

PAZ Y SEGURIDAD

EL NORTE GRANDE DE CHILE COMO *HUB* DE INTEGRACIÓN

Cristián Fuentes
Noviembre, 2024



El Norte grande posee características para convertirse en un *hub* de interrelaciones entre países, y concretar una experiencia de integración articulando las corrientes comerciales de la costa atlántica que se proyectan al Asia Pacífico.



Ninguna iniciativa es viable si los Estados siguen contemplando fronteras y límites como sinónimos. La zonalidad fronteriza permite contactos entre poblaciones, intereses comunes y procesos acumulativos capaces de construir identidades propias.



Solo los gobiernos subnacionales pueden recoger integralmente la especificidad de intereses, demandas y potencialidades locales, por lo que los Estados deben alentar la descentralización.

PAZ Y SEGURIDAD

EL NORTE GRANDE DE CHILE COMO *HUB* DE INTEGRACIÓN

Cristián Fuentes
Noviembre, 2024

En cooperación con



Índice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER LAS FRONTERAS	6
3.	LA PERSPECTIVA INTEGRACIONISTA	9
4.	¿QUÉ ES UN <i>HUB</i>?	10
5.	LAS POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES DEL NORTE GRANDE	11
6.	CONCLUSIONES	13
	REFERENCIAS	14

1.

INTRODUCCIÓN

Chile tiene tres vecinos y una historia compleja. La guerra del Pacífico con Perú y Bolivia terminó con la anexión de un importante territorio y la incorporación de la riqueza del salitre a la economía nacional. Con Argentina, en tanto, la delimitación de nuestra extensa frontera, la tercera más larga del mundo después de Estados Unidos-Canadá y la Federación de Rusia-Kazajistán, se ha realizado mediante un proceso secular de negociación en el que han prevalecido los métodos pacíficos de solución de controversias. Este proceso culminó con 7.801 kilómetros de frontera total, incluido el mar de Drake, configurando una agenda histórica (temas de límites jurídica o políticamente pendientes) y una agenda de desarrollo (asuntos referidos a la cooperación y a la integración).

Cambiar la lógica sin desconocer lo pendiente sería el objetivo si se pretende conseguir beneficios concretos para las poblaciones de aquella zona. Aunque para el Estado chileno los conceptos de límite y frontera se confunden, con las consiguientes implicancias para las relaciones vecinales, que se materializan en una práctica de política exterior basada en el cuidado irrestricto del cumplimiento de los hitos geográficos binacionales, pero que se comporta de manera tímida y formalista cuando se trata de empoderar a las comunidades locales para que puedan controlar fenómenos que cruzan áreas contiguas y corrientes transnacionales. De ello resulta necesario tomar la iniciativa, ya sea para solucionar problemas o para dinamizar las relaciones, lo cual no resulta fácil para un país satisfecho con su situación actual y que, por ende, actúa como defensor de un *statu quo* que (aparentemente) le favorece.

La solución de la mayoría de los diferendos existentes, el fortalecimiento de los lazos comerciales y el avance de las comunicaciones hacen posible profundizar la integración vecinal, para lo cual es necesario que el Estado separe ambas nociones y entienda sus fronteras de un modo más amplio y dinámico.

Por nuestra parte, afirmamos la posibilidad de construir en el Norte grande de Chile un hub territorial de interconexión transfronteriza, es decir, un centro de tecnología, comercio y comunicaciones como una base factible de convertirse en un proyecto de integración. Esta propuesta requiere fortalecer las condiciones para hacerla viable, explorar las alternativas disponibles para la participación de los gobier-

nos nacionales, entes subnacionales y la sociedad civil, dispuestos en un entramado orientado hacia la integración mediante un esfuerzo por aglutinar las experiencias fronterizas y transfronterizas existentes, ampliar la visión sobre el desarrollo desde el ámbito central al territorial, y transformar progresivamente los actuales Comités de Integración y Frontera y el esquema de gobiernos subnacionales llamado ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) en macrorregiones.

Las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta conforman un área útil para construir un proyecto de las características mencionadas, pues poseen una extensa costa en el océano Pacífico y dos triples fronteras: una andina, con Perú y Bolivia, y otra circumpuneña,¹ con Bolivia y Argentina (González, 2009). Aquí se conforman condiciones propicias para construir una buena oferta en infraestructura de interconexión: carreteras, líneas férreas y puertos. Sin embargo, falta implementar un proyecto de integración concreto, con instituciones que asuman la necesidad de entender la dimensión fronteriza como motor y palanca del desarrollo, descentralizar el poder en toda su complejidad, lo que involucra niveles y realidades diferentes que se complementan en un diseño estratégico común que aliente el ejercicio de la agencia estatal y la convergencia de instrumentos, así como la reivindicación de la planificación política democrática, y concebir la integración como parte de un proyecto de desarrollo transnacional que potencie mutuamente a los distintos intereses involucrados. Esta es una forma más flexible y variada de entender la integración, llevando adelante los vínculos con nuestros vecinos y paravecinos² (Brasil y Paraguay), en el marco de una diplomacia multinivel, a partir de propuestas concretas aplicadas en el territorio.

Para cumplir con estos fines nos sirve aplicar el pensamiento complejo de Edgard Morin (López, 1998), ya que para superar la conflictividad de las relaciones sería necesario

- 1 Se refiere a la puna de Atacama, territorio que originalmente pertenecía a Bolivia y que después de la guerra del Pacífico se repartió entre Chile, Bolivia y Argentina (oeste de la provincia de Jujuy, sudoeste del departamento de Potosí y centro-este de la región de Antofagasta).
- 2 Las relaciones paravecinales son aquellas que tienen lugar entre países separados o intermedios por un actor estatal diferente (Acevedo et al., 2012, p. 157).

reemplazar la lógica de la exclusión por la de la inclusión, en el marco de la complejidad resultante al agregar otro nivel de realidad constituida por la vecindad con Argentina y la *paravecindad* con Paraguay y Brasil, resolviendo litigios entre posiciones excluyentes mediante la intervención de un sujeto o plataforma mediadora, quien traslada la pugna a un plano en el que es posible lograr un acuerdo que contempla la coexistencia de varias posiciones.

Esta trasposición facilita reemplazar el juego de suma cero, imperante en los vínculos con Bolivia y Perú, donde lo que pierde una de las partes la gana la otra, por un juego de suma variable, en que las dos partes ganan, transformando la competencia en colaboración. De este modo resulta viable sustituir una suerte de geopolítica poco inteligente, en la que predominan las percepciones de amenazas y la desconfianza histórica, y no una “visión de seguridad cooperativa”,³ donde desaparezcan progresivamente las contradicciones entre países aledaños y puedan ser articulados los variados intereses y voluntades en disputa, en el contexto de una oferta atractiva de infraestructura y servicios en la costa del Pacífico que posibilite interrelaciones más eficientes con las economías del Asia.

Finalmente, la integración complementa las capacidades de los Estados para cumplir con sus fines, viabilizando un sistema de cooperación con cierta autonomía descentralizada que potencia las realidades locales para producir beneficios tangibles para todos los actores involucrados en el proceso, a diversos ritmos y en distintas superficies coordinadas.

3 La seguridad cooperativa se entiende como los acuerdos entre países vecinos destinados a crear un acercamiento común a los temas de seguridad y a contribuir a la construcción de la confianza mutua entre ellos (Serbin, 2018).

2.

UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER LAS FRONTERAS

En América Latina acostumbramos a hablar mucho de integración, sin que se registren avances concretos que comprueben la factibilidad necesaria para convertirse en realidad. ¿Cómo se puede pasar de las palabras a los hechos? Pareciera que lo más probable es ligarlo a proyectos específicos de desarrollo, acordes con perspectivas estratégicas que vayan cimentando tendencias que se traduzcan en beneficios para la población y den origen a instituciones robustas, capaces de superar niveles puramente regionales y locales.

Para hacer esto posible es necesario distinguir los conceptos de límite y frontera, puesto que responden a criterios, historia y agendas diversas, y a menudo se confunden y usan como sinónimos exactos. Entendemos un límite internacional como una línea imaginaria, convencional y arbitraria, establecida por un tratado, que separa dos o más Estados contiguos (Oliveros, 2002a), y que sirve para establecer el territorio en donde cada Estado ejerce su soberanía. Frontera, en cambio, es una zona sociológica, cultural y económica esencialmente móvil, donde se producen múltiples interacciones que expresan la interdependencia existente entre sociedades asentadas a un lado y otro de países colindantes (Oliveros, 2002b).

Las nuevas repúblicas formadas luego de la emancipación del Imperio español establecieron el *uti possidetis iuris* como guía para fijar sus límites. Esta expresión proviene del derecho romano y significa “como poseéis de acuerdo al derecho, así poseeréis”, convirtiéndose en una regla de derecho internacional aplicable a la determinación de los límites de los Estados nacidos de un proceso descolonizador, que reconoce y acepta la delimitación existente en la fecha de la independencia (*Diccionario panhispánico del español jurídico*, s. f.).

Sin embargo, la laxitud administrativa colonial dejó una cantidad apreciable de dudas, las que, unidas a intereses nacionales e internacionales, ambiciones geopolíticas, presiones económicas y diferencias culturales pronto se transformaron en conflictos, muchos de ellos armados. Tales diferendos llenaron el transcurso del siglo XIX y parte del XX, que en el caso de Chile desembocaron en la guerra del Pacífico con Perú y Bolivia (1879-1883), y con Argentina se han prolongado hasta el presente mediante un extenso

proceso de demarcación pacífico, no exento de dificultades.

Esta visión anclada en la historia atrapa la atención de los Estados centrales y pospone variables que coinciden más con la naturaleza voluble de las fronteras, plenas de complementariedades significativas que alientan la viabilidad de instaurar espacios de prosperidad común, en un esquema con múltiples actores que transforma la competencia en colaboración.

Las dos triples fronteras que posee el Norte grande de Chile facilitan su conversión en un centro de interconexiones que una las vertientes atlántica y pacífica de Sudamérica, acompasando el flujo de decisiones proveniente del poder central con las orientaciones locales emanadas de macroregiones.⁴

La noción de frontera es apta para constituirse en el sustento territorial de la integración. En efecto, posee un significado social, cultural y económico, con fuerzas organizadas que actúan a un lado y otro del límite, incluyendo la población, vías de comunicación, empresas, industrias, escuelas y hospitales. Todo ello incita al intercambio de personas, bienes y servicios, que con el tiempo van construyendo solidaridades e intereses comunes (Zamora et al., 2007).

En la frontera se desarrolla una comunidad humana interdependiente con sus vecinos de otras jurisdicciones nacionales. Si este espacio cuenta con una base demográfica constituye una frontera activa y a falta de población prevalece la noción lineal y nos encontramos ante una frontera no activa.

Como nos referimos a conceptos complejos, compartidos, heterogéneos y dinámicos, su delimitación sólo puede ser determinada de manera aproximada y transitoria. La diversidad que la caracteriza y sus variables de articulación e integración dentro del propio país y con el país vecino

4 “Macrorregión” es un conjunto de territorios que abarca varias jurisdicciones administrativas de los distintos Estados involucrados, con suficientes asuntos en común para justificar una formulación estratégica única (Xunta de Galicia et al., 2023).

conforma un escenario específico en un momento dado, conocido como “situación de frontera” (Oliveros, 2002a).

Incorporar a las fronteras al esfuerzo de desarrollo nacional es una aspiración que todos los gobiernos centrales anuncian, pese a que sus iniciativas responden a objetivos y políticas generales que toman poco o nada en cuenta las realidades locales. Por eso es tan importante la descentralización para lograr grados de bienestar y un desarrollo fronterizo que permita el despliegue de un proyecto de integración que contemple dicho ámbito, aprovechando en conjunto potencialidades complementarias, recursos y afinidades, costos y beneficios compartidos (Oliveros, 2002b).

La práctica y la teoría indican que el primer paso de la integración fronteriza implica la definición de un régimen fronterizo que desregule los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte y promueva la utilización en común de servicios públicos. Con ello se compensa a las poblaciones fronterizas por su ubicación periférica y se elimina el carácter espontáneo de la relación fronteriza, sentando las bases de una integración formal y orgánica (Oliveros, 2002a). En la experiencia chilena constatamos avances significativos con Argentina y un escenario menos intenso con Perú y Bolivia, en un contexto que no ha presentado mejoras en los últimos años.

Complementariamente, entendemos la cooperación fronteriza como el conjunto de iniciativas que promueven dos países limítrofes en sus territorios contiguos, para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios (Oliveros, 2002b), tanto las referidas a estrategias particulares como a diseños más amplios de integración en los planos bilateral y multilateral.

Es difícil delimitar la frontera pues no depende de la distancia geográfica, sino de la intensidad en la relación cotidiana entre actores sociales y económicos que operan de uno a otro lado del límite. No obstante, podemos identificar escalas territoriales (Oliveros, 2002a), tales como:

- a) **Área de frontera:** una franja de territorio pequeña, asociada al límite, a los pasos fronterizos y a la dimensión local.
- b) **Zona de frontera:** un territorio de mayores proporciones, en donde se realizan acciones de desarrollo entre ciudades con una cierta dotación de infraestructura, presencia organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil.
- c) **Región de frontera o región fronteriza:** ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas, posee vínculos entre sus habitantes, identidad y solidaridad regional y otros elementos de cohesión. La región de frontera o región fronteriza sería la estructura espacial más grande de articulación de las estrategias de desarrollo fronterizo con las respectivas estrategias de desarrollo nacional.

La percepción del escenario fronterizo por parte de los Estados está fuertemente impregnada aún de la noción de soberanía territorial, exclusiva y excluyente. Debido a ello, las definiciones sobre límite y frontera constituyen una parte importante de nuestra identidad nacional. Además, para el Estado moderno ha sido fundamental establecer con exactitud el territorio donde ejerce su soberanía, por lo que predomina una idea de linealidad que define los contornos de su jurisdicción.

Por su parte, frontera implica una zonalidad no jurídica que contiene actores a un lado y otro, ya sea de manera activa o no activa, cuando predomina el vacío. Las fronteras de un país constituyen una vasta gama de contextos, con distintos grados de articulación e integración, los cuales componen una determinada situación. Cuando existe un desarrollo adecuado, estas franjas se incorporan a la actividad de cada país, más aún cuando concurren reglas, planes y proyectos a partir de políticas nacionales que estimulan los acuerdos de integración, mediante la facilitación del tránsito de personas y bienes, la utilización compartida de servicios y la cooperación transfronteriza, permitiendo la superación de las desventajas que sufren las poblaciones que residen en estos lugares, debido a su ubicación periférica.

El borde fronterizo con que contamos conforma un escenario potencialmente disponible para vigorizar el desarrollo de extensos espacios binacionales y trinacionales. Con el fin de lograrlo, se requiere reemplazar los criterios caracterizados por la desconfianza, las amenazas y los litigios (agenda histórica), por una visión de seguridad cooperativa capaz de articular proyectos de beneficio común que avancen hacia una integración práctica en la que se vean reflejadas las aspiraciones de las comunidades involucradas (agenda de desarrollo).

Un adelanto importante en este sentido lo constituye el funcionamiento de los Comités de Integración y Frontera con nuestros vecinos, instancias que reúnen periódicamente a los gobiernos centrales y locales junto a la sociedad civil. Sin embargo, todavía dependen de los pasos fronterizos, cuando debieran convertirse en macrorregiones que deberían funcionar como una sola unidad en todo aquello que definan como conveniente y sea permitido por los marcos legales de sus respectivos Estados, sobre todo en el caso chileno-argentino.

En la misma perspectiva, nos encontramos con la ZICOSUR, que aglutina a entes subnacionales de Chile, Bolivia, Argentina, Brasil y Paraguay, congregando dinámicas vecinales y paravecinales.

La presencia de estos esquemas requiere reformar y modernizar las estructuras administrativas, dotándolas de una mentalidad acorde con los cambios y de instrumentos eficaces para llevar a la práctica los objetivos propuestos.

El desafío consiste en definir como tarea nacional la construcción de un diseño compartido de progreso, sin que la

reciprocidad sea un requisito imprescindible para comenzar, sino una meta que se logre con el tiempo, hasta que surjan de la oferta intereses comunes que aprovechen ventajas comparativas y competitivas. Por ejemplo, se puede perfeccionar la infraestructura de conexión transfronteriza sin que nuestros vecinos hagan automáticamente lo mismo, si dichas iniciativas forman parte de una estrategia de desarrollo que fortalezca una suerte de territorialidad con perspectiva internacional a través de éxitos progresivos.

Un mundo en continuo cambio en el cual fenómenos globales como la migración y la crisis climática demuestran la necesidad de colaborar, demandan nuevos tratados sobre desarrollo fronterizo, tal como hicieron Perú y Ecuador para superar el conflicto por el río Cenepa. El objetivo sería generar esquemas apropiados para crear zonas de paz y prosperidad que reemplacen discursos utópicos por voluntad política traducida en acciones de integración concretas.

3.

LA PERSPECTIVA INTEGRACIONISTA

La competencia y la exclusión se pueden superar en un marco que contenga tramas situacionales caracterizadas por el enfrentamiento, incluyendo estratos distintos de vinculación capaces de acercar posiciones aparentemente irreconciliables mediante la mediación de un tercero (en este caso, Argentina, Brasil y Paraguay), que traslada la pugna a un plano en que sea posible alcanzar un acuerdo respetando la diversidad.

La teoría de la integración nos recuerda que los Estados no pueden garantizar por sí mismos el cumplimiento de sus objetivos y la defensa de sus intereses, por lo que recurren a la cooperación con otros (Malamud, 2011, p. 219). Por ello, nos referimos a integración cuando Estados de una misma región o continente se congregan voluntariamente, con el fin de crear una nueva estructura institucional que reúna lo mejor de cada uno y permita cumplir con los objetivos propuestos (Duarte Vargas, 2011). Este proceso es multidimensional puesto que incluye iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y su alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, 2014, p. 7). Tales esfuerzos pueden concretarse en regionalismos supranacionales y subnacionales, es decir, entre gobiernos subestatales a cuyas relaciones se denomina paradiplomacia.

Dos enfoques teóricos se destacan por haber aportado significativamente al estudio de la integración. En primer lugar, el funcionalismo aspira a la formación de una red compleja de organizaciones entrelazadas a través de la cual las naciones ejecutan funciones de bienestar, separándolas de la soberanía estatal. Y, en segundo lugar, el *neofuncionalismo*, que rechaza la distinción entre alta y baja política, la confianza en el talento creativo de las élites, un cierto automatismo del proceso y la visualización de un resultado final. En este sentido, la integración política es impulsada por la lógica del *spill-over* (derrame o desborde), que va agregando sectores al proceso integracionista en la medida en que sea necesario y los resultados sean exitosos (Closa, 1994, pp. 340-1).

Dentro de la corriente denominada *transaccionalismo* o *interaccionismo comunicativo*, Karl Deutsch asevera que la formación de comunidades políticas depende del flujo de comunicaciones e interacciones dentro de la unidad y con el mundo exterior (como se citó en Curvale y Cabrol, 2021, p. 24). En el caso en estudio, podemos constatar movimientos cotidianos de diversa índole en la frontera, pero ausencia de instituciones y una facilitación todavía débil de los intercambios.

Otras posiciones como el *intergubernamentalismo* liberal consideran erróneo el *spill-over* gradual neofuncionalista, que transita desde la cooperación económica a la unión política. La cooperación económica y técnica entre gobiernos no significa que estos estén dispuestos a delegar el control de áreas altamente sensibles a una entidad supranacional ya que el Estado nación es siempre el actor predominante (Álvarez y Ramos, 2018-2019, p. 108). Por su parte, la *gobernancia supranacional* entiende que la integración genera una dinámica propia y actores supranacionales que son creados por la correspondiente asociación regional y se convierten en sus impulsores al fomentar mecanismos latentes de retroalimentación (Malamud, 2011, p. 224).

Las actuales perspectivas teóricas sobre la integración contemplan a la sociedad como punto de partida, tomando en cuenta que el incremento de las transacciones transfronterizas produce un aumento de la interdependencia y, con ello, la demanda a las autoridades para que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso.

La propuesta de proyectos e instituciones ha sido pródiga en América Latina, aunque sin un éxito prolongado en su ejecución, agregando con desigual suerte la planificación, que recoge la mixtura de hechos y aspiraciones (tratados de integración fronteriza, como el de Perú y Ecuador y, en menor medida, el de Maipú entre Chile y Argentina), instrumentos que pretenden ordenar lo existente y proyectarlo a futuro.

4.

¿QUÉ ES UN HUB?

Chile posee cinco fronteras, si sumamos proyecciones tanto tradicionales como aquellas formadas por extensión. A las tres habituales (Argentina, Bolivia y Perú), podemos agregar el Asia Pacífico y el Atlántico Sur a través de las conexiones que atraviesan el centro de América del Sur, condición que obliga a contar con una política exterior de geometría variable que incluya un sistema o hub de corredores bioceánicos y sus correspondientes instrumentos e instituciones.

Hub es una palabra inglesa que significa “centro” (*Cambridge Dictionary*, s. f.), y que se ha incorporado a nuestro idioma a través de la tecnología, el comercio y las comunicaciones. En nuestro caso, nos referimos a un *hub* territorial de interconexión como una base factible de convertirse en un proyecto de integración, capaz de superar las contradicciones entre países aledaños, articulando intereses nacionales, regionales y locales.

La globalización ha provocado que la solución de problemas cada vez más complejos dependa de la cooperación internacional, ya que son fenómenos de carácter transnacional que cruzan cotidianamente las fronteras. Tales consideraciones derivan en una forma de entender las fronteras como palancas y motores del desarrollo, guiadas por la cooperación, la asociación y el intercambio formando parte de ecosistemas de redes, interdependencia y movilidad (Werner, 2018).

La lógica a utilizar es la de la diversificación de intereses a partir de la globalización, la internacionalización y la integración, al servicio del posicionamiento estratégico del país, región o área que los promueve, con el objeto de presentar soluciones a temáticas de interés supranacional. El producto de este *hub* entraña beneficios multidimensionales para los actores involucrados, innovación y fortalecimiento de las economías nacionales y regionales, fomento del conocimiento, mayor productividad y cohesión social, y una diplomacia moderna que tome en cuenta la diversidad para promover los intereses de las sociedades que representan los Estados comprometidos con estos proyectos.

5.

LAS POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES DEL NORTE GRANDE

El Norte grande chileno puede convertirse en un núcleo de interconexión entre áreas aledañas a los dos océanos, construyendo infraestructura para atender los requerimientos de vecinos y paravecinos, orientados hacia y desde las economías del entorno y del Asia, junto a mecanismos institucionales que faciliten la interdependencia, en el marco de acuerdos políticos que conciban la dimensión fronteriza como motor y palanca del desarrollo, descentralicen el poder y articulen los niveles nacionales y subnacionales, con múltiples actores públicos y privados, en un diseño estratégico que mezcle de manera coherente el ejercicio de la agencia estatal y la convergencia de instrumentos, potenciando los distintos intereses involucrados en una perspectiva que transforme la competencia en colaboración.

Hasta ahora el crecimiento del norte chileno ha redundado en perjuicio del sur peruano y viceversa, ya que nuestro vecino funciona con la misma lógica, o la fortaleza de Iquique se basa en pérdidas para Arica, sin tomar en cuenta la naturaleza complementaria de Antofagasta, que aparece para estos efectos fuera de consideración. Alrededor de todo esto gira Bolivia, presente en abundancia en los medios de comunicación cuando se trata de diferendos y casi ausente si el tema involucra la potente interrelación que se produce de manera cotidiana en la frontera.

El crecimiento del puerto de Ilo es uno de los ejes en que se basa el progreso del sur peruano y se asienta en el comercio con Brasil, Bolivia, Paraguay y el Asia, alimentado por la carretera que ya lo conecta al estado brasileño de Rondonia, en el futuro tren bioceánico que llegará hasta el puerto de Santos y en el gran Puerto de Chancay, que construyen empresas chinas al norte de Lima. Junto a la pujante ciudad de Tacna, la conectividad con sus vecinos representa los pilares en que se afirma la prosperidad del sur peruano, zona cuyos rivales objetivos son nuestras regiones limítrofes.

Cuando la dictadura militar cambió la orientación de las políticas activas que favorecían a Arica con el puerto libre, trasladándolas a Iquique con la zona franca, condenó a la primera al abandono y favoreció a la segunda con las corrientes de comercio e inversión que se liberaban al eliminar los aranceles de importación. La planificación estratégica castrense consignó a Arica como un lugar de retirada ante

una posible invasión, alternativa viable en la coyuntura 1974-1975, la cual sería detenida en la quebrada de Camarones, hito que debía ser apoyado por una zona de fuerte desarrollo, según la noción de "fronteras vivas" presente en el ideario geopolítico del régimen pinochetista. Como lo menciona Dilla, una encuesta aplicada a medio centenar de líderes locales por la Universidad de Tarapacá consigna la opinión de que el general Augusto Pinochet decidió potenciar Iquique como zona de defensa y sacrificar a Arica por su fragilidad geopolítica (2018, p. 233), frente a un escenario de conflicto potencial con Perú.

Por su parte, el paso Jama no sólo conecta a Antofagasta e Iquique con las provincias argentinas de Jujuy y Salta, sino también con Paraguay y Bolivia, conformando una plataforma de conexión en otra triple frontera que Chile no trata como tal. La visión utilizada corrientemente por nuestro país es por excelencia bilateral, salvo en términos militares donde las hipótesis de guerra abarcan uno, dos o tres enemigos al mismo tiempo. ¿Por qué la guerra y no la cooperación toma en cuenta a todos los vecinos? La respuesta indica el camino a transitar en los próximos años.

Dentro de los esfuerzos por entender las dinámicas transfronterizas, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas realizó un estudio (2003), donde demuestra que existirían las condiciones necesarias para establecer una macrorregión llamada "altiplano marítimo", que involucraría a La Paz y Oruro, al sur del Perú, y al norte de Chile.

Es necesario destacar que el comercio exterior boliviano se canaliza en parte importante por puertos chilenos, aprovechando las facilidades que establece el tratado de 1904, concentrando el 67% de un total de 6.5 millones de toneladas (Instituto Boliviano de Comercio Exterior, 2024). Además, las importaciones desde Chile alcanzaron un monto de 1.421 millones de dólares (FOB), mientras que las exportaciones llegaron a los 191 millones de dólares (FOB) (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, SUBREI, 2024).

Este ejercicio cobra mayor sentido si se incorpora al Asia como factor, puesto que las escalas varían significativamente con las dimensiones de los mercados de oriente, au-

mentando exponencialmente las potencialidades de estos territorios. Pero, para hacer realidad estas proyecciones, se necesita infraestructura y recursos que logren convertir en realidad corredores de servicios que impulsen la formación de cadenas de valor asociadas a las economías más dinámicas del planeta.

Tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre el límite marítimo con Perú y el rechazo de la supuesta obligación de Chile de negociar una salida soberana al mar para Bolivia, nos encontramos ante una ventana de oportunidad que puede facilitar la transformación de la impronta tradicional de relaciones que hemos sostenido en nuestra frontera norte, partiendo de la base que se trata de una geometría variable pues involucra a los tres vecinos y a tres regiones del país, las cuales obedecen todavía a un criterio centralizado guiado por la agenda histórica, instalando una competencia local que limita las posibilidades disponibles para el desarrollo.

6.

CONCLUSIONES

Integración, frontera y desarrollo son términos que se entrelazan para hacer viables proyectos que pretendan legitimarse mediante la generación de beneficios compartidos para las poblaciones comprometidas en el proceso. El Norte grande de Chile posee las características suficientes para convertirse en un centro o *hub* de interrelaciones, factible de concretar una experiencia parcial de integración con Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay y Brasil, articulando las corrientes comerciales que provienen de la costa atlántica y que se proyectan al Asia Pacífico. Esta zona posee una larga costa, con puertos de diverso tamaño en funcionamiento y la posibilidad de ampliarlos, construir otros y aprovechar algunos como Tocopilla y Mejillones, cuyas características batimétricas (tales como su profundidad), permiten operar con barcos de gran calado. Además, los contactos tradicionales entre comunidades transfronterizas comprenden volúmenes importantes y la infraestructura de transporte existente ofrece una base para iniciar faenas que progresivamente irían respondiendo a las demandas de un intercambio cada vez mayor.

Sin embargo, ninguna iniciativa es viable si los Estados nacionales siguen contemplando fronteras y límites como sinónimos estrictos, pues aquello demuestra que prevalecen los asuntos históricos relativos a la demarcación de sus territorios, por ende, el conflicto y la competencia. Los límites son fijos y responden a la extensión de la soberanía nacional, la que por su propia naturaleza es difícil de cambiar.

La zonalidad fronteriza, por el contrario, permite concebir contactos entre poblaciones aledañas, intereses comunes y procesos acumulativos capaces de construir identidades propias. De todas maneras, se requiere acuerdos políticos que otorguen sustento a estos propósitos como, por ejemplo, la superación de la agenda histórica originada en la guerra del Pacífico y su reemplazo por una agenda de desarrollo que transforme una geopolítica marcada por el conflicto a la que llamamos "boba" por desaprovechar las oportunidades disponibles para beneficio de todos los involucrados. Esto sólo es factible si se prioriza un esquema de desarrollo integrado.

El predominio de las percepciones de amenazas y la desconfianza puede ser sustituido por una visión de seguridad cooperativa que supere el juego de suma cero que quita a

un actor lo que le entrega al otro, suplantándolo por un juego de suma variable, donde ganan todos. Ello se torna viable si tomamos en cuenta que el territorio mencionado posee frontera también con Argentina y una vinculación en marcha con Brasil y Paraguay, convertidos en un tercer actor que, al no poseer una trayectoria conflictiva, aumenta positivamente la complejidad y modifica los vínculos contradictorios entre Chile, Perú y Bolivia.

Los gobiernos subnacionales son los únicos que pueden recoger de manera integral la especificidad de intereses, demandas y potencialidades locales, por lo que los Estados a los cuales pertenecen deben alentar el ejercicio descentralizado del poder, en un esfuerzo de planificación multinivel que pueda crear un *hub* de interconexión que haga funcionar en forma coherente instituciones, servicios y redes integradas.

Este sitio sería un eje de conexiones al que acuden gobiernos centrales, en coordinación con las políticas específicas de los gobiernos subnacionales, que se apoyarían en macroregiones que desplegarían sus respectivas estrategias de desarrollo local. Todo ello se produciría en un marco de integración capaz de dar cohesión a distintas iniciativas con efecto acumulativo, en la perspectiva de asegurar la paz y potenciar el bienestar.

REFERENCIAS

- Acevedo, I., Quezada, A. y Riquelme, J.** (2013, enero-junio). Una mirada a las relaciones paravecinales de Chile: los casos de Brasil y Ecuador (1990-2010). *Si Somos Americanos*, 13 (1), 149-170. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482013000100007>
- Álvarez, M. V. y Ramos, H. D.** (2019). Unión Europea y MERCOSUR: enseñanzas para reflexionar teóricamente sobre la integración. *Studia Politicae*, 46, 103-135. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/706>
- Cambridge Dictionary** (s. f.). Hub. En *Cambridge Dictionary*, Diccionario Inglés-Español. Recuperado el 25 de septiembre de 2024, de <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/hub>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal** (2014, mayo). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>
- Closa, C.** (1994, julio-septiembre). E pur si muove: Teorías sobre la integración europea. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 85. <http://hdl.handle.net/10261/10455>
- Curvale, P. y Cabrol, C.** (2021). *La cooperación internacional y la fraternidad en el desarrollo teórico de las relaciones internacionales*. Serie Cuadernos de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 1. Edición del Centro de Investigación Interdisciplinaria en Valores, Integración y Desarrollo Social. Pontificia Universidad Católica Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/12840/4/cooperacion-internacional-fraternidad.pdf>
- Diccionario panhispánico del español jurídico** (s. f.). *Uti possidetis iuris*. Recuperado el 25 de septiembre de 2024, de <https://dpej.rae.es/lema/uti-possidetis-iuris>
- Dilla Alfonso, H.** (2018). Arica entre tres fronteras. *Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas*, 57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432018005000301>
- Duarte Vargas, M. G.** (2011, enero-junio). Algunas consideraciones a la teoría de la integración latinoamericana. *Aldea Mundo*, 16 (31), 53-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54328502007>
- González, S.** (2009). El Norte Grande de Chile y sus dos triple-fronteras: andina (Perú, Bolivia y Chile) y circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile). *Cuadernos Interculturales* [Universidad de Playa Ancha, Chile], 7 (13), 27-42. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55212234003.pdf>
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior** (2024, marzo). *Bolivia-Chile: Relación comercial y uso de puertos chilenos*. Boletín electrónico - IBSE cifras. Recuperado el 26 de septiembre de 2024, de <https://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=1210>
- López, O.** (1998). El paradigma de la complejidad en Edgar Morin. *Revista del Departamento de Ciencias*, Universidad Nacional de Colombia: NOOS, 7, 98-114. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/20469>
- Malamud, A.** (2011, julio-diciembre). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6 (2), 219-249. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2011.2.140>
- Oliveros, L. A.** (2002a, febrero). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Comunidad Andina. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA-418017D473E05257BFF0069DFA7/\\$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA-418017D473E05257BFF0069DFA7/$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf)
- . (2002b, 31 de julio). La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la comunidad andina. Comunidad Andina, Secretaría General, documentos informativos, SG/di 439, 3.3.7 <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD** (2003). *El altiplano marítimo y la integración macrorregional*. Informe de desarrollo humano en La Paz y Oruro 2003. https://www.bivica.org/files/desarrollo-humano_la_paz_oruro.pdf
- Serbin, A.** (2018). Evolución de la seguridad cooperativa en América del Sur. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4, (1), 1-18. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.1>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Universidad de Tarapacá; Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe, RedDete-Alc** (2008, noviembre). *Informe final: Representaciones del poder y el desarrollo en las élites regionales. Conflicto y cooperación en la región de Arica y Parinacota*. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/fichas/boli_via.pdf?sfvrsn=9aba8c3e_15
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, SUBREI** (2024). Ficha país: Chile-Bolivia. Recuperado el 26 de septiembre de 2024, de: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/fichas/boli_via.pdf?sfvrsn=9aba8c3e_15
- Werner, P.** (2018, 30 marzo). Hubs de Educación en Chile: un desafío para nuestra internacionalización. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/03/30/hubs-de-educacion-en-chile-un-desafio-para-nuestra-internacionalizacion/>
- Xunta de Galicia; Junta de Castilla y León; Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte** (2023). *Macrorregión RESOE: Regiones del Sudoeste Europeo*. <https://ficheiros-web.xunta.gal/exteriores/accion-externor/macrorreccion-reoe.pdf>
- Zamora, Á., Gernaert, S. y López, O.** (2007, agosto). *Desarrollo local transfronterizo: nuevas perspectivas desde los territorios*. Fundación Nacional para el Desarrollo, Funde. <https://repo.funde.org/15/10/LIBROS-58.pdf>

AUTOR

Cristián Fuentes. Cientista político, ex director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores, profesor de Relaciones Internacionales, director del Programa Internacional del Instituto Igualdad.

FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable
Dr. Cäcilie Schildberg
Representante de FES-Chile

<https://chile.fes.de>
<https://fesminismos.fes.de>

Edición de contenido:
Arlette Gay
Directora de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

EL NORTE GRANDE DE CHILE COMO *HUB* DE INTEGRACIÓN



Integración, frontera y desarrollo son términos que se entrelazan para hacer viables proyectos que pretendan legitimarse mediante la generación de beneficios compartidos para las poblaciones comprometidas en el proceso. El Norte grande de Chile posee las características para convertirse en un *hub* de interrelaciones, factible de concretar una experiencia parcial de integración con Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay y Brasil, articulando las corrientes comerciales que provienen de la costa atlántica y que se proyectan al Asia Pacífico.



Ninguna iniciativa es viable si los Estados nacionales siguen viendo fronteras y límites como sinónimos estrictos, pues aquello demuestra que prevalecen los asuntos históricos relativos a la demarcación de sus territorios y, por ende, el conflicto y la competencia. Los límites son fijos y responden a la extensión de la soberanía nacional, la que por su propia naturaleza es difícil de cambiar. La zonalidad fronteriza, en cambio, permite concebir contactos entre poblaciones aledañas, intereses comunes y procesos acumulativos capaces de construir identidades propias. Se requieren acuerdos políticos que den sustento a ello, como la superación de la agenda histórica originada en la guerra del Pacífico y su reemplazo por una agenda de desarrollo que transforme una geopolítica marcada por el conflicto y priorice un esquema de desarrollo integrado.



Los gobiernos subnacionales son los únicos que pueden recoger de manera integral la especificidad de intereses, demandas y potencialidades locales, por lo que los Estados deben alentar el ejercicio descentralizado del poder, en un esfuerzo de planificación multinivel que pueda crear un *hub* de interconexión que haga funcionar en forma coherente instituciones, servicios y redes integradas. Este sitio sería un eje de conexiones al que acuden gobiernos centrales, en coordinación con las políticas específicas de los gobiernos subnacionales, que se apoyarían en macrorregiones que desplegarían sus respectivas estrategias de desarrollo local. Todo ello, en un marco de integración capaz de dar cohesión a distintas iniciativas con efecto acumulativo, en la perspectiva de asegurar la paz y potenciar el bienestar.