjeras, lo que genera un trato diferenciado en función de la nacionalidad, con el fin

declarado de proteger la soberanía nacional.

Consideramos que la restricción de cincuenta kilómetros para la presencia de extranjeros cerca de las fronteras responde a una visión de seguridad tradicional que hoy resulta obsoleta. Los riesgos actuales y las estrategias militares modernas no dependen de enfrentamientos directos, sino de acciones tecnológicas de largo alcance. Asimismo, desde un punto de vista jurídico, esta diferenciación plantea interrogantes respecto a su compatibilidad con el principio de igualdad ante la ley, recogido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución. El principio de igualdad no implica uniformidad absoluta, sino que admite tratos diferenciados si estos tienen una justificación objetiva y razonable. En este caso, la justificación se encuentra en la defensa de la integridad territorial y la seguridad nacional, pero esta debe ser analizada bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

De igual forma, una interpretación rígida de la restricción podría generar tensiones con obligaciones internacionales en materia de no discriminación y libre circulación de capitales, especialmente en contextos de integración económica regional. Consideramos que la igualdad jurídica exige que toda limitación diferenciada sea adecuada, necesaria y proporcional, evitando restricciones absolutas que puedan resultar anacrónicas frente a nuevas realidades económicas y sociales.

En este sentido, la tensión jurídica actual radica en conciliar la protección de intereses públicos estratégicos con el respeto a derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente. El desafío consiste en diseñar mecanismos normativos que permitan compatibilizar la defensa nacional con la garantía de igualdad jurídica y la protección del derecho de propiedad, evitando discriminaciones innecesarias que puedan afectar la seguridad jurídica o la competitividad económica del país.

3.3 INCONGRUENCIAS CONSTITUCIONALES:

a) Prohibición y desarrollo fronterizo

La regulación constitucional que restringe la propiedad de extranjeros en zonas de frontera presenta una incongruencia sustantiva cuando se analiza a la luz de las políticas públicas y objetivos constitucionales de desarrollo económico y social en regiones fronterizas. Esta tensión se evidencia entre, por un lado, el artículo 71 de la Constitución, que impone limitaciones estrictas a la propiedad de extranjeros en un radio de cincuenta kilómetros de las fronteras, y por otro, las normas constitucionales que mandan al Estado promover la inversión privada, el desarrollo regional y la integración nacional (artículos 58, 59 y 44 de la Constitución Política del Perú, 1993).

Teóricamente, ambas finalidades –la seguridad nacional y el desarrollo– son constitucionalmente legítimas. No obstante, en la práctica, la prohibición absoluta genera obstáculos normativos para la ejecución de proyectos de inversión extranjera en zonas que, paradójicamente, requieren con urgencia dinamización económica e integración territorial. Al respecto, Candela (2010) ha señalado que el temor de los Estados a perder parte de su territorio fronterizo por una posible invasión disminuye cuando en esas zonas se establecen comunidades extranjeras o se forman familias mixtas con ciudadanos peruanos, ya que estos vínculos sociales se convierten en una garantía efectiva para proteger y valorar el lugar como propio.

Las zonas de frontera peruanas, como Tacna, Tumbes o Madre de Dios, enfrentan históricamente problemas estructurales de pobreza, limitada infraestructura, débil presencia estatal y economías informales. En este contexto, la atracción de inversión privada –incluida la extranjera– podría contribuir a generar empleo, mejorar servicios básicos y fortalecer la integración nacional. Sin embargo, la restricción constitucional actúa como una barrera legal que

desincentiva el ingreso de capitales, dificultando el aprovechamiento de oportunidades económicas en sectores como energía, turismo, comercio y agricultura (Rubio Correa, 2005).

Abad Yupanqui (2013) advierte que esta incongruencia constitucional genera incluso efectos contraproducentes para la seguridad nacional, pues la ausencia de inversión formal y de infraestructura adecuada en zonas fronterizas favorece el avance de economías ilegales (contrabando, narcotráfico, minería informal), lo que a largo plazo representa una amenaza más compleja que la mera adquisición de terrenos por parte de extranjeros. En otras palabras, una frontera económicamente débil es también una frontera vulnerable en términos de seguridad.

Por otro lado, desde una perspectiva de gobernanza territorial, Bidart Campos (2000) señala que los modelos constitucionales modernos deben “armonizar la defensa nacional con la integración regional y el desarrollo sostenible”, mediante instrumentos de control inteligente en lugar de prohibiciones rígidas. Esto implica repensar la prohibición constitucional, reemplazándola por mecanismos de autorización condicionada y supervisión estatal efectiva, que permitan canalizar la inversión extranjera sin comprometer la soberanía ni la seguridad nacional.

b) Seguridad nacional y necesidad pública

La norma constitucional que prohíbe a los extranjeros adquirir propiedades dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera busca proteger la soberanía y la seguridad nacional; sin embargo, esta regla presenta una clara incongruencia al permitir excepciones por motivos de necesidad pública. Si realmente se considera que la presencia extranjera en estas zonas representa un riesgo para la seguridad, resulta contradictorio que dicho riesgo pueda ser relativizado cuando existe un interés público. Esta excepción revela que la prohibición no es absoluta ni necesariamente responde a amenazas reales

actuales, sino más bien a una lógica preventiva heredada de contextos históricos distintos. En la práctica, admitir adquisiciones por necesidad pública implica que, bajo determinadas circunstancias, el propio Estado acepta que la seguridad nacional no se ve comprometida automáticamente por la presencia extranjera, lo que cuestiona la rigidez y coherencia de la restricción territorial.

En suma, la incongruencia constitucional entre prohibición y desarrollo fronterizo; y la excepción por necesidad pública, revela la necesidad urgente de actualizar el paradigma normativo vigente. La defensa territorial ya no puede basarse únicamente en restricciones patrimoniales, sino en políticas integrales que combinen seguridad, desarrollo económico y presencia efectiva del Estado en sus fronteras. No se busca eliminar la seguridad nacional, sino fortalecerla a través de mejores controles y fiscalizaciones en las actividades que se desarrollan en las zonas de frontera. Prohibir es el mecanismo absoluto de freno al desarrollo integral de las zonas de frontera. Tampoco se busca eliminar la zona de 50 kilómetros, sino adecuarla mediante la disminución de kilómetros cuando se trate de ciudades o zonas vivas en desarrollo.

3.4 INEFICACIA DE LA PROHIBICIÓN

Si bien la prohibición constitucional de adquisición de propiedad por parte de extranjeros en zonas de frontera ha tenido históricamente una justificación geopolítica y de seguridad nacional, en la práctica contemporánea esta restricción ha mostrado ser ineficaz como instrumento real de protección territorial y soberana. La realidad económica y jurídica ha superado ampliamente el alcance normativo rígido del artículo 71 de la Constitución Política del Perú, generando un desfase entre el texto constitucional y las dinámicas actuales de inversión, globalización y control estatal.

En primer lugar, la globalización ha introducido mecanismos económicos y societarios que permiten a los extranjeros participar en

actividades productivas fronterizas sin necesidad de adquirir formalmente la propiedad. A través de sociedades peruanas constituidas legalmente –pero controladas indirectamente por capital extranjero–, arrendamientos de largo plazo, fideicomisos u otras figuras contractuales, es posible ejercer control económico y territorial sin vulnerar directamente la letra constitucional. Esta situación revela que la prohibición es, en muchos casos, más formal que sustantiva, pues no impide la presencia extranjera, sino que simplemente la desplaza hacia estructuras jurídicas más complejas y difíciles de fiscalizar.

Esta ineficacia se agrava por la debilidad institucional y los vacíos normativos en los mecanismos de supervisión estatal. El Estado carece de una capacidad efectiva de control y monitoreo sobre las estructuras societarias que operan en zonas de frontera, lo que permite que se mantengan operaciones extranjeras bajo figuras legales aparentemente nacionales. Así, la prohibición constitucional no solo pierde eficacia como herramienta de defensa, sino que incluso puede generar opacidad en la propiedad real, dificultando la trazabilidad jurídica y fiscal de las operaciones.

La prohibición constitucional tiene un efecto simbólico más que práctico, al transmitir la idea de soberanía y control, pero sin ofrecer herramientas reales para enfrentar las amenazas contemporáneas. Las amenazas actuales en zonas fronterizas –como el crimen organizado transnacional, la trata de personas, el tráfico de drogas o la minería ilegal– no se relacionan directamente con la adquisición de propiedades por extranjeros, sino con vacíos de presencia estatal y debilidad de gobernanza. En este contexto, la prohibición no responde eficazmente a los problemas de seguridad multidimensional que enfrenta el país.

Consideramos que las constituciones modernas deben evitar normas rígidas que sean fácilmente eludibles o que no se correspondan con

las realidades sociales. Desde esta perspectiva, mantener una prohibición constitucional que puede ser burlada mediante estructuras jurídicas sofisticadas debilita la autoridad normativa del texto constitucional, pues genera un desfase entre norma y práctica. Esto, a largo plazo, puede erosionar la legitimidad del orden constitucional. Cabe destacar que en el caso chileno, se ha propiciado el desarrollo económico de su zona fronteriza del norte al permitir que en Arica y otros sectores (ciudad limítrofe de Tacna) los extranjeros si puedan adquirir la propiedad para el desarrollo comercial o industrial.

De esto, podemos señalar que la eficacia de las normas de seguridad no depende únicamente de su existencia formal, sino de su capacidad real para adaptarse a los contextos cambiantes y ser aplicadas de manera efectiva por el Estado. En el caso peruano, la prohibición constitucional en zonas de frontera ha quedado rezagada frente a los desafíos actuales de integración económica, inversión transnacional y amenazas no convencionales, evidenciando la urgencia de una revisión constitucional que sustituya prohibiciones formales por mecanismos inteligentes de control y regulación efectiva.

De este modo, la ineficacia de la prohibición constitucional en zonas de frontera radica en que no impide el control extranjero, no fortalece la seguridad nacional y no se adapta a las realidades contemporáneas. Por el contrario, su persistencia puede obstaculizar el desarrollo económico legítimo y dificultar la fiscalización estatal, lo que refuerza la necesidad de replantear su alcance y diseño normativo.

4. LEGISLACIÓN COMPARADA

En México, la existencia de los fideicomisos en zonas restringidas representa un mecanismo flexible que permite conciliar la protección de la soberanía con la atracción de inversiones extranjeras. A través de este sistema, los extranjeros no adquieren directamente la

propiedad en áreas fronterizas o costeras, pero pueden ejercer derechos de uso, goce y aprovechamiento mediante un intermediario (normalmente un banco mexicano), lo que constituye una forma de control indirecto sin recurrir a una prohibición absoluta. Este modelo demuestra que es posible diseñar regulaciones que resguarden los intereses nacionales sin frenar completamente el desarrollo económico, ofreciendo una alternativa más moderna y adaptable que la simple restricción territorial.

En Chile se han eliminado las restricciones a los extranjeros para la adquisición de la propiedad y han fortalecido el control administrativo. Al respecto, Astudillo (2025) señaló que la disputa fue igualmente parte del debate legislativo en Chile a finales de los años noventa, durante la discusión de las Leyes Arica 1 y 2, que contemplaron acciones para fomentar el crecimiento económico de una región que atravesaba una severa crisis económica. Posteriormente, a través de la Ley 19.420 del año 1995, en el artículo 19, se señaló que “no se aplicará la prohibición establecida en el artículo 7º del decreto ley N° 1.939, de 1977, a las personas naturales y jurídicas de países limítrofes”, referente a los bienes raíces que se encuentren en el radio urbano de la comuna de Arica, Parque Industrial Chacalluta y el Parque Industrial Puerta de América, asimismo, en Centros de Interés Turístico declarados por el Servicio Nacional de Turismo, y todas las que defina el Presidente de la República.

En Brasil, el régimen para la adquisición de propiedades por parte de extranjeros en zonas sensibles se basa en un sistema de autorizaciones caso por caso, lo que permite al Estado ejercer un control directo y específico sobre cada operación. Esta modalidad no prohíbe de manera general la presencia extranjera, sino que establece una supervisión estatal focalizada en sectores estratégicos, como áreas agrícolas, energéticas o de defensa. Gracias a este enfoque, se logra un equilibrio entre la protección de la soberanía nacional y la

posibilidad de fomentar inversiones, evaluando cada situación según su impacto real en la seguridad y el interés público. Este modelo muestra una regulación más flexible y contextualizada, en contraste con restricciones rígidas como las existentes en otras constituciones.

Como puede verse, en las últimas décadas, otros países han evolucionado hacia modelos constitucionales y legales más flexibles, que buscan equilibrar la protección de la seguridad nacional con la apertura económica regulada. Esta tendencia responde al reconocimiento de que la defensa territorial no puede basarse únicamente en restricciones formales a la propiedad extranjera, sino en mecanismos inteligentes de control, supervisión estatal y participación económica estratégica.

5. HACIA UN NUEVO ENFOQUE CONSTITUCIONAL

5.1 CRÍTICA AL MODELO TRADICIONAL PERUANO

El modelo constitucional peruano sobre zonas de frontera, consagrado principalmente en el artículo 71 de la Constitución Política, responde a una lógica tradicional de seguridad nacional centrada en la exclusión formal de extranjeros, bajo la premisa de que la propiedad territorial cercana a las fronteras debe permanecer bajo control exclusivo de nacionales para proteger la soberanía. Sin embargo, este enfoque, heredado de contextos geopolíticos del siglo XIX y gran parte del siglo XX, ha quedado desfasado frente a las realidades contemporáneas, revelando profundas limitaciones jurídicas, económicas y estratégicas.

En primer lugar, este modelo parte de una concepción estática de la soberanía y de la seguridad territorial, propia de épocas en las que las amenazas eran esencialmente militares y las fronteras se concebían como líneas rígidas de defensa. Hoy en día, la seguridad fronteriza se configura a partir de fenómenos complejos como el crimen

organizado transnacional, el tráfico ilícito de mercancías, la trata de personas o la minería ilegal. Ninguna de estas amenazas se neutraliza mediante la simple prohibición de adquisición de propiedad por extranjeros. Por el contrario, la ausencia de inversión y presencia estatal efectiva en estas zonas facilita el control territorial de actores ilegales, lo que evidencia que el modelo tradicional es insuficiente e incluso contraproducente.

En segundo lugar, la rigidez constitucional peruana ha impedido que las políticas fronterizas se adapten a los procesos de integración económica y globalización contemporáneos. Mientras países vecinos han optado por marcos normativos más flexibles que permiten la participación extranjera bajo estrictos mecanismos de supervisión y control (como en Chile o Brasil), el Perú mantiene un esquema constitucional cerrado que, en la práctica, no logra evitar la presencia económica extranjera, pero sí obstaculiza inversiones formales que podrían contribuir al desarrollo regional. Esta paradoja genera zonas de frontera pobres, poco competitivas y con escasa infraestructura, afectando directamente a las poblaciones que residen allí.

Consideramos que la eficacia de un diseño constitucional depende de su correspondencia con la realidad social y su capacidad de adaptarse a los cambios históricos. En este sentido, el modelo peruano ha privilegiado la permanencia de un principio de exclusión formal, pero sin fortalecer mecanismos de control efectivo, monitoreo estatal o políticas de desarrollo. La consecuencia ha sido una brecha entre norma y realidad, donde la prohibición se convierte en una figura simbólica que no genera efectos sustantivos sobre la seguridad nacional.

Además, desde una perspectiva de derechos fundamentales, el modelo tradicional puede entrar en tensión con principios constitucionales como la igualdad jurídica, la libertad económica y la seguridad jurídica. La restricción absoluta a extranjeros no siempre se

fundamenta en riesgos reales y puede generar discriminaciones injustificadas, especialmente en contextos de inversión controlada o asociaciones estratégicas con capital extranjero. Esto plantea la necesidad de revisar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida, conforme a los estándares del Tribunal Constitucional peruano y la jurisprudencia interamericana.

Advertimos que las constituciones deben ser instrumentos dinámicos que orienten políticas públicas eficaces y no simples declaraciones anacrónicas. En este sentido, el modelo peruano no ha sido reformado sustancialmente a pesar de los cambios geopolíticos y económicos de las últimas décadas, perpetuando una lógica defensiva obsoleta. Este anclaje en un paradigma tradicional impide articular políticas fronterizas modernas, integrales y adaptadas a los desafíos actuales. Por lo tanto, esta situación demanda una profunda revisión constitucional que supere la visión excluyente, incorporando enfoques modernos de seguridad integral, desarrollo económico y cooperación internacional.

5.2 PROPUESTA DE REINTERPRETACIÓN Y REFORMA

El escenario jurídico y geopolítico contemporáneo exige una revisión profunda del paradigma constitucional peruano sobre la propiedad extranjera en zonas de frontera. El enfoque vigente –de naturaleza prohibitiva rígida– responde a contextos históricos ya superados, donde la defensa territorial se concebía exclusivamente como control físico del espacio frente a amenazas militares. En cambio, la realidad actual demanda una visión constitucional renovada, que articule seguridad nacional, desarrollo económico y respeto a los derechos fundamentales en un equilibrio dinámico y eficaz.

a) Reinterpretación constitucional evolutiva

Una primera propuesta consiste en aplicar una reinterpretación constitucional evolutiva del artículo 71 de la Constitución, alineada

con los principios de razonabilidad y el principio de interdicción de la arbitrariedad. Esta técnica hermenéutica ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional peruano en diversos pronunciamientos, cuando señala que la razonabilidad constituye un criterio intrínsecamente vinculado a la justicia y se encuentra en la esencia misma del Estado Constitucional de Derecho. Al referirse al principio de interdicción de la arbitrariedad señala que los artículos 3° y 43° de la Constitución peruana reconocen el principio que prohíbe el ejercicio arbitrario del poder, el cual tiene dos dimensiones: una clásica, que identifica la arbitrariedad como contraria a la justicia y al derecho, y otra moderna, que la asocia con decisiones sin justificación objetiva ni coherencia con la realidad (Exp. 03167-2010-PA/TC, fundamentos 11 y 12).

Desde esta perspectiva, la prohibición contenida en el artículo 71 no debe entenderse como una restricción absoluta y uniforme, sino como una medida de protección sujeta a control de razonabilidad y aplicable solo cuando existan riesgos objetivos para la seguridad nacional. Así, sería posible admitir modalidades de participación extranjera en actividades económicas fronterizas bajo condiciones estrictas de supervisión estatal, transparencia e impacto local positivo. Consideramos que, la eficacia constitucional se alcanza no solo con prohibiciones formales, sino mediante la adaptación de los principios constitucionales a los desafíos contemporáneos.

b) Reforma constitucional flexible y moderna

Complementariamente, se propone una reforma parcial del artículo 71 que mantenga el núcleo de protección territorial, pero introduzca un marco jurídico más flexible y funcional. Esta reforma podría inspirarse en modelos constitucionales comparados, como el de Chile, que permite la adquisición extranjera en zonas fronterizas previa autorización administrativa fundamentada en razones de interés nacional, o el de Colombia, que habilita la participación

foránea en proyectos estratégicos bajo control estatal estricto.

La modernización constitucional debe orientarse a crear “cláusulas habilitantes condicionadas”, que permitan al Estado negociar de manera inteligente la presencia extranjera en sectores sensibles, sin renunciar a su potestad de control y defensa. Bajo este esquema, se podrían establecer categorías diferenciadas según el tipo de inversión, la cercanía a la frontera, el impacto económico y ambiental, así como la nacionalidad de los inversores, evitando una prohibición indiscriminada y general.

Asimismo, la reforma debería fortalecer los mecanismos de control institucional, creando una autoridad especializada en zonas de frontera con competencias técnicas para evaluar proyectos de inversión, monitorear su desarrollo y garantizar que estos contribuyan a la seguridad y al desarrollo local. Siendo así, consideramos que, una Constitución moderna no solo debe declarar principios, sino también estructurar instituciones eficaces para hacerlos operativos.

c) Integración de políticas de seguridad y desarrollo

La reinterpretación y reforma constitucional deben ir acompañadas de políticas públicas integrales que articulen seguridad, desarrollo económico e integración social en las zonas de frontera. La simple flexibilización normativa no basta si no se acompaña de inversión pública, fortalecimiento institucional y cooperación internacional. En este sentido, la seguridad nacional ya no puede concebirse como una función exclusivamente militar, sino como un concepto multidimensional que incluye control del territorio, cohesión social, estabilidad económica y respeto a derechos fundamentales.

Al respecto, Manrique (2019) ha señalado que el concepto de seguridad nacional ha experimentado una transformación, dando paso a una visión de seguridad multidimensional, al reconocerse

que su garantía no recae

únicamente en las Fuerzas Armadas de cada país. Factores como los acuerdos internacionales, la cooperación y apertura de fronteras, la transparencia tanto interna como externa, el aumento de la interdependencia entre naciones y la comprensión de la vulnerabilidad compartida, contribuyen hoy en día al fortalecimiento de la seguridad de un Estado.

Siendo así, un enfoque moderno debe incorporar criterios de desarrollo sostenible, infraestructura estratégica, presencia efectiva del Estado y participación ciudadana local. Ello contribuiría a transformar las zonas de frontera de espacios históricamente marginados y vulnerables en polos de integración y desarrollo. Es evidente que la Constitución debe ser un instrumento para orientar políticas públicas dinámicas que fortalezcan al Estado frente a desafíos cambiantes, y no un obstáculo normativo que perpetúe el estancamiento regional.

d) Armonización con el derecho internacional

Finalmente, cualquier propuesta de reinterpretación y reforma debe armonizarse con los estándares internacionales de derechos humanos y de integración económica, de los cuales el Perú es parte. El principio de no discriminación, la libertad de inversión en el marco de tratados de libre comercio y los compromisos de cooperación regional requieren que las restricciones constitucionales sean justificadas, proporcionales y no arbitrarias. Esto no significa renunciar a la soberanía nacional, sino ejercerla de manera inteligente y estratégica, utilizando instrumentos jurídicos modernos en lugar de prohibiciones rígidas e ineficaces.

5.3 EQUILIBRIO ESTRATÉGICO

La regulación constitucional sobre las zonas de frontera en el Perú debe orientarse hacia la construcción de un equilibrio estratégico que

permite armonizar la defensa de la soberanía nacional con la promoción del desarrollo económico sostenible. Este equilibrio constituye un desafío jurídico y político de gran relevancia, pues implica superar la lógica de oposición entre seguridad nacional y apertura económica, para transitar hacia un modelo integrado que responda a las complejidades del siglo XXI.

a) Integrar seguridad nacional con desarrollo económico sostenible

La seguridad nacional y el desarrollo económico no deben concebirse como objetivos contradictorios, sino como dimensiones complementarias de una misma estrategia constitucional. Una política fronteriza efectiva requiere tanto del resguardo del territorio frente a amenazas externas e internas como de la generación de condiciones para la prosperidad y la cohesión social en dichas zonas. La seguridad moderna se fundamenta en la presencia efectiva del Estado, la estabilidad económica, el respeto a los derechos fundamentales y la capacidad institucional de respuesta. En este sentido, la defensa territorial

no puede reducirse a la exclusión jurídica de extranjeros, sino que debe articularse con políticas activas de inversión, infraestructura y cooperación.

El equilibrio estratégico requiere un diseño constitucional y normativo flexible, que permita al Estado aplicar controles diferenciados y mecanismos de supervisión adecuados según el tipo de inversión y su impacto real en la seguridad. Esto incluye la creación de marcos legales específicos para proyectos de desarrollo fronterizo con participación extranjera bajo condiciones estrictas: evaluación previa, transparencia, beneficios locales e intervención de organismos especializados. De esta forma, la Constitución dejaría de ser una barrera formal para convertirse en un instrumento que oriente y viabilice un desarrollo controlado y seguro.

Además, el desarrollo económico sostenible en zonas de frontera fortalece la seguridad nacional al generar comunidades empoderadas y economías locales fuertes, que reducen la vulnerabilidad frente a actividades ilícitas y control territorial de actores no estatales. La ausencia de oportunidades económicas ha sido históricamente uno de los factores que más ha favorecido el avance del crimen organizado en regiones periféricas. Por ello, promover el desarrollo es también una política de defensa nacional.

b) Mantener la soberanía sin frenar el progreso fronterizo

Mantener la soberanía nacional no significa cerrarse al mundo ni adoptar medidas restrictivas anacrónicas. Por el contrario, un Estado soberano es aquel que tiene la capacidad efectiva de decidir, controlar y orientar las actividades dentro de su territorio, incluso aquellas que involucran actores extranjeros. La soberanía moderna no se mide únicamente por la propiedad formal de la tierra, sino por la capacidad de regulación, supervisión y conducción estratégica de los procesos económicos y sociales.

En este contexto, la presencia de capital extranjero en zonas fronterizas no debe entenderse necesariamente como una amenaza, sino como una oportunidad que, bien regulada, puede potenciar el desarrollo local y fortalecer la posición del Estado. La clave radica en establecer mecanismos de control constitucionalmente legítimos, institucionalmente sólidos y operativamente eficaces. Esto implica, por ejemplo, autorizar inversiones estratégicas con participación extranjera solo cuando existan salvaguardas claras sobre seguridad, transferencia tecnológica, generación de empleo local y protección ambiental.

Por lo tanto, las constituciones modernas deben evitar tanto el “estatismo cerrado” como la “apertura incontrolada”, buscando un punto medio que garantice el interés nacional sin obstaculizar el progreso. El Perú, en este sentido, puede avanzar hacia una soberanía

inteligente, que no se limite a prohibir, sino que dirija y condicione estratégicamente las inversiones para convertir las zonas de frontera en espacios de desarrollo y no de marginación.

Este enfoque de equilibrio estratégico requiere también fortalecer la cooperación internacional fronteriza, particularmente en el marco de la Comunidad Andina y otros espacios regionales. La gestión compartida de recursos, la integración de infraestructura y la vigilancia conjunta pueden mejorar tanto la seguridad como el desarrollo económico, sin que ello implique renunciar a la soberanía. Por el contrario, la cooperación bien diseñada amplía la capacidad del Estado para defender sus intereses en un contexto global interdependiente.

6. CONCLUSIONES:

1. La protección de la seguridad nacional y el desarrollo económico fronterizo no son objetivos excluyentes, sino complementarios. La experiencia comparada y el análisis constitucional demuestran que es posible mantener una defensa territorial efectiva sin sacrificar las oportunidades de desarrollo sostenible. Se debe abandonar el modelo prohibitivo rígido, que asocia la presencia extranjera con amenaza, y sustituirlo por un enfoque de regulación inteligente que combine control estatal efectivo, supervisión técnica especializada y políticas públicas de desarrollo local. De esta manera, la seguridad nacional se fortalece no solo mediante restricciones jurídicas, sino también a través de la generación de estabilidad económica y social en las zonas fronterizas.
2. La regulación constitucional peruana sobre propiedad extranjera en zonas de frontera responde a un paradigma histórico. La actual formulación del artículo 71 de la Constitución mantiene

una lógica defensiva del siglo XIX, centrada en la exclusión formal, que resulta ineficaz frente a los desafíos geopolíticos contemporáneos como el crimen organizado transnacional, el contrabando, la trata de personas y la presencia de actores ilegales. Esta rigidez normativa ha generado una brecha significativa entre la norma constitucional y la realidad socioeconómica, impidiendo que el Estado pueda aprovechar oportunidades estratégicas de inversión bajo control, al tiempo que no logra neutralizar las verdaderas amenazas a la soberanía.

3. Es necesaria una reinterpretación constitucional evolutiva y una eventual reforma parcial para adecuar la regulación a las condiciones del siglo XXI. La reinterpretación evolutiva permitiría aplicar criterios de proporcionalidad y razonabilidad para admitir inversiones extranjeras bajo condiciones estrictas, mientras que una reforma parcial del artículo 71 abriría un marco jurídico más flexible y funcional. Este nuevo diseño normativo debe inspirarse en experiencias comparadas y en los estándares internacionales de derechos humanos y desarrollo sostenible, manteniendo el núcleo de protección territorial, pero modernizando los instrumentos de gestión estatal de la frontera.
4. El equilibrio estratégico entre soberanía y desarrollo requiere fortalecer la institucionalidad fronteriza y articular políticas integrales. No basta con reformar la Constitución; es indispensable contar con instituciones técnicas sólidas que evalúen, autoricen y supervisen inversiones en zonas de frontera, así como políticas públicas que promuevan infraestructura, integración regional, participación comunitaria y cooperación internacional. Solo así se puede garantizar que la presencia extranjera contribuya al interés nacional y no lo comprometa.

5. La revisión del enfoque constitucional sobre zonas de frontera es una condición indispensable para un Estado soberano, moderno y competitivo. Reinterpretar o reformar la regulación constitucional no significa debilitar la soberanía, sino ejercerla con inteligencia, adaptándola a los retos geopolíticos y económicos actuales. Un marco constitucional flexible, acompañado de políticas de control y desarrollo adecuadas, permitirá convertir las zonas fronterizas en espacios de integración económica y seguridad compartida, en lugar de mantenerlas como áreas marginadas y vulnerables.

7. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Astudillo Arancibia, X. (2025). *El candado peruano a la inversión chilena en la frontera de Tacna*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/aqui-arica/2025/07/22/el-candado-peruano-a-la-inversion-chilena-en-la-frontera-de-tacna/>
- Avendaño Valdez, J. (2005) Comentario al artículo 71. En *La Constitución comentada* (Tomo I, pp. 921–923). Gaceta Jurídica.
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2019). *Las fronteras de América Latina pueden impulsar la productividad regional*. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/las-fronteras-de-america-latina-pueden-impulsar-la-productividad-regional/>
- Candela Sánchez, C. L. (2011). El derecho de propiedad de los extranjeros en zona de frontera: Breves reflexiones a partir del análisis de una sentencia del tribunal constitucional peruano. *Ars Boni et Aequi*, 7(1), 245-256. <https://arsboni.ubo.cl/index.php/arsboni/article/view/134/117>

Chanamé Orbe, R. (2015) *La Constitución Comentada*. Vol. 1. Ediciones Legales E.I.R.L.

Manrique Solar, E. (2019). Seguridad y Defensa nacional. *Pensamiento Conjunto*. (Año 7, Número 1). p.p. 43-50. <https://pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/download/44/43/180>

Muñoz, W. y Soto, J. J. (2020). Antropología e Historia Cultural de las fronteras en América Latina: Las zonas de contacto como laboratorios epistemológicos. *Primer Congreso Catalá de Antropología*.

<https://coca.antropologia.cat/simposi/antropologia-e-historia-cultural-de-las-fronteras-en-america-latina-las-zonas-de-contacto-como-laboratorios-epistemologicos/>

Rubio Correa, M. (1999) *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo III. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tribunal Constitucional del Perú. (2011). *Sentencia Exp. N.º 03167-2010- PA/TC, 18 de marzo de 2011*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03167-2010-AA.html>

Villagra, M. E. (2024). Seguridad Nacional y Construcción del Estado- Nación: El Rol del Centro de Altos Estudios Nacionales en la Historia Contemporánea del Perú. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 5(3), 81-119. <https://www.recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/183/213>

Recibido: 1/10/2025

Aceptado: 30/10/2025