

SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN
Y DESARROLLO REGIONAL



ORIENTACIONES DE POLÍTICA PARA LA GESTIÓN
DESCENTRALIZADA DE TERRITORIOS DE FRONTERA



SUBDERE
Subsecretaría de
Desarrollo Regional
y Administrativo

Gobierno de Chile

SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL
ISBN:

TÍTULO: ORIENTACIONES DE POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE TERRITORIOS DE FRONTERA

AÑO 2017

AUTORIDADES

Ricardo Cifuentes Lillo
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Viviana Betancourt Gallegos
Jefa de División de Políticas y Estudios

COORDINACIÓN

Oswaldo Henríquez Opazo
Jefe Departamento de Políticas y Descentralización

ELABORACIÓN

José María Pérez Medina
Fernando Sánchez-Beato Lacasa
EuroSocial

APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA

Centro de Documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

DISEÑO

Constanza Herrera Celedón

COMPAGINACIÓN

Natalia Eyzaguirre del Real

La serie Documentos de Trabajo, corresponde a monografías realizadas por profesionales tanto de la SUBDERE como de colaboradores externos que promueven la discusión de temas de descentralización y desarrollo regional y que se difunden a objeto de que generen procesos de discusión interna.

INTRODUCCIÓN

El establecimiento y protección de los límites territoriales de los Estados es una cuestión que merece la máxima atención y sensibilidad por parte del poder político, hasta el punto de haber sido la principal causa de las disputas y conflictos armados entre Estados que hemos conocido a lo largo de la historia.

Una vez constituido y consolidado el poder del Estado, su primera preocupación ha sido la de garantizar la efectividad de su autoridad en un espacio geográfico y velar para que otros poderes ajenos no alteren el ejercicio de su poder o pongan en duda sus atribuciones en el interior del espacio geográfico que domina. Por este motivo, la cuestión de los límites territoriales del poder político afecta a la propia esencia del Estado: sus límites territoriales y la forma de relacionarse con otros poderes políticos, que son los Estados vecinos.

Sin embargo, la unánime atención que la cuestión de las fronteras suscita no quiere decir que la problemática de las fronteras sea siempre igual y la misma en todos los Estados. Al contrario, cada frontera tiene una características propias, físicas, culturales, económicas, sociales o políticas. Es más, cada frontera requeriría un estudio específico para poder analizar mejor las circunstancias que se dan en cada espacio físico. En un sentido estricto, no es tanto que cada frontera sea diferente como que incluso cada paso fronterizo es diferente y requiere un estudio propio para poder identificar no ya sólo sus características identificativas, sino también los problemas que se plantean y las posibles soluciones que los Estados han de impulsar para atenderlos.

Las primeras características que identifican las fronteras e influyen en su configuración y problemática son de orden geográfico. Es sabido que los accidentes geográficos son los mejores elementos objetivos que pueden marcar la separación entre dos poderes políticos diferentes. Es decir, entre dos Estados. Así, es frecuente que los límites entre dos Estados sean una cadena montañosa, un río, un lago, un mar, un desierto, un terreno pantanoso, etc; mientras que la delimitación de las fronteras de forma convencional o mediante líneas rectas ha sido históricamente una excepción, aunque usada en la configuración de los Estados africanos en la segunda mitad del siglo XX. Pero el elemento que con más frecuencia identifica una frontera política es sin duda el accidente geográfico.

Y este principio general resulta corroborado cuando se analizan las fronteras chilenas. Chile es un país que en buena medida es el resultado de unas condiciones geográficas: el espacio útil y habitable que queda comprendido entre la cordillera de los Andes y el Océano Pacífico. Los límites de Chile son los propios de una estrecha franja de tierra entre estos dos accidentes, sometida a la presencia y presión de la Cordillera y que, además, se va diluyendo paulatinamente en el sur del país, donde a veces Chile parece un Estado archipelágico y desprovisto de continuidad territorial. Y eso hasta el punto de necesitar en determinados tramos la red viaria argentina para conectar localidades de su territorio por falta de espacio adecuado y útil para desarrollar redes de comunicación terrestres propias.

Estas circunstancias explican el valor y la importancia que las fronteras políticas han tenido en el devenir histórico de Chile, así como la especial atención que el poder político prestó a este tema ya desde los primeros momentos de la República.

Aunque la cuestión de las fronteras merece especial atención por parte de todos los países, en Chile esta cuestión es observada aún con mayor atención y dedicación política. Y esto explica no sólo la lectura política del tema fronterizo, sino en especial la constante implicación de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y Hacienda. Es decir, de los Ministerios que tradicionalmente se vinculan mejor con el ejercicio de la soberanía política de la Nación.

Dicho en otras palabras, los pilares básicos del poder del Estado han atribuido a los límites territoriales y a la protección de las fronteras el mayor de sus esfuerzos y su máxima dedicación.

Pero sobre todo, el ejercicio del poder del Estado requiere disponer de un grupo de pobladores, primero súbditos y luego ciudadanos, que acepten las normas dictadas por el Estado y muestren su disposición a ejercer sus derechos en esa sociedad política. Y por ello no es necesario recordar que tradicionalmente la disponibilidad de población ha sido considerado como uno de los elementos insoslayables para considerar la existencia de un Estado y que así ha sido considerado históricamente en el pasado en muchos países, y también en Chile o Argentina.

En este sentido, el Estado necesita convertir a esos pobladores en ciudadanos y dotarles de los derechos adecuados para asegurar su lealtad y hacer efectivo su poder. De este modo, la repoblación y la atracción de población inmigrante han sido instrumentos de uso constante en la construcción de la Nación chilena.

Sin embargo, y a pesar de este esfuerzo, la realidad chilena actual es la de una población muy desigualmente repartida y excesivamente concentrada en la zona central del país, lo que pone de relieve la elevada excentricidad de las fronteras del país y su lejanía de los centros de poder económico, social y político, quizás con la única excepción de la frontera chileno-argentina que conecta Santiago y Mendoza, o de la que separa Arica y Tacna.

También es cierto que, de manera paradójica, la historia de Chile da cuenta de cómo la cuestión de las fronteras estatales ha despertado el máximo interés político y militar, si bien no se llevó a cabo una política constante de repoblamiento de núcleos poblados cercanos a los límites del país, por lo que en el desarrollo histórico de Chile se evidencia una tendencia al repliegue hacia la zona central del país.

El efecto final de estas características geográficas es que un número importante de comunas chilenas tiene la condición de zona fronteriza, sea total o parcialmente, pero que la población que efectivamente habita en estas comunas y está en contacto con las poblaciones de otros Estados es bastante más reducida.

Así pues, la creación y desarrollo del Estado chileno se ha llevado a cabo y se ha asociado a una expansión a partir del núcleo central, sobre todo a partir de las tres principales ciudades, Santiago, Concepción y Valparaíso, tanto hacia el norte como hacia el sur. Hacia el norte, mediante los conflictos bélicos que culminaron con la guerra del Pacífico y hacia el sur mediante la ocupación efectiva y gradual de un espacio geográfico en el que la colonia no logró imponer el efectivo ejercicio de su autoridad.

Especial mención merecería la historia de los límites territoriales con Bolivia, ya que se trata de una cuestión que históricamente ha despertado la máxima sensibilidad en este país, al ser las fronteras actuales el efecto de una derrota que privó a Bolivia de una parte importante de su territorio y, sobre todo, de una salida al mar. Un proceso que tuvo un efecto traumático en el desarrollo histórico de Bolivia. Por todo ello, se trata de unas circunstancias que sin duda tienen su importancia cuando se aborda en la actualidad la problemática del desarrollo de las zonas fronterizas, máxime cuando esta reivindicación figura en el art. 267 de la Constitución boliviana de 2008.

En la actualidad, los procesos de integración continentales han reducido sensiblemente los problemas derivados de las disputas fronterizas. Hace ya bastantes decenios que no se conocen conflictos bélicos importantes por temas fronterizos, al menos en América Latina. Las fronteras de los Estados parecen estabilizadas y, en líneas generales, no

merecen grandes cuestionamientos. Por lo tanto, el interés por los espacios fronterizos ha dejado de ser político y militar para convertirse en preferentemente económico.

Y también la complejidad de esta visión de las fronteras chilenas ha experimentado importantes cambios recientemente. En el marco actual, con nuevas exigencias y aspiraciones, las fronteras también pueden verse como una oportunidad para el desarrollo, y no tanto como un problema.

Esta visión ha sido avalada por los estudios de la OCDE que aportan datos y criterios que ponen de relieve la importancia de la situación estratégica y de las zonas fronterizas para avanzar en el desarrollo económico.

Desde esta perspectiva, en la actualidad la política de fronteras se inserta en el escenario de la globalización y de la interrelación ente países. Las fronteras siguen marcando los espacios políticos de los Estados, pero las zonas colindantes gradualmente van dejando de ser vistas como especiales, incluso sometidas a regulaciones restrictivas y percibidas con cautela y desconfianza por el poder central. Ahora son consideradas como espacios preferentes de intercambio de productos, servicios e ideas y como una oportunidad para dotar de mayor apertura a sus sociedades, para que se proyecten en el exterior y para que sean más prósperas y estén en mejor disposición de actuar en espacios interestatales.

La hegemonía alcanzada en la actualidad por el liberalismo económico y la economía de mercado tampoco ayudan a mantener el tradicional valor político de las fronteras. Es más, en coherencia con el orden liberal imperante, los ciudadanos, las regiones e incluso los Estados aunque mantienen los parámetros del Estado surgido en el siglo XIX, también buscan situarse en condiciones favorables en un escenario mundial abierto a todo tipo de actores, con sólidas interrelaciones, que busca la mayor productividad para ser más competitivos y en el que la desigualdad puede incrementarse en cualquier momento si el mercado liberal elige y prefiere unas zonas antes que otras.

Es desde esta nueva perspectiva de las fronteras desde la que se deben abordar las líneas de acción políticas y administrativas que requieren los territorios de frontera de Chile.

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
II.	IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS DE FRONTERA.....	8
III.	DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DE LAS ZONAS DE FRONTERA EN CHILE.....	13
IV.	PLANES DE ACTUACIÓN EN TERRITORIOS DE FRONTERA.....	25
V.	SISTEMAS DE GOBERNANZA DE LA POLÍTICA DE FRONTERAS.....	40
VI.	CONCLUSIONES.....	56

I. IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS DE FRONTERA

1. Las condiciones geográficas del país crean una imagen de la frontera como una barrera próxima y cercana. Es más, la casi totalidad de la población y de las comunas del país están relativamente cerca de algún paso fronterizo.

Esta es una característica peculiar de la realidad chilena: las fronteras no son algo alejado del centro del poder y que se relacione excéntricamente con las decisiones políticas del Gobierno. El mapa de Chile impide la existencia de lo que desde una perspectiva geopolítica se ha denominado “profundidad territorial”, sino que es una realidad presente en muchas de las actividades e intereses de la población, y en la percepción colectiva que el país tiene de sí mismo.

2. Esta realidad objetiva tiene su correspondiente reflejo en el marco jurídico-institucional, y así la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) promovió en su momento el Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 1.166, del 20 de julio de 1999, que establece cuales son las comunas chilenas consideradas como zona fronteriza, que son 76: 55 comunas situadas completamente en zona fronteriza y 21 situadas sólo parcialmente en esta zona. Es decir, en total, el 22% de las comunas chilenas.

Por supuesto, todas las regiones chilenas cuentan con comunas limítrofes, lo que refuerza la idea y la presencia de la frontera en la vida pública del país. Es más, las regiones de Arica y Parinacota y Aisén tienen prácticamente todas sus comunas sometidas al régimen jurídico de zona fronteriza.

3. La población de la zona afectada por la condición fronteriza se eleva a 1.730.000 habitantes, según el censo de 2002. En ese momento, representaba el 11% del total de la población chilena. Especialmente, destacan seis comunas, todas ellas con más de 100.000 habitantes: Antofagasta, Arica, Curicó (Maule), Copiapó (Atacama), Los Andes (Valparaíso) y Calama (Antofagasta). Por regiones, destacaba ya el peso de estas comunas en otras seis regiones: Antofagasta (440.000 habitantes), Maule (226.000) Arica y Parinacota (190.000), Atacama (165.000), Magallanes (151.000) y Aisén (90.000). Esta perspectiva general no ha cambiado sustancialmente en el avance de resultados del censo de 2017.
4. Como punto de referencia para la consideración de las fronteras, DIFROL identifica 41 puestos fronterizos: 1 con Perú, 3 con Bolivia y 37 con Argentina, a los que se puede añadir el futuro previsto en Las Leñas (Lib. O'Higgins). Cada puesto fronterizo es un punto de conexión con otro país y tiene diferentes elementos objetivos o condicionantes. A efectos de este análisis consideraremos tres: elementos geográficos, poblacionales e institucionales.

Por todo ello, cada punto o puesto fronterizo es diferente y requiere un análisis propio. No se puede analizar con un mismo método de trabajo, pues cuentan con diferentes realidades, y problemas y necesidades diferentes de actuación. Son los siguientes, ordenados por regiones y agrupados por Comités de Integración y Frontera:

Comité de Integración y Frontera	Región de Chile	Región de Estado vecino	Puesto fronterizo	Comuna de CHILE
CIF Chile-Perú	Arica y Parinacota	Tacna	CONCORDIA (Chacalluta)	Arica (AP)
CIF Chile-Bolivia	Arica y Parinacota	La Paz	VISVIRI	Gral. Lagos (AP)
		Oruro	CHUNGARA	Putre (AP)
		Chuquisaca	COLCHANE	Colchane (Tar)
			OLLAGUE	Ollague (Ant)
CIF NOA-Norte Grande	Tarapacá Antofagasta	Jujuy	SOCOMPA	Antofagasta
		Salta	SAN PEDRO DE ATACAMA	S. Pedro (Ant)
		Tucumán	JAMA	S. Pedro (Ant)
			TOCORPURI	S. Pedro (Ant)
CIF Atacalar	Atacama	Catamarca	PIRCAS NEGRAS	Nantoco (Ata)
		La Rioja	SAN FRANCISCO	Copiapó (Ata)
		S. del Estero		
		Tucumán		
		Córdoba		
CIF Agua Negra	Coquimbo	San Juan	AGUA NEGRA	Varillar (Coq)
CIF Cristo Redentor	Valparaíso	Mendoza	CRISTO REDENTOR (Libertadores)	Los Andes (Val)
CIF Las Leñas	Lib. O'Higgins	Mendoza	LAS LEÑAS	Rancagua (OH)
CIF Pehuenche	Maule	Mendoza	PEHUENCHE	Linares (Mau)
			VERGARA	Curicó (Mau)
CIF Los Lagos	Biobío La Araucanía Los Ríos Los Lagos	Neuquén	PICHACHEN	Antuco (Bío)
		Río Negro	ICALMA	Melipeuco (Ara)
		Chubut	PINO HACHADO - LIUCURA	Lonquimay (Ara)
		C. Bahía Blanca	MAMUIL MALAL	Pucón (Ara)
			HUAHUM	Puerto Fuy (Los Ríos)
			CARIRRIÑE	Liquiñe (Los Ríos)
			CARDENAL SAMORE	Puyehué (Los Lagos)
			PEREZ ROSALES	Peulla (Los Lagos)
	FUTALEUFÚ	Futaleufú (Los Lagos)		
	RIO ENCUENTRO	Palena (Los Lagos)		
	RIO MANSO	Cochamó (Los Lagos)		
CIF Integración Austral	Aisén Gral. Ibáñez Magallanes y Ant.	Chubut	COYHAIQUE ALTO (Paso)	Coyhaique (Ais)
		Santa Cruz	PAMPA ALTA	Bano Nuevo / Coyhaique (Ais)
		Tierra del Fuego	LAGO O'HIGGINS-SAN MARTÍN-TRIANA	Coyhaique (Ais)
			RIO JEINEMENI	Chile Chico (Ais)
			HUEMULES	Balmaceda (Ais)
			ROBALLOS	Cochrane (Ais)

		RIO FRIAS - APPELEG	La Tapera (Ais)
		LAS PAMPAS - LAGO VERDE	Lago Verde (Ais)
		PORTEZUELO IBAÑEZ-PALAVICINI	Puerto Ingeniero Ibáñez (Ais)
		DOROTEA	Puerto Natales (M)
		INTEGRACION AUSTRAL (Monte Aymond)	San Gregorio (M)
		SAN SEBASTIAN	Porvenir / Primavera (M)
		LAURITA - CASAS VIEJAS	Puerto Natales (M)
		RIO BELLAVISTA	Timaukel (M)
		RIO DON GUILLERMO	Torres del Paine (M)

5. Ahora bien, los efectos de la frontera no se limitan a los puntos fronterizos en sentido estricto, sino que se extienden por un espacio circundante más amplio, lo que se denomina habitualmente “zona de frontera”. Su fijación es siempre problemática por la dificultad de encontrar criterios objetivos claros. Además, tradicionalmente las fronteras han sido consideradas como un referente que delimita la autoridad de dos Estados, pero con frecuencia las fronteras supusieron la separación política de grupos humanos con características sociales y culturales compartidas, y este dato incide en muchos casos en el estudio actual de las fronteras, aportando un criterio étnico ajeno a la construcción de las naciones políticas y que incluso podrán cuestionar los límites estatales.
6. Sin embargo, en la actual delimitación de las zonas de frontera, estas son percibidas sobre todo puntos como de conexión y de comunicación entre dos espacios políticos diferentes pero que comparten intereses sociales y económicos. Y esta nueva circunstancia añade aún más complejidad a la delimitación de estas zonas, ya que es necesario fijar un límite geográfico a ambos lados de la línea divisoria.
7. A efectos prácticos, y buscando una definición amplia y omnicomprensiva, lo que denominamos “zonas fronterizas” son aquellos espacios geográficos en los que se sitúan los diferentes puestos fronterizos y en los que se proyecta de forma directa la actividad de la frontera, de modo que las condiciones económicas, sociales y políticas inciden de forma constante en su desarrollo, y hasta el punto de que la frontera se ha convertido en un elemento estructural de la identidad de la zona y en un condicionante permanente de toda su actividad.
8. En todo caso, y como quiera que el papel de la frontera no siempre es el mismo ni tiene los mismos efectos sobre la población local a lo largo de todo el país, se requiere identificar diferentes elementos objetivos que ayudan a caracterizar el tipo de frontera y los problemas de los territorios de frontera. Con este fin, se puede decir que un territorio o zona de frontera se caracteriza por la concurrencia de diferentes elementos:
 - 1) Un espacio geográfico o territorial situado en una zona colindante o vecina de otro Estado.
 - 2) Una población asentada en ese territorio, que se relaciona con sus vecinos sin que las fronteras políticas impidan sus contactos, generando una actividad bidireccional, de naturaleza económica y social que supone el tráfico de personas, bienes y servicios a través de los puestos fronterizos habilitados a tal efecto por cada uno de los dos Estados.

- 3) Una presencia efectiva del poder del Estado, en origen para su defensa y mantenimiento de la seguridad externa, y en paralelo para el desarrollo de la actividad administrativa derivada del hecho fronterizo, con especial incidencia en los sectores de seguridad, aduanas, inmigración o control sanitario.
9. Las dificultades para identificar las zonas fronterizas no son exclusivas de Chile, sino que son bien conocidas en otros Estados. Así, en el ámbito de la Unión Europea la delimitación de las zonas fronterizas, que posibilita el acceso a la cofinanciación de proyectos, por estimar que estas zonas requieren una ayuda complementaria, se ha llevado a cabo identificando las unidades territoriales colindantes o afectadas. Y, sin embargo, a pesar de esta aparente claridad, en muchos casos se han planteado dudas sobre si esta delimitación debiera llevarse a cabo a partir de las regiones, de las provincias o comunas vecinas, lo que ha resuelto cada Estado valorando el tamaño y población de cada uno de los escalones administrativos y velando por la coherencia con la decisión que con el mismo fin tome el Estado vecino.
10. En un esfuerzo metodológico similar, y para abordar los límites de las megarregiones, que podría ser aplicable al caso fronterizo, la OCDE utiliza un doble criterio objetivo: una distancia entre los dos puntos de interés de menos de 300 kilómetros, ya que es una distancia fácilmente asequible en una jornada de viaje, y un tiempo de desplazamiento entre ambos puntos de menos de 3 horas. El espacio delimitado por estos dos parámetros podría considerarse como zona de frontera.
11. En un espacio con mayores facilidades de comunicación, como es el de la Unión Europea, se indica de forma aproximada la distancia de 150 kms como distancia máxima para la consideración de la zona fronteriza, aunque se trata de una indicación orientativa y que puede ser modificada en caso de necesidad o por exigirlo la coherencia de las decisiones a tomar.
12. Sea cual sea el criterio que se use, lo que sí es cierto es que en el actual debate chileno los efectos y el tratamiento de las fronteras afecta a buena parte de la población y de la actividad socioeconómica del país, por lo que es un elemento más a tener en cuenta en el proceso de regionalización que vive el país en los últimos años. En esta ampliación de funciones y atribuciones parece claro que las regiones también deben asumir su condición de regiones fronterizas y la forma de arbitrar sus relaciones con las regiones de los Estados vecinos, ya que es una tendencia casi unánime en los procesos descentralizadores.

Ciertamente, conforme el progreso técnico avanza y las comunicaciones se hacen más rápidas, el límite territorial apuntado va ampliándose y la zona de frontera se va extendiendo y profundizando en el territorio de cada Estado. Por todo ello, la zona de frontera ha dejado de ser un asunto de vecindad estricta y hoy día las fronteras son consideradas desde una perspectiva estratégica que obliga a una toma de posición en un mercado globalizado, que busca evitar los obstáculos fronterizos y que en su actividad diaria se muestra muy sensible a todo tipo de interdependencias.

13. Por los motivos apuntados, teniendo en cuenta la actual flexibilización del impacto de las fronteras, y a efectos de este análisis, deben diferenciarse dos formas de cooperación relacionadas con el ámbito fronterizo:
 - 1) La Cooperación transfronteriza. Requiere una continuidad territorial y un contacto directo entre los pobladores de ambas regiones en su vida diaria. Esta realidad objetiva normalmente habilita formas de cooperación para la prestación de servicios públicos de forma concertada y coordinada, incluso llegando a la creación de

servicios públicos conjuntos en algunos casos. En este supuesto, la cercanía de la población exige a la política de fronteras respuestas eficaces a problemas de vecindad o al deseo de fortalecer nexos con las poblaciones vecinas.

- 2) La Cooperación transnacional. No exige esta continuidad geográfica, pero esto no impide que puedan arbitrarse formas de cooperación orientadas a la defensa y promoción de intereses compartidos. La mayor facilidad actual de las comunicaciones suple la discontinuidad territorial con una coincidencia de ideas, experiencias e intereses que permiten crear un espacio de cooperación destinado a fortalecer las perspectivas estratégicas de la zona. Para ello, fomenta asociaciones muy integradas cuyo impacto supera las fronteras nacionales, que abarcan y representan niveles diferentes de gobierno y administración, y comprenden organismos del sector público y privado, y distintas áreas de la política. A través de estas asociaciones, los proyectos de cooperación transnacional pueden desarrollar, preparar y aplicar soluciones conjuntas a problemas y retos comunes inherentes a una gran parte de su espacio de cooperación transnacional. Esta forma de cooperación tiene especial utilidad para la elaboración de proyectos y para verificar los resultados planificados.
14. Por último, la delimitación de la zona fronteriza resulta aún más compleja al estar obligada a tener en cuenta y valorar las decisiones equivalentes que pueda adoptar o haya adoptado el Estado vecino, y ello a pesar de que obviamente se trata de una decisión unilateral de cada Estado. Por ello, la propia delimitación de la zona de frontera ya requiere de un proceso de consulta y concertación con el Estado vecino y un intencionado olvido de que la frontera es sobre todo el punto límite del poder de un Estado y el punto de inicio de un poder ajeno y diferente.

II. DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DE LA ZONAS DE FRONTERA EN CHILE

15. El punto de partida de este análisis son los 41 puestos fronterizos identificados que referencia la Dirección de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), si bien la situación en cada uno de ellos es diferente, sobre todo por la necesidad de tener en cuenta cuatro elementos que caracterizan cada uno de estos puntos: el elemento conectividad, cifrado en términos de rapidez en las comunicaciones; el elemento económico, sobre todo referido al volumen de intercambios comerciales; el elemento demográfico, con especial atención al poblamiento de las zonas colindantes; y el elemento institucional, que tiene en cuenta la organización política y administrativa del territorio.
16. En segundo lugar, y como también ya se ha apuntado, este estudio no puede limitarse al análisis específico de cada puesto, sino que requiere identificar y delimitar lo que denominamos “zonas fronterizas”, es decir aquellos espacios geográficos en los que se sitúan los diferentes puestos fronterizos y en los que se proyecta de forma directa la actividad de la frontera. Las zonas de frontera son, por lo tanto, aquellas en las que las condiciones económicas, sociales y políticas propias de la frontera inciden de forma constante en su desarrollo, hasta convertirse en un elemento estructural de la identidad de la zona y en un condicionante permanente de toda su actividad. Como resultado de este trabajo, este espacio es, en todo caso, la comuna, pero también puede serlo la provincia e incluso la totalidad de la región; y ello en función de la distancia entre los núcleos poblados de cada uno de los Estados limítrofes.
17. En todo caso, y como quiera que el papel de la frontera no siempre es el mismo ni tiene los mismos efectos sobre la población local a lo largo de toda la frontera terrestre del país, su análisis requiere abordar los elementos objetivos que ayudan a caracterizar el tipo de frontera y los problemas de los territorios de frontera a los que se ha hecho ya mención.

Criterio Conectividad

18. El primer dato a tener en cuenta para analizar la situación de las comunas y de la zona de frontera es la facilidad y rapidez de sus conexiones con los municipios y poblaciones del Estado vecino. Como se ha indicado, y de acuerdo con el criterio de la OCDE sobre distancia máxima de 300 kms y tiempo de recorrido de menos de 3 horas de duración, en 23 puntos fronterizos se dan las circunstancias objetivas que favorecen estas conexiones, por lo que es en ellos en los que se plantean con especial intensidad las posibilidades de la cooperación fronteriza:

Puesto fronterizo	Comuna en Chile	Comuna en Estado vecino	Distancia	Tiempo de Recorrido
CONCORDIA (Chacalluta)	Arica (AP)	Tacna (Tacna)	50 kms	0 h. 55´
VISVIRI	Visviri (AP)	Charaña (La Paz)	5 kms	0 h. 10´
CHUNGARÁ	Putre (AP)	Cosapa-Turco (Oru)	57 kms	0 h. 45´
COLCHANE	Colchane (Tar)	Pisiga (Oru)	35 kms	0 h. 30´
OLLAGUE	Ollague (Ant)	Culpina K (Chuquisaca)	126 kms	2 h. 00´
JAMA	S. Pedro (Ant)	Susques (Juj)	278 kms	2 h. 52´
PINO HACHADO - LIUCURA	Lonquimay (Ara)	Las Lajas (Neu)	114 kms	1 h. 50´
MAMUIL MALAL	Pucón (Ara)	Junín de los Andes (Neu)	143 kms	2 h. 40´
CARRIRRIÑE	Liquiñe (Los Ríos)	Junín de los Andes (Neu)	91 kms	2 h. 45´
CARDENAL SAMORE	Puyehué (Los Lagos)	Villa La Angostura (Neu)	117 kms	1 h. 50´
FUTALEUFÚ	Futaleufú (Los Lagos)	Trevelín (Chu)	49 kms	1 h. 00´
RIO ENCUENTRO	Palena (Los Lagos)	Corcovado (Chu)	36 kms	0 h. 50´
COYHAIQUE ALTO (Paso)	Coyhaique (Ais)	Alto Río Mayo (Chu)	75 kms	1 h. 34´
RIO JEINEMENI	Chile Chico (Ais)	Los Antiguos (SC)	14 kms	0 h. 20´
HUEMULES	Balmaceda (Ais)	Lago Blanco (Chu)	36 kms	1 h. 11´
PAMPA ALTA	Coyhaique (Ais)	Alto Río Senguer (Chu)	68 kms	1 h. 51´
LAGO O'HIGGINS-SAN MARTIN-TRIANA	Coyhaique (Ais)	Alto Río Mayo (Chu)	75 kms	1 h. 33´
DOROTEA	Puerto Natales (M)	28 de Noviembre (SC)	39 kms	0 h. 48´
INTEGRACION AUSTRAL (Mte. Aymond)	San Gregorio (M)	Río Gallegos (SC)	97 kms	1 h. 15´
SAN SEBASTIÁN	Primavera (M)	Río Grande (TF)	193 kms	2 h. 53´
LAURITA - CASAS VIEJAS	Puerto Natales (M)	El Turbio (TF)	36 kms	0 h. 43´

RIO BELLAVISTA	Timaukel (M)	Río Grande (TF)	92 kms	1 h. 59´
RIO DON GUILLERMO	Torres del Paine (M)	El Calafate (RN)	211 kms	2 h. 36´

19. Por lo tanto, este elemento requiere valorar y tener en cuenta el tipo y características de las fronteras, sobre todo su proximidad geográfica y, por lo tanto, la facilidad y necesidad de comunicaciones y de intercambios de todo tipo que tienen las poblaciones situadas a ambos lados del límite político, ya que estos datos objetivos aportados condicionan y orientan las políticas públicas que puedan desplegar las administraciones de ambos Estados.
20. El tratamiento de este criterio corresponde a la Administración del Estado, responsable de la política demográfica y migratoria y máxima interesada en facilitar la conexión entre puntos geográficos de dos Estados diferentes. Por ello, la participación regional en esta valoración es menos relevante, pues al responder a criterios objetivos resulta objetiva y consensuada, y queda al margen de discrepancias entre los diferentes niveles administrativos del país.

Criterio Económico y Comercial

21. En segundo lugar, y una vez asumida la desigualdad de circunstancias de cada zona e incluso de cada puesto fronterizo, el análisis de la frontera obliga a identificar aquellos puntos fronterizos de mayor interés para la conexión entre dos países, por lo que su valor estratégico resulta realzado, pero en los que prevalece la perspectiva económica y comercial.
22. Pues bien, teniendo en cuenta el volumen de carga transportada a través de los puestos fronterizos, se concluye que 9 de los pasos fronterizos chilenos tienen estas características: uno entre Chile y Perú (Chacalluta), otro entre Chile y Bolivia (Chungará) y seis entre Chile y Argentina (Jama, Los Libertadores, Pino Machado-Liucura, Huemules, Integración Austral, y San Sebastián). En estos casos el dato más relevante es el volumen de carga exportada e importada, mientras que la distancia entre los puntos poblados más cercanos y los intereses locales tiene menor importancia. Es esta prevalencia económica, por lo tanto, la que le permite interactuar en un marco más amplio como es el marco de continental. Estos puestos fronterizos, que soportan el mayor tráfico comercial, cifrado en volumen de carga exportada e importada, son los siguientes:

Puesto Fronterizo	Comuna en Chile	Entrada de Carga 2005	Entrada de Carga 2015
CRISTO REDENTOR (Los Libertadores)	Los Andes (Val)	4.007.951.327	3.391.901.260
CHUNGARA	Putre (AP)	483.204.771	1.079.233.004
INTEGRACION AUSTRAL (Monte Aymond)	San Gregorio (M)	398.153.290	681.264.247
SAN SEBASTIAN	Porvenir (M)	225.361.956	387.165.108
PINO HACHADO - LIUCURA	Lonquimay (Ara)	194.495.049	359.187.860
CONCORDIA (Chacalluta)	Chacalluta (AP)	85.650.698	230.037.605
JAMA	S. Pedro (Ant)	0	133.455.713
HUEMULES	Balmaceda (Ais)	57.462.637	102.884.744
COLCHANE	Colchane (Tar)	10.824.909	77.314.603
CARDENAL SAMORE	Puyehué (Los Lagos)	162.009.340	77.003.613

23. El interés de estos puestos fronterizos deriva básicamente de su condición de punto de intercambio comercial, pero también hoy día hay que considerar su importancia en el proceso de integración comercial continental de América del Sur, ya que tres de estos puestos han sido identificados como puntos de apoyo geográfico para el comercio entre países, y en especial con los corredores bioceánicos proyectados:

- Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz-Corumbá-Campo Grande-Santos,
- Antofagasta-Calama-Salta-Corrientes-Uruguayana-Río Grande
- Valparaíso-Santiago-Mendoza-Buenos Aires-Montevideo

Estos proyectos de los corredores bioceánicos son el resultado de las reuniones de los Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países sudamericanos, que se materializaron en el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre-ATIT, actualizado en 1990. Este Acuerdo proporciona un marco jurídico basado en el trato nacional y la reciprocidad para el transporte terrestre internacional de cargas y pasajeros, agilizando los trámites aduaneros para el otorgamiento de permisos a las empresas y estableciendo documentos comunes para los controles aduaneros de los vehículos y pasajeros. Además, ha permitido un estudio sobre una red fundamental de infraestructura para el transporte, que abarca tanto la red viaria por carretera como la red ferroviaria.

24. Los problemas relacionados con este elemento comercial suelen ser abordados como prioritarios por los Estados, ya que son conscientes y son los más interesados en la mejora en la redes viarias y las infraestructuras que usan este tipo de transporte y actividad comercial, pues existe un amplio consenso en considerar las infraestructuras del transporte como un requisito imprescindible para el desarrollo económico de una población o colectivo humano, máxime al insertarse en la política de “corredores bioceánicos”. Sin embargo, el objetivo de desarrollo económico regional se ve fuertemente afectado por estas redes viarias que atraviesan su territorio, pero que también pueden ser vistas como corredores ajenos que simplemente transcurren por su territorio sin que la población local se beneficie especialmente de su actividad.

Criterio Demográfico y Social

25. En líneas generales, las zonas de frontera chilenas se caracterizan por su escaso poblamiento lo que, unido a las dificultades geográficas, reduce los contactos entre las poblaciones de ambos lados de la frontera. La geografía chilena impide que existan situaciones como algunas muy frecuentes en Europa, donde un mismo río prácticamente divide a la población que habita en ambas orillas, y eso a pesar de alguna excepción relevante, como por ejemplo Río Jeinemeni, que separa Chile Chico (Aisén, Chile) y Los Antiguos (Santa Cruz, Argentina).

26. Desde esta perspectiva, la cuestión clave en el diagnóstico de las políticas de frontera es el tratamiento de la población de la zona: su volumen, sus características y su movilidad en el espacio en el que habita, y muy en especial su interrelación con las poblaciones de los países colindantes.

27. Por ello, el dato básico a considerar para analizar este criterio es el de la población de las zonas colindantes con las fronteras. Metodológicamente también es una cuestión difícil de precisar, por lo que se ha optado por reducirla a los núcleos de población más cercanos a los puestos de frontera, y eso aun siendo conscientes que en algunos casos su población es muy escasa:

<i>Puesto fronterizo</i>	<i>Comuna en Chile</i>	<i>Población Comuna de Chile</i>	<i>Comuna en Estado vecino</i>	<i>Población Comuna E. vecino</i>
VISVIRI	General Lagos AP)	738	Charaña (LP)	817
RIO JEINEMENI	Chile Chico (Ais)	4.627	Los Antiguos (SC)	3.363
RIO ENCUENTRO	Palena (Los Lagos)	1.827	Corcovado (Chub)	1.820
COLCHANE	Colchane (Tar)	1.384	Pisiga (Oru)	718
FUTALEUFÚ	Futaleufú (Los Lagos)	2.297	Trevelín (Chub)	9.123
CONCORDIA (Chacalluta)	Arica (AP)	210.936	Tacna (Tacna)	242.451
CHUNGARA	Putre (AP)	1.462	Cosapa-Turco (Oru)	154
COYHAIQUE ALTO (Paso)	Coyhaique (Ais)	55.659	Alto Río Mayo (Chub)	5.979
CARIRRIÑE	Liquiñe (Los Ríos)	1.205	Junín de los Andes (Neu)	14.725
INTEGRACION AUSTRAL (Monte Aymond)	San Gregorio (M)	731	Río Gallegos (SC)	97.742
PINO HACHADO - LIUCURA	Lonquimay (Ara)	10.438	Las Lajas (Neu)	4.078
CARDENAL SAMORE	Puyehué (Los Lagos)	10.979	Villa La Angostura (Neu)	11.063
OLLAGUE	Ollague (Ant)	318	Culpina K (Chuq)	18.793
MAMUIL MALAL	Pucón (Ara)	32.168	Junín de los Andes (Neu)	14.725

28. Para analizar su actividad efectiva, aparte de los datos de la población existente, resulta relevante el tratar los movimientos tanto de vehículos como de personas que soportan cada uno de los pasos fronterizos chilenos. Pues bien, aunque existen evidentes coincidencias con el criterio anterior comercial, también se aprecian situaciones especiales en algunos de estos puntos, donde la importancia del paso humano en ambas direcciones no se corresponde con el volumen de la actividad comercial que pasa la frontera, por lo que ponen de relieve la existencia de unas relaciones sociales del máximo interés para la política de frontera. En todo caso, los pasos más usados, en los que además se indica el incremento de estos últimos diez años, son los siguientes:

<i>Puesto fronterizo</i>	<i>Comuna en Chile</i>	<i>Entrada de Pasajeros 2005</i>	<i>Entrada de Pasajeros 2015</i>
CONCORDIA (Chacalluta)	Chacalluta (AP)	1.885.329	3.007.041
CRISTO REDENTOR (Los Libertadores)	Los Andes (Val)	823.920	1.183.608
CARDENAL SAMORE	Puyehué (Los Lagos)	281.708	545.008
INTEGRACION AUSTRAL (Monte Aymond)	San Gregorio (M)	216.469	428.578
COLCHANE	Colchane (Tar)	78.593	310.265
DOROTEA	Puerto Natales (M)	203.122	285.909
SAN SEBASTIAN	Porvenir (M)	135.245	239.747
PINO HACHADO - LIUCURA	Lonquimay (Ara)	70.450	203.250
MAMUIL MALAL	Pucón (Ara)	62.205	186.144
JAMA	S. Pedro (Ant)	0	104.227

29. Esta actividad pone de relieve un volumen importante de desplazamientos humanos, de viajeros y de contactos entre ambas poblaciones, a veces derivados de intereses compartidos, como puede ser el turismo. Especialmente, sería el caso de los pasos de Mamuil Malal, Río Jeinemeni y Dorotea. En ellos se pueden apreciar con mayor claridad los intereses que comparten y argumentan las regiones de ambos lados de la frontera para fomentar su desarrollo compartido, buscando relevancia institucional y soluciones de globalidad a la totalidad de sus problemas de desarrollo.
30. Tras estos movimientos intensos de población, con fuertes intercambios humanos, existen vínculos culturales, sentimentales o económicos entre ambos lados de las fronteras. Y esto deriva no sólo en movimientos de población, sino también en la complementariedad en los servicios de que disponen las localidades de ambos lados de la frontera. Como se ha indicado, solamente puede considerarse este supuesto cuando la distancia kilométrica no es excesiva, que se cifra en menos de 300 kms, lo que permite que el desplazamiento trasfronterizo sea viable y efectivo. Por eso, esta situación se suele acompañar de actividades comerciales frecuentes, y algunas de ellas permanentes.
31. Esta situación plantea la posibilidad de aprovechamiento de servicios por ambas partes e incluso la posibilidad de establecerlos de forma compartida. La continuidad de estos contactos y su carácter prácticamente estructural orientan la acción de las Administraciones del territorio a dar forma jurídica y administrativa a esta realidad y a la búsqueda de soluciones conjuntas con las Administraciones vecinas, por lo que se trata de un escenario ideal para la cooperación transfronteriza de proximidad. Las actuaciones administrativas exigidas por esta realidad se sitúan sobre todo en el ámbito de las competencias de las regiones y de las comunas, mientras que el interés e implicación del Gobierno central es menor y limitado al acompañamiento de las iniciativas locales.
32. Una atención especial merecen aquellas situaciones en las que la cercanía de la población que habita a ambos lados de la fronteras no sólo es pequeña, sino que además no está separada por obstáculos geográficos de importancia. Es una situación que se da claramente en Tierra del Fuego, espacio geográfico compartido con Argentina y en el que la cercanía de las poblaciones se materializa en un elevado volumen comercial, así como de pasajeros entre uno y otro lado del límite entre Estados aunque, eso sí, en cantidades reducidas por las limitaciones

demográficas. Además, el hecho de que la red viaria chilena sea usada para conectar el resto de Argentina con esta provincia argentina incrementa aún más la relación y conexión entre los pobladores de ambos países. Al respecto, son relevantes los principales datos de la actividad de los pasos fronterizos situados en la isla de Tierra del Fuego:

<i>Puesto fronterizo</i>	<i>Comuna en Chile</i>	<i>Población Comuna de Chile</i>	<i>Comuna en Estado vecino</i>	<i>Población Comuna E. vecino</i>	<i>Distancia entre Comunas</i>
DOROTEA	Puerto Natales (M)	18.505	28 de Noviembre (SC)	6.145	39 kms
INTEGRACION AUSTRAL (Mte. Aymond)	San Gregorio (M)	731	Río Gallegos (SC)	97.742	97 kms
RÍO DON GUILLERMO	Torres del Paine (M)	236	El Calafate	21.130	92 kms
SAN SEBASTIAN	Porvenir (M)	5.907	Río Grande (TF)	66.475	232 kms
	Primavera (M)	803	Río Grande (TF)	66.475	193 kms

<i>Puesto fronterizo</i>	<i>Comuna en Chile</i>	<i>Población Comuna de Chile</i>	<i>Entrada de Carga 2015</i>	<i>Entrada de Pasajeros 2015</i>
DOROTEA	Puerto Natales (M)	18.505	10.673.382	285.909
INTEGRACION AUSTRAL (Mte. Aymond)	San Gregorio (M)	731	681.264.247	428.578
RÍO DON GUILLERMO	Torres del Paine (M)	236	0	58.637
SAN SEBASTIAN	Porvenir (M)	5.907	387.165.108	239.747
	Primavera (M)	803		

Criterio Institucional

33. Uno de los problemas más frecuentes de la cooperación en espacios fronterizos es la asimetría institucional entre ambos lados de la línea de la frontera, ya que normalmente ni la organización territorial ni las competencias de los entes territoriales de ambos lados suelen ser absolutamente equivalentes. Esto plantea situaciones de frecuente asimetría institucional, al no coincidir ni la posición institucional ni las atribuciones y obligaciones de servicio público de las unidades territoriales colindantes, una situación que en la práctica puede dar lugar a desajustes, a situaciones de desigualdad y falta de equilibrio y, por lo tanto, a convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la cooperación fronteriza.
34. Además, en el caso de Chile es destacable la importancia que en la cultura política del país se otorga tradicionalmente a la política de fronteras, una cuestión muy vinculada a la soberanía del Estado y arraigada como una preocupación prioritaria para la defensa del territorio nacional. Esto refuerza la atención del Gobierno central a las cuestiones fronterizas y desplaza los planteamientos regionales y comunales a un papel subordinado. Probablemente esta presencia es menos intensa en el caso de los Estados vecinos de Chile, con la excepción

especial de Bolivia, lo que aporta una lectura aún más asimétrica de la política de fronteras de cada uno de los Estados implicados.

35. Profundizando aún más en esta situación, el sistema político chileno se ha caracterizado históricamente por una fuerte centralización, mientras que Argentina cuenta con más de un siglo de organización federal. La República del Perú ha experimentado una fuerte descentralización desde que en 2002 se eligieran por primera vez a los 23 gobernadores regionales. En Bolivia se eligió por primera vez a los 9 gobernadores en 2010. Este proceso se está desarrollando en Chile de forma mucho más pausada.

En todo caso, la política de frontera debe desarrollarse al margen de esta consideración y sin tener en cuenta que cada país tiene su propia tradición histórica y política y adopta sus propias decisiones organizativas según sus propios criterios.

36. Sin embargo, y a pesar de todo, los estudios comparados realizados destacan cómo en la mayor parte de los países existen, al menos, dos niveles de gobierno territoriales situados entre la comuna o municipio y el Estado central. Y esta tendencia general también se aprecia en Chile y en los Estados vecinos. Por ello, también son destacables las similitudes con la forma de organización de los Estados vecinos, tal como se aprecia en este cuadro comparativo:

	CHILE	PERÚ	BOLIVIA	ARGENTINA
Superficie Total	756.102 kms2	1.285.220 kms2	1.098.581 kms2	2.780.390 kms2
Población Total	17.373.831 hab.	32.204.325 hab.	10.027.254 hab.	40.117.096 hab.
Nivel 2 - Región	15 regiones	24 departamentos	9 departamentos	23 provincias
Superficie Media	50.407 kms2	53.551 kms2	122.065 kms2	120.887 kms2
Población Media	1.158.255 hab.	1.341.847 hab.	1.114.139 hab.	1.744.222 hab.
Nivel 3 - Provincia	54 provincias	194 provincias	112 provincias	512 departamentos
Superficie Media	14.002 kms2	6.625 kms2	9.809 kms2	5.430 kms2
Población Media	321.738 hab.	166.002 hab.	89.529 hab.	78.354 hab.
Nivel 4 - Comuna	346 comunas	1.828 distritos	339 municipios	169 m. carta org.
Superficie Media	2.185 kms2	703 kms2	3.241 kms2	
Población Media	50.213 hab.	17.617 hab.	29.579 hab.	

37. El marco normativo de la regionalización de Chile es más reciente, e incluso aún no ha finalizado totalmente, mientras que la descentralización de los países vecinos es anterior. En Perú el paso definitivo se dio con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de 2002. En Bolivia rige la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. Aún más intensa y consolidada es la descentralización en Argentina, organizada como un Estado federal en la propia Constitución, en cuyo artículo 5 se reconoce el derecho de las provincias a dotarse de su propia Constitución y en cuyo artículo 75 se reservan las competencias de la Federación, de modo que la cláusula residual de las competencias corresponde a las provincias federadas.

38. Con respecto a los otros dos países limítrofes, Perú y Bolivia, el análisis de las competencias de sus respectivos departamentos igualmente pone de relieve una clara correspondencia con las competencias de las regiones chilenas, por ejemplo:

<i>Organización Interna, Ingresos y Presupuestos de la Región</i>	
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobar su organización interna y presupuesto de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. ▪ Concretar acuerdos con otras regiones fomentando el desarrollo económico, social y ambiental. ▪ Dictar normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, proponiendo las iniciativas legislativas correspondientes.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley. ▪ Estadísticas departamentales. ▪ Crear y administrar impuestos departamentales que no sean similares a los nacionales o municipales. ▪ Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental ▪ Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto. ▪ Fondos fiduciarios, de inversión y mecanismos de transferencia de recursos para sus competencias. ▪ Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental ▪ Empresas públicas departamentales

<i>Población y Sistema de Asentamientos</i>	
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular, aprobar, ejecutar, dirigir, evaluar y controlar los programas en materia de población a nivel regional, en concordancia con la política y plan nacional de población, en coordinación con los Gobiernos Locales ▪ Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción ▪ Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado, con excepción de los terrenos municipales
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convocar a consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia ▪ Elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino. ▪ Expropiar inmuebles en su jurisdicción y establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.

<i>Base Económica. Desarrollo Regional</i>	
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificar el desarrollo de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. ▪ Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. ▪ Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. ▪ Promover la formación de empresas y corporaciones regionales.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar la apertura a los mercados internacionales para la agricultura, agroindustria, artesanía, actividad forestal y otros sectores productivos. ▪ Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental. ▪ Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.

	Base Económica. Energía y Minería
PERÚ	
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados. ▪ Proyectos de electrificación rural. ▪ Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental. ▪ Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.

	Base Económica. Turismo
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar circuitos turísticos.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de turismo departamental..

	Base Física Ambiental
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales. ▪ Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales. ▪ Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.

	Sistema Relacional e Infraestructuras e Inversiones
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y ejecutar las inversiones públicas regionales en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos..
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se hará cargo de las carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la red fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste. ▪ Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en la red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado. ▪ Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios en el Departamento. ▪ Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales. ▪ Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.

Sociedad, Cultura y Calidad de Vida	
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región. ▪ Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. ▪ Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que trabajen en el departamento. ▪ Dar personería jurídica a ONG, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro en el departamento. ▪ Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. ▪ Deporte en el ámbito de su jurisdicción. ▪ Promoción y conservación de la cultura, el patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental ▪ Desarrollo de políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad ▪ Centros de información y documentación departamentales.

39. En el ámbito institucional desempeña un papel especial el protagonismo y liderazgo del tejido urbano, ya que la cooperación interregional e intercomunal está fuertemente condicionada por el papel de las ciudades. Como se verá más adelante, y teniendo en cuenta el fuerte peso de la población urbana en muchas regiones del país, se estima que las posibilidades de cooperación de las regiones y comunas chilenas con otros países se deben apoyar significativamente en la capacidad innovadora y creadora de las ciudades, que deben actuar como impulsoras del proceso de modernización de las zonas de frontera. En todo caso, la red de ciudades chilenas y vecinas que pueden impulsar este proceso de cooperación estaría formada por las siguientes ciudades:

<i>Región Chile</i>	<i>Poblac. región de Chile</i>	<i>Ciudad de referencia en Chile</i>	<i>Poblac. ciudad de Chile</i>	<i>% Poblac. ciudad</i>	<i>Región Estado vecino</i>	<i>Poblac. región de E. vecino</i>	<i>Ciudad de referencia en E. vecino</i>	<i>Poblac. ciudad de E. vecino</i>	<i>% Poblac. ciudad</i>
Arica y P.	213.595	Arica	155.399	72,8%	Tacna	358.281	Tacna	320.240	89,4%
					La Paz	2.872.793	La Paz	764.617	26,6%
					Oruro	437.131	Oruro	264.683	60,6%
Tarapacá	324.930	Iquique	164.396	50,6%					
Antofagasta	599.335	Antofagasta / Calama	390.832	65,2%	Salta	1.214.441	Salta	553.303	45,6%
Atacama	285.363	Copiapó	158.261	55,5%	Catamarca	378.828	S. Fernando	159.139	42,0%
Coquimbo	742.178	La Serena	412.586	55,6%	La Rioja	333.642	La Rioja	178.872	53,6%
Valparaíso	1.990.219	Valparaíso	979.127	49,2%	Mendoza	1.738.929	Mendoza	114.822	6,6%
Bío Bío	2.218.803	Concepción	1.040.586	46,9%					
La Araucanía	1.038.626	Temuco	460.824	44,4%	Neuquén	551.266	Neuquén	231.780	42,0%
Los Ríos	380.181	Valdivia	154.445	40,6%					
Los Lagos	823.204	Puerto Montt / Osorno	236.000	28,7%	Río Negro	638.645	Viedma	52.789	8,3%
					Chubut	509.108	Rawson	33.601	6,6%

Aisén	102.317	Coyhaique	65.568	64,1%					
Magallanes	165.593	Punta Arenas	131.067	79,2%	Santa Cruz	273.964	Río Gallegos	95.796	35,0%
					T. del Fuego	127.205	Ushuaia	56.593	44,5%

40. En la práctica, las ciudades aportan un impulso general, unos profesionales más activos y capacitados y los recursos humanos, técnicos y financieros que en la actividad social resultan determinantes para impulsar y conseguir el desarrollo económico. En el ambiente urbano las políticas innovadoras y las iniciativas de concertación social con los Estados vecinos encuentran un escenario ideal, a la vez que una mayor receptividad de los gobernantes que en el ámbito rural. Por todo ello, el futuro de la cooperación fronteriza chilena está fuertemente condicionada por el éxito de este movimiento urbano, de su actividad y determinación.

III. PLANES DE ACTUACIÓN EN TERRITORIOS DE FRONTERA

41. Un plan de actuación en un territorio de frontera, y el correspondiente modelo de cooperación que conlleva, ha de ser específico y adecuado para tener en cuenta las necesidades de cada espacio y en cada momento. Esto quiere decir que a lo largo de la frontera chilena encontramos situaciones y realidades muy diferentes y específicas que requieren tratamientos especiales en cada caso.

Así, de una manera aproximada, y con las peculiaridades propias de cada paso fronterizo, estas diferentes situaciones que se dan prácticamente en cada punto de la frontera pueden agruparse en cinco escenarios posibles:

- 1) Zona norte fronteriza con Perú (paso de Concordia). Su rasgo más destacado es el intercambio comercial con Perú, el volumen de población y la cercanía y atracción que desempeñan las ciudades de Tacna y Arica, lo que incrementa la importancia especial de este paso para la cooperación transfronteriza actual y futura. Además, su condición de único punto de conexión entre los dos países garantiza su importancia y el incremento de su actividad en todos los órdenes.
- 2) Zona norte fronteriza con Bolivia y Argentina (resto de la región de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo). Se caracteriza por el elevado tráfico comercial con Bolivia y por la existencia de núcleos de población alejados y poco poblados, lo que limita y condiciona los desplazamientos humanos y la política de frontera a desarrollar. Por este motivo, la cooperación de futuro requiere del impulso del eje de ciudades Arica-Iquique-La Paz-Uru y Antofagasta-Salta, si bien este interés no estará exento de dificultades debido a las largas distancias y a la escasa población de las comunas intermedias, así como a la inserción de Iquique y Antofagasta en el eje norte-sur del país y el consiguiente olvido de sus conexiones hacia el este.
- 3) Zona centro fronteriza con Argentina (regiones de Valparaíso, Lib. O'Higgins y Maule). Es la zona central del país que soporta el mayor intercambio comercial, sobre todo a través del paso de Cristo Redentor y del futuro de Las Leñas. La comunicación entre comunas chilenas y departamentos argentinos es compleja debido a las complicadas condiciones orográficas y las largas distancias entre localidades. La política de frontera futura priorizará, por lo tanto, la rapidez en las comunicaciones y la realización del túnel de Las Leñas y la reducción del tiempo de viaje entre Rancagua y San Rafael, lo que abrirá nuevas expectativas para la comunicación poblacional en la zona central del país.
- 4) Zona sur (regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aisén). También esta zona se caracteriza por su escasa población, sobre todo en el lado argentino, y muy especialmente por la ausencia de ciudades de relevancia, con la única excepción de San Carlos de Bariloche. Por este motivo, las exigencias del tráfico comercial no son excesivas, limitándose a tres pasos: Pino Machado, Cardenal Samore y Huemules. Sin embargo, existe un importante paso de pasajeros en Río Jeinemeni, entre Chile Chico y Los Antiguos y en general en los pasos cercanos a Coyhaique, por lo que se exigen mayores facilidades para los pasajeros que la transitan, lo que además es básico para el desarrollo conjunto de la actividad turística o incluso para la revalorización de los elementos y tradiciones culturales que comparen las poblaciones a ambos lados de la frontera.

- 5) Zona de la Patagonia (región de Magallanes y Antártica Chilena). Las dificultades de la región y su escasa población también limitan las expectativas de una política de frontera futura compartida con Argentina. No obstante, las mayores facilidades orográficas facilitan el desarrollo de las redes viarias, que hacen que el volumen comercial sea importante, en especial debido a la situación de las ciudades argentinas de Río Grande y Ushuaia, que requieren hacer uso de las vías chilenas. Por este motivo, es un escenario especialmente necesitado e idóneo para profundizar en la integración y en el uso conjunto de los recursos y servicios públicos disponibles a ambos lados de la frontera. El eje urbano Punta Arenas-Río Gallegos-Río Grande-Ushuaia, que acoge a la mayor parte de la población, debiera desempeñar un papel especial en este desarrollo.
42. Para ordenar el trabajo de proponer unas primeras ideas para la futura elaboración de un Plan de Territorios de Frontera, se enumeran cinco ejes o lineamientos comunes a todas las fronteras aunque, como se ha indicado, la incidencia de cada uno de ellos en uno u otro punto fronterizo es diferente, por lo que no puede aplicarse el mismo esquema de desarrollo y trabajo conjunto a lo largo de todas las fronteras chilenas.
43. Para la elaboración de estos planes, se dispone de una cierta experiencia y de una información aportada en las diferentes reuniones de los Comités de Integración y Frontera (CIF). En sus reuniones, en unas ocasiones se han abordado y en otra sólo se han apuntado, algunas ideas y proyectos que configuran la agenda de trabajo que se sigue en cada zona del país. El ordenar estos temas resulta relevante para conocer los criterios actuales y el actual estado de opinión de las regiones chilenas y vecinas sobre las perspectivas de trabajo conjunto. En todo caso, como característica compartida, se aprecia una visión general de la política de frontera desde la perspectiva de la cooperación con los Estados vecinos, pero no desde la perspectiva de la integración.
44. Con una finalidad más exigente, la de la integración interregional transfronteriza, se han identificado puntos de interés y temas conjuntos a trabajar en el ámbito de las zonas de frontera, para lo que se aportan ejemplos de proyectos e iniciativas que pudieran resultar de interés para las regiones participantes, muchos de ellos con similitudes significativas con proyectos ya impulsados o realizados en el ámbito de la cooperación entre regiones que apoya la Unión Europea en su ámbito territorial. Esta información se considera de interés para apuntar futuras líneas de cooperación y aportan el valor añadido de dotarse de una estrategia integradora y no sólo cooperadora. Su objetivo es proporcionar a la política de frontera chilena una perspectiva global, a medio y largo plazo, que permita prever cual puede ser el futuro económico y social de cada una de las zonas de frontera chilenas, y ello introduciendo una perspectiva integradora permanente y que supere la visión tradicional que las autoridades chilenas han tenido de las fronteras propias del país.

Eje o Lineamiento 1. Población y Sistema de Asentamientos

45. Tradicionalmente el primer objetivo de la cooperación en la zona de frontera ha sido asegurarse el control de las fronteras y, posteriormente, facilitar el tránsito entre ambos lados con el objetivo de favorecer los intercambios humanos salvaguardando la seguridad de cada Estado. Esta actividad se lleva normalmente a cabo de acuerdo y en cooperación con el Estado vecino afectado, asegurándose una coherencia en las políticas respectivas que se llevan a cabo en uno y otro lado.
46. Lógicamente, el objetivo de la seguridad y del mantenimiento del control fronterizo conlleva el mantenimiento de los recursos humanos existentes en las zonas fronterizas, un tema de especial importancia debido a la escasez de poblamiento en muchos lugares cercanos a la línea política, así como a la lejanía entre sí de los núcleos poblados.

Tradicionalmente este objetivo ha requerido de una política favorable a la inmigración y al incremento de la población en las zonas más deshabitadas, una política que sólo ha obtenido resultados parciales en los países que la han impulsado y que cada vez resulta más compleja de poner en práctica a la vista de la concentración de la población en las ciudades y en pocos núcleos que generan la mayor parte del valor añadido. Además, en la actualidad, la movilidad de la población se desarrollado con tal intensidad y facilidad que los países a los que les preocupa el despoblamiento acelerado han optado por fijarse un objetivo poco ambicioso: el simple mantenimiento de la población que habita en la actualidad en dichas zonas.

47. Con esta finalidad, el objetivo de la política de frontera en este lineamiento es el proporcionar a la población que habita en estas zonas las condiciones más favorables posibles, económicas, sociales y culturales, que proporcionen el bienestar necesario y excluyan la opción de la emigración como única alternativa vital. Esta política, además, requiere facilitar el paso de la frontera en ambas direcciones con el fin de incrementar la actividad económica en el lugar y generar la correspondiente atracción económica de la zona.

48. En esta línea se han de considerar muchos de los temas tratados y de las propuestas formuladas en los diferentes Comités de Integración y Frontera, como los que se indican, que han sido tratados por los Comités que se indican en cada caso:
 - Controles Fronterizos y Trámites Aduaneros que facilitan el tráfico comercial:
 - La agilización de los asuntos aduanero y demás medidas tendentes a facilitar los trámites fronterizos (CIF Perú, Agua Negra, Cristo Redentor)
 - La agilización de los procedimientos de control fronterizos, mediante la realización de reuniones periódicas con el objetivo de que los servicios de cada país cuenten con información adecuada para realizar la planificación de sus servicios (Agua Negra)
 - La coordinación de horarios aduaneros (Perú, Bolivia y la mayor parte de los Comités con Argentina)
 - La creación de Áreas de Control Integrados (Cristo Redentor)
 - El establecimiento de sistemas de seguimiento del paso fronterizo (Cristo Redentor)

 - Cooperación Policial y judicial:
 - La realización de actividades de cooperación policial, con el correspondiente intercambio de datos sobre los vehículos que circulan, lucha contra ilícitos, control de droga, migraciones ilegales, trata de menores, etc (Bolivia, Agua Negra, Cristo Redentor)
 - La realización de actividades de cooperación judicial, sobre todo referido a las situaciones que se pueden producir “en tránsito” o referido a la trata de personas (Agua Negra, Cristo Redentor)

 - Cooperación que facilita el control migratorio y el tráfico de pasajeros:
 - La agilización y mejora de los controles fito-zoosanitarios y la realización de visitas técnicas de intercambio derivados del formulario MIC/DTA, en línea con los avances producidos en el marco de ZICOSUR, como respecto de la mosca de la fruta y la lobesia botrana o polilla del racimo de la vid (Bolivia, NOA, Agua Negra, Cristo Redentor, Integración Austral)
 - La agilización y mejora del libre tránsito pedido por las organizaciones indígenas sobre artesanías, hierbas medicinales y otros (Integración Austral)
 - Estudio de la simplificación del paso de vehículos de turistas (Cristo Redentor)
 - La puesta en marcha del Sistema Migratorio Simplificado (SMS) (Cristo Redentor)

- El impulso de la Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) de MERCOSUR (Bolivia).
 - El impulso de la Tarjeta Andina Migratoria (TAM) (Bolivia)
- Cooperación en otras materias referidas a la Seguridad:
 - La coordinación de los protocolos para la atención de catástrofes o emergencias de cualquier naturaleza (Agua Negra)

Eje o Lineamiento 2. Base Económica

49. Los últimos estudios de la OCDE constatan como en las últimas décadas las diferencias en el interior de un mismo Estado han crecido hasta ser más amplias que las diferencias entre los diferentes Estados, de modo que la situación de la productividad entre las regiones mejor y peor situadas ha crecido un 60% en las últimas décadas. Igualmente, la OCDE advierte de una segregación por ingresos cada vez mayor entre el mundo rural y el mundo urbano.
50. En este marco de creciente desigualdad se aprecia también una concentración paulatina de la riqueza en las regiones capitalinas y en los mayores centros de actividad de los países, lo que obliga a dotar a la política de frontera de una lectura redistributiva que hasta ahora le resultaba ajena. Para facilitar este objetivo, la finalidad de la política de frontera es articular la cooperación interregional para mejorar la posición relativa de las diferentes regiones, sobre todo económica y social, y ello en un momento de intensa globalización y constante desarrollo de vínculos transnacionales.
51. Como herramienta práctica, se aspira a la creación de un polo de innovación y crecimiento sostenible compartido entre las regiones de ambos lados de la frontera, mediante el fomento y activación de todos los recursos e iniciativas emprendedoras existentes en el proyecto de cooperación interregional. Esto requiere facilitar una información útil para la cooperación y la atracción de inversiones, el fomento de la exportación o el fomento de la actividad turística. Desde una perspectiva operativa, se trata de realizar una apuesta conjunta por sectores de actividad con un alto componente innovador y donde se combinan investigación, industria y apoyo de las administraciones, como también en sectores tradicionales sometidos a nuevas exigencias de calidad (turismo, agroindustria, diseño, industrias culturales, etc.).
52. En la realidad chilena actual, estas iniciativas resultan de interés para regiones que no desempeñan un papel comercial central pero que pueden aportar un papel complementario del núcleo económico y viario principal del país, que es la Región Metropolitana. A título de ejemplo, sería el caso de los pasos de Colchane, Pino Hachado-Liucura, Cardenal Samore o Huemules. Estos pasos tienen una importancia comercial de interés, pero la tienen más para el paso de vehículos y pasajeros, lo que realza sus posibilidades de desarrollo e incrementos futuros, ya que se corresponden con demandas sentidas en el país. Suponen apenas el 9% de la carga entrada en Chile, pero el 15 % de los pasajeros ingresados en el país. Por este motivo, tomando como base la importancia de estos movimientos humanos, esta situación puede resultar muy efectiva para alcanzar el objetivo de la integración de espacios regionales correspondientes a más de un Estado.
53. En segundo lugar, esta forma de cooperación permite usar más adecuadamente y poner en valor la importancia económica de las ciudades, lo que tiene especial importancia en un espacio geográfico con escasa densidad y elevada población urbana. El desarrollo zonal es una oportunidad no sólo para las regiones, sino también para otras ciudades del país, que pueden desempeñar un papel de impulso y atracción en el desarrollo de las relaciones

con los países vecinos e incrementar su papel como cabeceras regionales, y ello en un esquema lineal norte-sur, que comprendería Arica, Antofagasta, La Serena, Concepción, Temuco, Puerto Montt y Punta Arenas.

54. En muchos casos no se dispone de apoyo institucional de ciudades suficientemente importantes, o están demasiado distantes del punto fronterizo para actuar como impulsoras de una actividad binacional. Este sería el caso de Comodoro Rivadavia, Trelew y Neuquén, ciudades de referencia en la frontera argentina, pero muy alejadas de la misma, lo que impide que desempeñen un papel más efectivo como impulsoras de la actividad económica innovadora.
55. Desde la perspectiva competencial, el crecimiento económico compete a todos los niveles, por lo que cada nivel podrá intervenir para el fortalecimiento de la base económica de la zona de frontera de acuerdo con sus recursos e iniciativas y haciendo uso de sus instrumentos disponibles, si bien este tipo de actuaciones de cooperación transfronteriza resulta más determinante para las regiones, en su condición de nivel administrativo al que le corresponde el desarrollo económico regional.
56. En todo caso, se relacionan a título de ejemplo diferentes iniciativas y proyectos relacionados en las reuniones de los Comités de Integración y Frontera y que se refieren a este eje:
 - **Fomento de la Actividad Empresarial:**
 - Realización de encuentros de empresarios para la adopción de una estrategia conjunta de macrorregión integrada (Agua Negra, Cristo Redentor)
 - Apoyo empresarial, en especial con finalidad exportadora, con el apoyo de Prochile (Integración Austral)
 - Realización de intercambios de comunidades empresariales de Comodoro Rivadavia y Aisén y Magallanes) (Integración Austral)
 - Definición de la matriz de mercado producto con terceros países (Cristo Redentor)
 - Reducción de tasas retributivas exigidas a los transportistas, que afecta fuertemente a los costes empresariales (NOA)
 - **Fomento de la Energía y Minería:**
 - Intercambio de información sobre proyectos mineros, favoreciendo una verdadera planificación regional (CIF NOA)
 - Intercambio de experiencias y Encuentro de Catastros mineros del norte (NOA)
 - Comunicación entre profesionales de la minería (NOA)
 - Desarrollo de energías renovables (NOA)
 - Desarrollo binacional de la minería, así como de los subproductos que puedan aparecer a partir de ella, metálicos y no metálicos (Agua Negra)
 - **Fomento del Turismo:**
 - Coordinación de visitas de medios de comunicación e informadores turísticos (Agua Negra)
 - Celebración el Bicentenario del Cruce de los Andes (Agua Negra)
 - Proyectos de investigación en materia de turismo (Integración Austral)
 - Intercambio de información y experiencias sobre el Enoturismo (Cristo Redentor)
 - Intercambio de información sobre todo tipo de actividades de interés turístico (Cristo Redentor)

- Promoción de circuitos turísticos integrados y promoción de la marca conjunta “Patagonia” (Integración Austral)
- Realización de estudios de mercado turístico (Integración Austral)

▪ **Fomento de la Investigación Científica e Innovación:**

- Cooperación para la integración académica y científica de las instituciones de educación superior universitaria, en el marco de la experiencia CRISCOS y las iniciativas de ZICOSUR (NOA)
- Desarrollo de una agenda de investigación e innovación y transferencia de conocimientos involucrando a universidades e institutos técnicos (Agua Negra)

▪ **Fomento de la Actividad Comercial:**

- Desarrollo de capacitaciones relacionadas con el comercio (Agua Negra)
- Impulso del intercambio en el desarrollo comercial de almacenes y ferias libres (Cristo Redentor)
- Desarrollo del proyecto “Centro Comercial a Cielo Abierto”, de desarrollo de barrios comerciales (Integración Austral)

57. En el orden práctico, este sistema de cooperación requiere de la búsqueda de sinergias y la ampliación del espacio administrativo de su entorno. Un ejemplo adecuado para su estudio sería el de la Gran Región europea, que engloba a regiones de Francia, Bélgica, Luxemburgo y Alemania. Su objetivo básico es atenuar el impacto de las fronteras y facilitar la integración económica y social. Se extiende por un área de 65.000 kms² y cuenta con 11 millones de habitantes. Su actividad se ordena en torno a cuatro ejes:

- Eje 1. Conseguir el desarrollo de un mercado de trabajo integrado, sosteniendo la educación, la formación y facilitando la movilidad física, y ello con dos objetivos específicos, que han dado lugar a los siguientes proyectos,
- Eje 2. Asegurar un desarrollo respetuoso del medio ambiente y del marco vital,
- Eje 3. Mejorar las condiciones de vida de la población de la región, y
- Eje 4. Reforzar la competitividad y la atractividad de la nueva región integrada.

58. Teniendo en cuenta las características de los espacios de frontera de Chile, las iniciativas ya conocidas y la experiencia de procesos similares en el ámbito de la Unión Europea, se apuntan a modo de ejemplo no exhaustivo algunos proyectos por estimarse que pueden tener adecuado encaje en las necesidades detectadas por las regiones chilenas.

59.

- *Fomento de la actividad emprendedora e innovadora.* Tras la detección de diferentes barreras que impiden el desarrollo de la actividad empresarial en las regiones de la frontera, y más específicamente, se han identificado tres barreras en concreto: la escasez de cultura emprendedora e innovadora, el déficit de formación y la limitada relación entre universidades y empresas. Para abordar estos retos, el proyecto pretende poner en marcha un proceso de acompañamiento a las empresas en la definición de proyectos dinamizadores de la innovación que les permitan medir los resultados obtenidos, facilitarles personal con formación específica en innovación y acompañados por expertos, así como potenciar su relación con la universidad con unos objetivos y colaboraciones concretos. Para ello, se pretende desarrollar y probar una metodología de gestión de la innovación que permita transferir y adaptar este programa a todo tipo de universidades, empresas y entidades de servicios a empresas, con diferentes fases:

- Selección de centros universitarios participantes
 - Realización de un curso de formación sobre la dinamización y gestión de la innovación en las empresas para formar a diplomados, licenciados, doctorandos o doctores como gestores/dinamizadores de innovación en empresas.
 - Realización de una metodología de gestión de la innovación según las características de la empresa (tamaño y sector de actividad) y un plan de seguimiento de la empresa y del dinamizador que esté apoyando la aplicación de dicha metodología
- *Fomento de la innovación de las PYME.* Se ha constatado que uno de los principales problemas que encuentran las jóvenes empresas innovadoras tras dar sus primeros éxitos comerciales en su mercado es la dificultad de ampliar y desarrollar nuevos mercados, incluidos los internacionales. En la mayor parte de los casos, la debilidad de su capacidad financiera y la falta de competencias a nivel internacional les impide desarrollar su crecimiento en nuevos mercados internacionales.
 - *Fomento del desarrollo rural mediante la valorización el turismo y el patrimonio cultural y natural.* El objetivo es ayudar al desarrollo económico y social de las zonas fronterizas, sobre todo rurales, y el incremento de la competitividad turística a través de una actividad económica novedosa que busque diversificar el turismo con nuevos productos, como el turismo enológico, el turismo cultural, de aventura o el turismo científico, que permita un desarrollo homogéneo. Se trata de integrar diferentes elementos que aportan las zonas fronterizas y que ponen en valor aportaciones propias de la zona, lo que permitirá un crecimiento sostenible de una actividad con gran valor añadido, a la vez que puede ayudar al mantenimiento y recuperación de actividades tradicionales y el patrimonio del territorio, lo que conlleva la preservación del medio rural como instrumento para fomentar la creación de empleo en las actividades turísticas y a ellas asociadas.
 - *Fomento de la innovación en el ámbito rural.* El sector primario requiere un copleo proceso de modernización y adaptación a los nuevos mercados y que debería acelerarse con la cooperación interregional y el uso de los nuevos medios tecnológicos disponibles, que deberían ayudar a paliar el diferencial entre el medio rural y el medio urbano, aún muy desfavorable para el primero. Esto debería suponer un cambio completo en el mundo rural.
 - *Modernización del sector comercial.* El objetivo del proyecto sería coordinar actuaciones entre las regiones fronterizas con el fin de coadyuvar a una reforma completa del sistema comercial de las zonas, una vez que se ha verificado su escasa preparación para atender el cambio de los hábitos comerciales que la población viene experimentado de forma acelerada en los últimos años. Este proyecto podría acompañarse de extensión de un sistema de protección al consumidor más ambicioso y coordinado entre las regiones de la frontera. Igualmente, requeriría asesoramiento y ayuda para dotar de una mejor capacitación al capital humano empleado, así como para acercarlo a los circuitos comerciales más sometidos a la competencia internacional y a la proximidad de las ciudades.
 - *Mejora de la capacitación profesional y de la formación profesional de los recursos humanos disponibles.* El desarrollo económico requerirá de todo tipo de iniciativas que lleven consigo una mejora del nivel educativo y de la formación profesional de los empleados. Esta medida es básica para lograr una integración laboral más estrecha y para posibilitar la movilidad laboral entre las regiones de la zona fronteriza, ampliando la oferta y la demanda para alcanzar resultados más satisfactorios a la hora de disponer de mano de obra

cualificada y emprendedora. Este proyecto se apoyaría en las posibilidades que a tal efecto aportan las ciudades de las regiones fronterizas.

Eje o Lineamiento 3. Base Física Ambiental

60. Por motivos evidentes, la protección del medio ambiente es una de las actividades más características que se pueden desarrollar en la puesta en marcha de una política de fronteras. Los problemas derivados del cambio climático, de la protección de espacios naturales o del tratamiento de residuos desbordan normalmente los límites de los Estados y deben ser considerados como un problema compartido que requiere un tratamiento en régimen de cooperación. Además, la abundancia de lagos y espacios hídricos compartidos en las fronteras de Chile, sobre todo con Argentina, plantean esta cuestión aún con mayor intensidad.

61. Por este motivo, la protección del medio ambiente es una de las materias que con mayor asiduidad aparece tratada en las reuniones de los Comités de Integración y Frontera, y como ejemplo cabe citar los siguientes:

- **Cooperación para la Protección del Medio Ambiente:**
 - Intercambio de información sobre el financiamiento de estudios medioambientales, sobre todo de impacto ambiental y económico (CIF Agua Negra)
 - Realización de actividades formativas e informativas compartidas en materia de residuos, áreas protegidas, temáticas medioambientales y educación ambiental (Agua Negra)

- **Cooperación para la Protección de Espacios Protegidos y de la Fauna:**
 - Seguimiento de la actividad de los criaderos de veranadas para velar por la integridad de la actividad caprina (Agua Negra)
 - Creación de parques nacionales de protección binacional, como el de Pampa Azul, para aprovechar al máximo el desarrollo de los circuitos integrados de turismo y estudios oceánicos (Integración Austral)
 - Proyectos de hermanamiento entre parques y áreas protegidas a ambos lados de la frontera (Integración Austral)
 - Memorándum de entendimiento sobre conservación de Huemuel (Integración Austral)
 - Lucha contra los incendios forestales y estrategias de restauración post incendios (Integración Austral)
 - Comunicación de los servicios de protección civil (Integración Austral)

- **Cooperación en materia de Cambio Climático:**
 - Intercambio de información en políticas de cambio climático (Integración Austral)

62. Ciertamente la gestión medioambiental en una política de frontera requiere de una estrecha cooperación con las autoridades del Estado vecino, que en este lineamiento podrían tener como objetivo algunos coincidentes o relacionados con otros ya conocidos y que se relaciona como ejemplos posibles:

- *Cooperación y articulación entre el mundo rural y urbano.* Las ciudades y áreas metropolitanas están en la actualidad sometidas a fuertes dinámicas de crecimiento cuya consecuencia es un esparcimiento urbano importante a costa de espacios periféricos agrícolas, naturales y forestales. Para tratar de paliar las presiones urbanas y los conflictos de tipo urbano-rural que se producen en los límites de las metrópolis, se pretende concebir, experimentar y difundir nuevas herramientas de ordenación y gestión del territorio, basadas en la preservación de los espacios naturales en territorios con presión de crecimiento e inmobiliaria. Esta iniciativa

puede articularse mediante una red que favorecería el intercambio de prácticas operacionales y novedosas con el fin de ayudar a las áreas metropolitanas, implicando a todos los actores locales de dichas áreas (universidades, escuelas profesionales, asociaciones).

- *Mejora del uso del agua y sostenibilidad de los recursos hídricos.* La existencia de limitaciones para controlar eficientemente las pérdidas y calidades del agua en las redes de abastecimiento constituye una problemática generalizada, que en la actualidad traspasa fronteras y se convierte en un problema en muchos Estados y regiones. Para paliar este problema se pretende abrir una línea de colaboración transnacional para ponga solución a dicha problemática gracias a un proyecto común basado en la "integración" de tecnologías de última generación. El proyecto tendría pues como objetivo la optimización de la gestión del agua en lo que se refiere al control de fugas en la red de abastecimiento y de calidad de las aguas. Las acciones previstas beneficiarían tanto a los órganos gestores del agua como a los consumidores. Esto se llevaría a cabo mediante redes estables de cooperación transnacional para la generación, intercambio y transferencia de innovaciones y nuevos conocimientos en la aplicación de tecnologías para la optimización de la gestión del agua, tanto en espacios urbanos como rurales.
- *Gestión medioambiental de los medios acuáticos laguneros.* En el marco de la mejora de la protección y la conservación sostenible del medio ambiente y del medio natural las zonas laguneras de la frontera chileno argentina son medios ricos especialmente ricos en biodiversidad y representan un recurso económico local importante que es necesario preservar de agresiones tales como la proliferación de algas invasoras. Con este tipo de proyectos se propone tratar la problemática medioambiental ligada al desarrollo de las algas invasoras, a su limitación en el medio y a los impactos de esta eliminación sobre la calidad del medio y sobre la biodiversidad. Para ello se requiere la colaboración estrecha entre los distintos beneficiarios (colectividades, sector socio-profesional, científicos), lo que permitirá el desarrollo de métodos de gestión medioambiental comunes para el proyecto. En este sentido, se pueden elaborar procedimientos comunes de seguimiento del desarrollo de la flora marina y se establecerá un modelo de recogida de especies invasoras en colaboración con los gestores locales
- *Promoción y capitalización de soluciones de valorización de residuos en la industria agroalimentaria.* Tiene como objetivo paliar la escasa tasa de tratamiento y valorización de los residuos en la zona en comparación con otros países desarrollados, extendiendo su utilización a un tejido empresarial agroalimentario más amplio y variado, incluyendo los subsectores con más representación como el de la transformación de productos cárnicos y pesqueros.
- *Gestión del espacio urbano con vistas a la reducción de los efectos del cambio climático.* Tendría como objetivo fortalecer el papel de los gobiernos locales socios en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el desarrollo de criterios innovadores de planeamiento urbano que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la mejora de la eficiencia energética de las áreas urbanas.

Eje o Lineamiento 4. Sistema Relacional

63. El objetivo de este lineamiento es garantizar y mejorar las conexiones terrestres entre los diferentes puntos de la zona de frontera situados a ambos lados de la frontera política. Por este motivo se trata de un objetivo que requiere de un acuerdo básico y previo entre los dos Estados vecinos, pues su éxito depende de la acción concertada a ambos lados. Esta actividad se refiere tanto a la red básica prioritaria, que compete al Estado central, como a las redes y caminos secundarios, que competen a las regiones.
64. Esta acción coordinada tiene por finalidad práctica hacer efectiva la integración viaria y mejorar su conectividad, en tanto su fin prioritario es el desarrollo y mejora de las comunicaciones entre dos Estados, dos regiones o dos ciudades, con el fin de que estas sean más rápidas, seguras y eficientes. Además, se espera que la mejora de la conectividad tendrá efectos posteriores y adicionales en el desarrollo económico y comercial y en la calidad de vida de los ciudadanos.
65. Desde la perspectiva internacional, estos proyectos se insertan en el escenario de la cooperación a nivel continental, como proyectos de cooperación diseñados y en los que participan varios Estados, cada uno actuante en su propio territorio. En especial hay que considerar en este punto los proyectos de redes de transporte bioceánicas, que tienen una finalidad y unos objetivos similares a los de las redes transeuropeas (RTE).
66. En el ámbito interno chileno, competencialmente es una actividad que corresponde a la Administración del Estado. Además, la política de infraestructuras de todo Gobierno suele tener una continuidad en el tiempo y merece normalmente el apoyo de todos los Gobiernos regionales y autoridades locales, ya que la mejora de las comunicaciones desempeña un papel esencial en el desarrollo y en el plan económico no sólo del Gobierno, sino también de las autoridades regionales y locales. Para el Estado tiene un valor añadido, ya que aporta un elemento de vertebración del territorio nacional al exceder el espacio e interés de una única región, pues normalmente se trata de proyectos que son compartidos y afectan a varias regiones al igual que afectan a varios Estados.
67. En el caso de Chile, esta primera forma de cooperación se ejemplifica con las conexiones terrestres entre Chile y Perú (paso de Concordia), Chile y Bolivia (Chungará) y Chile y Argentina (pasos de Cristo Redentor-Los Libertadores y paso de Jama). Estos cuatro puestos acumulan el 73% de la carga entrada en Chile en 2015, por lo que son las vías de comunicación terrestre de Chile hacia el exterior más usadas. De cara al futuro, destaca el proyecto de futuro túnel de Las Leñas, que abrirá una segunda vía rápida de conexión entre Argentina y las regiones centrales de Chile, reduciendo la actual dependencia del paso de Cristo Redentor.
68. El objetivo de impulsar el diseño y la ejecución de infraestructuras estratégicas en la región continental se acompaña, además, de otro dirigido a potenciar una red de plataformas y servicios logísticos de primer nivel; favorecer un equilibrio sostenible entre los medios de transporte de pasajeros y de mercancías mediante la intermodalidad; y garantizar de forma suficiente la conectividad interior y exterior del espacio.
69. En tercer lugar, la preocupación por las vías de transporte prioritarias no puede olvidar la importancia de las redes viarias secundarias, que en un número elevado de casos van a facilitar las comunicaciones humanas y la solución a problemas de proximidad y vecindad, algo que como se ha visto es importante en determinados puntos.

70. Estas actividades tienen un tratamiento preferente y constante en las reuniones de los Comités de Integración y Frontera, de modo que en las últimas reuniones se han tratado, entre otros, estos proyectos:

▪ **Infraestructuras viarias:**

- Desarrollo del sistema de control integrado Chacalluta-Santa Rosa (CIF Perú)
- Desarrollo del complejo fronterizo de Huemules (Integración Austral)
- Desarrollo del complejo fronterizo de Dorotea (Integración Austral)
- Mejora de los caminos y pasos menos transitados (NOA, Integración Austral)
- Pavimentación del camino chileno hasta el puesto de Sico (NOA)
- Mejora de las carreteras Iquique-Jujuy y Arica-Iquique-Antofagasta-Salta (NOA)
- Intercambio de información sobre las inversiones viarias a realizar en ambos lados de la frontera (Agua Negra)
- Realización de inversiones en el paso de Agua Negra, en especial en el Túnel (Agua Negra)
- Mantenimiento del Túnel Internacional Cristo Redentor (Cristo Redentor)
- Realización de estudios previos y construcción del túnel binacional de Las Leñas (Las Leñas)

▪ **Infraestructuras ferroviarias:**

- Estudio con vistas a la posible recuperación del ramal ferroviario Jujuy-La Quiaca (NOA)
- Estudio y proyecto de ferrocarril transandino Abra Pampa-Jama-Calama (NOA)

▪ **Infraestructuras y transporte aéreo:**

- Estudio de la posible conectividad aérea NOA-Norte Grande (NOA)

▪ **Infraestructuras y transporte marítimo:**

- Intercambio de información y participación de los puertos chilenos y la empresa Puerto Terrestre de Los Andes y San Luis Logística, entre otros (Cristo Redentor)

▪ **Infraestructura de telecomunicaciones:**

- Tendido de fibra óptica y colocación de postes SOS en la RN 51 (NOA)

▪ **Tráfico Viario:**

- Realización de campañas de seguridad vial destinadas a los conductores de los dos países (Integración Austral)
- Establecimiento de un sistema compartido de retirada de la vía pública de vehículos averiados (Integración Austral)
- Tratamiento diferenciado a los vehículos de transporte colectivo, turismo y de carga en los puntos fronterizos (Bolivia)

71. Los proyectos a impulsar y realizar en este lineamiento en las zonas de frontera de Chile son bien conocidos y responden a una preocupación compartida con muchas fronteras de otros Estados, pues se refieren a la agilidad y rapidez de las comunicaciones. Por este motivo, se indican algunas aportaciones que puedan resultar de utilidad para algunos proyectos y que encajan en los debates mantenidos en los Comités de Integración y Frontera:

- *Interconexión de las regiones andinas y organización de la red de infraestructuras desde un enfoque multimodal.* Su objetivo es la realización de una serie de actividades que aceleren la puesta en marcha de una red ferroviaria eficaz entre los dos países, capaz de solucionar las insuficiencias y déficits del actual transporte por carretera, los problemas de saturación de tráfico actuales y en una perspectiva de reparto modal y respeto medioambiental. Para ello, se requiere llevar a cabo una serie de estudios previos, anteproyectos y análisis necesarios para ejecutar las obras de dichas infraestructuras, así como determinar los puntos logísticos claves donde apoyar y basar la actividad ferroviaria; y todo ello con el posible resultado de construcción de un túnel ferroviario para el transporte de mercancías, que será objeto de análisis y valoración de sus beneficios medioambientales y socioeconómicos. La colaboración de todos los participantes en el proyecto es esencial para obtener el fin común, apoyando y enriqueciendo cada una de las actividades y creando las sinergias precisas para la obtención de un resultado óptimo. El proyecto requiere, además, el fomento de las actividades de participación e información ciudadana en las regiones afectadas. Los productos resultantes serían:
 - Elaboración de estudio de impacto logístico
 - Elaboración de un análisis de la evolución del flujo de mercancías por redes de transporte y zonas geográficas.
 - Elaboración de un esquema de planificación estratégica de plataformas logísticas en el territorio regional.
 - Elaboración de un análisis sobre la implantación de nudos de transporte intermodal
 - Evaluación del impacto socioeconómico de los aeropuertos regionales y perspectivas de evolución en las regiones afectadas

- *Establecimiento y mantenimiento de un sistema de transporte público colectivo entre los principales núcleos de población de la zona de frontera.* Una verdadera integración regional de frontera requiere de una iniciativa con esta finalidad como elemento básico para hacer posible la comunicación humana entre ambos lados de la frontera. Se arbitraría mediante un sistema de concertación de la prestación de servicios (itinerarios, horarios, tarifas, etc) o incluso mediante la creación de sociedades mixtas o autorizadas por ambos Estados de forma simultánea.

- *Creación de una red de ciudades marítimas y fluviales.* Aprovechando la fuerte vinculación de muchas de las ciudades y localidades de la frontera chileno-argentina con el medio marítimo, y en especial con el medio fluvial y lacustre, el proyecto pretende crear una red estructurada de ciudades marítimas y fluviales sobre una lógica de gestión sostenible, que contenga itinerarios que valoricen el patrimonio natural, el paisaje, la cultura y la artesanía de las zonas implicadas. Esto requiere sobre todo una concertación de las comunicaciones existentes entre estas ciudades, a fin de facilitar el acceso a las mismas, así como definir e implementar un modelo innovador de desarrollo turístico sostenible común a las regiones participantes que vinculará destinos náuticos y fluviales conectando el mar, el río, el lago, el puerto y la ciudad portuaria con su territorio rural. Pero, también, la red puede aportar un modelo de desarrollo estructurado común para el futuro, del que,

además, se podrán beneficiar otras comunas implicadas en el proyecto, al participar en la cooperación entre zonas urbanas y rurales.

Eje o Lineamiento 5. Sociedad, Cultura y Calidad de Vida

72. El componente humano y poblacional tiene una importancia prioritaria en una política de frontera. Desde una perspectiva social, los poderes públicos han de trabajar para que las fronteras no se conviertan en barreras que dificultan la comunicación entre los habitantes de la zona. Así, tomando como base la importancia de los contactos y movimientos humanos, el modelo de cooperación de frontera puede proyectar unos relevantes efectos y facilitar la solidaridad y la integración de los grupos humanos que habitan las zonas de frontera y que se desplazan de uno a otro lado para satisfacer mejor sus necesidades económicas más básicas.
73. Desde esta convicción, el objetivo de este eje es dotar a la política de fronteras de una dimensión ciudadana que responda a las exigencias ciudadanas y que, a su vez, garantice mejor su continuidad y aceptación social. Ello supone acercar la cooperación interregional a los ciudadanos con la creación progresiva de un espacio social, cultural, educativo y mediático compartido, a partir de iniciativas de la sociedad civil y de las administraciones de diferentes niveles. Para ello, se trata de impulsar el trabajo conjunto para extender a ambos lados de la frontera los más elevados estándares de calidad de vida y la mayor calidad posible en la prestación de los servicios públicos, sobre todo educativos y sanitarios, también con la finalidad de mejorar la inclusión de todos los habitantes y evitar diferencias excesivas que pudieran quebrar la convergencia social y cultura de la población de la frontera. En este marco y muy en especial, compete a este sistema de cooperación de frontera construir un espacio de cooperación universitaria y científica que actúe un papel activo en la atención de las necesidades de la nueva economía y de la sociedad del conocimiento.
74. Una revisión de los temas tratados en las últimas reuniones de los Comités de Integración y Frontera pone de relieve la importancia de los temas tratados en este eje y, sobre todo, el hecho de que con mayor frecuencia hayan sido propuestos e impulsados por los representantes de las regiones presentes en estos Comités. Por citar sólo algunos ejemplos significativos, se relacionan algunos representativos de las inquietudes expresadas en los últimos dos años:
- **Cooperación Educativa y Universitaria:**
 - Realización de un Encuentro para tratar políticas educativas (Agua Negra)
 - Establecimiento de becas de movilidad e integración universitaria, según modelo CRISCOS (CIF NOA)
 - Encuentro de Universidades (Agua Negra, Integración Austral)
 - Intercambio de estudiantes, docentes e investigadores (Integración Austral)
 - **Cooperación Deportiva y en materia de Juventud:**
 - Organización de competiciones deportivas y torneos binacionales, incluidos los “Juegos de la Araucanía” (NOA, Agua Negra, Integración Austral)
 - Celebración de reuniones binacionales de jóvenes (Agua Negra)
 - **Cooperación para la Protección de los Consumidores:**
 - Ejercicio de los derechos de los consumidores en las regiones limítrofes (Agua Negra)
 - Intercambio de información y material informativo en materia de consumo (Agua Negra)

- **Cooperación Cultural:**
 - Celebración de Encuentros binacionales de pueblos originarios (Integración Austral)
 - Registros compartidos de autores (Integración Austral)
 - Creación de un espacio digital compartido con contenidos provistos por todas las instituciones participantes (Agua Negra)
 - Celebración del Bicentenario del Cruce de los Andes y de la batalla de Chacabuco (Cristo Redentor)
 - Organización de la “Fiesta del Sol” y de los Encuentros Binacionales “Huarpes y Diaguitas” (Agua Negra)
 - Acceso de estudiantes chilenos a la Escuela de Cine, con sede en San Juan (Agua Negra)
 - Creación de un archivo binacional sobre el paso fronterizo (Agua Negra)
 - Proyectos culturales compartidos, como guías de museos, Encuentros binacionales de museos, proyecto de “Cine sin Fronteras”, “Integración Vecinal Fronteriza”, actividades musicales (Integración Austral)

- **Sanidad y Salud:**
 - Elaboración de un protocolo sobre traslado de pacientes y sobre cobros en caso de atenciones de urgencias (Agua Negra)
 - Análisis de toxinas marinas en Tierra del Fuego (Integración Austral)

- **Servicios Sociales e Inclusión Social:**
 - Intercambio de información sobre políticas sociales (Cristo Redentor)
 - Realización de estudios sobre migraciones (Integración Austral)
 - Programa de enfoque de género y derechos humanos (Integración Austral)

75. A la vista de los problemas poblacionales y sociales de los espacios de frontera de Chile, las iniciativas ya conocidas y la experiencia de procesos similares en la Unión Europea, se apuntan a modo de ejemplo no exhaustivo algunos proyectos por estimarse que pueden corresponderse con las necesidades detectadas por las regiones chilenas.

- *Cooperación entre Universidades para fomentar la aplicación de la investigación al desarrollo económico y social.* Se plantea la necesidad de la innovación científica y tecnológica para mantener y ampliar su competitividad en un contexto de desarrollo sostenible. Para conseguir este objetivo, el proyecto plantea la constitución de una red interactiva de socios académicos e industriales, con el objetivo de estimular la explotación de los resultados científicos y tecnológicos dirigidos hacia la innovación industrial. Igualmente, se plantea una red de plataformas tecnológicas que incluya el intercambio de equipamientos y buenas prácticas entre sus miembros y la creación de un consejo científico en el seno de la red. Esta red tendría por objetivo favorecer, mediante intercambios, la movilidad y la sinergia entre los actores, la necesidad de contar con un polo Biología/Salud competitivo y con un partenariado permanente para la realización de actuaciones imprescindibles en el sector de la biología/salud.

- *Integración de medios educativos y universitarios aportados por diversas universidades de la región sudamericana.* El objetivo es que los Estados y las Administraciones vecinas impulsen la integración de medios educativos y universitarios, de lo que tenemos un ejemplo adecuado en el denominado “The European Campus”, que engloba cinco universidades de tres países: la Universidad de Basilea (Suiza), la de Friburgo (Alemania), la de la Alta Alsacia y la de Estrasburgo (Francia), junto al Instituto de Karlsruhe (Alemania). Esta asociación universitaria cuenta con 120.000 estudiantes. Su finalidad es compartir

profesorado, compartir medios administrativos, compartir servicios, compartir candidatos a doctorados y estudiantes, unir proyectos de investigación y ofrecer grados duales. En suma, disponer de infraestructuras de investigación comunes que servirán de atractivo para los mejores jóvenes universitarios y estudiantes internacionales.

- *Integración de los recursos sanitarios disponibles.* El objetivo es arbitrar un sistema de cooperación que posibilite el uso conjunto de los recursos sanitarios disponibles en las zonas de fronteras, de forma que la población enferma pueda ser atendida en las mejores condiciones y con la proximidad y celeridad debidas. Esto requiere un sistema de concertación y de desplazamientos sanitarios coordinado y eficiente. El proyecto requiere, además, un sistema de compensación por gastos causados en esta atención sanitaria.
- *Red de salud y telemedicina en zonas rurales.* En el contexto de las dificultades de accesibilidad a muchas comarcas y localidades de los territorios de la zona de frontera, especialmente las zonas rurales, se valora la posibilidad de aprovechar las ventajas que supone el uso de los nuevos medios y tecnologías TIC para la mejora de los servicios que se prestan a la población, entre otros, la asistencia médica. La finalidad del proyecto es, por tanto, contribuir a la mejora del poder de atracción de las zonas rurales manteniendo y desarrollando una oferta sanitaria adaptada e innovadora, a través de la creación de un proyecto territorial de salud concertado a nivel local. El proyecto requiere la creación de una herramienta integrada de gestión de la información, conocimientos, competencias y servicios vinculados al mantenimiento de una oferta de servicios de asistencia y a coste optimizado, lo que permitirá un aumento del número de redes locales de salud y del número de organizaciones participantes en estas redes, con lo que se conseguirá a su vez un aumento de la conectividad en cuanto a protagonistas implicados en la salud a nivel local. Se creará así un espacio de trabajo cooperativo virtual, mediante la integración de tecnologías multimedia y la transmisión de datos en red. Todo ello implicará la creación de nuevos empleos específicos, el mantenimiento de la oferta de asistencia en el territorio y otras ventajas tales como la disminución del tiempo de espera de los pacientes para acceder a prestaciones de asistencia sanitaria, la limitación de los desplazamientos (concretamente, visitas a domicilio) o la racionalización de los costes de hospitalización y transporte.

IV. SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA POLÍTICA DE FRONTERAS

76. En el contexto actual chileno la política de fronteras ha de ponerse en relación y valorarse en el marco de la regionalización del país, y ello teniendo en cuenta el sistema de atribución de competencias a las entidades regionales, que en el futuro próximo van a ser las competentes para el ejercicio de destacadas funciones que antes correspondían a la Administración central.
77. Esto quiere decir que el ámbito de la política de fronteras ya en estos momentos desborda el ámbito tradicionalmente reservado al Gobierno central, que estimaba que se trataba de una cuestión propia del Derecho interestatal. El fortalecimiento de la regionalización inevitablemente llevará consigo una flexibilización de esta interpretación y la entrada de las regiones en la escena internacional como los actores mejor situados para abordar los problemas de las poblaciones de frontera.
78. Además, las relaciones e intercambios en frontera experimentan un constante crecimiento y abarcan cada vez más ámbitos de las relaciones humanas y de la actividad de las Administraciones públicas. Esto supone que todos los niveles administrativos resultan finalmente afectados por la política de fronteras y que todos ellos son susceptibles de convertirse en agentes de cooperación. La política de frontera es hoy día una política de todos los niveles y desarrollada en todos los sectores de actividad.
79. Por este motivo, la gobernanza de la política de fronteras debe tener en cuenta tanto la pluralidad de entes implicados como las diferentes responsabilidades de cada nivel, de lo que se deriva la existencia de cuatro ámbitos y formas de cooperación diferentes:
- 1) La cooperación entre Estados o Administraciones centrales, que se enmarca en el ámbito de la cooperación internacional interestatal y en el proceso de integración continental, que impulsan y gestionan básicamente los Estados. Responde al esquema tradicional de las relaciones entre Estados en las que cada uno de estos actúa en el uso de su soberanía nacional y frente a otro Estado soberano.
 - 2) La cooperación entre Regiones de dos o más Estados diferentes, que tiene como objetivo y marco general de referencia el desarrollo económico y social regional, y la toma de posición de las regiones en un escenario de competencia entre territorios. El poder del Estado resulta en este caso ligeramente desplazado por el dinamismo y la actividad de las regiones, que actúan movidas por su interés y la búsqueda de ventajas comparativas.
 - 3) La cooperación entre Comunas, de dos o más Regiones y/o Estados diferentes, que tiene como objetivo facilitar las relaciones de proximidad para prestar la mejor atención a sus habitantes y facilitar sus desplazamientos y las relaciones sociales con sus vecinos. En este caso la actuación de estas Administraciones tiene por objeto velar por los sentimientos o intereses de una población que, por su propio origen o por el contacto directo, ha establecido vínculos de todo tipo, y también emocionales, con sus vecinos. Estos vínculos son aún más sólidos cuando comparten una etnia, una lengua o unas creencias comunes desde hace siglos.
 - 4) La cooperación entre Entidades Sociales, también de dos o más regiones o Estados diferentes, que tiene como finalidad la concertación de intereses y de estrategias de la iniciativa social para la defensa de la postura de las regiones fronterizas y así garantizar los mejores resultados. Debido a su origen y actividad privada no

dispone de herramientas institucionales formales, pero puede suplir esta carencia con una actividad interna y emprendedora que haga posible la obtención de resultados incluso más eficaces. Para ello usan métodos de trabajo basados en el voluntarismo y orientados a la búsqueda de la influencia y del convencimiento de los responsables políticos.

Cooperación a cargo de los Estados: la Integración Continental

80. Por motivos históricos y políticos el principal interesado en la política de fronteras ha sido la Administración del Estado, básicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este papel hegemónico es coherente con la importancia tradicional del tema, que es tratado como una prioridad irrenunciable por los gobernantes de todos los Estados. En todos los países estas relaciones se han formalizado a través de Cumbres bilaterales, reuniones de Gabinetes binacionales, reuniones de Alto nivel y demás formas de cooperación conocidas en el Derecho internacional.
81. Posteriormente las exigencias y especialización del trabajo a realizar llevaron a asociar a esta actividad al resto de Departamentos ministeriales, que aportan un conocimiento más detallado de los problemas reales y de las posibles soluciones. En especial, es muy destacable la participación de autoridades o responsables en materia de seguridad, cooperación aduanera, migraciones, o infraestructuras y transportes, ya que en todos los casos gestionan políticas que requieren el acuerdo entre los dos Estados limítrofes y que requieren de la cooperación a ambos lados de las fronteras.
82. En el mismo sentido, aunque con una relevancia muy especial, se entiende la participación de la Presidencia de la República, tanto como coordinadora de las diferentes políticas ministeriales como por su liderazgo político y su capacidad para impulsar nuevas iniciativas a llevar a cabo con los Estados vecinos. En su actividad coinciden, por lo tanto, la importancia política inicial y la coordinación de los diferentes niveles administrativos.
83. En este esquema básico encajan las reuniones de Gabinetes Binacionales, a los que se califica como "instancia de diálogo político y diplomático", como la celebrada con Perú el 7 de julio de 2017, en Lima, y que finalizó con una Declaración conjunta, que consta de 25 puntos. La mayor parte de estos resultan de interés preferente para los Estados, pero algunos de ellos tienen también un interés directo para los territorios y política de frontera, como el referido al control integrado en el complejo fronterizo Chacalluta-Santa Rosa, la interconexión eléctrica Tacna-Arica, la cooperación para la conservación de áreas naturales o el impulso a la cooperación entre las regiones del sur del Perú y del norte de Chile.
84. Un contenido similar, pero con mayor experiencia en el tiempo, tienen los Gabinetes Binacionales Chile-Argentina. El VIII Gabinete se celebró en Buenos Aires el 16 de diciembre de 2016. Estos Gabinetes resultan aún más enriquecedoras si se tiene en cuenta que permiten la celebración paralela de las reuniones entre los Intendentes chilenos y los Gobernadores de las 11 provincias argentinas limítrofes.
85. En el ámbito técnico, en Chile la política de frontera corresponde en buena medida al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Fronteras y Límite del Estados (DIFROL), al que le corresponde la dirección e impulso de los Comités de Integración y Frontera (CIF), con los países vecinos, ordenados por espacios geográficos compartidos: uno con Perú, uno con Bolivia y ocho con Argentina. Formalmente los Comités son presididos por el titular de la DIFROL y por su homólogo del país vecino, aunque en la práctica en las delegaciones toman parte las autoridades regionales chilenas y sus homólogos de los países vecinos.

86. El Comité de Integración y Frontera con Perú es único, ya que sólo afecta a la región de Arica y Parinacota y sólo a un paso fronterizo, el de Concordia (Chacalluta), si bien no se reúne desde 2011. Como rasgo más destacado dispone de un Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo, que cuenta con el proyecto de mayor interés, la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), que tiene como finalidad la promoción del desarrollo e integración social y económica de los espacios y poblaciones vecinales fronterizas. También se presta una especial atención al eco social de su trabajo, que se articula mediante la Subcomisión de Estrategia Comunicacional y Difusión. Seguramente es el Comité con mejor disposición para trasladar a la opinión pública información y mensajes sobre el desarrollo de su actividad, pero también para abordar planteamientos onmicomprensivos de la realidad transfronteriza. El peso y la cercanía de las dos ciudades capitales sin duda incentiva la mayor ambición de los temas tratados.
87. El Comité de Integración y Frontera con Bolivia también es único, aunque afecta a dos regiones, las de Tarapacá y Antofagasta, y a 3 pasos fronterizos (Visviri, Chungará y Colchane). Deriva del Convenio Internacional entre Bolivia y Chile sobre Control Integrado de Fronteras, suscrito el 17 de febrero de 2004. La peculiaridad en este caso es la actividad de la Comisión Mixta de Límites Bolivia-Chile. Si se analiza su actividad y los temas tratados en las últimas reuniones se aprecian reiteradas referencias al “intercambio de experiencias”, pero con una aún insuficiente visión de conjunto, de modo que la atención que merecen los problemas de los territorios vecinos y colindantes es reducida, priorizándose el tratamiento de temas de interés para los Gobiernos centrales sobre los temas de proximidad. En el caso de la cooperación con Bolivia tiene una especial relevancia el Protocolo para incidentes fronterizos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Chile.

El dato más discutible es la ausencia de los responsables políticos de los departamentos bolivianos, por lo que las regiones chilenas carecen de interlocutores adecuados para desarrollar su política de vecindad. Al respecto está pendiente de constituirse la Comisión Bilateral de Cooperación, cuya primera reunión está prevista que se celebre en febrero de 2018.

88. La cooperación con Argentina tiene una mayor institucionalización y detalle en sus trabajos. Deriva de lo establecido en el Tratado de Maipú y dispone de un Reglamento acordado conjuntamente por los dos Estados el 27 de enero de 2011. Ordena el trabajo de los siete Comités de Integración iniciales: NOA-Norte Grande (afecta a regiones de Tarapacá y Antofagasta), Atacalar (Atacama), Agua Negra (Coquimbo), Cristo Redentor (Valparaíso), Pehuenche (Maule), Región de los Lagos (Bio Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos) e Integración Austral (Aisén y Magallanes), al que posteriormente se unió un octavo, el de Las Leñas (O'Higgins). Su ámbito geográfico abarca 37 puestos fronterizos. En este Reglamento se reconoce el derecho de las regiones y comunas a participar en sus reuniones, a la vez que se prevé también la participación de las Cámaras y demás representantes sociales (artículo 4). Como dato especial, se prevé un mecanismo para la formulación de propuesta de temas a tratar por parte de las regiones, para lo que estas disponen de un plazo de 30 días.

89. De acuerdo con la estructura de los Comités de Integración y frontera, que en todos los casos es muy similar, en estos Comités y en las Comisiones y Subcomisiones a ellas adscritas, se abordan los siguientes temas y subtemas:

- Facilitación Fronteriza
 - Controles Integrados
 - Aduanas
 - Minería
 - Migraciones
 - Fito y Zoosanitaria
- Cooperación Policial
- Cooperación Judicial
- Infraestructura y Transporte
- Comercio, Producción y Turismo
 - Comercio y Producción
 - Turismo
- Desarrollo Social
- Educación, Cultura, Deportes
 - Educación y Cultura
 - Deporte
- Universidades, Investigación y Tecnología
- Salud
- Medio Ambiente
- Integración Social y Género
- Diálogo Político

90. Por lo tanto, en Chile se dispone de un esquema organizativo completo y en general activo, de modo que las inquietudes regionales y locales disponen de un marco de tratamiento conocido y experimentado. Sin embargo, el análisis de los temas tratados por estos Comités pone de relieve un interés prioritario por temas de interés para los Gobiernos centrales y menos para las regiones y comunas. La presencia sistemática de los cónsules de ambos países acreditados en las ciudades vecinas en las reuniones de los Comités realza su condición de mecanismo de cooperación internacional interestatal y posterga otros elementos propios referidos a la voluntad integradora de las regiones vecinas. En especial, apenas se trata el desarrollo económico local, lo que pone de relieve una falta de ambición estructural y a largo plazo. Se abordan temas puntuales aportados por la práctica administrativa diaria, pero se aprecia falta de estrategia continuada y de una decisión integral de cooperación de proximidad. Por todo ello, no se aprecia una visión conjunta ni aportaciones relevantes por parte de los actores del territorio, y sus intereses en cuanto electos locales no parecen encontrar suficiente eco en los temas tratados.

Recomendación 1. Se considera conveniente que los Estados representados en los diferentes Comités de Integración y Frontera evalúen conjuntamente la idoneidad de estos Comités como instrumento para hacer efectivo un proyecto de integración entre zonas fronterizas que vaya más allá de la cooperación puntual, debatiendo en su caso posibles modificaciones.

91. En el aspecto crítico, los reglamentos reguladores de los Comités requerirían de una revisión y reforma para dotar de mayor autonomía e impulso a sus Comisiones especializadas para profundizar en la especialización en el trabajo que se realiza en cada sector. Es probable que la presidencia de DIFROL carezca de la capacidad suficiente para abordar algunos de los temas sobre los que se requiere un acuerdo. En el seno de los Comités podrían detectarse deficiencias en la coordinación con los Ministerios responsable, en especial con los de Obras Públicas o Hacienda, cuya actuación suele tener mayor incidencia en el territorio. En las propias actas disponibles pueden apreciarse algunas dudas respecto a la implicación del resto de Ministerios.

Recomendación 2. Se considera conveniente que los Estados representados en los diferentes Comités de Integración y Frontera otorguen mayor relevancia a los representantes de otros Ministerios y reconsideren la idoneidad de la presidencia de DIFROL, valorando su posible sustitución por una presidencia más vinculada con la política territorial y conocedora de las necesidades económicas y sociales de las zonas de frontera.

92. La presencia de los Intendentes, sobre todo respecto de la frontera argentina, es sin duda adecuada, sobre todo por su buen conocimiento de las necesidades regionales, pero su papel institucional hasta el momento no parece suficiente para alterar la agenda de temas a tratar, en los que predominan claramente los que merecen mayor atención o han sido considerados prioritarios por el Gobierno central. Por este mismo motivo, la futura configuración de los Gobiernos regionales, y especialmente la distinción entre las funciones de los gobernadores y de los delegados regionales presidenciales obligará a modificar su actual composición y abrirá indirectamente nuevas expectativas a la iniciativa regional.

Recomendación 3. Los Estados que participan en los Comités de Integración y Frontera deberían valorar un mayor reconocimiento del papel de las autoridades regionales en los Comités, sobre todo en las Subcomisiones referidas a sus competencias: Comercio, Producción y Turismo; Desarrollo Social; Educación, Cultura y Deporte; Universidades, Investigación y Tecnología; Salud; Medio Ambiente; e Integración Social y Género.

93. En el sistema de cooperación vigente en Chile se echa en falta un escalón institucional intermedio entre la presencia de los Ministros en los Gabinetes binacionales y la reunión de los Comité de Integración y Frontera (CIF), es decir, de reuniones bilaterales presididas por los Ministros respectivos que traten temas específicos de sus Departamentos, y que se consideran fundamentales por su especialización y responsabilidad en cada sector en cuestión. El objetivo de estas reuniones sería facilitar la presencia de altos cargos de los Ministros y no sólo los Intendentes, para que las opiniones ministeriales dispongan de voz propia en las reuniones en los que se puedan debatir temas de especial interés para las regiones de ambos lados de las fronteras.
94. Igualmente, se aprecia una insuficiente atención a las iniciativas que en el marco de la integración continental puedan impulsar los organismos interestatales del continente. En los últimos años se están desarrollando cada vez más intensamente mecanismos de cooperación continental que debieran encontrar reflejo en las agendas de los Comités, sobre todo referido a las organizaciones en las que Chile participa (ALCA, BID, CEPAL) o a las que está asociado (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones), que gradualmente van ampliando su ámbito de actividad al incorporar actuaciones que afectan directamente a las atribuciones de las regiones.

Recomendación 4. Se considera conveniente que los avances sectoriales que se debaten y se van produciendo en el proceso de integración continental de América del Sur se incorporen a las agendas de los Comités de Integración y Frontera.

95. Para mejorar los resultados del trabajo que en este nivel desarrollan los Gabinetes Binacionales y los Comités de Integración y Frontera, y para disponer de una adecuada política de fronteras, se requeriría de una preparación previa de sus reuniones, y ello con el objetivo de asegurar el interés y la participación de las regiones, no sólo efectiva en las delegaciones chilenas sino también mediante su participación en la elaboración de las agendas y temas a tratar. Además, se requeriría garantizar la continuidad de estos trabajos mediante la actividad de las diferentes Subcomisiones.

Recomendación 5. En el ámbito interno chileno, se considera conveniente que se perfeccione al máximo el sistema de preparación de reuniones, a fin de asegurar que los temas planteados por las regiones y comunas puedan ser tratados y, también para garantizar la continuidad de su tratamiento.

Cooperación a cargo de las Regiones: el Desarrollo Regional Concertado

96. La cooperación en el ámbito internacional a cargo de las entidades regionales tradicionalmente y durante años fue visto con desconfianza por las autoridades estatales, que la han valorado siempre como exclusiva de sus atribuciones en relaciones exteriores.

Pero esta estricta interpretación de la actividad internacional ha experimentado cambios muy relevantes desde la década de 1980 y 1990. La ausencia de conflictos fronterizos, la flexibilización de las fronteras y aduanas y la necesidad de buscar soluciones efectivas a problemas reales de relación con las poblaciones vecinas han modificado esta situación. Así, hoy en día se suele aceptar la acción exterior de regiones y comunas como una realidad no ya inevitable, sino incluso como deseable una vez que se ha tomado conciencia de que la mejor información de la realidad la tienen los cargos y funcionarios más conocedores del territorio.

97. En otros Estados, y como fórmula cautelar, estos se han dotado de un marco jurídico que regula, limita y control esta actividad, y ello para asegurarse de que sean coherentes y no menoscaben la actividad de la propia Administración del Estado. De esta forma los Estados han arbitrado procedimientos internos propios para supervisar y ordenar esta cooperación.

Recomendación 6. Se considera conveniente que el ordenamiento jurídico chileno se dote de un marco normativo en el que se prevea y regulen los términos de la actividad exterior de las regiones y comunas, estableciendo, en su caso, los regímenes de autorización previa que se consideren necesarios.

98. Las necesidades y aspiraciones regionales y locales encontraron un argumento y aliado especial en las instituciones comunitarias europeas. En este ámbito se fue desarrollando paulatinamente un marco de reconocimiento del derecho de las entidades subnacionales a asociarse y cooperar, primero a iniciativa del Consejo de Europa y luego de la Unión Europea. La nueva disposición de los Estados supuso aparte del cambio conceptual de lo que debe entenderse por “relaciones internacionales” y que deje de ser considerada como un ejemplo de actividad exterior reservada a los Gobiernos, el reconocimiento de que esta actividad es una manifestación más de la autonomía regional y de la descentralización, e incluso como una exigencia para la

mejor utilización de los fondos comunitarios. Su reconocimiento más elevado se obtuvo con la creación del Comité de las Regiones, en los que estas participan directamente y sin la mediación de los diferentes Estados.

En este marco europeo, lo que en la actualidad está en juego es el papel de las regiones en el proceso de integración europea, que ha dejado de ser un asunto de atención exclusiva para los Estados, pues la intensidad del proceso supone que también afecte e interese directamente a las regiones y comunas europeas. Esta cuestión se abordó con especial intensidad en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución europea, aunque finalmente fue limitada por los Gobiernos de los Estados.

99. El desarrollo de la acción exterior de las entidades subestatales ha tenido también efectos internos en las entidades regionales, de modo que el sistema de cooperación en el ámbito internacional ha culminado en la creación de redes de expertos en cooperación internacional e incluso la creación de unidades administrativas especializadas de las regiones europeas. Así, es muy frecuente y casi obligado disponer de una Dirección General de Relaciones Exteriores o unidad con denominación equivalente y que desarrolla un papel esencial para el fomento y despliegue de la actividad exterior regional.
100. A falta de un referente internacional tan claro como el europeo, la cooperación directa entre entidades subnacionales, regiones y comunas, en América Latina, resulta aún limitada, y normalmente reducida a un ámbito de cooperación más informal y que se sitúa, en líneas generales, en una etapa aún embrionaria o inicial. Sin embargo, se aprecia una tendencia creciente y ya se dispone de algunos ejemplos relevantes, como es el caso del ZICOSUR, Centro y Oeste de América del Sur, que agrupa regiones de Brasil (3 Estados), Bolivia (8 Departamentos), Paraguay (la totalidad del país), Argentina (12 Provincias), Perú (4 Departamentos) y Chile (4 Regiones). En torno a esta organización se han desarrollado otras iniciativas llamadas a continuar y desarrollarse aún más.
101. Por otro lado, la cooperación entre regiones requiere de una mínima coincidencia competencial, y ello para asegurar la equivalencia de los responsables de cada nivel regional. Aunque ya se ha tratado la equivalencia de las competencias de los niveles regionales chilenos y vecinos, concluyéndose que existe una cierta coherencia general, también es cierto que lo más frecuente es que las iniciativas de cooperación de frontera requieren la participación de diferentes niveles. Por este motivo, la política de frontera requiere de mecanismos de cooperación no exclusivos de las regiones, sino en los que también pueda participar el poder central, sobre todo por el gran peso de las inversiones en infraestructuras en zonas geográficas alejadas y con grandes dificultades geográficas.
102. Por ese motivo, hay que plantear para el futuro la conveniencia de una cooperación directa a cargo de los niveles regionales-provinciales o departamentales, sin intervención intermedia de los Gobiernos centrales respectivos. Esta forma alternativa de cooperación, en cierta medida al margen del Gobierno, tendría su coherencia si tenemos en cuenta que la finalidad de la descentralización chilena es básicamente la descentralización de la capacidad decisional. Obviamente esta alternativa requeriría de un sistema más concreto de delimitación de responsabilidades entre los diferentes niveles.

Recomendación 7. Como ya se ha indicado en la Recomendación 6, se considera conveniente que el ordenamiento jurídico chileno regule las formas y términos de cooperación directa entre niveles regionales o comunales al margen del Estado central chileno, probablemente introduciendo una previsión expresa en la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

103. En el marco de la Unión Europea esta forma de cooperación a este nivel ha alcanzado un especial desarrollo en los últimos años. En primer lugar, porque la Unión Europea impulsó la idea y el desarrollo de la eurorregión. En segundo lugar porque, además se dotó de una norma jurídica regulada en el Derecho comunitario, que aborda y regula de forma expresa esta forma de cooperación, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT, en inglés GECT). Se trata del Reglamento (CE) 1082/2006. Mediante este marco se permite la creación de entes con personalidad jurídica propia y diferenciada de la que pueden formar parte entidades regionales y locales de los diferentes Estados, incluidos los propios Estados.
104. En el orden jurídico, la creación de una AECT ha ofrecido a sus miembros ventajas significativas:
- Permite crear una entidad legal única, y el uso de unas reglas únicas para implementar iniciativas conjuntas en dos o más Estados.
 - Permite a los interesados de dos o más Estados cooperar en iniciativas conjuntas sin necesidad de tener que firmar un acuerdo internacional que luego requiera la ratificación de los Parlamentos nacionales.
 - Permite a los Estados miembros responder conjuntamente y directamente a las convocatorias realizadas en el territorio de la UE, actuando en esos casos como una autoridad única.
105. En la práctica, las AECT pueden desempeñar un papel especial en la gestión de fondos comunitarios, que actúan como un incentivo para facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados o sus autoridades regionales y locales. Las AECT pueden implementar programas cofinanciados por la Unión Europea. Algunos ejemplos de sus actividades son:
- Construcción de instalaciones hospitalarias o prestación de servicios de transporte transfronterizos;
 - Implementación o gestión de proyectos de desarrollo transfronterizos;
 - Intercambio de experiencias y buenas prácticas;
 - Gestión de programas conjuntos transfronterizos que puedan financiar proyectos de interés común para los socios de la AECT.
106. Desde una perspectiva más política, las AECT han permitido abordar problemas administrativos y técnicos no resueltos satisfactoriamente por derivar de problemas históricos de límites de los Estados. Es el caso de las iniciativas del Gobierno húngaro, con regiones limítrofes de Eslovaquia y Rumanía, pobladas en buena medida por población de habla y origen húngaro, de forma que se ha convertido en el Estado que más frecuentemente ha hecho uso de esta figura comunitaria.
107. El Comité de las Regiones lleva a cabo un seguimiento pormenorizado de este tipo de organizaciones e indica que en la actualidad existen 63 AECT, con especial implantación en Hungría, con 24 AECT o Agrupaciones. Las entidades españolas participan en 14 de estas Agrupaciones. Estas experiencias aportan una buena experiencia de cooperación a lo largo de las diferentes fronteras políticas, aunque cada uno de ellos tiene una finalidad y objetivos muy específicos.

108. Un dato destacable de la experiencia de la cooperación fronteriza en Europa es la aportación financiera de la Unión Europea, articulada a través del Programa INTERREG 2014-2020, que indudablemente actúa como motor para animar e impulsar la cooperación entre los niveles regionales.
109. A la vista de esta experiencia convendría valorar la posibilidad, al menos desde una perspectiva teórica, el Gobierno chileno podría prever la posibilidad incluso de crear organismos compartidos entre dos regiones de dos Estados diferentes, a modo de consorcio y dotado de una personalidad jurídica propia, como forma de gestión más adecuada de un determinado servicio público del que se benefician los ciudadanos de ambas regiones. Lógicamente, esta previsión debiera resultar coincidente con una previsión similar adoptada por el correspondiente Estado vecino. El ejemplo de la sociedad binacional EBILEÑAS, creada para la construcción del túnel de Las Leñas, que unirá Rancagua (Lib. O'Higgins) con San Rafael (Mendoza) es un ejemplo de gran interés a tener en cuenta en el futuro.

Recomendación 8. Se considera adecuado que las autoridades de los países representados en los Comités de Integración y Frontera intercambien opiniones, y en su caso propuestas, para atender los problemas jurídicos y los posibles instrumentos que se podrían establecer con el fin de crear personas jurídicas compartidas entre dos Estados.

Cooperación Interregional para la Integración de los Servicios y Medios Administrativos

110. Se trata de un modelo de cooperación integrada que responde a la voluntad de actuar conjuntamente en el mayor ámbito de competencias posibles y, por lo tanto, con cierta pretensión de universalidad. Se suele apoyar en la existencia de condiciones y similitudes culturales y étnicas, o bien en unas condiciones geográficas que abocan necesariamente a una cooperación especialmente intensa.
111. Desde una perspectiva formal, requiere la creación de una estructura organizativa compleja para atender su vocación de totalidad, ya que pretende no limitar el trabajo interregional a la cooperación técnica, sino situarla en el terreno de la integración, lo que debería ser avalado por los responsables y representantes políticos, que se responsabilizan ante los ciudadanos de las decisiones que se vayan adoptando.
112. Por estos motivos, esta forma de cooperación puede ser percibida con desconfianza por suponer una llamativa innovación en el marco jurídico el Estado que hemos conocido hasta el momento y por intentar explotar al máximo las posibilidades que le deja el marco normativo vigente; aunque en la realidad social estas formas de integración han alcanzado una gran aceptación en zonas fronterizas sensibles o simplemente donde las comunicaciones de la población son más intensas.
113. En el marco de las ya citadas AECT, este tipo de cooperación ha alcanzado un fuerte desarrollo en algunas regiones europeas con mayores necesidades de integración, como en Galicia-Norte de Portugal, que se configura como una asociación de regiones que tras apreciar las especiales dificultades para su desarrollo futuro concluyen un programa conjunto para reforzar la formación de alianzas con otras regiones, lo que les dirige por la vía de un asociacionismo intenso y con voluntad de permanencia.

114. Como otro posible modelo, la cooperación en espacios con fuertes insuficiencias demográficas y largas distancias, que limitan las capacidades de desarrollo económico cuenta con otro ejemplo en el Plan Estratégico de Cooperación Territorial y Desarrollo Sostenible de la AECT León (España)-Bragança (Portugal) Tiene como finalidad facilitar y fomentar la cooperación territorial, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social; articular el espacio común y promover las relaciones territoriales entre los miembros de la AECT León-Bragança en dominios tradicionales de cooperación: medioambiente, turismo, cultura y desarrollo local; implementar la cooperación territorial en las políticas locales de cada uno de sus miembros, para que sea utilizada como herramienta de desarrollo de todo el territorio León-Bragança; y colaborar con otras instituciones y con otras entidades territoriales de ámbito regional y local en la ejecución de proyectos. En concreto, los resultados de este Plan Estratégico son los siguientes:
- Diagnóstico territorial de la zona de cooperación León-Bragança.
 - Estrategia integrada para el territorio de la AECT León-Bragança: orientaciones y objetivos estratégicos.
 - Plan de acción de iniciativas concretas y acciones integradas para el desarrollo de cooperación.
 - Proyectos conjuntos temáticos: Infraestructuras, turismo, medio ambiente, empleo, comercio, I+D+i, etc
 - Programa de evaluación y seguimiento del Plan Estratégico: indicadores y monitorización.
 - Acciones de sensibilización y diseminación: 300.000 destinatarios/as.
115. Este tipo de situaciones no presenta tanto interés por el comercio internacional como por los intereses y necesidades de los pobladores de las regiones asociadas. Más bien al contrario, el volumen de carga comercial no es excesivamente relevante, sino que lo son más las dificultades estructurales que perciben los ciudadanos día a día en sus desplazamientos entre ambas regiones.
116. Muchos de los rasgos que en Europa han llevado a la constitución de este tipo de entidades de cooperación regional están presentes en la realidad chilena en Tierra del Fuego, un accidente geográfico compartido entre Argentina y Chile y que presenta todas las características necesarias para su mayor integración. Además, cuenta con elevados intercambios, tanto comerciales como de personas de todo tipo, hasta el punto de que la comunicación terrestre en Argentina, entre Río Gallegos y Ushuaia, que se inicia en la ruta argentina 3 sólo es posible mediante el posterior uso de la ruta 257 chilena. Los datos de tráfico de bienes y personas evidencian la fuerte interrelación.

Recomendación 9. En el marco del Comité de Integración y Frontera Austral se debiera considerar la conveniencia de intensificar los actuales instrumentos de cooperación con vistas a una integración más intensa, y ello teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer los vínculos económicos y sociales existentes en un territorio con fuertes problema demográficos.

Cooperación a cargo de las Comunas: Proximidad y Relaciones de Vecindad

117. La mayor parte de los razonamientos que justifican la cooperación a cargo de las regiones se pueden extender a las comunas, aunque con las lógicas diferencias competenciales y teniendo en cuenta las mayores ambiciones regionales.
118. El marco de referencia inicial en Chile de esta posibilidad es el listado de comunas fronterizas, fijadas por Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 1.166, del 20 de julio de 1999.

Las comunas chilenas que están de alguna manera consideradas como zona fronteriza son 76: 55 comunas están completamente en zona fronteriza y 21 sólo parcialmente en zona fronteriza. Esto supone un total de 1.942.000 habitantes según censo de 2002. Esta población es más elevada en estas seis regiones: Arica y Parinacota (190.000 habitantes), Antofagasta (440.000 habitantes), Atacama (165.000), Maule (226.000), Aisén (90.000) y Magallanes (151.000). Sin embargo, estas comunas limítrofes se caracterizan por su escasa población y por el hecho de que sus principales núcleos de población están alejados de los puntos fronterizos, de modo que esta realidad demográfica condiciona y, sobre todo, limita la cooperación de proximidad.

119. Del lado de los países vecinos, destaca la importancia de la población de Tacna (325.700 habitantes). Las provincias bolivianas limítrofes suman unos 100.000 habitantes. En el lado argentino, con quien Chile comparte una larga frontera, existen 39 departamentos que tienen la condición de fronterizos con Chile, un número importante y que pone de relieve la importancia de este tema en el día a día de muchas comunas chilenas y departamentos argentinos. Sin embargo, y al igual que en el lado chileno, estos departamentos tienen poca población y sus capitales departamentales también están alejados de la frontera. Suman 1.482.000 habitantes, con poblaciones más elevadas en la provincia de Mendoza, Bariloche y Río Gallegos.
120. Tradicionalmente la cooperación entre comunas se ha ajustado a la forma de hermanamiento, de elevado contenido simbólico y limitada efectividad en la práctica. Sin embargo, esta forma de cooperación se puede considerar ahora como ya superada, y ahora claramente insuficiente, tal como en el ámbito europeo ha quedado en evidencia al desarrollarse las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), si bien se trata de un papel aún pendiente de precisar.
121. La efectividad de la participación de las comunas en la política de frontera en Chile requeriría ante todo de una mejor institucionalización y del reconocimiento de su papel, porque en la realidad chilena actual las comunas no participan en la actividad de los Comités de Integración y Frontera ni disponen de instrumentos en los que se reconozca su papel o puedan expresar sus intereses y planes de cooperación con otras comunas de otros países.

Recomendación 10. Se debiera revisar la actual composición de las delegaciones chilenas en los Comités de Integración y Frontera y valorar la incorporación a las mismas de una representación de las comunas vecinas y, en especial, de las ciudades más interesadas en la actividad de cooperación de frontera.

122. En segundo lugar, y al igual que se ha apuntado respecto de las regiones, esto requeriría de redes de funcionarios especializados y de una agenda exterior propia de los alcaldes y que fuera atendida de alguna manera por parte de los Gobiernos centrales. En especial, el desarrollo de la cooperación internacional por parte de las comunas requerirá de un papel de liderazgo activo de los alcaldes, ya que su voluntad e implicación directa suele ser imprescindible para el desarrollo de nuevas iniciativas de las comunas. Este papel también se exige a los futuros gobernadores regionales, pero quizás aún es más exigible de los alcaldes por la concentración de poder que acumulan y por el papel rector y de impulso que la población espera de ellos.
123. Con este objetivo, resulta reseñable el nuevo papel que para la mejora institucional de las comunas pueden desempeñar las Federaciones o Asociaciones de Entidades municipales, sobre todo por su capacidad de prestar asistencia técnica y asesoramiento a las comunas que disponen de menos recursos y de medios más limitados para desempeñar una actividad de cooperación con sus vecinas de otros Estados.
124. Pero en la actualidad el papel de las ciudades ha cambiado notablemente conforme se han identificado como el espacio geográfico preferido y en el que con mayor intensidad se está desarrollando el crecimiento económico. La acumulación de mano de obra cualificada y la disponibilidad de centros e iniciativas más innovadoras ha despertado nuevas perspectivas para la cooperación entre las ciudades, y ello sobre la base de compartir conocimiento y un valor añadido indispensable en un escenario actual altamente competitivo. Este es en buena medida el papel que desempeña la *European Urban Knowledge Network* (EUKN), cuyos miembros no necesariamente comparten un límite fronterizo, sino que actúan como motor de plataforma para el intercambio de ideas y experiencias en diferentes campos, en este caso del desarrollo urbano. Es decir, actúa como un punto de conexión entre redes urbanas.
125. Por todo ello, y como ya se ha apuntado antes, los ámbitos de la cooperación internacional de las comunas disponen en la actualidad de un doble escenario: el de la proximidad, que se justifica por la necesidad de atender una realidad social caracterizada por unas relaciones satisfactorias de vecindad; y el interés compartido que de ella se deriva y el de la estrategia compartida, que se ampara en la defensa de intereses compartidos. Esto quiere decir que los objetivos de las comunas pueden tener dos finalidades diferentes:
- 1) La cooperación para la prestación de servicios entre comunas, que se ha hecho efectiva normalmente a través del transporte público compartido, en especial cuando la proximidad de las poblaciones exige una red compartida de servicios.
 - 2) La cooperación para la integración interregional o intercomunal, que no tiene tanto la finalidad de prestar servicios públicos de forma conjunta como el aprovechamiento de experiencias mutuas y la puesta en valor de la capacidad compartida de hacer más atractivas sus ciudades y, en suma, las regiones colindantes.
126. Las exigencias a las comunas son especiales si se considera el alejamiento físico de los núcleos de población en la mayor parte de la frontera, pues esta realidad sitúa el objetivo en una cooperación estratégica que no requiera de la proximidad vecinal o inmediata. Además, este papel se ve reforzado por la existencia de una red de ciudades cuyo dinamismo puede superar los problemas poblacionales. Se ha de tener en cuenta que, muy especialmente, las ciudades son el espacio en el que desarrollan su actividad los profesionales y técnicos más capacitados, que cuentan con un nivel superior de especialización, con una capacidad innovadora mayor y con

unas posibilidades mayores para acceder a la investigación científica. Es decir, son susceptible de realizar unas aportaciones al proyecto de desarrollo económico y social de la ciudad más relevantes que las que puedan realizarse en el medio rural o en las ciudades de tamaño medio.

127. En el ámbito de la Unión Europea se dispone de algunos ejemplos de cooperación de proximidad de interés. Así, se ha considerado que la integración de los medios y recursos sanitarios puede ser uno de los instrumentos de cooperación transfronteriza con mayores perspectivas de desarrollo, de lo que es un buen ejemplo el Hospital Comarcal de la Cerdanya, situado prácticamente en el borde entre España y Francia, en el municipio de Puigcerdà. Presenta la característica de que esta asociación cuenta con un régimen jurídico propio al constituirse como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Su objeto ha sido y es la construcción, puesta en funcionamiento y gobernabilidad y gestión de un hospital transfronterizo, de carácter básico y comarcal, ubicado en la comarca catalana de la Cerdaña (España), y destinado a la atención de pacientes del territorio de la Cerdaña (España) y de los territorios de la Cerdaña y Capcir (Francia). Por este motivo, tiene también por objeto contribuir al desarrollo de un proyecto común de salud territorial.

128. En el ámbito urbano, el elevado peso de la población urbana en Chile puede resultar un elemento que ayude al desarrollo de la cooperación interurbana, para la integración de ciudades. Un ejemplo de interés sería el caso de la conurbación Lille-Tourcoing-Kortrijk, que asocia dos ciudades francesas y una belga, que prácticamente constituyen un continuo urbano, con una distancia máxima de 30 kms y que cuentan en su conjunto con 2.100.000 habitantes. La finalidad de esta asociación es afrontar conjuntamente los problemas derivados de la crisis de la minería en la región y de la necesidad de cambiar el modelo productivo conocido desde hace décadas. A tal fin, se interesan por:
 - 1) Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública,
 - 2) Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública
 - 3) Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas mediante la promoción de la cooperación jurídica y administrativa y la cooperación entre los ciudadanos y las instituciones
 - 4) Afianzar procesos de acercamiento y cooperación entre distintos agentes que operan en el territorio

En el ámbito de las intervenciones, se fija como objetivo:

- 1) Facilitar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general
- 2) Invertir en capacidad institucional y en la eficiencia de las administraciones y de los servicios públicos, a nivel nacional, regional y local, teniendo en cuenta la realización de reformas, una mejor regulación y una buena gobernanza.

Cooperación a cargo de las Organizaciones Sociales: Concertación Social y Defensa de los Intereses

Compartidos

129. Un espacio fronterizo no es sólo una línea que separa las prerrogativas y las atribuciones de cada Estado, sino que también, y sobre todo, es un espacio en el que conviven y se relaciona ciudadanos de diferentes países. Y ese componente humano y social de la frontera tiene en la sociedad civil su mejor exponente y su mayor defensor. Además, en un escenario de desconfianza histórica y resquemor, muy frecuente en las relaciones interestatales en las fronteras, el papel de la sociedad civil aparece en la actualidad como básico para superar todo tipo de controversias históricas y para activar las potencialidades de las zonas fronterizas.
130. Desde otra perspectiva, la cooperación política y administrativa, sea del Estado o de las regiones, necesita ser complementada con el compromiso social, una combinación de iniciativas públicas y privadas que lleven a la creación de vínculos sociales, e incluso de complicidades estratégicas a ambos lados de la frontera. Es más, los vínculos sociales son los que se pueden articular a medio plazo como grupos de presión ante las autoridades nacionales o regionales y los depositarios de un emprendimiento activo, de una iniciativa y disponibilidad, pero sobre todo de intereses compartidos. La práctica del trabajo de cooperación transfronteriza pone de relieve que corresponde en estos casos a la sociedad civil encontrar estos vínculos que alimentan la cooperación.
131. Los objetivos de esta actividad de cooperación social son cuatro:
- 1) Compromiso de los ciudadanos, generalizando a la consulta pública y el diálogo
 - 2) Facilitar los intercambios de los ciudadanos con las autoridades participantes
 - 3) Colectar información de las ciudades y territorios que participan en fijar las posiciones
 - 4) Utilizar una metodología adecuada para la integración
132. Las áreas de actividad de la cooperación internacional a este nivel dependen del tipo de las organizaciones sociales que las impulsa, que pueden ser:
- 1) Organizaciones empresariales, que buscan incrementar la rentabilidad de su actividad económica, ampliando sus mercados. Destaca en este punto el trabajo de las Cámaras de Comercio e Industria y, en general, todo el movimiento asociativo y gremial.
 - 2) Organizaciones de trabajadores, que tienen como objetivo la protección de las condiciones laborales y la proyección del mercado laboral, pero teniendo en cuenta los elementos de protección de los empleados, más allá de las fronteras.
 - 3) Organizaciones sociales sin ánimo de lucro y, en general, de finalidad asociativa, como pueden ser las de tipo cultural, deportivo, educativo, social, medioambiental, etc. Pretenden extender sus preocupaciones, actividad y carácter asociativo más allá de las fronteras políticas con el fin de hacer partícipes a los habitantes y autoridades de las regiones colindantes de sus planteamientos y reclamaciones.

133. En el panorama chileno actual estos movimientos sociales pueden ser coincidentes con los reconocidos y operantes en los órganos de cooperación social de cada región, en especial en los Comités Regionales de Desarrollo Productivo o en los Comités Regionales de Innovación y Desarrollo, así como en los Consejos Económico y Sociales existentes a nivel provincial.
134. Respecto de esta cuestión, en algunos Comités de Integración y Frontera ya se ha planteado la necesidad de intensificar la labor de comunicación, estableciendo una sostenida estrategia de comunicación que permita visualizar el esfuerzo de las acciones que se llevan a cabo, aportando información sobre los temas tratados y los acuerdos alcanzados. Esto se reforzaría tanto mediante un Comité Comunicacional como mediante la disponibilidad material audiovisual compartido. Se trata de una necesidad que se ha debatido especialmente en el CIF Integración Austral.
135. Como corresponde a su carácter privado, no existe una formalización propia de los instrumentos que los agentes sociales ponen en marcha a ambos lados de la frontera. Más bien al contrario, esta instrumentalización suele ser informal y su actividad suele ser discreta. En sentido estricto su finalidad es la creación de un estado de ánimo, la identificación de unos objetivos específicos y el traslado de estos a los responsables políticos a fin de obtener su implicación para alcanzar los resultados deseados.

Integración entre las diferentes Formas de Cooperación Fronteriza

136. La adecuada gobernanza de la cooperación de frontera requiere tener en cuenta e integrar estos cuatro tipos de agentes, hasta el punto de que el éxito del plan de cooperación resulta condicionado por la habilidad y eficacia de esta integración. Las diferentes iniciativas en cada sector deben asegurar la debida conexión y complementariedad de los esfuerzos mutuos, así como garantizar su continuidad en el tiempo, a lo que ayudará el compromiso múltiple de diferentes intervinientes.
137. El objetivo de la cooperación de frontera en este escenario es participar e integrar la región en un espacio de cooperación a nivel continental, mediante la asociación a regiones limítrofes de otros países.
138. Para reforzar y consolidar esta cooperación, se considera adecuado que se revise el papel de las Comisiones de Diálogo Político, que en la práctica suponen la aceptación al nivel más alto y ambicioso de los mecanismos de cooperación técnicos ahora disponibles. En este punto, y una vez finalice el proceso de regionalización de Chile parecería conveniente revisar su papel e incorporar nuevos elementos más acordes con las nuevas competencias y papel institucional de las regiones chilenas, y ello desde la perspectiva de que la cooperación de frontera con Estados y regiones vecinas requiere también de un refrendo parlamentario y de la plena incorporación de los miembros de los Consejos Regionales a un proceso que supone una estrategia de futuro para la región.

139. En el marco de la regionalización de Chile, la plena participación de las regiones y comunas en la cooperación de frontera con los países vecinos requeriría una serie de medidas que se pueden sistematizar:

140.

Medidas a Desarrollar referidas a la Revisión de la Política de Fronteras y a la Participación de las Regiones y las Comunas	
1	Asociación e incorporación de las regiones en la política fronteriza y consideración de las fronteras no sólo como una línea política a proteger, sino también como un punto de confluencia de mercados, actividad e intereses que pueden tener un efecto multiplicador para el desarrollo de la zona fronteriza.
2	Revisión de los Reglamentos reguladores de los Comités de Integración Fronteriza (CIF) a fin de precisar la intervención de los gobernadores y de los delegados regionales presidenciales tras el futuro deslinde del papel institucional de cada uno de estos cargos.
3	Revisión y fortalecimiento de las Comisiones de Diálogo Político, adscrita a los Comités de Integración, para institucionalizar con el máximo rigor su actividad. Establecimiento de un vínculo con la Unión de Parlamentarios Sudamericanos y del Mercosur.
4	Incorporación plena y activa de los técnicos de las regiones a las delegaciones chilenas que participan en las Subcomisiones adscritas a los CIF.
5	Incorporación de representantes de las principales ciudades y Áreas Metropolitanas a las delegaciones chilenas en los CIF.
6	Establecimiento de un sistema de cooperación directa entre las regiones chilenas y los departamentos de Perú y Bolivia respectivos en el ámbito de las reuniones e los Gabinetes binacionales con estos países, tal como existe con Argentina.
7	Reforma de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) estableciendo los principios generales y el procedimiento a seguir por las regiones para establecer un marco jurídico al que deban someterse las regiones. Podría contemplar un régimen de autorizaciones previas de actuaciones por parte de los correspondientes Ministerios, limitación del ius contrahendi y del ius legationis, de la capacidad de firmar convenios y documentos con otras regiones de otros Estados que conlleven obligaciones para las regiones chilenas, etc.
8	Posible regulación de una figura jurídica que asegure la gestión concreta de servicios públicos compartidos entre las regiones o las comunas de dos Estados diferentes.
9	Actuación concertada de las Agencias de Desarrollo Regional u organismos similares existentes a cada lado de la frontera, como es el caso de la que existe en Tacna. Elaboración de un plan o programa, sintético, en el que se expongan los puntos de coincidencia e interés mutuo entre ambas regiones.
10	Establecimiento de un régimen de control de la cooperación internacional de las regiones en el seno de la Cámara de Diputados.
11	Adaptación de la Administración del Estado y asunción de las propuestas que se hayan planteado por parte de las regiones, tanto en el ámbito interno como en el ámbito de la cooperación a nivel binacional y con la participación de los correspondientes ministros.

V. CONCLUSIONES

141. En el momento histórico actual de Chile, el establecimiento de una política específica de frontera debe ser considerado como un proceso paralelo y coherente con el proceso de regionalización del país aún no finalizado. Por lo tanto, las decisiones finales que se puedan tomar deberán resultar coherentes no sólo con las decisiones finales de la Ley de Fortalecimiento Regional, sino también por su puesta en marcha y por el desarrollo del calendario de transferencias de competencias a las regiones.
142. Desde una perspectiva material, la nueva política de fronteras chilena debe tener en cuenta los cambios que algunos conceptos característicos del derecho internacional han experimentado en los últimos decenios, y que deben llevar a considerar la política de fronteras no sólo desde la perspectiva de la defensa de los límites e integridad del territorio nacional, sino también desde la perspectiva de las relaciones de vecindad, que requieren ser atendidos de forma prioritaria a la vista de las fuertes interrelaciones comerciales y sociales que caracterizan en la actualidad todas las fronteras políticas.
143. En esta nueva política de fronteras, se debe tener especialmente presente el hecho de que, aunque la formulación de una determinada toma de posición sobre el tema corresponde al Gobierno y a las autoridades chilenas, la efectiva atención a esta cuestión y la adopción de medidas adecuadas para resolver las situaciones de frontera requiere de una comunicación fluida y leal con los Estados vecinos.
144. Con esta misma finalidad, se considera conveniente que se valore la revisión del actual método de trabajo de los Comités de Frontera e Integración, que han resultado hasta el momento instrumentos adecuados para el tratamiento de las cuestiones fronterizas pero que, de cara al futuro, deberán intensificar su trabajo en los temas referidos a las competencias de las regiones y comunas, que hasta el momento han desempeñado un papel subordinado en estas reuniones y en la aportación de temas a tratar. En este mismo sentido, la presidencia de los Comités a cargo del titular de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) presenta evidentes limitaciones que también podrían valorarse.
145. Por último, y en el actual escenario de fortalecimiento de la regionalización chilena y de adopción de nuevos marcos regulatorios, se llama la atención sobre la conveniencia de regular la actividad exterior de las regiones y comunas, estableciendo en su caso los procedimientos de autorización previa o revisión posterior que se consideren oportunas para mantener la coherencia y encaje en la actividad internacional y diplomática de la República de Chile.