

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/42882> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Alvarez, Mariano

Title: Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas : la integración desde Coquimbo y San Juan

Issue Date: 2016-09-13

Capítulo 1

Paradiplomacia, centralismo y formas de Estado: una revisión teórica

Argentina y Chile tienen una relación con muchas más facetas que un mero diálogo a nivel bilateral. Las comunidades en las faldas a ambos lados de la Cordillera de los Andes han sido partícipes constantes de la historia conjunta de estos dos países, contribuyendo a su desarrollo y al mantenimiento de los vínculos que unen a ambos pueblos desde la época de la colonia. Comenzar a reconocer el rol han desempeñado los gobiernos no centrales, resulta una tarea prometedora para un mejor entendimiento de la vinculación bilateral. Empero, dicho lugar tampoco debe ser analizado como un accionar aislado, la importancia de las relaciones subestatales tiene que ser entendida dentro de los contextos nacionales en los que se desarrollan. Es en dicho espacio de interacción en que se centra el presente estudio.

Al ser el objeto del análisis el desarrollo de las relaciones entre unidades subestatales de Argentina y Chile, esto implica reconocer y aceptar la existencia de una disciplina que se aboque a dicha realidad. A partir de los años ochenta la paradiplomacia ha tenido un rápido desarrollo, pero que en América Latina recién despertó el interés académico a principios del nuevo milenio. Resultará imperativo entonces justificar la utilización de la paradiplomacia como marco de análisis y definirla como objeto de estudio.

Asimismo, al ser el contexto nacional una variable de gran relevancia para el análisis propuesto, es necesario partir delimitándolo y estableciendo bajo qué parámetros se entenderá y analizará una realidad tan compleja. Si bien en los análisis de paradiplomacia, el contexto es muchas veces dejado de lado, la realidad en América Latina muestra cómo él condiciona el accionar de los actores subestatales.

Los objetivos de este capítulo teórico son, por un lado entregar los fundamentos teóricos referidos a la paradiplomacia y, por otro, definir los enfoques para el análisis del contexto institucional y jurídico. Con ello se presentarán las herramientas a utilizar en los demás capítulos de estudio.

La primera sección debatirá la existencia de la paradiplomacia como disciplina de estudio de las actividades de gobiernos no centrales en los asuntos externos, donde a las visiones tradicionales expuestas desde Europa y Norteamérica se sumarán las de América Latina, debido a las particularidades que caracterizan cada realidad. Esta sección transitará un camino que recorre el particular momento histórico del surgimiento de la paradiplomacia, los debates respecto al enfoque a seguir, qué denominación utilizar y las discusiones en torno a las causas y motivos de la actividad. Finalmente se propondrá una definición del fenómeno, bajo la cual se lo entenderá y analizará.

El estudio versará sobre las actividades paradiplomáticas de dos Estados¹ que, si bien pertenecen a una región con ciertas características generalizables, han tenido procesos históricos distintos —al tiempo que el Estado argentino es federal y el chileno unitario, ambos se encuentran en un continente caracterizado como centralista—. Estas caracterizaciones que se analizarán en la segunda sección no son menores, describen el contexto donde se dan las relaciones paradiplomáticas. Las formas de Estado y el centralismo, son tipificaciones que no deben ser consideradas como dadas, su utilización requiere diferenciarlas y sentar bases sólidas sobre las cuales aplicarlas y estudiarlas. Para ello la segunda sección recogerá el pensamiento sobre el centralismo en América Latina —región donde ha tenido un desarrollo particular—, contraponiendo las diversas visiones existentes respecto al peso que el mismo tiene actualmente en los países de la región. Asimismo, se revisará la diferencia existente entre el centralismo y las formas de Estado, para luego caracterizar a las últimas de acuerdo a criterios modernos y consensuados. Con ello se espera ofrecer una matriz de interacción entre las dos dimensiones.

1.1 Surgimiento, relevancia y definición de paradiplomacia

Las actividades de los gobiernos no centrales fuera de la jurisdicción de su Estado,² son actualmente un fenómeno que se ha normalizado, tanto a través de la generalización como de la regionalización, la adaptación y la regulación, a nivel global (Cornago, 2010a). Como se verá en el capítulo 2, a partir del siglo XXI la paradiplomacia comienza a incrementarse notablemente entre Argentina y Chile. Sin embargo, su promisorio presente no debe esconder que el fenómeno no es una excepción histórica a nivel mundial (Paquin y Lachapelle, 2004; Cornago, 2016), ya desde los setenta se comenzaron a expandir los estudios relacionados con la paradiplomacia. Sin embargo, ello no impidió que actualmente se presenten fuertes debates al respecto, tanto sobre la esencia misma del fenómeno, como sobre su cabida en las relaciones internacionales. Gran parte de dichos debates académicos se deben a que la paradiplomacia no ha sido plenamente definida (Zeraoui, 2016). Existen una gran cantidad de propuestas sobre cómo conceptualizar el fenómeno desde distintas ópticas, generándose discusiones que involucran tanto al vocablo como al actor y objeto de la acción paradiplomática. Por ello es que, al aventurarse en un análisis como el presente, es necesario primero posicionarse en el debate académico respectivo.

¹ Se utilizará Estado (con “E” mayúscula) para designar a la forma de organización política dotada de territorio, población y poder soberano independiente; en tanto que el término estado (con “e” minúscula) será empleado para unidades subestatales de Estados federales.

² Frases como “actividades de los gobiernos no centrales fuera de la jurisdicción de su Estado” o “involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos externos” son utilizadas como sinónimos de paradiplomacia y no como su definición, la cual será presentada en el apartado 1.1.4.

Bajo dicha óptica esta primera sección presenta un esfuerzo por revisar el surgimiento de los estudios en el área y los debates respecto del término, sus causas y motivaciones. Ello debido a que en primera instancia es necesario delimitar la disciplina de estudio, pero luego también resulta indispensable consensuar la utilización de un vocablo y su definición, para poder aplicarlo adecuadamente en el análisis del caso de estudio en el capítulo 4. La resistencia a la paradiplomacia ha venido tanto desde la práctica de ésta como desde su estudio en las relaciones internacionales, por ello su surgimiento presenta un debate en que se entrecruzan posiciones teóricas con prácticas.

1.1.1 El contexto en que surge el análisis paradiplomático

En primer lugar, es necesario situar históricamente la aparición de los estudios sobre paradiplomacia, debido a la injerencia que los contextos nacionales e internacionales tuvieron sobre el surgimiento de la actividad y en cómo se la analizó. En su difundido libro *Diplomacy*, Nicolson (1950) se refiere a la diplomacia como la actividad que se realiza a través de determinados métodos y entre gobiernos de Estados independientes, dejando claramente de lado las actividades de los gobiernos no centrales, la cual era impensable en los años cincuenta (Atkey, 1970). La teoría concebía únicamente que los estados se unificasen con el Estado o se separasen, pero no había lugar para su accionar internacional (Keating, 1997).

Sin embargo, los atributos mencionados por Nicolson no existían en las primeras formas de diplomacia, la cual nació como una multiplicidad de prácticas de comunicación entre diversos grupos sociales y entidades políticas (Cornago, 2006; Cornago, 2010b). Fueron, principal pero no exclusivamente, dos hitos en la historia de Europa Occidental los que, al tiempo que sentaban las bases para el sistema interestatal moderno, se constituían en los cimientos de la definición de Estado y, en consecuencia, daban forma a la diplomacia como se la conoce desde hace dos siglos. A razón de dicho giro, la nueva definición de diplomacia se distanció de la práctica de los gobiernos no centrales. Vollaard (2001) indica que por un lado los reyes franceses del siglo XIV fueron quienes incorporando la dimensión de territorialidad al concepto de autoridad, al tiempo que los tratados de Augsburgo (1555), Westfalia (1648) y Utrecht (1713) daban forma al moderno sistema de Estados. Lo anterior se realizó a través del reconocimiento mutuo, por parte de los gobernantes, de las reglas imperantes en el sistema y de la autoridad exclusiva que cada uno ejercía sobre los impuestos, religión y legislación de los territorios bajo su autoridad.

Aun así, solo en épocas recientes la diplomacia fue despojada de elementos sociales y no técnicos, pasando a ignorar una gran variedad de agentes que debieron buscar otros nombres y canales para sus comunicaciones. Fue solo en 1815 que el estatus y las reglas

de la profesión diplomática quedaron establecidos por acuerdo internacional, con anterioridad a ello se utilizaba el término con acepciones muy diversas. Ninguna de estas antiguas prácticas, entre las que se encontraba la paradiplomacia, es ahora tenida en cuenta por la literatura especializada en diplomacia (Cornago, 2010b).

El siglo XIX no solo consolidó la definición de la práctica diplomática, cambió también la mentalidad de los Estados, quienes comenzaron a considerar que las entidades subestatales eran un obstáculo para la unidad nacional (Keating, 1998). No obstante aquello, la actividad exterior de los gobiernos no centrales no cesó, quizás disminuyó en notoriedad o frecuencia, pero se mantuvo siempre presente (Russell, 2010). El hito más importante de este período de latencia lo constituyó, en 1882 la apertura por parte de la provincia canadiense de Quebec de una oficina de representación en París (Soldatos, 1990). Sin embargo, los estudios sobre el involucramiento internacional de los gobiernos no centrales no se desarrollaron de manera inmediata. Se deberá esperar hasta pasada la mitad del siglo XX para que Atkey (1970) realice uno de los primeros estudios respecto de la participación de las provincias canadienses en asuntos exteriores. La práctica paradiplomática forzó de cierta forma su reconocimiento en la academia, sin embargo esto se hacía de manera muy efímera y centrada únicamente en países federales.

Las dos guerras que azotaron a Europa Occidental, a las cuales le siguió un período de fuerte injerencia Estatal, resultaron en una situación particular durante los años cincuenta y sesenta. En dicho período el Estado realizó una tarea de homogeneización interna, a través de fuertes políticas *top-down*, diseñadas bajo una óptica keynesiana (Keating y Loughlin, 1997) que buscaba eliminar las asimetrías (Keating, 1998) y fortalecer la unidad nacional (Keating, 2000). Los gobiernos no centrales comenzaron a desarrollarse como entidades individuales, pero desde la iniciativa del Estado. A este proceso Keating (1997) y Christopoulos (2006) lo denominan “regionalización”, a fin de diferenciarlo del “regionalismo” donde las fuerzas se dan desde abajo (*bottom-up*).³ Asimismo, si bien el proceso se llevó a cabo tanto en países federales como unitarios, fue en éstos últimos en los que generó mayores efectos.

El siguiente período trajo aparejada estabilidad en las fronteras en Europa Occidental, lo que permitió una época de relajación durante la cual la regionalización se sintió fuertemente (Le Galès y Lequesne, 1998). En América Latina también se dio un período similar, pero impulsado por la planificación Estatal y la conformación de regiones (véase Boisier, 1996). En definitiva, y a diferencia de las políticas orientadas a la defensa, el Estado de Bienestar no presionó hacia la concentración, permitiendo la regionalización de políticas (Marks, Hooghe y Schakel, 2008b).

³ Los mismos términos han sido utilizados para definir fenómenos diversos, como lo es el caso de Ibáñez (1999) quien los utiliza para la integración entre Estados, llamando regionalismo al proyecto y regionalización al proceso de integración. Aquí se utilizará la definición de Christopoulos y Keating.

Es importante destacar que la regionalización se daba solo en determinadas áreas y que, a mediados de los sesenta, ya aparecen autores que plantean la necesidad de centralizar los asuntos relativos a la política exterior, debido a la importancia de los temas sensibles sobre los que versaban (véase Moore, 1965). No obstante aquello, a fines de los sesenta y especialmente en los setenta, se da el florecimiento de lo que Russell (2006) denomina el “pluralismo”.

La fase se enmarcó en el tercer debate de las relaciones internacionales, donde se discutían los supuestos básicos del paradigma realista tradicional: el centralismo de los Estados, la preocupación con el poder, y la ceguera hacia los procesos domésticos, transnacionales y que fuesen más allá de la esfera político-militar. Lo que se puso en el centro del debate fue quién era el actor internacional (véase Wæver, 2006). Con ello, el transnacionalismo de los setenta se debatía contra el principio Estado-céntrico del realismo (García Segura, 1993), gracias a lo cual se empieza a incorporar el análisis de unidades subestatales en la política mundial, aunque se trataba de trabajos limitados a Norteamérica (Kuznetsov, 2014). Las primeras publicaciones presentaron el análisis desde la óptica de una lucha entre el interés nacional y el interés particular (Alger, 1977), lo cual se vio plasmado en los trabajos sobre la actividad internacional de la provincia canadiense de Quebec (véase Johannson, 1978). Con estos se despertaron posturas tanto a favor de una actividad libre, mientras no fuese contraria a la política exterior del Estado (véase Atkey, 1970), así como posturas en contra, que defendían al Estado como único actor internacional (véase Martin, 1968).

Durante los setenta se dio un proceso de regionalismo donde las unidades subestatales comenzaron a identificarse ellas mismas, en lugar de ser identificadas por los Estados. Esto se manifestó de tres formas: resistiendo a los cambios, integrándose en la economía nacional, o avocándose a un camino propio. Ya en los ochenta se agregó una nueva faceta internacionalista, debido al crecimiento competitivo (Keating, 1997). En este período de transición entre los setenta y los ochenta, los gobiernos no centrales se fueron involucrando cada vez más dentro del ámbito internacional, atrayendo la atención de académicos en distintas partes del mundo (Hocking, 1986). Los nuevos temas de la agenda política eran a la vez profunda e inseparablemente internacionales y domésticos (Manning, 1977), y cada vez más eran del área de interés y jurisdicción de los gobiernos no centrales (Johannson, 1978). En dicha situación, los entes subestatales reclamaban ser escuchados, no solo porque sus intereses estaban en juego, pero también por considerarse expertos en los temas. Aducían encontrarse más próximos a las personas y recibir primero ellos los impactos de acontecimientos que ya no se decidían en su esfera de autoridad (Shuman, 1986). A los cambios en la agenda internacional se agregó que las entidades subestatales se sintieron económicamente amenazadas ya que percibían que sus Estados ya no lograban controlar los vaivenes de la economía (Hocking, 1986). En estas dos

décadas se dan también los primeros acuerdos de cooperación interregional transfronterizos, uno en 1972 respecto del Lago Constance —rodeado por Alemania, Austria y Suiza— y otro en 1985 conocido como la “Great Lakes Charte” —en la frontera entre Canadá y los Estados Unidos— (véase Hopkins, 2003).

A lo anterior se agregó un componente de displicencia e incapacidad por parte de los Estados, los cuales estaban involucrados de manera tan profunda en problemas exteriores, que no prestaban atención a lo que estaba ocurriendo en su interior. Esto, sumado a que los Estados se habían vuelto demasiado pequeños para influenciar las corrientes internacionales, y demasiado grandes para adaptarse a las necesidades de los grupos que los componían, ayudó a dar lugar al surgimiento de los gobiernos no centrales en política mundial durante los ochenta (véase Bell, 1977).⁴

A fines de los ochenta comienzan los movimientos que se afianzarán en los noventa y a los cuales Russell (2006; 2010) denomina “globalismo” y “neomedievalismo”. El primero cuestionaba la funcionalidad organizativa del Estado en el proceso de globalización, acusándolo de poco efectivo y pronosticando su fallecimiento en manos de entidades de menor tamaño.⁵ En tanto que el argumento del “neomedievalismo”, consistía en la dispersión de poder en niveles subestatales, supraestatal y privados, generando presiones al Estado desde abajo, arriba y los costados.⁶ Si bien ambas corrientes concordaban en el cambio del *locus* del poder, diferían en su evaluación del futuro (véase Russell, 2010). Lo que se vio reflejado en las reacciones producidas especialmente contra los “globalistas”, ya que sus mayores detractores denominaron a sus miembros como “*necrologists*” (véase Holsti, 1985), indicando que los fenómenos aducidos

⁴ En esta época aparecen las ideas de Rosenau (1984) respecto de que las fuerzas centrípetas que generaban la unión e interdependencia entre los subgrupos y las naciones, empezaron a enfrentarse con las fuerzas centrífugas que los separaban y fragmentaban, pero que a diferencia del pasado, ambos fenómenos se estaban dando de forma simultánea, impidiendo la consolidación de cualquiera de las dos fuerzas.

⁵ Corriente en que se inscriben los trabajos de Ohmae, quien planteaba al Estado como un promedio irreal y denunciaba que tratarlo como una unidad conllevaba a operar en bases falsas e implausibles (Ohmae, 1993). El Estado ya no podía dirigir la economía mundial, debido en parte a que no había sabido adaptarse a los cambios tecnológicos y seguía utilizando instrumentos antiguos (Ohmae, 1995). En la misma línea, Raynault (1992) aseguraba que el gobierno central de Canadá podría desaparecer y la economía seguiría igual.

Otra línea de trabajo dentro del “globalismo” es la de Goldsborough (1993), quien afirmaba que California había crecido hasta convertirse en el estado más grande de Estados Unidos, con el octavo producto mundial y con más miramientos hacia el sur y el Pacífico que hacia Washington y Europa, por lo que era necesario que se le permitiera desarrollar su propia política exterior, a través de la cual pudiese resolver sus necesidades.

⁶ Aquí se enmarca el trabajo de Mathews (1997), quien ve un incremento de poder por parte de la sociedad civil en los noventa, ya que el fin de la Guerra Fría no solo habría cambiado la distribución de poder entre los Estados, pero también al interior de éstos, por lo que el gobierno central debía compartir su poder con hombres de negocios, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada. Mathews planteaba que el Estado iba a continuar estableciendo las reglas, pero que no sería él el único que las decidiese.

por dichos autores no implicaban necesariamente el fin del Estado, antes más bien que era necesaria la incorporación nuevos actores en los estudios.⁷

De esta forma, lo que en realidad se estaba llevando a cabo en la década de los ochenta era un intento de ampliación del concepto de actor internacional, añadiendo la dimensión subestatal a las categorías impulsadas en los setenta por los transnacionalistas (García Segura, 1993). No obstante, entre las posturas de este período se presentaron grandes discrepancias respecto al diagnóstico sobre el efecto que la ampliación del número de actores tendría sobre el Estado.⁸

En definitiva, las décadas de los setenta y ochenta vieron el surgimiento de actores subestatales en tensión con el gobierno central. Entre los primeros trabajos al respecto se encuentran los libros de Kesselman y Rosenthal (1974) y de Bertelsen (1977). En el primero los autores resaltan la importancia de incluir lo subestatal en los estudios de política comparada. En tanto que en el segundo se revisan los casos de grupos que, desde dentro de un Estado, buscaban hacerse escuchar en la comunidad internacional, ya fuese para encontrar apoyo para su lucha interna contra el Estado o para directamente obtener su independencia. En estas visiones, la participación internacional de los gobiernos no centrales se daba en el marco de una lucha contra el Estado.

En la misma línea, Latouche (1988) afirma que no todos los actores subestatales fueron tratados igual, mientras que a las corporaciones, sindicatos, carteles y religiones se les dio un lugar en varias organizaciones internacionales, debido a que se consideró que contribuían a la estabilidad internacional, lo mismo no ocurrió con los gobiernos no centrales, cuya contribución se consideró mínima.

Es en el marco histórico y de pensamiento descripto que, de la mano de Ivo Duchacek, surgen los trabajos que sentaron las bases para los estudios sobre paradiplomacia. A mediados de los ochenta se produce el gran clivaje de la disciplina al publicarse el número de otoño de la revista *Publius*, dedicada a los Estados federales y las relaciones internacionales. En ella Duchacek publica “The International Dimension of Subnational Self-Government” (Duchacek, 1984) donde se introduce, por primera vez en este ámbito de estudio, el término “paradiplomacia”. Fue también novedoso que este

⁷ De acuerdo con Holsti (1985), los “necrólogos” creían que el aumento en la interconectividad e interdependencia probaba el fin del sistema de Estados. Pero se trataría de visiones sesgadas que no apreciaban el todo de las relaciones internacionales y que, en consecuencia, fallaban en demoler la tradición realista —tanto empírica como teóricamente— y, más importante, fallaban en la construcción de un reemplazo persuasivo. Latouche (1988) va más allá y afirma que no solo el Estado no había muerto, pero que las corporaciones multinacionales y los actores subestatales gastaban la mayor parte de su tiempo negociando con los canales tradicionales de los Estado.

⁸ Es también dentro de este marco de pensamiento que se encuentra el trabajo de Rosenau (1988), donde el autor plantea la existencia de dos mundos superpuestos, que contienen a los mismos actores pero los cuales se relacionan con lógicas distintas.

número de la revista incluyese casos europeos y latinoamericanos, aunque analizados por autores norteamericanos (Kuznetsov, 2014).

Es importante destacar que hasta este punto no existían una gran difusión de los estudios en el área. A pesar de los casos revisados, los especialistas en relaciones internacionales y diplomacia le daban muy poca importancia a los gobiernos subestatales (Fry, 1990). Asimismo, los estudios se desarrollaban de manera casi exclusiva sobre la base de países federales o, en casos excepcionales, unitarios regionalizados. Las formas de Estado y el centralismo no estaban incorporados en el análisis como insumos, antes se asumía que la paradiplomacia sólo tenía cabida en gobiernos no centrales con un alto nivel de autonomía. No obstante, entre el final de los ochenta y la década de los noventa, se comenzó a dar una fuerte expansión de los estudios sobre paradiplomacia, incorporando ya autores europeos. El gran punto de inflexión allí fue el seminario organizado en 1997 por la Universidad del País Vasco, del cual surgirá en 1999 un número especial de la revista *Regional & Federal Studies* y al año siguiente el libro *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* de Aldecoa y Keating (2000). Con este impulso los estudios llegaron también a América Latina y Asia, donde desde los dos mil comenzarán a ganar presencia (Kuznetsov, 2014), generándose instituciones especializadas —como Paradiplomacia.org en Argentina— y foros académicos —como el “Primer Congreso Internacional Estudios Transfronterizos y Paradiplomacia”, organizado por la Universidad Arturo Prat de Chile en junio 2015— que irán difundiendo la temática en ambos países. Entrado el siglo XXI la disciplina comenzó a aceptar de manera más decidida la posibilidad de su desarrollo en países unitarios y menos descentralizados.

A partir de dicho momento la discusión se dividirá principalmente en tres grandes debates, el primero respecto a los efectos del accionar paradiplomático sobre la política exterior de los países (apartado 1.1.2), el segundo versa sobre el vocablo en sí y a las condiciones bajo las que los entes subestatales se involucran en asuntos exteriores (apartado 1.1.3), y el tercero respecto a la definición del término (apartado 1.1.4).

1.1.2 Efectos de la paradiplomacia sobre la política exterior

El debate se inició tempranamente, reflejando en cierta forma las aprehensiones que existían desde los propios gobiernos centrales. El involucramiento de las entidades subestatales en asuntos exteriores generó incerteza en los diplomáticos, quienes inicialmente lo consideraron una intromisión. Con ello se planteaba al binomio internacionalización-localización como un juego de suma cero (Hocking, 1993), si bien autores como Anderson y Goodman (1995) tempranamente insistían en que esta perspectiva ignoraba la realidad del fenómeno. El debate no dejaba de reflejar el sentir de

los Estados, los cuales temían que la paradiplomacia fragmentase la voz internacional del país, a la vez que la veían como poco efectiva por la falta de capacitación que los gobiernos no centrales tenían en la materia (Duchacek, 1990).

El debate se inició, al igual que los estudios sobre paradiplomacia, en Norteamérica. Si bien en Canadá las provincias podían expresarse en asuntos exteriores, aunque no firmar acuerdos, sí enfrentaron la resistencia de académicos. Tal fue el caso de Martin (1968), quien produjo un trabajo en clara oposición a que las provincias enviaran delegaciones a las conferencias internacionales. Para ello afirmaba que el gobierno federal debía coordinarse con las provincias, pero que luego Canadá debía de tener una única voz internacional, la del Estado. No obstante, la posición fue rápidamente rebatida por Atkey (1970), quien sostuvo que la actividad externa de las provincias generaba diversificación y por lo tanto fortalecía al país. A razón de ello el autor afirmaba que la paradiplomacia debía ser permitida, pero con la excepción de cuando ésta entrase en conflicto con la política exterior federal.

En el caso de los Estados Unidos, el debate se centró fundamentalmente sobre el concepto de *preemption*, de acuerdo con el cual se procedía a invalidar cualquier ley emitida por un estado, si ésta entraba en conflicto con una federal (Ramsey, 1999). Ello se debió al eco jurídico de la discusión, ya que el accionar paradiplomático de estados como Massachusetts se estaba desarrollando a través de leyes que sancionaban a empresas que tuviesen negocios con determinados países, en búsqueda de así sancionar a dicho gobierno. Finalmente fue la Corte Suprema de los Estados Unidos la que intervino a fin de resolver el diferendo legal (Naftzger, 2000). Asimismo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 sacudieron a la opinión pública y gubernamental, haciendo que el accionar paradiplomático se vuelva mucho más coordinado con la política exterior del país (2003). El reflejo académico de dicho acuerdo tácito se encontró en el trabajo de Halberstam (2001), quien si bien rechazaba el concepto de *preemption*, afirmaba que una vez que el gobierno federal se hubiese pronunciado sobre un tema los subestatales no debieran desconocerlo. El debate en Estados Unidos volvió a emerger en 2007 cuando la Corte Suprema debió abordar un caso similar al de Massachusetts, pero ahora con el estado de Illinois. En dicha oportunidad Hirschhorn (2008) argumentó que el problema de la paradiplomacia en los Estados Unidos era que le restaba flexibilidad a la política exterior federal, a la vez que interfería con la voz única que el gobierno debía tener en asuntos exteriores.

En dicho período ya el debate se había expandido tanto a Europa como a América Latina. En el primero de los casos las posturas fueron más complejas, debido a que el accionar en asuntos exteriores de algunos gobiernos no centrales perseguía objetivos independentistas. Ello colisionaba directamente, no ya solo con la política exterior, pero con la existencia misma de los Estados. Por ello el debate se fusionó con el de las causas y

objetivos del accionar paradiplomático y protodiplomático, que será abordado en profundidad en el apartado 1.1.3. A fin de buscar solucionarlo, autores como Keating (2000) propusieron que el accionar en asuntos exteriores de los gobiernos subestatales no buscaba intereses amplios y por ello no interfería con las políticas de los Estados. Asimismo, Wolff (2007) insistió en que salvo en los casos de reivindicación de independencia, la mayoría de las observaciones sobre paradiplomacia habían demostrado que ésta no contradecía al gobierno central y que inclusive resultaba complementaria a su política exterior.

Respecto a América Latina, Gallardo Pérez (2005) en uno de los primeros trabajos sobre paradiplomacia en Chile, afirmaba que ésta no solo servía a los intereses de los gobiernos subestatales involucrados, sino que además era positiva para las relaciones entre los Estados. No obstante, Ribeiro (2007) sostuvo que en Brasil la paradiplomacia impulsó agendas que, sin disputar la soberanía del Estado, sí rivalizaron con éste, debido a lo cual se deslegitimizó la política exterior del Brasil, presentando disidencias institucionales. Sin embargo, Santos Neves (2010) afirmó, desde el mismo país, que la paradiplomacia no solo ya no representa un riesgo para la coherencia política de los Estados, sino que además resulta fundamental para su *soft power*. El autor mantuvo que las acciones separatistas son una excepción y que, hecha dicha salvedad, el escenario de caos generado por la paradiplomacia ya no se justifica, ya que la misma es ahora vista como algo ventajoso y positivo para los Estados.

El debate respecto a los efectos de la paradiplomacia sobre la política exterior de los Estados aún se encuentra abierto, tanto entre los académicos como entre los funcionarios de los gobiernos centrales. Con el caso de estudio que se presentará en el capítulo 4, se buscará arrojar luces respecto a los efectos que el accionar en asuntos exteriores de las provincias argentinas y regiones chilenas, ha tenido en la relación bilateral de los países.

1.1.3 Diversas denominaciones y su justificación

El término “paradiplomacia” ha sido resistido por varios sectores y debido a diversas razones. Si bien el vocablo logró crearse un espacio dentro de la disciplina de las relaciones internacionales y es actualmente el más utilizado para referirse al fenómeno de los gobiernos no centrales en política mundial, no fue un camino sencillo el que recorrió para llegar a dicho estatus. Aún hoy encuentra fuertes detractores, así como usos alternativos. Se trata entonces de un concepto elusivo, cuya validez es frecuentemente discutida y que suele generar divisiones entre los académicos (Cornago, 2016), por lo que resulta indispensable sentar firmes bases sobre las cuales abordar el análisis.

El obstáculo inicial se debió a que si bien Duchacek (1984) introdujo el término en la disciplina donde se lo utiliza actualmente, ello no implicó que el vocablo fuese nuevo.

Efectivamente, “paradiplomacia” ya había sido utilizado, tanto en el ámbito del derecho internacional como en el de la diplomacia, haciendo referencia a fenómenos de naturaleza distinta al descripto por Duchacek.

Las primeras menciones al vocablo surgen en los sesenta, cuando se le dio dos usos distintos, de contenido similar, pero consecuencias diversas. El primero fue dentro del ámbito del derecho internacional público, en dicha disciplina se utilizó “paradiplomacia” para hacer referencia a las actividades internacionales llevadas a cabo por representantes oficiales del Estado, pero que ejercían funciones *ad hoc* (Zeraoui, 2011). Se trataba de la intervención de técnicos —no diplomáticos— en las relaciones internacionales. Quien lo utilizó en dicho sentido fue Sepúlveda, afirmando que la paradiplomacia “se integra de grupos muy variados, tal como el de los funcionarios de organizaciones internacionales, los delegados a conferencias internacionales, los agentes ad-hoc, los expertos, los especialistas, los enviados, etc.” (2009: 166).⁹

La segunda acepción vino de la mano de Butler, quien utilizó “paradiplomacia” como el título de su contribución al libro de Sarkissian (1961). En este caso se empleó el término para designar la conducción de la política exterior de un Estado, por parte del Ejecutivo nacional en paralelo al ministerio de relaciones exteriores y en secreto. El término surgía debido a que en períodos anteriores la autoridad del ministro de relaciones exteriores era mínima y los embajadores representaban exclusivamente al monarca, por ende no se requería una voz específica para denominar a la intervención directa y secreta del Ejecutivo en política exterior. El cambio se dio con la diplomacia moderna ya que en el siglo XIX se establecieron ciertos límites a la diplomacia personal de los gobernantes y por ello fue necesario denominarla de una manera nueva (Butler, 1961).

En cualquiera de las dos acepciones utilizadas en los sesenta, “paradiplomacia” hacía referencia a la representación oficial del Estado a través de personas ajenas a los ministerios de relaciones exteriores y cuyo estatus internacional no coincidía con el de diplomáticos. Sin embargo, seguían siendo funcionarios del gobierno central.

En los ochenta el término vuelve a recibir una nueva acepción. Tres años después de su utilización por parte de Duchacek (1984), Der Derian (1987) publicó un libro motivado por la supuesta crisis que aquejaba a la diplomacia. El autor presentó un trabajo genealógico en el cual definió seis paradigmas en la evolución de la diplomacia, con los que analizó el origen y transformaciones de la disciplina. El sexto de dichos paradigmas era la “*techno-diplomacy*”, la cual habría generado formas de mediación paralelas, por parte de organizaciones o personalidades importantes, como reacción ante una diplomacia tecnocrática y despersonalizada. Fue a estas nuevas formas de mediación a las que denominó “*para-diplomacy*”. Esta acepción compartía un elemento en común con la de

⁹ Se trata de una cita de la 26ª edición, la primera edición es de 1960.

Duchacek, no se trataba de representantes del Estado, sin embargo, tampoco eran representantes de la sociedad subestatal, sino actores a título personal.

Es entonces durante la segunda mitad del siglo XX que se acuña el término “paradiplomacia” con cuatro posibles interpretaciones. No obstante, solo una logró prosperar de manera destacada en la literatura y fue la de Duchacek en referencia al accionar internacional de gobiernos no centrales. A continuación, se revisarán los principales debates respecto a la naturaleza de la paradiplomacia.

El debate sobre la caracterización del fenómeno

Si bien fue la acepción utilizada por Duchacek la que perduró, ello no evitó que existiesen —y aún existan— diferencias respecto de lo apropiado del término “paradiplomacia” para caracterizar al nuevo fenómeno de estudio. A razón del debate que el término desató en los últimos treinta años, se ha transformado en un vocablo equívoco y muy disputado (Felli, 2015). Como bien indican Kleiman y Rodrigues “The international relations adopted by subnational (or non-central) governments receive varied and heterogeneous nomenclature in literature on the theme, depending on the analyst’s affiliation and the country’s governmental culture” (2007: 3).

“Paradiplomacia” se convirtió en un concepto polisémico, sospechoso, criticado y de moda (Aguirre Zabala, 1999), al punto que inclusive Duchacek presentó dudas respecto la definición y subsecuente clasificación del fenómeno. En su primer trabajo (Duchacek, 1984) utilizó “paradiplomacia” como concepto general, para luego emplear “regímenes regionales transfronterizo” y “microdiplomacia global” como unidades de análisis. Ello cambió dos años después con la publicación de un libro (Duchacek, 1986) donde habló de “*Noncentral diplomacy*” como el paraguas conceptual y “paradiplomacia global” como una de las cuatro categorías, siendo las restantes: “microdiplomacia regional transfronteriza”, “microdiplomacia transregional” y “protodiplomacia global”.

Parte del problema se debió a que en esos primeros años, la difusión de los trabajos no estuvo siempre a la altura del creciente interés por la temática. Ejemplo de ello es que también en 1986, Hocking (1986) publicó su artículo “Regional governments and international affairs: foreign policy problem or deviant behaviour?”, en el cual no hace mención a ninguno de los trabajos de Duchacek respecto al fenómeno. Indicando que la terminología propuesta aún no lograba difusión en los ámbitos especializados.

Duchacek consolidó su clasificación recién en el libro escrito en conjunto con Latouche y Stevenson (1988), respecto de soberanías perforadas y relaciones internacionales (Hynek, 2007). Pero es en una publicación *post-mortem* (Duchacek, 1990) incluida en el libro de Michelmann y Soldatos (1990) que Duchacek cambió definitivamente “microdiplomacia” por “paradiplomacia”, aceptando lo sugerido por Soldatos (1990) y estableciendo el concepto como tal. Si bien las explicaciones y

clasificación de Soldatos responden más a criterios funcionales que territoriales —como lo eran los de Duchacek— el arreglo parecía funcionar para la disciplina y es por ello que gran parte de la literatura posterior reconoce la paternidad compartida del término a ambos autores.

No obstante Duchacek y Soldatos parecían haber alcanzado un consenso en referencia al término, en el mismo libro en que lo hacían se incluía un capítulo de Kincaid (1990a), quien presentaba la primera crítica al vocablo y ofrecía una terminología alternativa. En su entendido, hablar de “microdiplomacia” o de “paradiplomacia” implicaba siempre reconocerle al Estado la representación legítima y esto era discutible, ya que en los países federales y democráticos era sano que existiese la cooperación y competencia entre estados, pero no así la completa subordinación al gobierno central. Es por ello que propuso “*constituent diplomacy*” como reemplazo de “paradiplomacia”. Asimismo, un término similar fue luego empleado por Michelmann (2009) en el libro *Foreign Relations in Federal Countries*, donde denominó al fenómeno como “relaciones exteriores de unidades constitutivas” (“*constituent unit foreign relations*”). No obstante, la alternativa presenta dos inconvenientes, en primer lugar el término nunca logró difundirse (Crikemans, 2010) y la versión adaptada que propuso Michelmann (2009) tampoco ha prosperado en la literatura. En segundo lugar, Kincaid hace referencia a unidades con un determinado grado de autonomía, por lo que no resulta adecuado para analizar casos como el argentino o el chileno (véase Zubelzu, 2008). Como se verá en la sección 1.2 y en el caso de estudio del capítulo 4, las formas de Estado y el centralismo pueden imponer restricciones al desarrollo de los gobiernos no centrales, pero mientras estas condicionan la paradiplomacia, no la determinan.

Pocos años más tarde, Hocking (1993) presentó la segunda gran crítica al vocablo. El autor proponía que, en primer lugar, “paradiplomacia” solo servía para reforzar los elementos conflictivos, cuando en realidad la participación de gobiernos no centrales en política mundial se trataba de una ampliación de la jerarquía internacional. En segundo lugar, su crítica apuntaba a que los trabajos sobre paradiplomacia trataban a los gobiernos no centrales como actores unitarios, cuando en realidad eran igualmente complejos —tanto en relaciones al interno como al externo de su propia realidad—. Para Hocking el término “paradiplomacia” lleva implícita una dinámica de suma cero respecto al binomio internacionalización-localización de la política, lo cual no sería cierto debido a que la internacionalización depende en parte de la voluntad del Estado, a la vez que éste necesita de lo local en la persecución del objetivo internacional. Es por ello que propuso “*multilayered diplomacy*”, a fin de recoger la actividad que se da entre campos y niveles de gobiernos distintos, pero al mismo tiempo. Con ello planteaba que no había una lucha entre las unidades subestatales y Estado, ya que el accionar externo de los gobiernos no centrales se debía a una profunda reestructuración de la diplomacia (véase Hynek, 2007).

La pugna existente por la denominación quedaba nuevamente en evidencia cuando el mismo año en que se publicó el libro de Hocking lo hizo el de Brown y Fry (1993), que incluyó un capítulo donde Soldatos (1993) reafirmaba el concepto de paradiplomacia y otro donde Nossal (1993) realizaba la primera mención al término acuñado por Hocking. Si bien la voz propuesta por Hocking tuvo receptividad en autores como Aguirre Zabala (1999), sigue sin ser tan difundido como “paradiplomacia”, lo cual presenta una primera desventaja. A su vez, el motivo detrás del surgimiento del término era evitar el sesgo conflictivo de “paradiplomacia”, pero esta arista fue aclarada en el estudio de Keating (2003), donde ya se veía que los gobiernos no centrales se fueron dando cuenta de que no podían insertarse en el mundo sin su Estado, a la vez que éste entendía que la “paradiplomacia” no era una amenaza. Eliminado dicho sesgo, no pareciese haber razón para descartar “paradiplomacia”, lo cual no implica que “diplomacia multinivel” no sea un término igualmente válido, pero menos utilizado. Finalmente, el concepto no solo involucra a los gobiernos no centrales, también se está incluyendo a los centrales, por lo que no resulta específico para el análisis del capítulo 4 sobre las actividades realizadas por parte de las provincias argentinas y regiones chilenas.

En los noventa se comenzaron a analizar casos en América Latina y en 1994 apareció la primera publicación académica del tema en Argentina (Colacrai y Zubelzú, 1994). En ella no se hacía referencia alguna a los autores arriba mencionados o a los términos acuñados por ellos. En su lugar, las autoras proponían denominar al fenómeno como “gestión internacional”. Si bien este es un nuevo vocablo, el mismo no se presentó —ni en el primer trabajo ni en el publicado una década más tarde (Colacrai y Zubelzú, 2004)— como una crítica a “paradiplomacia”, se trató más bien una alternativa surgida desde la academia argentina. Esto sí ocurrió entrado el siglo XXI, cuando Zubelzú (2008) escribió un capítulo en el libro de Iglesias *et al.* (2008) en el cual abordó algunos de los vocablos que atañen a la actividad internacional de los gobiernos no centrales, e indicó que prefería “gestión internacional o externa” por considerarlo más adecuado para la aplicación al caso argentino, especialmente respecto al marco constitucional de dicho país. La limitante de “gestión internacional” es clara, se trata de un término concebido para su aplicación al caso argentino en particular y es utilizado únicamente por algunos autores de dicho país, si bien otros académicos de América Latina son conscientes de su existencia (véase Ferrero, 2005). Asimismo, un año más tarde ya se empezaron a publicar trabajos académicos en Argentina que utilizaban decididamente el término “paradiplomacia” (véase Juárez y de Marsillo, 2005), el cual es también referido por Colacrai en su artículo de 2013.

La tercera gran crítica al vocablo vino de la mano de Krämer (1996). Si bien ésta fue similar al reclamo de Hocking, se centró más sobre la terminología que sobre el fondo. En palabras de Krämer

[e]l punto débil del término paradiplomacia consiste (...) en su íntima vinculación a la diplomacia del Estado central. El término 'para' al igual que 'micro' sabe a política de segunda mano y el término diplomacia parece estar primariamente enfocado a la alta política, con lo que se indica que se copian las actividades diplomáticas del Estado central. (1996: 106)

Es por ello que Krämer propuso utilizar “transfederado”, un nuevo vocablo introducido originalmente por Chehabi en una ponencia en la “XVI Conferencia Mundial de IPSA”. La voz presenta dos grandes inconvenientes, en primer lugar su uso solo fue acogido por Krämer (1996) y Torrealba (2006), siendo entonces muy poco difundido. Por otro lado, en tanto Krämer propuso al término como incluyendo a regiones autónomas de Estados unitarios, la voz “transfederado” no lo deja en claro, por lo que resulta una denominación confusa, en especial para el análisis que se llevará a cabo en el capítulo 4.

A mediados de los noventa se produjo el segundo aporte latinoamericano, el cual es nuevamente propuesto como una alternativa y no una crítica. Desde los años ochenta que Río de Janeiro y Río Grande do Sul habían empezado a incursionar en la arena internacional, por lo que para 1997 el gobierno central de Brasil decidió recoger y coordinar el fenómeno. A dicho fin se introdujo el término “diplomacia federada” (Santos Neves, 2010) o “federativa”. Así se denominó el programa establecido en el Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de dar solución a los reclamos de participación internacional por parte de los estados (véanse Melantonio Neto, 2001; y Lopes Pereira, 2004). El término se hizo eco en América Latina y será acogido en los círculos académicos mexicanos (Barba Vargas, 2009) debido a la preferencia por parte del secretario Derbez de Relaciones Exteriores (Arámbula Reyes, 2008). Si bien “diplomacia federativa” pareciese ser una respuesta latinoamericana al debate, su principal inconveniente es que acota el sujeto de estudio a las unidades federadas, siendo que las formas de Estado condicionan, pero no determinan el fenómeno, ya que el mismo también se produce en países unitarios. Asimismo, tanto en Brasil como en México, la voz es empleada principalmente para hablar de la relación entre los ministerios de relaciones exteriores y los estados, antes que para denominar la actividad exterior realizada por éstos.

El debate pareció resolverse en 1999 a favor de “paradiplomacia” cuando Cornago (1999) estableció su definición del fenómeno, la cual es actualmente la más difundida en la literatura. Sin embargo, en ese mismo año Aguirre Zabala (1999) publicó un artículo en el cual criticaba al vocablo, aduciendo que el mismo no se correspondía con una actividad que no es diplomacia anormal ni paralela y que probablemente ni siquiera sea diplomacia. El autor argumentaba que se trataba de una actividad que se movía más allá del Estado y más allá de la diplomacia, por lo que propuso el término “*postdiplomatic*”. Este vocablo presenta una limitación distinta ya que, como se verá en el apartado 1.1.4, muchas de las

actividades internacionales de los gobiernos no centrales se realizan a través del propio Estado y de sus mecanismos (Latouche, 1988), por lo que no van más allá de éste.

Por último, durante la Primera Conferencia de Diplomacia en La Haya, Crikemans (2007) introdujo “*sub-state diplomacy*”. Sin embargo, lo presentaba como un sinónimo de “paradiplomacia”, utilizando ambos indistintamente en su narrativa. Fue recién tres años más tarde cuando Crikemans (2010) produjo la última gran crítica a “paradiplomacia”. Luego de hacer una breve revisión sobre las principales obras en la materia y algunos de los términos más utilizados, concluyó que ninguno de ellos lograba describir de manera adecuada y actual al fenómeno, ya que lo trataban siempre como algo separado a la diplomacia del Estado. Ello, continuaba Crikemans, podía haber sido cierto diez o quince años antes, pero en su actualidad la línea que los separaba es cada vez más borrosa, por ello proponía “diplomacia subestatal” como una mejor manera de denominar el fenómeno. Esta nueva voz aún no logra difundirse en la literatura y autores que la utilizaron en ocasión del libro de Crikemans, han vuelto a emplear “paradiplomacia” (véase Cornago, 2014; 2010a). Asimismo, no resulta convincente el argumento de que la línea divisoria entre la diplomacia del Estado y la de los gobiernos no centrales se esté borrando. La paradiplomacia no es lo mismo que diplomacia, es más funcional, específica y apunta a un objetivo concreto (Keating, 1999). Esto último es aún más claro en el caso de América Latina, donde la mayoría de los gobiernos no centrales no cuentan siquiera con un organismo especializado en asuntos exteriores.

Por último, es necesario hacer una mención a la cooperación internacional descentralizada. La misma ha adquirido particular relevancia a partir de los noventa (Ortega Ramírez, 2012), cuando la Unión Europea puso a los gobiernos no centrales como el centro de la cooperación (Rhi-Sausi, 2008). La literatura al respecto crece de manera diaria, por lo que es menester hacer una clara distinción con la paradiplomacia. Ambas son actividades de gobiernos no centrales en asuntos exteriores, pero fue la paradiplomacia la que contribuyó a la consolidación de la cooperación descentralizada, estableciendo a la segunda como un subtema de la primera (Hourcade, 2011). Es decir que mientras toda cooperación descentralizada es una actividad paradiplomática, lo mismo no aplica en dirección inversa.

Como se pudo observar, al término “paradiplomacia” se le han realizado cinco grandes críticas y dos aportes laterales. En el presente estudio se mantendrá “paradiplomacia” como la voz a utilizar, sustentándola en cuatro argumentos: extensión en el uso, limitantes de las alternativas, superación de las críticas y diferenciación con “protodiplomacia”. En primer lugar, si bien “paradiplomacia” pueda no ser el término más idóneo para describir el fenómeno, es el más extendido en la literatura (Zubelzú, 2008; Zeraoui, 2016). No solo por ser el primero en aparecer, pero también porque la cantidad de trabajos que lo utilizan es mayor y ya ha logrado hacerse un lugar dentro de

las disciplinas de la política comparada y de las relaciones internacionales (véase Lecours, 2002).

En segundo lugar, los términos propuestos para reemplazar “paradiplomacia” presentan limitantes al momento de ser utilizados. Algunos de ellos podrían aplicarse sin inconveniente al análisis de las actividades de las provincias argentinas, pero como el capítulo 4 observará la interacción de éstas con las regiones chilenas, es necesario un término que logre abarcar ambas. Asimismo, voces como “diplomacia multinivel” se enfocan en un fenómeno más amplio y de interacción con el Estado, que escapan a los fines aquí propuestos.

Si bien es cierto que el vocablo ha sido resistido como término porque parecería denotar una conexión con diplomacia y porque se presentaría como algo autónomo y conflictivo, esto responde a apreciaciones exageradas del significado de los términos que componen la voz. El prefijo “para” es criticado por dos razones. En la primera se destaca Kincaid (1990a; 2010) quien lo considera indicativo de una actividad inferior o subordinada, o de que es solo el Estado quien tiene legítima representación. No obstante, la intención detrás del prefijo no es valorativa; lo que se busca denotar es que se trata de una actividad internacional que se asemeja a la diplomacia del Estado, pero que es llevada a cabo por otros actores, con otros medios y objetivos. La segunda aprensión respecto al prefijo “para”, en la que se destaca Hocking (1993), es que el mismo implica conflictividad (Aguirre Zabala, 1999). Ello desconocería que en el momento en que Duchacek aceptó el término propuesto por Soldatos, lo hizo indicando que el prefijo “para” “expresses accurately what it is about: activities parallel to, often co-ordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre-to-centre 'macrodiplomacy'” (1990: 32). Pero sobre lo último luego Keating (2003) dejó en claro que no se trata de actividades siempre conflictivas, en particular debido a que el Estado comprendió que no eran una amenaza y dejó de tratarlas como tal. Ello se vio reflejado en que el accionar paradiplomático no ha cambiado a los Estados, salvo en los casos en que éstos ya se estaban desintegrando (Keating, 1999). Desde América Latina, Santos Neves (2010) reforzó esta idea afirmando que el escenario de caos generado por la paradiplomacia ya no se justifica. La naturaleza del fenómeno no está descrita por el prefijo y, en última instancia, si bien no todas las actividades internacionales de los gobiernos no centrales generan conflictos con el Estado, algunas de ellas son efectivamente contrarias al parecer o a la política exterior del gobierno central, descartarlo también sería caer en un error.

La segunda aprensión sobre la voz “paradiplomacia” es al componente “diplomacia”. Algunos autores niegan de forma rotunda que se aplique el término, ya que el mismo hace referencia a las técnicas llevadas a cabo por los Estados en sus relaciones internacionales. Esta crítica apela al significado moderno del término “diplomacia”, pero ésta existe desde

tiempos remotos y solo en los últimos dos siglos se la comenzó a definir con la acepción moderna (Cornago, 2010b), por lo que “paradiplomacia” hace referencia al origen del término y no a la utilización que el Estado le dio. Asimismo, si bien la paradiplomacia no califica como diplomacia moderna, sí es una técnica útil para avanzar en los objetivos diplomáticos del Estado, beneficiando a ambos niveles de gobierno (McHugh, 2015).

Finalmente, el término “paradiplomacia” también permite hacer una distinción con “protodiplomacia”,¹⁰ respecto a los motivos y objetivos detrás del accionar de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Dicha distinción no se encuentra presente en las demás propuestas para caracterizar el fenómeno, siendo que resulta crucial para los análisis del área.¹¹

Causas y motivos de la actividad paradiplomática

El interés por encontrar las razones y objetivos que impulsan a los gobiernos no centrales a involucrarse en asuntos externos, ha estado presente desde los trabajos de Duchacek y es un gran debate dentro de la literatura especializada. Su identificación resulta de particular importancia para estudios en donde la paradiplomacia genera situaciones de conflicto, debido a que no es la actividad exterior de los gobiernos no centrales la que amenaza al Estado, son más bien las causas de dicha actividad (Kincaid, 1990a). No obstante, como se verá en el capítulo 4, cuando los intereses son complementarios a los que busca el Estado en la relación bilateral, la paradiplomacia puede rápidamente convertirse en un actor de gran valor.

Trabajos como los de Soldatos (1990), Lecours (2002), Bursen y Deforche (2010), Rodríguez Vázquez (2011) y Kuznetsov (2014) han intentado solucionar el debate estableciendo un marco analítico propio de la paradiplomacia —ya sea partiendo desde la Interdependencia Compleja (Keohane y Nye, 1977) o desde interpretaciones propias—, pero sus esfuerzos no han encontrado mayor eco en los investigadores de la disciplina. Es por ello que el consenso por cuestiones básicas continúa estando ausente (véanse Criekemans, 2007; y McMillan, 2008). Esto se debe en parte a que el accionar paradiplomático varía mucho de actor en actor, por lo que generalizar las causas es una tarea sumamente complicada (Soldatos, 1990).

Aun así, los esfuerzos por identificar las causas no han sido pocos, como tampoco lo son las causas propuestas. Si bien algunas de ellas son complementarias o al menos no contrarias entre sí y es cierto que muchas veces resultan vagas (Totoricagüena, 2005).

¹⁰ La diferencia entre paradiplomacia y protodiplomacia será relevada con mayor detalle en subsección siguiente.

¹¹ Autores como Kuznetsov (2014) y Grydehøj (2014) actualmente consideran que esta división debe ser eliminada, pero ello dejaría un gran vacío analítico respecto de las motivaciones y objetivos, como se verá en la subsección siguiente.

Ejemplo de ello es que existan posiciones enfrentadas en puntos clave como la influencia de la globalización en el proceso. Debido a ello, las causas no resultan útiles al momento de definir el fenómeno, razón por la cual aquí se optó por observar las motivaciones y objetivos de la paradiplomacia, en su lugar. No obstante, resulta de importancia primero realizar una somera revisión de las principales causas ofrecidas por los autores y de los debates generados por algunas de ellas, para luego observar los motivos y objetivos detrás de la actividad paradiplomática.

A fines explicativos, las causas seleccionadas se han agrupado en tres grandes categorías. En primer lugar se presentan las que responden a crisis o cambios en el sistema internacional, donde se destacan la globalización, las crisis económicas internacionales y el incremento de la interdependencia. En segundo lugar las relacionadas con cambios en el Estado, haciéndose hincapié en la democracia, la descentralización y la apertura económica. Finalmente se revisan las causas generadas desde los propios gobiernos no centrales, en especial el factor fronterizo, la imitación y el separatismo.

Dentro de las causas externas, la globalización es uno de los argumentos más frecuentes en la literatura sobre paradiplomacia. Si bien no se encontraba presente en la primera tipología de causas realizada por Soldatos (1990), su influencia en trabajos posteriores es indiscutida. No obstante, su amplia difusión no implica que exista un consenso siquiera sobre el papel que la globalización juega o jugó en el desarrollo de la actividad paradiplomática. Algunas posturas la indican como la principal causa del proceso de internacionalización de gobiernos no centrales (véanse Keating (1999), Habegger (2003), Yahn Filho (2006), Michelmann (2007), Marx (2008), Moreira *et al.* (2009) y Drnas de Clément (2011), entre los principales), otras otorgan importancia a la globalización pero de manera complementaria a otras causas igualmente necesarias (véanse García Segura (1996), Torrijos (2000), Perkmann y Sum (2002), Nasyrov (2003), Tussie (2004), Campbell y Fuhr (2005), Aranda *et al.* (2010), Ortega Ramírez (2012), y Milani y Oliveira (2011), entre los principales) y finalmente hay autores que afirman que la globalización es solo el contexto en que se desarrolla la actividad paradiplomática, sin ser la causa detrás de la misma (véanse Kincaid, 2003; 2010; y Requejo, 2010b; entre otros). Es decir que no solo no existe un consenso respecto a su importancia como causa, pero tampoco lo existe respecto al rol que juega como tal.

Las crisis económicas internacionales son el segundo argumento más utilizado como causa externa. Esto se hace indicando que la incapacidad mostrada por el Estado para proteger a los gobiernos no centrales de los vaivenes económicos internacionales, obligó a éstos a buscar herramientas para defenderse de manera autónoma y que una de ellas fue la paradiplomacia. En dicho argumento, las crisis habrían jugado un rol catalizador (véase Duchacek, 1984; 1990) e impulsor del surgimiento de la actividad paradiplomática en los setenta y ochenta (véase Borja, 1997). Ello habría creado un punto de inflexión entre la

regionalización y el regionalismo, y trasladado la movilización de los gobiernos no centrales a una dinámica *bottom-up* impulsada directamente por éstos (Keating y Loughlin, 1997). Se trata de una de las causas más extendidas y que tuvo repercusiones también en América Latina (véase Bernal Meza, 1990).

La tercera causa externa más mencionada en la literatura es el incremento de la interdependencia,¹² o del reconocimiento por parte de los gobiernos no centrales de la interdependencia a que estaban sujetos. Aquí una primera línea argumental surge inclusive antes del auge de la paradiplomacia, ya que a partir de los setenta las personas habrían comenzado a tomar conciencia de la interdependencia que tenían con el resto del mundo (véase Alger, 1977) y sería dicho reconocimiento la mayor causa de la paradiplomacia (véase Duchacek, 1984; 1986; 1988). Una segunda aproximación coloca a la interdependencia en conjunto con otras causas como la globalización, siendo el resultado de ambas la diversificación de la agenda y el aumento en los flujos de entrada y salida, causando así el surgimiento del fenómeno, pero no ya de manera directa (véanse Soldatos, 1990; y García Segura, 1996). Si bien Aguirre Zabala (1999) argumenta que estas posturas se dieron debido a que el debate se produjo bajo el marco conceptual de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye (1977), han existido trabajos recientes sobre paradiplomacia que mantienen a la interdependencia como una de las principales causas (véanse Torrijos, 2000; Gallardo Pérez, 2005; y Ortega Ramírez, 2012; entre otros).

Entre las causas devenidas de las transformaciones llevadas a cabo desde y en los Estados, la democracia es la más mencionada. Esto se debió en parte a que Duchacek (1988) comenzó argumentando que la paradiplomacia se daba especialmente en Estados democráticos. Sin embargo, trabajos más recientes mostraron que el fenómeno también tiene lugar en países no democráticos como China (véase Kincaid, 2003), por lo que la condición comenzó a ser debatida (véase García Segura, 1996), e inclusive aparecieron autores que negaban que se trate de una condición *sine qua non* para la actividad paradiplomática (véase Zubelzú, 2008). Una línea argumental paralela fue la utilización de la democracia para justificar y/o legitimar la paradiplomacia, ya fuese indicando que el no permitir la actividad sería antidemocrático (véase Kincaid, 1990a) o planteando que el involucramiento de los gobiernos no centrales en política mundial respondía a un reclamo de participación en el proceso democrático (véase Keating, 1997). En años más recientes, autores como Requejo (2010b) han reposicionado la tesis democrática como causa de las actividades paradiplomáticas, siendo la globalización e integración regional causas secundarias. Es en esta línea que Kincaid (2010) afirmó que el principal factor causal de la

¹² El término utilizado no fue siempre el de la interdependencia. Al mismo tiempo que escribían Keohane y Nye (1977) lo hacía también Manning (1977), denominando a la nueva realidad como “Intermística” (“*intermestic*”). Autores de la relevancia de Kincaid (2003) son seguidores de la línea argumental de la interdependencia, pero denominándola de acuerdo a lo propuesto por Manning.

paradiplomacia era la libertad de acción producida por la democracia y liberalización del mercado. En América Latina el argumento democrático ha demostrado ser particularmente relevante, debido tanto a la cantidad de autores que lo esgrimen, como a la importancia que le asignan en la devolución de autonomía a los gobiernos no centrales (véase Bernal Meza, 1990). Por ejemplo, autores de Argentina (véanse Colacrai y Zubełzú, 1994; 2004; y Tussie, 2004) y de México (véanse Velázquez Flores, 2006; y Schiavon, 2008) argumentan que la redemocratización y la apertura económica fueron las causas internas del surgimiento de la paradiplomacia en dichos países.

La descentralización es tan mencionada como la democracia entre las causas que se originan desde el Estado y si bien muchas veces se la menciona de la mano con la democracia, amerita un trato diferenciado.¹³ Duchacek (1988) indicó que la paradiplomacia se daba particularmente en Estado descentralizados —además de democráticos y federales—, idea que, habiendo colocado sus cimientos en los setenta (Le Galès y Lequesne, 1998) tomó mayor fuerza después de la caída del Muro de Berlín (Kincaid, 2003). La misma línea temporal puede apreciarse en América Latina, pero con un desfase de casi veinte años (véase Huerto Romero y Madoery, 1997), comenzando a juntar la actividad paradiplomática con el proceso de descentralización después de mediados de los noventa (véanse Boisier, 1996; y Campbell y Fuhr, 2005). Trabajos recientes presentan una postura distinta al colocar a la descentralización como una causa, pero de manera indirecta, siendo más bien un síntoma de las causas, antes que una causa en sí mismas (véase Kincaid, 2010). En esa línea Barros e Silva (2007) afirman que la paradiplomacia presiona para la descentralización del poder político internacional, contribuyendo así a la democracia. Algunos académicos han afirmado que el interés por la descentralización derivaba de un intento de distinguir entre efectos buenos y malos de la paradiplomacia en Estados federales (véase Aguirre Zabala, 1999), pero la causal “descentralización” ha continuado presente durante décadas (véanse Schiavon, 2008; y Aranda *et al.*, 2010), aun cuando el debate por los riesgos al federalismo ya había sido superado.

La apertura económica y consecuente liberalización del mercado es la tercera gran transformación del Estado que es vista como causa de la paradiplomacia. Los primeros trabajos de esta línea argumentan que dos de las tareas primordiales de las autoridades subestatales son incrementar la economía de sus estados y ofrecer oportunidades a sus ciudadanos. Habría sido debido tanto a los cambios en la economía como a la internacionalización de ésta y el cambio del modelo de desarrollo, que los gobiernos no centrales se vieron en la necesidad de extender sus esfuerzos al área internacional para

¹³ Se considera aquí a la descentralización entendida únicamente como causa de la paradiplomacia y no como fenómeno en sí. Ello será revisado en el apartado 1.2.1.

cumplir con dichas funciones (véanse Thompson, 1990; Veggeland, 1998; y Moncayo Jiménez, 2003). El efecto de esta transformación se habría dado en dos niveles, en primer lugar la liberalización del mercado habría reducido el papel del Estado y en segundo plano habría enfrentado a los gobiernos no centrales a la competencia internacional (Kincaid, 2003). A ello que Kincaid (2010) agrega que el impulso primordial de la paradiplomacia derivó de la libertad de acción producida por la democracia y la liberalización del mercado. En América Latina, este argumento encontró fuerte eco en los trabajos de Colacrai y Zubelzú (1994; 2004), quienes afirman que la internacionalización de los gobiernos no centrales en Argentina tomó fuerza con al proceso de apertura económica que el país emprendió en los noventa (véase también Tussie, 2004). En el caso de Brasil, el diagnóstico es replicado por Milani y Oliveira (2011), según quienes el proceso de globalización de los ochenta coincidió con la crisis del modelo de Internacionalización por Sustitución de Importaciones (ISI) y con la apertura económica, lo cual habría producido que la frontera entre lo externo y lo doméstico se volviese porosa.

Finalmente, el tercer grupo de causas se refieren a cambios o situaciones que surgen desde los gobiernos no centrales. Si bien el impulso desde abajo (*bottom-up*) ha sido recogido como una segunda gran fase por Keating (1997) y Christopoulos (2006), el desarrollo en la literatura de las causas a nivel subestatal es menor que en los niveles vistos anteriormente, pero no por ello menos importante. La primera de las causas propuestas es el factor fronterizo, que ha estado presente desde los primeros trabajos de Duchacek (1984; 1986), aunque con un foco en el debilitamiento de la frontera, lo cual no era causa directa desde los gobiernos no centrales. Es en América Latina —como se verá en el capítulo 2— donde el argumento cobra particular fuerza, debido a las distancias entre los centros urbanos y a los condicionamientos geográficos. Debido a ello, países como Argentina y Brasil se vieron en la necesidad de reconocerle un rol particular a las ciudades y estados fronterizos en el proceso de integración entre ambos Estados (Moreira, Senhoras y Vitte, 2009). Bernal Meza (1990) enumera una serie de casos de cooperación transfronteriza en Sudamérica, indicando que aun cuando las fronteras eran concebidas como restrictivas y diferenciadoras, las actividades y condicionamientos geográficos de las regiones colindantes las hacían tener un carácter integrador. En Chile, Gallardo Pérez (2005) inclusive afirma que la gestión transfronteriza es el origen del interés de los gobiernos no centrales en los asuntos de naturaleza internacional. A las situaciones fronterizas esgrimidas en América Latina se suman los problemas transfronterizos, que requieren ser abordados por las partes a ambos lados de la frontera, tanto en asuntos de cooperación como de coordinación (véanse Breslin y Hook, 2002; y Kincaid, 2003). Sin embargo, es importante resaltar que si bien el factor fronterizo puede ser una causa necesaria, no es suficiente para explicar la actividad exterior de los gobiernos no centrales (Schiavon, 2008).

La imitación (“*me-tooism*”), es señalada como causa endógena por Duchacek (1984) en su primer trabajo, haciendo referencia a ciertos gobiernos no centrales que establecieron contactos con el exterior simplemente para emular el éxito que otros habían tenido atrayendo inversiones o empresas. Dicha imitación llevó en los ochenta a que muchos gobiernos no centrales se apresurasen en la apertura de oficinas de representación en el extranjero, sin haber desarrollado primero un programa de inserción o sin tener metas claras respecto al por qué se estaba estableciendo la oficina. Para principios de los dos mil se comprendió que el costo de establecer y mantener oficinas sin un propósito determinado y claro, excedía ampliamente sus beneficios, por ello se dio paso una época de cierre de representaciones (Keating, 1999). Actualmente se consideran con más cautela los requerimientos propios, antes que la mera imitación del comportamiento de otros gobiernos no centrales (Ortega Ramírez, 2012; Paikin, 2012). Si bien esta causal se encuentra expuesta en otro de los trabajos fundacionales de los estudios sobre paradiplomacia (véase Soldatos, 1990), la misma no ha tenido mayor difusión en la literatura especializada.

La última de las grandes causales endógenas es el separatismo. En el pensamiento de autores como Botero Ospina (2004), las sociedades tradicionales siempre están amenazadas de explotar y si bien Paquin y Lachapelle (2004) afirman que es una de las variables más apreciables y a su vez la más ignorada en los estudios de paradiplomacia, en realidad la búsqueda de independencia por parte de entes subestatales ha estado muy presente. Se encuentran referencias a esta causa en los trabajos de Duchacek (1984; 1986) y Keating (1997; 1998; 1999), entre los principales. No obstante, los esfuerzos independentistas de una entidad subestatal a través de la paradiplomacia, son una forma ambiciosa de ésta (Lecours, 2002) y la que generaría reales inconvenientes con el Estado (Wolff, 2007). Es por ello que se hace una distinción entre paradiplomacia y protodiplomacia, tal y como lo hiciese Duchacek (1990) en su último trabajo. La actividad internacional de gobiernos no centrales bajo intenciones independentistas, deben denominarse “protodiplomacia”, separándola así de las restantes actividades externas de los gobiernos no centrales, las cuales se seguirían llamando paradiplomacia. Si bien Aguirre Zabala (1999) afirma que dicha separación se debía a la necesidad de establecer una distinción entre una buena y una mala descentralización, lo cierto es que el término se ha utilizado de la manera propuesta por Duchacek (véase Keating, 2003)¹⁴ y en América Latina la clasificación parece ser clara.¹⁵

¹⁴ No obstante, es frecuente encontrar el término paradiplomacia haciendo referencia también a búsquedas de reconocimiento y legitimación, como en el trabajo de Dedushaj (2006) respecto de la labor realizada en Kosovo.

¹⁵ Senhoras *et al.* (2008) siguen la distinción en el sentido en que Duchacek entendía los términos. Por su parte, Zubelzú (2008) también sigue la separación sugerida por Duchacek, pero haciendo una segunda distinción entre “paradiplomacia identitaria” y protodiplomacia, buscándose en la primera obtener en la

De las seis causas arriba mencionadas y sus respectivos debates, se colige la ausencia de un consenso intelectual respecto de la o las causas de la paradiplomacia. Esto responde a la imposibilidad de generalizar el fenómeno, no ya únicamente entre los distintos gobiernos no centrales a nivel mundial, pero también dentro de un mismo Estado. Fenómenos que han afectado a varios países al mismo tiempo y en igual magnitud, han encontrado gobiernos no centrales movilizados en algunos casos y no en otros. De la misma forma, las transformaciones llevadas a cabo por los Estados no han movilizado a todas sus unidades subestatales, pero a una parte de éstas. Es por ello que se argumenta que las causales deben ser observadas en cada caso particular, sin poder describirse causas generales, únicas y necesarias, ya que las mismas son diversas y combinadas (Ugalde Zubiri, 2006).

Los motivos y objetivos de la paradiplomacia como propuesta alternativa a las causas

A diferencia de los argumentos respecto de las causas, aquellos que se focalizan en los objetivos o motivaciones de la paradiplomacia son más reducidos y consensuados. Se trata de clasificaciones a grandes rasgos, que ofrecen áreas de interés o tipos de motivaciones dentro de las cuales pueden ubicarse las particularidades de cada caso. Asimismo, observar los motivos y objetivos resulta particularmente debido a que normalmente las actividades paradiplomáticas se caracterizan en que tienen un objetivo específico (Keating, 2000) y no intereses amplios como es el caso de la política exterior de los gobiernos centrales (Keating, 1999). Por ello los intereses exteriores de los gobiernos no centrales son fundamentalmente diferentes los de los Estados (Lecours, 2002).

El primero en trabajar sobre motivaciones en la actividad exterior de los gobiernos no centrales fue Michelmann (1990; 2009), sumándosele luego Keating (1999; 2000; 2003) — quien propone la clasificación más difundida— y Kincaid (2003). Las motivaciones propuestas han variado, pero no considerablemente, lo que permite presentar una clasificación conjunta.

En primer lugar se encuentran los motivos económicos, los cuales son colocados por Michelmann (1990; 2009) y Keating (2000; 2003) como los más importantes. Para Michelmann (1990) la relevancia se debía a que los ciudadanos miraban primero a sus gobernadores más cercanos —quienes mejor conocen sus necesidades— para reclamarles por su situación económica. A su vez, esta motivación no solo llevaba a actuar directamente en la arena internacional, pero también a participar en las negociaciones de tratados internacionales de manera indirecta (Michelmann, 2009). Keating (1999), por su parte, miró la otra cara del argumento, indicando que la búsqueda de inversiones para

arena internacional los recursos simbólicos y materiales que fueron negados en el ámbito interno y de los cuales se carece, pero sin ser la independencia el objetivo del accionar.

aumentar el crecimiento y el empleo, la apertura de nuevos mercados para los bienes producidos por firmas locales y la de transferencia de tecnología para modernizar el aparato productivo, junto con la promoción de la región como destino turístico, son motivos económicos *per se* para la paradiplomacia. Los gobiernos no centrales se habrían visto en parte forzados a salir a buscar las inversiones, los mercados y las tecnologías, debido a que conforme las economías nacionales se enfrentaron a la globalización, sus políticas de desarrollo regional centralizado disminuyeron (Keating, 2003). Finalmente, Kincaid (2003) se focaliza en el comercio, la exportación, la inversión y el turismo, haciendo hincapié en que la motivación económica llevaba a los gobiernos no centrales a competir, tanto con contrapartes extranjeras como locales.

Las motivaciones culturales fueron originalmente expuestas en referencia a los grupos étnicos o culturales que se encontraban inmersos en Estados plurinacionales (véase Michelmann, 1990). Se indicaba que el contar con una lengua o cultura propia. Esta se transformaba en una motivación para que los gobiernos no centrales buscasen recursos y apoyo en la arena internacional, algo que se daba especialmente cuando el Estado era contrario a esa particularidad cultural. O cuando la zona de la que era originaria la lengua se encontraba en otro Estado, sin que esto implicase necesariamente un deseo independentista (Keating, 1999; 2000; 2003). Kincaid (2003) hizo una aclaración importante, al incorporar en este grupo también a los simples intercambios culturales como otra motivación para la paradiplomacia, quedaban entonces incorporadas como motivaciones culturales aquellas que eran llevadas a cabo sin fines políticos o de supervivencia identitaria.

Dentro de las motivaciones políticas se planteó la existencia de distintos tipos. Uno de ellos era que la arena internacional se presentaba como una vidriera para los gobiernos no centrales, permitiéndoles salir en la prensa, lo cual era funcional a la carrera política de los líderes subestatales. Así, la política mundial les ofrecía a los políticos una oportunidad para aumentar los intereses de su comunidad, al tiempo que mejoraban sus perfiles personales (Michelmann, 2009). Por otro lado, gobiernos no centrales como Quebec tenían un motivo político distinto, que era la independencia, lo cual podía inclusive ser ampliado aún más para incorporar tanto las aspiraciones nacionalistas que buscan el reconocimiento y legitimación como algo más que meras regiones subestatales, como las diásporas a través de las cuales los gobiernos no centrales buscaban ejercer influencia en otros países y así movilizar recursos (Keating, 1999). Asimismo, la paradiplomacia también podía ser utilizada por regiones sin cohesión política, en donde las autoridades subestatales buscaban generar unidad interna, a partir de la proyección internacional de la región, fuese esto realizado a fin de posicionar al gobernador en la arena política o para darle mayor relevancia al gobierno no central y con ello poder luego reclamar más recursos o turismo (De Frantz, 2008). Otro fuerte incentivo político para la

paradiplomacia es el crecimiento de los regímenes transnacionales de comercio, los cuales han reducido los poderes de los gobiernos no centrales, sometiéndolos a tratados en los cuales no han participado, lo cual acaba con la distinción entre política nacional e internacional (Keating, 2003). Asimismo, Kincaid (2003) enumera una larga serie de motivaciones políticas que van desde reclamos de los ciudadanos por intereses particulares —como la proliferación nuclear— hasta la búsqueda de legitimidad internacional o independencia —sin realizar ninguna distinción terminológica—, pasando por la protección ambiental, la seguridad y la ambición de los líderes políticos. Si bien parece claro que la motivación política más directa se da en los gobiernos no centrales con aspiraciones nacionales o gobernados por partidos que buscan soberanía (Keating, 2000), es nuevamente necesario separar las aguas entre las actividades cuyo objetivo es la independencia y las que no. Las primeras deben de ser denominadas protodiplomacia, ya sea que su objetivo directo sea la independencia o si estuviesen preparando a la opinión pública internacional o buscando simpatizantes que estuviesen dispuestos a reconocer su independencia. En cambio, si la motivación política no es conducente a la independencia, pero más bien al reconocimiento de que la región subestatal como algo más que una simple delimitación geográfica, las actividades se continuarían denominando paradiplomacia.

En cuarto lugar se encuentran las motivaciones altruistas. Sin ser nuevas en el ámbito (véanse Rhi-Sausi, 2008; y Lecours, 2008), fueron resaltadas por parte de Michelmann (2009) como proyectos de cooperación en ámbitos donde algunos gobiernos no centrales contaban con experiencia, la cual era entonces transmitida a otros gobiernos no centrales normalmente de menor desarrollo relativo. Una de las grandes diferencias respecto de las motivaciones vistas con anterioridad, es que la ayuda se encontraba muchas veces institucionalizada bajo el concepto que se conoce como cooperación internacional descentralizada y que es particularmente fuerte en la Unión Europea (véase Rhi-Sausi, 2008). Esto implica que los gobiernos no centrales no actúan solos, por el contrario, muchas veces los hacen como agentes de su gobierno central. La literatura sobre la cooperación descentralizada se ha extendido y actualmente representa un campo de estudio en sí mismo, pero no deja de ser una actividad en asuntos exteriores realizada por un gobierno no central.

Finalmente, Kincaid (2003) incorpora a los asuntos fronterizos como una última motivación, englobando los temas medioambientales que Michelmann (1990) ya había planteado. Se trata desde asuntos cotidianos y domésticos, como el deambular de ganado y el tráfico automovilístico, hasta temas más sensibles como la contaminación del agua o del aire. Este tipo de asuntos puede generar dinámicas de cooperación, como los acuerdos entre provincias de Canadá y estados de los Estados Unidos, o de conflicto, como la experiencia de la provincia de Entre Ríos en Argentina, respecto del establecimiento de

una planta de celulosa en Uruguay.¹⁶ La relevancia de esta motivación es particularmente importante en el caso de Argentina y Chile, países que comparten la tercera frontera más larga del mundo. Como se verá en los capítulos 2 y 4, los asuntos fronterizos han sido motivaciones claves para el desarrollo de la actividad paradiplomática entre ambos países.

Respecto de los objetivos del accionar paradiplomático, éstos surgen como una clasificación alternativa esgrimida por Keating (1999) y luego desarrollada por Parks y Elcock (2000). No se trató de una tipología que fuese en desmedro de la anterior, sino más bien de una agrupación de espectro más amplio y que separa entre objetivos de índole funcionalista y de índole nacionalista.

Los objetivos funcionales son los buscados por gobiernos no centrales que tienen necesidades en asuntos referidos a la planificación estratégica, la coordinación de actividades gubernamentales y no gubernamentales, y la provisión de servicios de gran magnitud (Parks y Elcock, 2000), o inclusive temas más amplios y que pueden incluir desde asistencia técnica al gobierno o la promoción turística, hasta la coordinación con estados vecinos en el manejo de un recurso o una vía de comunicación. Los asuntos impositivos también pertenecen a este tipo de objetivos (Hocking, 1993). Se trata entonces de actividades desarrolladas a fin de obtener un objetivo necesario para el funcionamiento del gobierno no central o el desarrollo de la comunidad. Con mayor frecuencia se trata de necesidades de índole económico, pero también pueden ser actividades que buscan el desarrollo cultural de la comunidad o la transmisión de conocimiento, entre otras razones.

Los objetivos nacionales se dan en entidades subestatales con culturas e identidades propias, las cuales son lo suficientemente fuertes como para otorgarles el título de regiones nacionales, o de naciones sin Estado. Normalmente se trata de comunidades étnicas o culturales que fueron absorbida por el Estado (Parks y Elcock, 2000). Sobre dichas particularidades étnicas o culturales es que se basan sus demandas de autonomía regional o de independencia nacional. Keating (1999) afirma que se trata de actividades altamente politizadas, donde la paradiplomacia es utilizada para la construcción de una nación sin Estado o para preparar el camino hacia una eventual independencia.

De esta forma, las clasificaciones por motivos y objetivos no compiten entre ellas, se trata de tipologías complementarias, en el entendido de que cada una de las motivaciones puede ser llevada a la práctica con objetivos funcionalistas o nacionalistas. Las motivaciones económicas, fronterizas y altruistas suelen llevarse a la práctica casi exclusivamente con objetivos funcionales, en cambio los motivos políticos y culturales

¹⁶ En dicha oportunidad, los intereses encontrados entre la provincia argentina y el Estado de Uruguay llevaron a una escalada de conflicto que implicó la primera visita de un ministro de relaciones exteriores de Argentina a una provincia de dicho país para dar explicaciones respecto de la política exterior nacional (Colacrai, 2006).

pueden también perseguir objetivos nacionales, generando así conflictos intergubernamentales (Kincaid, 2003). No obstante, es menester reforzar la idea de que los motivos políticos y culturales también pueden perseguir objetivos funcionales, lo que hace nuevamente relevante la distinción entre paradiplomacia y protodiplomacia, siendo la primera sobre objetivos funcionales —incluyendo algunas motivaciones políticas y culturales— y la segunda sobre objetivos nacionales.

Clasificar las actividades paradiplomáticas de acuerdo a las causas de su surgimiento presenta los problemas ya observados, respecto a la especificidad de los casos y lo poco flexible de las causas. En cambio, la mirada desde los motivos y objetivos es de más amplio espectro y permite un análisis más generalizado del fenómeno, que luego puede ser profundizado en los casos particulares. Es por ello que se prefiere este tipo de aproximación.

1.1.4 Una nueva aproximación a la paradiplomacia

Vistos entonces los debates por la caracterización del fenómeno y por la elección de la aproximación al mismo, quedo ahora pendiente la tarea de definir lo que se entenderá por paradiplomacia, algo de gran relevancia para cualquier estudio en el área, debido a que ella demarcará los límites del fenómeno a analizar. En primer lugar será necesario presentar al sujeto de la acción, individualizándolo o estableciendo las características que éste debe reunir. En segundo lugar, la definición debe mostrar el campo de su acción, es decir el objeto de la actividad. Finalmente, y en lo posible, se debe describir qué tipo de acciones pueden ser llevadas a cabo.

Una definición demasiado descriptiva y específica pueda acotar de sobremanera tanto al sujeto como al objeto de su accionar, dejando fuera variables de gran importancia. De la misma manera, una conceptualización demasiado amplia involucraría actividades no necesariamente relacionadas con el fenómeno, o que debiesen ser enmarcadas bajo otras denominaciones. Es por ello que existe una gran cantidad de definiciones, muchas de las cuales fueron confeccionadas para trabajos puntuales en la disciplina, ajustándose de manera específica a un caso Estatal o subestatal particular, pero impidiendo su extrapolación a otros escenarios.

A fin de encontrar la mejor conceptualización para el análisis en América Latina, se presentan algunas de las definiciones más difundidas en la literatura, sin importar si éstas fueron elaboradas bajo el rótulo de paradiplomacia o bajo otra denominación del mismo fenómeno. Se procederá a explicar sus principales ventajas y complicaciones, para posteriormente analizar los sesgos más importantes de los tres componentes mencionados. Finalmente, y recogiendo también los análisis de las secciones anteriores, se presenta la definición bajo la cual se entenderá la paradiplomacia en el presente estudio.

Las principales definiciones y las variantes en América Latina¹⁷

En el caso particular de la relación subestatal entre Argentina y Chile, las definiciones son de especial relevancia ya que se presentan particularidades que distinguen dicha actividad paradiplomática de las que se han dado tradicionalmente en Europa y Norteamérica. Las definiciones elaboradas desde dichas regiones no siempre incluyen todas las dimensiones necesarias para analizar correctamente los casos latinoamericanos. A su vez, las pocas definiciones que se han propuesto desde los países de América Latina, presentan especificidades locales que complican su utilización en la relación entre dos países con formas de Estado y grados de descentralización diversos, como lo son los casos de Argentina y Chile. Por estas razones, a continuación se revisan algunas de las definiciones más importantes en la literatura y las propuestas desde América Latina, a fin de relevar su utilidad en el presente estudio.

Se comenzará analizando las enunciaciones presentadas por algunos de quienes son considerados los principales referentes académicos en el campo de la paradiplomacia. La primera tentativa de definición fue esbozada en los ochenta por Duchacek, señalando a la paradiplomacia como “[t]he international initiatives of constituent governments” (1984: 5), pero se trataba solo del paraguas conceptual bajo el que se enmarcaban la microdiplomacia global y los regímenes transfronterizos regionales. En su último trabajo, Duchacek (1990) asumió paradiplomacia como el concepto principal y lo definió como “[t]he direct and indirect entries of non-central governments into the field of international relations” (1990: 15), para luego separa el accionar, de acuerdo a criterios geopolíticos, en tres posibles formas de paradiplomacia: paradiplomacia regional transfronteriza, contactos transregionales y paradiplomáticos, y paradiplomacia global. Si bien la última definición es más elaborada, sigue siendo el paraguas bajo el que se ubican los conceptos geopolíticos. Al mismo tiempo, el objeto “relaciones internacionales” presenta problemas debido a que no deja en claro si las acciones protodiplomáticas podrían caer dentro de la definición.

Una segunda tentativa llegó de la mano de Soldatos, quien definió al fenómeno como “federated units! [...] direct and, in various instances, autonomous involvement in external-relations activities” (1990: 37). Al igual que Duchacek, Soldatos hizo una división interna del concepto, ya no más por razones geopolíticas, pero de índole funcional (Hynek, 2007). Se presentan entonces dos grandes problemas. En primera instancia la definición deja de lado a las unidades no federales, excluyendo así a las regiones de Chile que se analizarán en el capítulo 4. En segundo lugar, no se consideran como paradiplomáticas a las actividades indirectas, que como se verá son fundamentales en América Latina.

¹⁷ Existen más de treinta definiciones, por lo que explicar todas ellas caería fuera del foco del presente análisis. Se han seleccionado las más relevantes, las que mejor ejemplifican los sesgos y las que fueron concebidas en América Latina.

También el volumen editado por Michelmann y Soldatos (1990), se incluyó la enunciación de Kincaid, quien definió el concepto como “international activities undertaken by the constituent governments [...] of nation-states” (1990a: 54). Es menester indicar que el autor propone primero denominar al fenómeno como “*constituent diplomacy*”, con la cual las actividades internacionales a las cuales hace referencia pueden asemejarse a actividades diplomáticas. Se presentan nuevamente dos inconvenientes, el primero respecto de a quién se hace referencia con “unidades constitutivas”. No obstante, aún salvada dicha barrera no se especifica el objeto del accionar, en parte porque Kincaid también está considerando a las actividades protodiplomáticas, que deben ser tratadas por separado.

Posteriormente Keating definió paradiplomacia como el “involvement of regional governments in the international arena” (1999: 1), para luego incorporar características de dicho involucramiento, que son las que terminan ciñendo la conceptualización. De acuerdo con el autor, se trata de actividades distintas a las diplomáticas, debido a que no buscan un interés definido, son más funcionales y específicas, normalmente oportunistas y experimentales. Otra característica que destaca Keating es el alto grado de involucramiento que la sociedad civil y el sector privado tienen en la paradiplomacia. El mayor inconveniente es que la definición debe de ser entendida en el contexto del trabajo del autor, sin poder ser extraída fácilmente, ya que nunca es enunciada como tal.

Es a fines de los noventa cuando se presentó la primera gran definición del concepto y la más difundida. La tipificación descriptiva que realizó Noé Cornago ha recibido gran aceptación por parte del mundo académico y es, sin lugar a dudas, la más utilizada en los trabajos de la disciplina. Según el autor la paradiplomacia consiste en

non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences (Cornago, 1999: 40).

Sin embargo, su principal inconveniente es que deja de lado las actividades indirectas, algo que como se dijo, es de particular relevancia para América Latina. Asimismo, se hace referencia a las competencias constitucionales de los gobiernos no centrales, algo que al aplicar los principios de la sección 1.2 al caso chileno, excluiría a dichas regiones de la posibilidad de desarrollar actividades paradiplomáticas.

A fin de subsanar estos inconvenientes de inaplicabilidad de las definiciones al contexto de América Latina, se produjeron definiciones regionales *ad hoc*, expuestas por referentes académicos de diversos países y que normalmente consisten de una denominación alternativa a paradiplomacia —si bien se hace referencia al mismo fenómeno— y de una conceptualización del mismo, muchas veces con componentes locales. Si bien es cierto que el desarrollo académico sobre la paradiplomacia ha sido escaso en Argentina (véase Felli, 2015), algo que pareciera repetirse a largo del continente,

las definiciones y nomenclaturas alternativas propuestas, no dejan de ser interesantes acercamientos desde la realidad de América Latina, por lo que a continuación se presentan las principales.

En Argentina el primer trabajo académico sobre paradiplomacia fue escrito por Colacrai y Zubelzú (1994), a mediados de la década de los noventa. En dicha oportunidad se presentó la denominación “gestión internacional” como una variante que se adecuaba más a la realidad del país. No obstante, la conceptualización del término se realizó de manera vaga, indicando que se trataba de “la acción de los actores subnacionales en la arena internacional” (1994: 7), al tiempo que en la categoría de “actor subnacional” se incluía no solo a las provincias, pero también al sector privado, las universidades y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. Diez años más tarde, las mismas autoras remarcaron que el concepto no implica intentos autonómicos o planteos para desarrollar una “política exterior”, se trataba de acciones que se enmarcan exclusivamente dentro de las capacidades no delegadas por las provincias argentinas al gobierno federal (Colacrai y Zubelzú, 2004). Aun realizando dicha aclaración, el trabajo mantuvo una definición vaga del concepto, planteándolo simplemente como la acción externa o internacional de las provincias. Si bien en la literatura argentina el término de “gestión internacional” encontró eco en trabajos como el de Valle Sosa (2012), la definición que dicha autora utilizó fue la de Cornago.

En Chile, Parker Almonacid (2004) mantiene que las iniciativas paradiplomáticas de las regiones comenzaron a observarse a finales de los noventa. Lo que habría motivado que el tema de la paradiplomacia se tratase académicamente por primera vez en 2001 (Tapia Valdés, 2002). La primera propuesta de definición en dicho país no tardó en llegar y lo hizo de la mano de Tapia Valdés, según quien se trata del

conjunto de actividades conducentes al establecimiento y mantenimiento de relaciones de coordinación, cooperación y alianza para el desarrollo económico y socio-cultural conjunto, entre instituciones regionales o locales de gobiernos de dos o más países, realizadas directamente entre éstos o con la participación de grupos intermedios, mediante contactos, negociaciones, convenios y acuerdos, dentro del marco de sus competencias y para aplicación en los respectivos territorios. (Tapia Valdés, 2002: 171)

El mayor obstáculo para su utilización reside en que se trata de una definición excesivamente taxativa, con lo que restringe las variables posibles a analizar, a la vez que no se incluye a los contactos indirectos. Finalmente, la enunciación vuelve a hacer mención a las competencias, lo cual generaría sesgos en el análisis.

Si bien para principios del siglo XXI el debate sobre la paradiplomacia aún no había ganado gran intensidad en Brasil (Vigevani, 2005), para mediados de la primera década Vigevani (2005; 2006) presentó una conceptualización brasilera. En ella se definía paradiplomacia como “la participación de otros actores estatales diferentes del [E]stado

nacional, en la acción internacional.” (2005: 28). No obstante, fueron recién Moreira, Senhoras y Vitte quienes ofrecieron una verdadera definición brasilera de paradiplomacia, indicando que se trataba de los

processos da extroversão de atores subnacionais como governos locais e regionais, empresas, organizações não governamentais que procuram praticar atos e acordos internacionais a fim de se obterem recursos e resolverem problemas específicos de cada área com maior rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais. (2009: 1)

Su inconveniente es la cantidad de actores que se involucran, los cuales van más allá de los entes gubernamentales y complican el análisis de sobremanera.

Se observa entonces cómo ninguna de las grandes definiciones a nivel internacional, ni las propuestas desde América Latina, pueden ser aplicadas de manera directa en el caso de la relación subestatal entre Argentina y Chile. Es por ello que resulta imperativo revisar los principales sesgos de las definiciones respecto de cada uno de los componentes que deben incluir, para con ello poder elaborar una conceptualización propia y que se adapte al objeto aquí a estudiar.

Principales sesgos en las aproximaciones al concepto

Existen tres grandes componentes que deben estar presentes en la definición de paradiplomacia. El primero de ellos es el sujeto que realiza la acción, donde es necesario ver si se incluye o no al sector privado y a qué nivel del sector público se está haciendo referencia. Luego se debe determinar el objeto de la actividad, de acuerdo a la clasificación ya vista. Finalmente, los conductos a través de los cuales se lleva a cabo la paradiplomacia son de gran importancia, en especial en América Latina. A continuación se analizarán los principales sesgos de cada uno de dichos componentes.

Respecto del sujeto de la paradiplomacia, cuando las corrientes de los setenta sobre transnacionalismo dieron paso a las corrientes de subnacionalismo de los ochenta, lo que se estaba discutiendo era precisamente la noción del actor internacional (García Segura, 1993). Es por ello que varias de las definiciones de paradiplomacia se centraron en establecer quién era el actor, más allá de qué tipo de acción realizase o de qué forma lo hiciese. Si bien esto fue funcional al debate y ayudó a clarificar ciertos aspectos de la discusión, la tipificación tiene un efecto importante en la definición, debido a que de ella depende la incorporación o exclusión de un gran número de actores. Un primer obstáculo se presenta respecto al nivel subestatal al que se hará referencia, debatiéndose en principio si incorporar a no a las ciudades. De esta forma, mientras autores como Schuman (1986), Bilder (1989), Borja (1997), Huerto Romero (2002), Miranda (2005), Marx (2008) y Ponce Adame (2011) optan por hacer referencia explícita a las mismas, otros autores como Nasyrov (2003) y Cornago (2010a) las excluyen de manera directa. Lo cierto es que, si bien a nivel mundial existen ciudades que logran proyectar una presencia internacional, no

es lo normal, de hecho en América Latina es la excepción. Autores de dicha región como Romero (2002), Chasqueti (2004) y Salomón (2008) han hecho hincapié en la relevancia del nivel municipal, pero estudios como el de PONTIS Consultora (2012) demuestran que las ciudades argentinas involucradas internacionalmente —o inclusive a nivel regional— son muy escasas. Pero lo mismo no puede indicarse de otros municipios a lo largo y ancho del mundo, valdría simplemente citar el caso de Barcelona, cuyo alcalde se presentó en 2001 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, para dirigirse directamente a los representantes de los Estados del mundo (Chasqueti, 2004).

Como posible solución, la bibliografía muestra que es extendido el uso del término “región”, denominación particularmente usada en Europa (Ugalde Zubiri, 2006). No obstante, una primera complicación es su ambigüedad (Keating, 1998; Nasyrov, 2003; Cornago, 2010a) ya que no presenta una definición implícita y de acuerdo con Kuznetsov (2014) se trata de uno de los conceptos más polisémicos de la ciencia moderna. Ello ha forzado a algunos autores como Boisier (1996) y Marks *et al.* (2008a) a proponer una descripción de qué se entenderá por “región” en sus estudios. Esto, a su vez, presenta un inconveniente a nivel disciplinario, debido a que la no existencia de un consenso respecto a la definición de “región”, afecta directamente a la definición de paradiplomacia. En segundo lugar, el dicho término presenta dificultades porque puede hacer referencia a fenómenos subestatales, Estatales o supraestatales (véanse Bernal Meza, 1990; Keating y Loughlin, 1997; Breslin y Hook, 2002; y Botero Ospina, 2003), o inclusive a distintos niveles subestatales (véase Zubelzú, 2008). Asimismo, “región” se ha utilizado en la disciplina también como denominación para nuevas unidades geográficas, como las “regiones-estado” de Ohmae (1995), las “regiones virtuales” de Boisier (1996) o las “regiones transfronterizas” de Perkmann y Sum (2002) y Policy Research Initiative (2005). Es por ello que no resulta conveniente incorporar el término “región” en el discurso sobre paradiplomacia, donde ya la terminología es compleja.

Asimismo, respecto del sujeto de la actividad paradiplomática también se dio un debate en torno a la dimensión no Estatal. La gran mayoría de los autores no hace mención al sector privado como actor paradiplomático, pero no es la única postura. En una posición intermedia, Keating (1999) afirma que los gobiernos no centrales involucran a la ciudadanía y al sector privado en su accionar paradiplomático, a lo que se le suma la postura más amplia de trabajos como los de Pereira (2003), Senhoras *et al.* (2008), Moreira *et al.* (2009) y Aranda *et al.* (2010), que incluyen a las empresas directamente como actores paradiplomáticos. Como solución, Zeraoui (2011) propone utilizar diplomacia y paradiplomacia para acciones llevadas a cabo por entes gubernamentales, en tanto que “acción internacional” para las empresas privadas, a lo que Salomón (2007) agrega que centrarnos en los gobiernos no supone la falta de consideración de los demás actores regionales o locales [...]. Todo lo contrario: si respetamos la distinción

entre gobierno y sociedad, seremos con toda certeza más capaces de plantearnos preguntas relevantes sobre el papel de los diferentes actores sociales [...] en la formación de la política exterior articulada por el gobierno subnacional. (2007: 5)

Dando por resuelto el debate respecto al sector privado, los dos debates anteriores respecto al sujeto de la acción, parecerían haber sido saldados con la utilización del término “gobierno no central”, el cual ha tenido gran aceptación en la literatura. Al respecto, Colacrai (2010) afirma que si bien “subnacional” es la expresión más popular en la literatura, subestatal o gobiernos no centrales da mejor cuenta de que se trata de divisiones administrativas o descentralizadas de un Estado. Dicha denominación indica claramente que se trata de un ente gubernamental, no de una región ficticia (véanse Boisier, 1996; y Torrijos, 2000), que es distinto al gobierno central del Estado. Al mismo tiempo, la denominación deja la puerta abierta a los estudios que consideren pertinente incorporar a las ciudades en su análisis.

El segundo gran obstáculo para las definiciones se da en torno al objeto de la paradiplomacia, es decir el campo sobre el cuál realiza la acción. Como se mencionase en el apartado 1.1.3, la importancia de este componente no es menor, ya que de acuerdo a cómo se defina el objeto se podrá estar o no incluyendo actividades de protodiplomacia o dejando de lado actividades de cooperación descentralizada.

Las propuestas respecto al objeto y las omisiones del mismo en las definiciones, abundan en la literatura, sin presentarse debates concretos. Por ello se prefiere observar directamente la propuesta de Drnas de Clément (2011), respecto a una separación del campo de acción que permite englobar todos los objetos de la paradiplomacia, se superpongan o no con actividades del Estado, estén o no en coordinación con éste, y siempre que no impliquen disputar atribuciones constitucionales o soberanas del Estado. En referencia al accionar de gobiernos no centrales en Argentina, la autora indica que

[d]e acuerdo al marco institucional formal argentino, existe un principio de reserva de competencias internacionales para el Estado nacional o federal. El denominado núcleo duro de las relaciones internacionales queda reservado al Gobierno federal. Así, corresponden a la política exterior del Estado nacional el *ius ad tractatum* regido por el Derecho Internacional Público, la conducción política exterior tal como está diseñada en los artículos 75, 99, 116 y 117, el *ius legationis*, la responsabilidad internacional y las actividades vinculadas a la representación *ad extra* del Estado como ente soberano, sujeto de Derecho internacional. Las relaciones internacionales de las provincias, regiones, municipios u otros entes subnacionales se dan en el ámbito del denominado núcleo blando de la política exterior. Tales relaciones comprenden acuerdos, actividades, contactos que, poseyendo una dimensión internacional, no implican ejercicio de la soberanía, no generan obligaciones para el Estado nacional, ni son, consecuentemente regidos por el Derecho Internacional Público. (Drnas de Clément, 2011: 5)

Si bien la clasificación de Drnas de Clément está fundada sobre un análisis del marco constitucional de Argentina, la misma puede ser adaptada a cualquier país, siempre que se

mantenga la regla de que el núcleo duro comprende las facultades exclusivas del gobierno central —sean estas delegadas o establecidas en el marco constitucional— y las actividades que impliquen ejercicio de soberanía o generen obligaciones para el Estado. Asimismo, la tipificación permite una clara correlación con los objetivos funcionales y nacionales vistos en el apartado 1.1.3.

Finalmente, es menester que una definición de paradiplomacia involucre los conductos a través de los cuales se realiza la acción. Aunque una porción de las definiciones analizadas deja esta característica de lado, el tipo y conducto de la acción paradiplomática suele ser incluido (véanse Schiavon, 2006; Wolff, 2007; y Zubelzú, 2008; entre otros). Existen tres debates principales respecto a los tipos de acciones que se deben considerar.

Por un lado se discute si se incluyen solo actividades permanentes o también las *ad hoc*. Ambas dimensiones son de particular relevancia para las actividades paradiplomáticas, pero en tanto cada vez existen más foros permanentes en que participan los gobiernos no centrales, las actividades *ad hoc* continúan conformando el grueso del accionar paradiplomático, por lo que dejarlas de lado implicaría incurrir en un gran sesgo.

Un segundo debate gira en torno a la formalidad o informalidad de la acción. Esto sesga considerablemente la definición y ata al investigador. El no incorporar explícitamente a las actividades informales, deja de lado varias iniciativas gubernamentales como lo son las llamadas telefónicas y las conversaciones entre autoridades en los pasillos de los foros. Por otro lado, el incorporar explícitamente dichas actividades forzaría al investigador a incluir acciones de las cuales muchas veces no se tiene registro. Es por ello que se prefiere no especificar la dimensión en la definición del fenómeno, permitiendo así mayor flexibilidad al investigador.

El debate más importante respecto al conducto de la paradiplomacia se centra en la vía a través la cual se realiza la actividad, en particular si esta es directa o indirecta. Si bien ya Duchacek (1984) planteaba la incorporación de ambas vías en su enunciación, las mismas se han dejado de lado en la mayoría de las propuestas posteriores, siendo en realidad de gran importancia tanto en la Unión Europea, pero aún más en América Latina. Si se hace referencia únicamente a actividades directas (véanse Soldatos, 1990; y Cornago, 1999; entre otros) se deja de lado el accionar de los gobiernos no centrales para influenciar a sus Estados en su actuar internacional. Esta actividad indirecta o de lobby ha sido ampliamente relevada en la literatura sobre paradiplomacia (véanse Duchacek, 1988; Kincaid, 1990b; García Segura, 1996; Krämer, 1996; Velázquez Flores, 2006; Hopkins, 2007; Zubelzú, 2008; Drnas de Clément, 2011; y Paikin, 2012; entre otros) y es de particular importancia en el caso de Argentina y Chile. Muchas veces los gobiernos no centrales obtienen mejores resultados cuando actúan poniendo presión sobre sus propios

gobiernos (Lecours, 2002), como lo fue el caso del Tratado de Niza en la Unión Europea (Hopkins, 2007), es por ello que la dimensión debe de incorporarse en la definición.

Propuesta de una definición de paradiplomacia

La sección 1.1 comenzó por observar el surgimiento y desarrollo de la paradiplomacia como disciplina de estudio del involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Asimismo, el segundo apartado versó sobre el debate existente respecto a la relación entre la actividad paradiplomática y la política exterior de los países. En el tercer apartado se indagó sobre las diversas denominaciones para el fenómeno, justificando la elección del término paradiplomacia, no necesariamente como el más idóneo, pero sí como el más difundido y aceptado por los investigadores. Finalmente, el apartado 1.1.4 tuvo por objetivo relevar las principales definiciones existentes de paradiplomacia, tanto a nivel global como de América Latina en particular. Allí se observó que las enunciaciones formuladas desde la literatura tradicional suelen adolecer de la dimensión indirecta, la cual ya ha probado su relevancia en Europa con el Tratado de Niza y que resultará de vital importancia para el estudio de la relación entre gobiernos no centrales de Argentina y Chile. A su vez, las definiciones propuestas desde América Latina suelen estar cargadas de un fuerte componente local, excluyendo así unidades de países unitarios como Chile, o delimitando de manera muy marcada el tipo de acciones factibles de ser estudiadas. Finalmente, el último punto analizó los principales sesgos y debates que se plantean en torno a las definiciones, rescatando los resultados de los mismos —en los casos donde se han producido— o las posibles soluciones.

Realizado dicho recorrido, queda entonces por decidir cuál será la definición a utilizar en el presente análisis. Una primera alternativa sería elegir entre las que ya han sido formuladas en la literatura, donde indiscutiblemente la mejor opción sería la propuesta por Cornago (1999). En primer lugar, dicha definición es la más utilizada (véanse Ferrero, 2005; Juárez y de Marsillo, 2005; Castelo Branco, 2007; Barros e Silva, 2007; Hourcade, 2011; Luna Pont, 2011; Rhi-Sausi y Oddone, 2013; y Ovando Santana, 2013; entre otros). En segundo lugar reúne los tres criterios propuestos, ya que señala a los “gobiernos no centrales” como el sujeto de la acción, describe las posibles acciones y finalmente establece el objeto. No obstante, la definición de Cornago presenta un inconveniente cuya relevancia es particularmente alta en América Latina. Al indicar que se trata de “contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras” se está haciendo referencia solamente a un accionar directo, dejando de lado el involucramiento internacional de los estados a través del lobby en su propio gobierno central. Asimismo, el limitar las acciones a aquellas sobre las cuales los gobiernos no centrales tienen competencias constitucionales, se obstruye el estudio del accionar paradiplomático de las regiones de Chile.

Es por ello que aquí se propone una definición alternativa, que simplifica en parte a varias de las observadas, pero que a su vez incluye los tres criterios resultantes de los debates mencionados. De acuerdo a lo observado en el apartado anterior, se determinó que el sujeto de la acción serían los gobiernos no centrales y no de actores privados o de un nivel gubernamental determinado. Los cuales actuarían en el núcleo blando de la política exterior del país, sin generar conflictos de índole jurisdiccional o protodiplomáticos. A través de conductos tanto directos como indirectos, pero sin mencionar la formalidad de los mismos. Con ello en mente, en el presente trabajo paradiplomacia será entendida como: el involucramiento, directo o indirecto en actividades permanentes o *ad hoc*, de los gobiernos no centrales en el núcleo blando de los asuntos exteriores.

Bajo dicho entendido se procederá en el capítulo 2 a la revisión histórica de la relación entre Argentina y Chile y al caso de estudio en el capítulo 4. No sin antes enmarcar las actividades paradiplomáticas bajo el contexto institucional de los países en que se desarrollan. Se sostendrá que el involucramiento en asuntos exteriores de los gobiernos no centrales está condicionado por las formas de Estado y el centralismo de los países. Debido a ello será el objeto de la siguiente sección el ofrecer las herramientas para el análisis institucional de Argentina y Chile, el cual se desarrollará en el capítulo 3 y que permitirá reconocer cuáles son las posibilidades jurídicas de las provincias y regiones para iniciar actividades paradiplomáticas en los términos en que éstas fueron definidas.

1.2 El centralismo y las formas de Estado como contexto de la paradiplomacia

Las relaciones subestatales entre Argentina y Chile no se dan en el vacío, es en gran medida el contexto el que genera las situaciones propicias o adversas para el desarrollo de la actividad paradiplomática. Dentro de dicho contexto, existen variables estructurales que atañen directamente a la naturaleza y capacidades de los gobiernos no centrales. En el presente análisis interesan de manera particular las situaciones que se generan a partir de la relación con el gobierno central, para ello se hará referencia a dos conceptos claves: el centralismo y las formas de Estado, ambos entendidos siempre en relación con la paradiplomacia.

En América Latina dichos conceptos no evolucionaron independientemente el uno del otro. La lucha por la independencia de los países de la región dio paso a un proceso de unificación nacional y de consolidación de los Estados, el cual no estuvo exento de inconvenientes, tanto externos como internos. Si bien en varios casos se dieron luchas entre las capitales —que reunían tanto el poder administrativo como el económico del ordenamiento español— y las distintas unidades socio-políticas de los nuevos países, solo

cuatro de los Estados de América Latina asumieron la forma federal —Argentina, Brasil, México y Venezuela— en tanto que los restantes se plegaron a la forma unitaria.

Lo anterior no debe llevar a la conclusión de que los países que optaron por el sistema unitario son centralizados, en tanto que los federales no (véase ILPES, 2012). Son desarrollos paralelos y que interactúan entre ellos. Si bien el centralismo mantiene relación con la forma de Estado, no determina a la misma, ni a la inversa. Algunos autores como Carrión Mena (2002) llegan incluso a afirmar que las formas de Estado no influirían en el centralismo. Entender qué implican estas dos dimensiones para los países es indispensable para contextualizar las actividades paradiplomáticas.

En un primer apartado se presentan la evolución y los principales debates respecto del centralismo en América Latina, a fin de consolidar las visiones que existen sobre el mismo. Además, se buscará diferenciar los distintos procesos de reversión del centralismo, ya que son ellos los que otorgaron mayor o menor capacidad de acción a los gobiernos no centrales en materia de asuntos exteriores, diferenciando entre procesos de descentralización y de desconcentración.

En segundo lugar, el apartado 1.2.2 propondrá un acercamiento para la identificación de las formas de Estado. En América Latina los países han sido tradicionalmente evaluados de acuerdo a su similitud con otros países unitarios o federales —por ejemplo Reino Unido y los Estados Unidos, respectivamente—, cuando la realidad demanda una nueva tipología, que recoja los diversos y complejos procesos que se desarrollan al interior de cada Estado, con criterios de simple aplicación. Para ello se observarán las formas tradicionales, se revisarán las caracterizaciones que se encuentran en la literatura y se propondrán criterios que permitan identificarlas más adecuadamente.

Finalmente, el último apartado ofrecerá una tipología que relacione las formas de Estado con el centralismo, en tanto marcos contextuales de la paradiplomacia. Ello permitirá una mejor caracterización de los países y de las capacidades y recursos con que cuentan los gobiernos no centrales al momento de involucrarse en asuntos exteriores.

1.2.1 Evolución de las visiones sobre el centralismo en América Latina

De manera similar al caso de la paradiplomacia, el centralismo se comenzó a estudiar de forma generalizada con el surgimiento del pensamiento respecto al desarrollo de unidades o agrupaciones subestatales.¹⁸ La diferencia principal estribó en la disciplina y el ámbito del análisis, en tanto que la paradiplomacia luchó principalmente desde las ciencias

¹⁸ Si bien Mariátegui (1970) incluye en su obra de 1928 un capítulo sobre “Regionalismo y Centralismo”, el mismo representa una excepción histórica que tiene más relación con la consolidación de la estructura y configuración del país, que con el desarrollo a nivel subestatal. Asimismo, la obra de Prélot (1957) incluye consideraciones de centralización y descentralización, pero las mismas se presentan desde el derecho y como una avanzada dentro de la literatura sobre el tema.

políticas y las relaciones internacionales (véase Aguirre Zabala, 1999), el centralismo fue analizado fundamentalmente desde el derecho y la económica (véase Von Haldenwang, 1990).

En dicha línea y nuevamente al igual que la paradiplomacia, los estudios respecto del centralismo, especialmente en América Latina, se vieron impulsados a partir de la década de los ochenta (Finot, 2001). En dicho período resultó de gran relevancia la investigación desarrollada por Claudio Véliz (1980) y los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véanse Palma, 1983; Palma y Rufián Lizana, 1989; y Boisier, 1979; 1990a; entre otros).

El estudio del centralismo presenta un fuerte debate respecto a si el análisis histórico en América Latina es conducente a determinar una cultura centralista o si solo explica la forma administrativa de la época colonial. Se analizará esto en primer lugar, para luego dar espacio a los procesos actuales al respecto.

Principales aproximaciones al centralismo en América Latina

En América Latina existe un debate entre dos grandes líneas argumentales respecto al centralismo, que si bien no están en franca oposición, sí arrojan conclusiones distintas. Una de ellas es la expuesta por Véliz en su obra “La tradición centralista de América Latina” (Véliz, 1980), según la cual la cultura de las jóvenes naciones de la región no se habría alejado de la impronta que la administración española y la ausencia de ciertos fenómenos dejaron en ella. Existiría entonces una marcada tradición centralista embebida en las administraciones de dichos Estados, la cual se originó en la conquista, se consolidó por grandes ausencias históricas y continuaría hasta el día de hoy.

En segundo lugar, estudios posteriores al de Véliz presentaron una visión según la cual la tradición española sería útil para explicar el centralismo en la época de la colonia y en la etapa que siguió inmediatamente a la independencia —período en que concuerdan con la mayoría de los supuestos de Véliz—, pero en el desarrollo posterior se habría tomado un rumbo distinto y con una impronta regional propia (véanse Rivas (1997), Finot (2001) y Montero y Samuels (2004a), entre los principales). Esto implicaría que, si bien se aceptan los principios de la lógica presentada por Véliz, se discuten las conclusiones a las que dicho autor arriba.

A continuación se analizarán ambas corrientes, a fin de poder contextualizar las relaciones entre las actividades paradiplomáticas y los gobiernos centrales, dentro de un mejor entendimiento de la cultura burocrática de los Estados donde los gobiernos no centrales llevan a cabo sus acciones. Se desarrollará con cierto detalle el argumento de Véliz debido a que su interpretación de la historia colonial de América Latina es

fundamental para el surgimiento de los estudios sobre centralismo y a que es sobre ella que se asientan muchos de los análisis posteriores.

La tradición centralista de América Latina¹⁹

De acuerdo con Véliz (1980)²⁰ el centralismo de América Latina —que no es intrínseco al burócrata, pero sí a su cargo— se caracterizaría por la ausencia de fenómenos que se dieron en Europa, pero no del otro lado del Atlántico y que habrían determinado la idiosincrasia centralista del aparato burocrático en los países de América Latina. El autor propuso cuatro grandes ausencias: la experiencia feudal, la inconformidad religiosa, la Revolución Industrial y una manifestación social que propagase ideales similares a los de la Revolución Francesa. A dichos cuatro factores, Boisier (2004) agregó los efectos que el régimen de inquilinaje campesino, heredero de la encomienda española, habría tenido en el proceso de migración hacia las ciudades.

Respecto a la ausencia de una experiencia de carácter feudal, es cierto que existe una línea de pensamiento según la cual el tipo de organización española en América Latina generó personalidades locales con grandes poderes, replicando una suerte de sistema feudal. De acuerdo a Wiarda (2001), España y Portugal, apoyados por la Iglesia Católica, habrían llevado dicho sistema a las nuevas colonias, donde se habría mantenido hasta décadas recientes. No obstante, Véliz (1980) comienza atacando este tipo de argumento al afirmar que la experiencia feudal no habría estado nunca presente en América Latina y que el término feudalismo se habría utilizado en la región para describir fenómenos muy variados, pero que no siempre fueron iguales a los que se dieron en Europa. Fundamentalmente, los eventos que tuvieron lugar en América Latina carecieron de los efectos de la caída del feudalismo en Europa.

Esto es sostenido en dos premisas, la primera discute la afirmación de que quienes detentaron el poder en América Latina eran las autoridades locales y no el Rey. Quienes mantienen dicha visión sostienen que cuando las autoridades en América Latina recibían una orden real, en lugar de aplicarla enviaban una nueva misiva de regreso a España solicitando clarificaciones respecto al contenido de la orden o a su aplicación. Lo anterior es interpretado por algunos autores como una forma de evadir el poder de España sin desafiarlo abiertamente. Véliz (1980) rebate este argumento indicando que el poder real, es el de estar en desacuerdo y esto no ocurrió en América Latina, ya que las autoridades locales podían dilatar la aplicación o torcerla, pero no podían negarla. En consecuencia, el

¹⁹ Véliz (1980) construye su argumento mirando a toda América Latina, incluyendo Brasil. Por la naturaleza del presente análisis, se observará únicamente la América española. Asimismo, el autor indica las razones por las cuales el fenómeno tomó direcciones distintas en los Estados Unidos, punto en el cual no se reparará debido a que no atañe directamente al objeto aquí estudiado.

²⁰ Si bien otros autores también comparten la línea de pensamiento que se expondrá, se hará énfasis en la obra de Véliz, debido a que su trabajo es la piedra fundacional de la corriente.

poder continuaba residiendo en Madrid y esto no se concedería con los principios del feudalismo.

En segundo lugar se debate la afirmación de que los encomenderos españoles eran el equivalente a los señores feudales y que sus encomiendas eran feudos.²¹ Ciertas características del feudalismo se habrían replicado en la encomienda, base sobre la cual algunos académicos presumieron que se trataba de un fenómeno equiparable. No obstante, la encomienda carecía de las características políticas del feudalismo, en parte debido a que el Estado español era celoso de su autoridad y se empeñaba en retenerla. La autoridad de los encomenderos emanaba de concesiones y privilegios otorgados por Madrid, los cuales no eran heredables y podían ser retirados.

Es basado en estas dos premisas que Véliz (1980) concluyó que el feudalismo nunca existió en América Latina ya que no existieron barones, señores o jefes capaces de imponer impuestos propios y crear ejércitos que desafiasen el poder central de España. Así como los encomendados tampoco fueron vasallos feudales. En su argumentación, esta primera ausencia de una disputa territorial del poder, dio lugar al asentamiento del centralismo en América Latina.

El segundo argumento de Véliz (1980) se relaciona con la ausencia de una inconformidad religiosa, lo cual habría favorecido la concentración de poder en manos de la monarquía española. Se sostiene esto en dos argumentos, el primero es que las luchas entre las autoridades locales y los representantes del clero no se dieron debido a factores religiosos, como sí ocurrió en Europa. El conflicto de los encomenderos contra Montesinos y quienes lo siguieron se dio porque los segundos reclamaban la aplicación de las leyes de la Corona respecto del trato hacia los aborígenes, reafirmando el centralismo de Madrid. Asimismo, años después los movimientos anticlericales lucharon contra los medios y privilegios de la Iglesia Católica, pero no contra su prédica. Los liberales habrían buscado principalmente quitarle al clero el control exclusivo del matrimonio, la educación y la salud, pero la religión en sí misma no fue criticada. Con ello el centralismo religioso de la Iglesia Católica habría continuado siempre incuestionado.

Asimismo, si bien la religión católica fue difundida en América Latina a través de misioneros y sacerdotes que mantenían su alianza nominal con Roma, los mismos se encontraban en realidad bajo las órdenes directas del Rey. Esto no habría alterado necesariamente el fervor del clero, pero sí el pragmatismo con que se les habría ordenado ejercer. A lo que se le sumaría que se contaba con pocos religiosos para convertir al cristianismo a miles de aborígenes, por lo que no se podría esperar que los conversos tuviesen un conocimiento profundo de su nueva religión. Lo fundamental no habría sido

²¹ Debido a que no es el centro del presente estudio, no se darán aquí mayores detalles respecto al régimen de la encomienda, para ello el lector puede referirse a Góngora (1970).

que los aborígenes entendiesen la esencia del catolicismo, más bien se esperaba que se declarasen católicos y leales al Rey, siendo lo segundo lo más importante. Esto implicó una evangelización mucho más pragmática e instrumental, razones por las cuales el autor concluyó que esta instrumentalización pragmática de la religión y la ausencia de inconformidades que la misma generó, serían otra manifestación de un centralismo que unificó el poder administrativo y político de España con el poder religioso que Roma le había delegado a la Corona.²²

En tercer lugar, Véliz (1980) sostuvo que en Europa la Revolución Industrial generó otro asalto contra el centralismo y que esto estuvo ausente en América Latina. En el caso europeo, las ciudades no habrían estado pensadas para albergar el número de habitantes que generó la urbanización, por ende se habrían fortalecido centros alternativos de poder, en los que se produciría un reemplazo de la aristocracia por una nueva clase burguesa emergente. Estos dos procesos habrían estado ausentes en América Latina. Primero porque las ciudades del nuevo continente habrían sido planificadas para ser grandes centros de poder, permitiéndole a los conquistadores transformar su poder militar *de facto* en poder político *de jure*. Así, con pocas excepciones por herencia precolombina, América Latina se habría organizado en ciudades y fue en torno a ellas que giró la vida social, económica y política. Mientras la Revolución Industrial en Europa generaría una gran migración desde el campo hacia las ciudades, chocando contra las estructuras de las capitales y aumentando el tamaño de urbes alternativas, esto no habría sido relevante en el caso de América Latina. Para fines del siglo XIX había más gente en Buenos Aires o México que en Roma o Madrid, siendo que los segundos eran industrializados y los primeros no.

Por otro lado, mientras que en Europa el proceso de acumulación de riqueza y generación de tecnología habría sido lento y con causas internas, en América Latina se daría como una rápida respuesta a un estímulo externo. En Inglaterra primero se habría acumulado la riqueza, luego se reclamaron los derechos políticos y finalmente la cultura burguesa se habría impuesto a la de una aristocracia desplazada, dispersando así el poder desde un centro preindustrial a una periferia industrial. En América Latina, la industrialización habría llegado como necesidad y el Estado la habría utilizado como mecanismo para consolidar su posición como el principal financiador, redistribuidor del ingreso y responsable de la infraestructura y sectores básicos de la economía. Ello no generaría una cultura burguesa que reemplazase a su predecesora, por lo que las familias en el poder no cambiaron en siglos, evitándose así la creación de un nuevo grupo social. Es en consecuencia que Veliz (1980) propuso que, al contrario de lo ocurrido en el viejo

²² El proceso de evangelización de América Latina tiene muchas más aristas, entre ellas el conflicto con los Jesuitas. En el presente apartado solo se presenta un breve resumen de aquellos puntos esgrimidos por Véliz (1980) a los fines de su argumento respecto del centralismo.

continente, la industrialización en América Latina habría favorecido el centralismo. La Europa industrial es inentendible sin la burguesía y el proletariado, pero debido a que las causas de la industrialización fueron distintas en América Latina, el centralismo se habría afianzado sobre grandes ciudades y administraciones centrales en expansión, gracias a la industrialización.

La ausencia de una contraparte a la Revolución Francesa es el cuarto argumento de la tradición centralista en América Latina. Los sucesos ideológicos, sociales y políticos de la Revolución Francesa transformaron de manera dramática el carácter de la sociedad europea occidental, pero en América Latina no habría existido un fenómeno similar. Al contrario, de no haber sido por las Guerras Napoleónicas, esta corriente sostiene que el dominio de España hubiese continuado en América Latina. En primer lugar Véliz (1980) discute las dos razones comúnmente empleadas respecto al descontento local en América Latina. Se indica que, al contrario de lo esgrimido por algunos académicos, en la época en cuestión no existía una crisis económica generalizada que produjese un descontento en la sociedad de América Latina. Asimismo, la tesis de que en todos los centros de poder existía un influyente grupo de mercaderes que impulsaban la independencia para lograr la apertura económica (véase Wiarda, 2001), sería errada. Dicho grupo no habría reclamado el libre comercio, siendo esto de hecho impulsado desde España y resistido en América Latina. De esta forma, la presión de la burguesía por abrir los puertos contra una administración ibérica reticente, no se habría dado por una búsqueda de libre comercio sino para conseguir financiamiento para defensa.

En la misma línea, las guerras de independencia produjeron la militarización de las nuevas repúblicas, hasta entonces administradas por civiles. Esto habría generado una pugna que algunos interpretaron como entre ideas descentralizadora y continuistas, pero donde dicho debate no habría tenido lugar. De acuerdo con Véliz (1980), los militares que se habrían presentado como “liberales”, tendrían en realidad esa postura por oponerse a lo que representaba España. Detrás de ello, las ideas de San Martín, O’Higgins, Santa Cruz, Bolívar y Sucre habrían sido más de paternalismo español que de liberalismo europeo. Del otro lado se encontrarían los burócratas, quienes eran más pragmáticos, prefiriendo la certeza de la continuidad del centralismo que ya conocían. En cualquier caso, las ideas en pugna no presentaban una real alternativa al centralismo. Es por ello que, si la Revolución Francesa generó cambios ideológicos profundos en Europa, luchando contra el centralismo monárquico, en América Latina no existió ningún fenómeno que la replicase. Esto no habría acentuado necesariamente el centralismo, pero su ausencia habría privado a la región de un argumento en contra del mismo.

Finalmente, Boisier (2004) toma en consideración las cuatro tesis de Véliz e incorpora la herencia psicológica de la encomienda. Este argumento no se originaría por una ausencia, sino por una mentalidad gestada a partir del régimen de inquilinaje campesino.

Dicho régimen habría perdurado hasta entrado el siglo XX, sometiendo a la población de gran parte de América Latina —especialmente en los países de la cuenca andina— a una relación dependiente de la sujeción servil del inquilino al dueño de la hacienda, creando en el imaginario campesino la figura del “padre-patrón”, al cual se buscaba por empleo y provisión de servicios. Al quebrarse dicho régimen, en concomitancia con la industrialización, los campesinos habrían migrado a la ciudad, pero sin el acompañamiento de un proceso de instrucción que les hubiese enseñado cómo afrontar la vida urbana. Al verse el campesino enfrentado a dicha realidad, habría buscado un reemplazo para su antiguo “padre-patrón”, encontrándolo en el Estado a través de sus burócratas. De esta forma “la mentalidad dependiente rural dará paso, sin solución de continuidad, a la mentalidad dependiente urbana, por ausencia de un proceso de socialización”, y como “la dependencia desea carnalmente al centralismo” (Boisier, 2004: 31) el mismo se vio fortalecido.

Si bien las tesis de Véliz (1980) son compartidas y complementadas por Boisier (2004), las conclusiones son diversas, dando así paso a la visión postcolonial que se verá en el siguiente punto. En tanto que para Véliz la tradición centralista de América Latina es la forma en que se afrontan los asuntos políticos, económicos y sociales, y por lo tanto lo que ha hecho fracasar los intentos descentralizadores de mediados del siglo XIX y de mediados del siglo XX. Para Boisier es una cuestión cultural de difícil remoción, pero que enfrentada a las fuerzas modernas de la revolución científica y tecnológica, la reforma del Estado, la demanda autonómica de la sociedad, las tendencias privatizadoras y la competencia del mundo globalizado, deberá ceder terreno a la descentralización.²³

El centralismo cíclico de América Latina

La segunda visión respecto al centralismo de América Latina no es necesariamente contraria al análisis histórico de la tradición centralista, de hecho se apoya en varios de sus supuestos, pero difiere respecto a sus conclusiones. Ello es de particular importancia en cuanto atañe a sus efectos sobre el proceso que comenzó a mediados de la década de los ochenta, en especial con la redemocratización de América Latina y la liberalización de los mercados. En esta concepción, lo descrito por Véliz (1980) y Boisier (2004) responde al período colonial y de formación y unificación de los Estados, los cuales necesitaron del centralismo a fin de consolidarse. No obstante, el proceso iniciado a mediados de los ochenta y que tomase fuerza en los noventa reclamaría una descentralización que permitiese continuar con el desarrollo económico y social (véanse Cabrero Mendoza, 1996; y Finot, 2001).

²³ En el presente apartado se hace uso del término descentralización a fin de referirse a cualquier proceso contrario a la centralización. En la subsección siguiente se definirá el término “descentralización” diferenciándolo de otras voces que tienen lugar en procesos de reversión del centralismo.

Bajo este argumento, los Estados se desenvolverían a través de ciclos de centralización y descentralización. Al nacer se centralizarían para unificarse y hacerse fuertes, logrando una agilidad y eficiencia inicial y legitimando su acción frente a la sociedad. No obstante, “[e]ste tipo de evolución finalmente crea obstáculos al desarrollo al agotar la funcionalidad de las estructuras estatales, y obliga al inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder” (Cabrero Mendoza, 1996: 72). En dicha fase, la fuerte tradición vertical de ejercicio del poder en América Latina habría generado nuevos obstáculos y dificultades para el proceso, pero no habría sido determinante de éste. Es decir que de la misma forma que el centralismo habría sido el medio empleado, primero por los españoles para el control del territorio y después por los criollos para la formación de los Estados, la descentralización habría sido el instrumento que se puso en práctica para estabilizar los sistemas políticos en crisis (Von Haldenwang, 1990; Jordana, 2001), con los que en América Latina ingresó a las últimas décadas del siglo XX.

Si bien los estudios sobre descentralización se pusieron de moda en América Latina ya desde comienzos de la década de los noventa (Von Haldenwang, 1990), quizás el trabajo más profundo en el área sea el que Finot (2001) realizase diez años después. En dicha oportunidad el autor argumentó que la descentralización política habría sido el componente esencial de los procesos democráticos que América Latina vivió durante los noventa. No obstante, esto no respondería a una situación particular, antes se enmarcaría en uno de los ciclos de centralización y descentralización que se encontrarían presentes tanto en la historia de Europa como en la de América Latina.

Al contrario de lo analizado por Véliz (1980), Finot (2001) entiende que el régimen de intendencias que España estableció en el siglo XVIII habría sido parte de uno de los procesos descentralizadores que se vivió en la región, aún bajo dominio de Madrid. La siguiente fase de descentralización se habría dado con las independencias y habría terminado con la conformación de los Estados, dando cabida a una nueva fase de centralización, ya que los nacientes países habrían recurrido a la concentración política, económica y administrativa —en especial en materia educativa, militar y de salud—, a lo que la crisis del treinta habría sumado el sector económico, impulsado por el paradigma de la planificación central. De dicha forma, la fuerza del centralismo habría ido en aumento en América Latina durante la primera mitad del siglo XX.²⁴

Asimismo, el colapso del centralismo en la Crisis de la Deuda de los ochenta se habría producido debido a las ineficiencias del esquema, a las que se habría sumado la corrupción y complejidad que el sistema administrativo centralizado había propiciado al dejar las decisiones en manos de círculos cada vez más cerrados y excluyentes. Si la

²⁴ No se entrará aquí en detalles respecto a los paradigmas de desarrollo en América Latina, para ello el lector puede revisar Lira (2006).

década de los setenta fue la de mayor centralismo en América Latina, a partir de mediados de los ochenta se habría planteado, como estrategia de desarrollo, reducir el protagonismo del Estado y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales. La Crisis de la Deuda sería el factor económico, la pobreza el factor social y la necesidad por legitimar la democracia el factor político que habrían generado las fuerzas coyunturales de apoyo a la descentralización (Finot, 2001). Con ello, prácticamente todos los países de América Latina llevaron a cabo algún tipo de descentralización en las siguientes dos décadas (Moscovich, 2015)

En la misma línea, el ILPES (2012) ve que la fase iniciada a mediados de los ochenta habría impulsado la descentralización en tres etapas. Una primera vinculada con el retorno a la democracia, utilizándola para legitimar al Estado y responder a las demandas de participación de la sociedad civil. Posteriormente se habría empleado la descentralización como herramienta para incrementar la eficiencia del Estado. Finalmente, cuando los procesos descentralizadores se habían extendido en mayor o menor nivel a lo largo de América Latina, se la habría utilizado —o al menos se propuso su utilización— como herramienta para disminuir los altos niveles de desigualdad y disparidad territorial.²⁵

Resulta propicio mencionar que autores como Rivas (1997) van más lejos en su versión de esta corriente de pensamiento y presentan puntos directamente en oposición con lo planteado por Véliz (1980). Por ejemplo, se argumenta que el despotismo de España fue un “centralismo por arriba” que no logró neutralizar por completo las autonomías provinciales —pensando especialmente en Venezuela—, por lo que se debate si América Latina no era, aún bajo dominio español, una especie de federalismo. Rivas sustenta dicha tesis en que en los debates, los protagonistas normalmente recurrieron al modelo de Estados Unidos de federalismo, tanto para presenta postura a favor como en contra, pero que existió un federalismo propiamente español que es el que se llevó por necesidad práctica a América Latina.

Finalmente, Montero y Samuels (2004a) acercan las líneas de pensamiento del centralismo a la de la paradiplomacia. En su trabajo destacan que los académicos de América Latina se han enfrascado en análisis —propiciados por el trabajo de Véliz (1980)— enfocados desde el gobierno central, dejando de lado a los gobiernos subestatales, cuando en realidad éstos han jugado y continúan jugando un rol de gran importancia en la formación de política, el desarrollo económico y la democratización. De

²⁵ Este argumento reclama una aclaración de rigor. La línea de pensamiento que defiende el proceso de descentralización que parte a mediados de los ochenta no lo hace con la intención de presentarnos dicha etapa de manera idílica. La tradición de América Latina, cristalizada en los ciclos centralizadores precedentes, pesa de manera considerable sobre la región. Esta se enfrenta a grandes obstáculos en sus intentos descentralizadores y es por ello que “en general, los niveles de descentralización en América Latina son bajos e inferiores a los que le corresponderían por su grado de desarrollo” (ILPES, 2012: 75).

esta forma, los análisis *bottom-up* permitirían resaltar la importancia de los hacedores de política a nivel subestatal. Pero si bien existen estudios que plantean que la descentralización puede ser tanto desde arriba como desde abajo (véase Cabrero Mendoza, 1996), ninguno de los dos enfoques por sí solo sirve para explicar el fenómeno, “it is the interaction between national and subnational political elites in both democratic and authoritarian regimes that is critical to understanding the incentives for decentralization” (Montero y Samuels, 2004a: 10).

Se trató entonces de un debate donde no se enfrentaron necesariamente dos posturas diametralmente opuestas, pero más bien dos interpretaciones de una misma historia. Sin negar por completo los argumentos de la tradición centralista de América Latina, la visión cíclica postcolonial presentó una interpretación diversa y concluyó un diagnóstico más abierto, en el que se enmarca el presente análisis. El centralismo de América Latina será entendido como un proceso cíclico que han atravesado los países de la región, impulsándolos a la concentración de poder en el gobierno central durante la primera centuria y media de su historia independiente, y entrando en una fase descentralizadora a partir de los ochenta, que debe ser entendida como la interacción entre los gobiernos no centrales y el gobierno central.

Conceptualización de los procesos de reversión del centralismo

De acuerdo a la visión seleccionada, a partir de mediados de los ochenta, los gobiernos de América Latina ingresaron en una fase de reversión del centralismo. Este proceso, ya de por sí complejo debido a que en él interactúan variables económicas, políticas y culturales que hacen de sus resultados algo incierto (Moscovich, 2015), recibió diversos nombres, generando gran confusión debido a que cada denominación respondió en realidad a una forma y sustancia distinta. En palabras de Boisier, “[u]na primera fuente de confusión en relación al tema de la descentralización deriva de una cierta liviandad en el uso del lenguaje que lleva a emplear comúnmente como sinónimos conceptos y palabras de un contenido completamente diverso” (1990a: 15). Debido a ello, en el presente apartado se espera arrojar luz respecto a los conceptos que serán utilizados en los siguientes capítulos. En primera instancia se hará una separación, distinguiendo a las voces “deslocalización”, “delegación” y “privatización”. En segundo lugar, se presentarán los dos términos que serán utilizados, a saber “descentralización” y “desconcentración”, con sus respectivas definiciones. Ello ya que en primer instancia es importante demarcar qué términos —y los procesos que representan—, aun cuando comúnmente utilizados en la literatura, serán dejados de lado. Esta segregación lingüística no se debe a que los mismos no representen procesos importantes dentro de la fase de reversión del centralismo, su valor intrínseco no es cuestionado, pero sí su utilización en el ámbito del presente estudio.

En primer lugar se debe separar a la voz “deslocalización” de este grupo de procesos, debido a que la misma no combate necesariamente el centralismo, ya que no produce una nueva situación administrativa o política. Se trata simplemente del traslado físico de una oficina gubernamental (véanse Boisier, 1990a; 2004; y Palma y Rufián Lizana, 1989), modificando su ubicación territorial, pero no quien ejerce sus funciones. Su titular continúa siendo la misma entidad, con las mismas relaciones de dependencia y bajo los mismos criterios administrativos. En la región de América Latina se ha utilizado la deslocalización en más de una oportunidad, ejemplo claro de ello fue el traslado del Congreso de Chile, desde Santiago a Valparaíso.

La segunda voz que suele generar confusiones es la de “delegación”. Esta es la acción por la cual el Estado encarga a una unidad distinta a sí mismo, tareas de gestión e implementación. Es decir que se traspasa la responsabilidad en la producción y suministro de un bien, desde el gobierno central hacia otras instituciones que frecuentemente tienen una autoridad semiindependiente y no están localizadas en la estructura gubernamental (véase Rondinelli, McCullough y Johnson, 1989). No obstante, este traspaso del ejercicio de la competencia o la función (véase Boisier, 1990a), no viene acompañado por el traspaso de la titularidad de la mismas, ya que “el órgano que la delegó pueda recuperarla en cualquier momento atendiendo a criterios establecidos solamente por él mismo” (Palma y Rufián Lizana, 1989: 16). Es por ello que, si bien aumenta el número de actores, disminuyendo momentáneamente el grado de centralismo, el mismo no genera una situación permanente. Asimismo, algunos autores han utilizado denominaciones alternativas para describir a la “delegación”, como la “descentralización administrativa” de Von Haldenwang (1990) y la “descentralización operativa” de Finot (2001), lo cual generó aún mayor confusión.

Autores como Rondinelli, McCullough y Johnson (1989) consideran que la delegación puede tener como contraparte también a corporaciones paraestatales o inclusive a empresas privadas reguladas, ampliando así la cantidad de sujetos involucrados en el proceso. En realidad, si se involucra al sector privado es mejor la utilización de concepto de “privatización”, el cual se centra en la relación del gobierno central con el mencionado sector. Estos procesos son frecuentemente utilizados para reducir directamente el poder estatal, transfiriéndolo a entes privados u organizaciones voluntarias (véanse Rondinelli *et al.*, 1989; y Palma y Rufián Lizana, 1989), de forma tal que se aliviane la estructura estatal. En esta dinámica lo público y político se debilita, perdiendo así centralidad en pos de lo privado (Carrión Mena, 2002). Al igual que con la “delegación”, se han utilizado diversas voces para referirse al fenómeno de la privatización, por ejemplo Finot (2001) habla de “descentralización económica”. Vale la pena reparar en que algunos autores incluyen también dentro de esta categoría a la “desregulación”, donde si bien el Estado no traspasa funciones, retrotrae su injerencia sobre el campo económico (véanse Rondinelli *et al.*,

1989; y Von Haldenwang, 1990; entre otros). La privatización es separada de la descentralización debido a que su consecuencia “será una reducción de la administración pública en general, lo que no ocurre con la descentralización en la que el poder de la administración simplemente se distribuye en diversas instancias de gobierno” (Palma y Rufián Lizana, 1989: 15).

En definitiva, los términos “deslocalización”, “delegación” y “privatización”, si bien pueden afectar el grado de centralismo —en especial los últimos dos— no varían realmente la distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno, a la vez que el control último de las funciones puede volver rápidamente a las manos del Estado.

Es por ello que se dejará dichas voces de lado en el análisis, para centrarse en los procesos de “descentralización” y de “desconcentración”. Estos dos términos son quizás los más difíciles de conceptualizar y los que mayores problemas presentan en los análisis, fundamentalmente debido a que las situaciones en los países no son puras, hay una gran variedad y grados de centralización, descentralización y desconcentración (Palma y Rufián Lizana, 1989). Al mismo tiempo, la distinción entre estas dos voces es particularmente importante para el presente análisis, debido a que resulta menester definir qué tipo de proceso entregaría mejores herramientas para que los gobiernos no centrales realicen actividades paradiplomáticas. La literatura no arroja un acuerdo al respecto, las características presentes en la pluralidad de definiciones utilizadas por los académicos varían considerablemente y en más de un caso lo que para un autor es considerado descentralización para otro no lo es.

Una primera distinción propuesta se refiere a la sustancia de lo que es transferido por el gobierno central. Lo que se observa es si el nuevo detentador de la función está o no facultado para tomar decisiones respecto de la función transferida. Si carece de dicha capacidad se trataría de una desconcentración de funciones (véase Palma y Rufián Lizana, 1989). No obstante, esta distinción no deja en claro los niveles y características del nuevo titular de la función. Es por ello que la mayoría de las definiciones prefieren colocar su foco sobre a quién es transferida la prerrogativa.

Dentro del grupo de posibles destinatarios, Cabrero Mendoza (1996) presenta una primera separación entre las transferencias hacia la sociedad civil —en que se cede espacio a organizaciones no gubernamentales (véase Franco, 2004)— y transferencias que tienen por destinatario a otro nivel de gobierno —también llamada “descentralización gubernamental” (véase Montecinos, 2005b)—. Es sobre el segundo tipo que se centrará el presente estudio. Hecha dicha salvedad, son dos los criterios que marcarán la diferencia entre desconcentración y descentralización, se trata por un lado de la forma y condiciones bajo las cuales es transferida la función y por el otro de la naturaleza de su destinatario.

El primer criterio seleccionado es el condicionamiento de la transferencia de funciones. Según él, para que un proceso sea considerado de descentralización se debe

permitir al nuevo titular de la función su ejecución de manera autónoma e independiente, con poco o ningún control por parte del gobierno central (véanse Rondinelli *et al.*, 1989; y Finot, 2001). Este criterio puede generar confusión con la anteriormente vista capacidad de decisión, pero lo que aquí se busca es saber ante quién es responsable el nuevo titular, asumiendo ya su capacidad decisional. Si quien toma la decisión debe responder ante el nivel local se trata de descentralización, en cambio si se es responsable ante el gobierno central se está frente a una desconcentración (Larson, Pacheco, Toni y Vallejo, 2006). Asimismo, si la decisión puede ser revocada desde el gobierno central, la misma fue transferida en un proceso de desconcentración y no de descentralización (Palma y Rufián Lizana, 1989), debido a que se mantiene una jerarquía entre los niveles (Jordana, 2001). En definitiva, si se transfiere la función, pero “sin que el administrador tenga autonomía legal, responsabilidad ni representatividad política y administrativa respecto [de la misma]” (ILPES, 2012: 62) no se puede hablar propiamente de descentralización. El proceso habría sido una desconcentración de funciones, pero las mismas continuarían sujetas, en última instancia, a un manejo centralizado.

El segundo criterio seleccionado es la naturaleza del nuevo titular y es una de las categorías más difundidas y a la vez discutidas. Si bien existe un consenso inicial en relación a la necesaria separación del nuevo titular respecto del gobierno central, la naturaleza misma del receptor de la transferencia genera debates y complicaciones. Esta distinción resulta crucial para el presente estudio, debido a que es precisamente en ella en que residen los problemas de comparación entre países como Argentina y Chile. La parte zanjada del debate se sienta sobre las bases de que un proceso de descentralización debe entregar las funciones a entidades autónomas o especializadas, es decir que no sean agencias del gobierno central a nivel local y que no se encuentren dentro de la organización centralizada o dependan de órganos centralizados (véanse Rondinelli *et al.*, 1989; Von Haldenwang, 1990; Boisier, 1990a; y Carrión Mena, 2002).

El primer punto en discordia, similar al visto en el caso de la paradiplomacia, es el nivel óptimo para la descentralización. Autores como Montecinos (2005b) hablan simplemente del “nivel subnacional”, pero sin dejar en claro si se trata de ciudades o de niveles intermedios de gobierno. Esto ha generado problemas en las investigaciones de la disciplina, debido a las disparidades que se presentan dentro de América Latina, respecto al nivel elegido por cada país para sus procesos de reversión del centralismo (véase ILPES, 2012) y a que hay una gran diferencia entre descentralizar a niveles intermedios o a municipalidades (Palma y Rufián Lizana, 1989). La elección del nivel, al igual que como se observó en el caso de la paradiplomacia, afectará el resultado del análisis. Si bien la discusión no ha llegado a una conclusión satisfactoria de todas las partes, lo principal es comparar niveles equiparables y por ello se preferirá nuevamente la denominación gobierno no central.

Otro de los debates es respecto a la naturaleza propiamente dicha del gobierno no central, ya que se presentan dos posturas que, si bien no son estrictamente contrarias, producen efectos muy diversos. Por un lado, la corriente encabezada por Palma (1983) a la que se suman Larson *et al.* (2006), afirma que en la descentralización el nuevo titular debe ser elegido democráticamente, a lo que Palma y Rufián Lizana (1989) agregan la condición de irrevocabilidad desde el gobierno central. En otras palabras, si el gobierno no central al cual se entrega el ejercicio de la función tiene su origen en los votos de los ciudadanos bajo su jurisdicción y no puede ser designado o destituido por el gobierno central, se trata de un proceso de descentralización, de lo contrario se está desconcentrando la función, pero la titularidad de la misma continúa centralizada. La postura alternativa se centra en la naturaleza jurídica del gobierno no central, sin observar el origen del mismo. La corriente es encabezada por Boisier (2004), quien afirma que es la personalidad jurídica la que determina frente a qué tipo de proceso se está. La descentralización se produciría cuando se reconocen competencias a organismos que tienen personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. A su vez, los entes pueden ser creados directamente por el Estado, pero en tanto su personalidad jurídica sea distinta a la de aquel, el proceso continuará siendo de descentralización (véase Boisier, 1990a). El criterio propuesto por Boisier ha sido rebatido, colocando como ejemplo que existen colectividades con personalidad jurídica tradicional, pero que están sometidas jerárquicamente al gobierno central (véase Palma y Rufián Lizana, 1989).

A los fines del presente estudio y su relación con la paradiplomacia en Argentina y Chile, se entenderá por descentralización la transferencia de funciones con su correspondiente poder decisorio, a un gobierno no central elegido democráticamente y autónomo respecto del gobierno central. En tanto que un proceso será considerado de desconcentración cuando se produzca una o más de las siguientes circunstancias: transferencia de funciones sin capacidad decisorio, la transferencia a gobiernos no centrales que son designados por el gobierno central, ubicación de dependencias de organismos centrales en el nivel intermedio o local.²⁶

1.2.2 Identificación y caracterización de las formas de Estado

Las formas de Estado²⁷ han sido parte de los trabajos sobre paradiplomacia desde un comienzo. Los análisis de Duchacek, Soldatos, Kincaid y Hocking, dan clara evidencia de

²⁶ Esto último es también denominado como “descentralización administrativa” por Finot (2001) y Larson *et al.* (2006) y como “descentralización territorial” por Boisier (1990a; 2004).

²⁷ Los académicos han insistido en una primera aclaración respecto a la confusión existente entre las formas de gobierno y las de Estado. No se ahondará aquí en ella debido a que escapa a los fines del presente estudio, vale simplemente decir que “[l]as formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí.

ello. Dichas investigaciones se dieron fundamentalmente desde los estudios sobre el nuevo federalismo (Aguirre Zabala, 1999), donde se buscaba ver cómo la paradiplomacia lo podía impactar (Kuznetsov, 2014). No obstante, la influencia de las formas de Estado sobre la paradiplomacia sigue sin ser clara, en parte porque no son claras las distintas formas de Estado y porque frecuentemente se las confunde con el grado de centralización del Estado.

Una gran parte de la literatura académica sobre paradiplomacia se ha inclinado por afirmar que la distribución territorial del poder al interior de los países no es determinante para la existencia o no de la actividad externa de los gobiernos no centrales (véanse Nasyrov, 2003; Cornago, 2006; 2010a; Gallardo Pérez, 2007; y Zubezú, 2008; entre otros). Con ello los autores sostienen que es necesario que el Estado ceda espacio, tanto en países unitarios como federales (Boisier, 1996). No obstante, esto no ha implicado que las formas de Estado hayan sido dejadas completamente de lado, debido a que aún persiste un debate referido a si éstas condicionan o no el desarrollo de la actividad. Por un lado, autores como Kincaid (2010) y Maira (2010) afirman que la paradiplomacia se da de forma independiente al contexto jurídico de los países. Al mismo tiempo, Keating y Loughlin (1997) y Paquin y Lachapelle (2004) indican que el fenómeno, estando presente en ambas formas de Estado, es más fuerte en países federales que en unitarios, lo cual es reforzado por las diferencias que Lopes Pereira (2004) y Michelmann (2007; 2009) resaltan entre ambas formas de Estado. En la misma línea, Ferrero (2005) sostiene que la adaptación que los Estados deberán realizar para incorporar la dimensión paradiplomática será menos complicada en los países federales, debido a que los unitarios requerirán para ello un proceso de innovación. Finalmente, Crikemans (2007) va aún más lejos, afirmando que la paradiplomacia es característica principalmente de unidades subestatales en países federales.

Uno de los objetivos específicos planteados para el presente estudio es observar si las formas de Estado condicionan o no a la paradiplomática. Para ello se analizará la actividad entre países con diferentes enunciados constitucionales respecto a su forma de Estado —como lo son Argentina y Chile—. No obstante, es antes necesario definir qué se entenderá por “forma de Estado”, cómo se las tipificará y definirá, y cómo se las relacionará con el centralismo y sus procesos de reversión. Para ello primero se observará la relación entre las formas de Estado y el centralismo, para luego revisar el debate respecto al número de formas de Estado. Finalmente se propondrá una caracterización de las formas de Estado, que será la que se utilizará en el presente estudio, particularmente en el análisis del capítulo 3.

Por el contrario, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad” (Porrúa Pérez, 2005: 464). Ambas formas son independientes la una de la otra, pudiendo variar la forma de gobierno sin necesidad de que se altere la de Estado y viceversa.

Distinción entre las formas de Estado y el centralismo

Es normal encontrar cierta relación entre la centralización de funciones a nivel nacional y las formas de Estado, un análisis intuitivo podría indicar que un país centralizado es unitario y uno descentralizado es federal, no obstante esto no es siempre cierto y existen una variedad de matices intermedios que se deben tener en cuenta. Esta relación entre la forma de Estado y el centralismo ha sido destacada por estudios como el de Palma y Rufián Lizana (1989), para quienes la descentralización está ligada a la forma del Estado, pero sin tratarse de lo mismo, es decir que hay una relación que no es determinante, pero sí conducente. Así

[e]l Estado federal, no es un Estado descentralizado en su grado máximo, puesto que lo que está en juego en aquél es la unidad política del propio Estado. El tema de la unidad política hace referencia a las formas de Estado y permite distinguir entre el Estado unitario y el Estado federal; por el contrario, el tema de la descentralización afecta solamente a la estructura de la administración pública y al sistema de división o distribución de sus potestades entre los distintos entes que la componen. (1989: 11)

Es decir que ambas tipologías trabajan sobre esferas distintas de análisis, si bien el sujeto de análisis es siempre el mismo. Es por ello que, no obstante la clara distinción que esgrimen Palma y Rufián Lizana, ellos mismos indican que la línea divisoria entre los matices —por ejemplo el Estado federal y unitario descentralizado o “regional”— genera inconvenientes, ya que países unitarios como España han comenzado a permitir que existan órganos subestatales con capacidad legislativa en ciertas áreas, pero sin que ello vaya en desmedro de la tutela que el gobierno central pueda ejercer.

Es por ello que algunos autores han propuesto clasificaciones que aúnan ambos criterios. Lijphart (1999) definió cinco tipos mixtos entre formas de Estado y centralización. Sin embargo, su clasificación adoleció de la variable desconcentración, proceso que también ha influenciado la capacidad de gestión externa de los gobiernos no centrales, particularmente —y como se verá en el capítulo 3— en países como Chile. Otra clasificación similar es la de equilibrio de poder esgrimida por Falleti (2006; 2010), donde se establecen tres tipos de descentralizaciones —administrativa, fiscal y política— y seis secuencias en que éstas pueden tener lugar. Ello con el objeto de analizar los efectos que éstas podrían tener sobre las relaciones de poder entre los presidentes y los gobernadores, estudio que se cruza con la variable de las formas de Estado. A diferencia de Lijphart, Falleti no propone una nueva clasificación que incorpore dimensiones desde ambas tipologías. La autora toma a las formas de Estado como un dato dado y no como una variable, lo cual impide un análisis dinámico de la influencia de éstas.

Tanto el centralismo como sus procesos de reversión afectan y son afectados por la forma de Estado del país en que acontecen. Estas dos variables encierran el marco contextual en que se dan los procesos paradiplomáticos y son las que permiten establecer

los parámetros de libertad de acción con que contarán los gobiernos no centrales en su accionar externo. Sin embargo, muy pocas clasificaciones existentes incorporan la variable desconcentración, por lo que su aplicación resulta limitada a los países donde el proceso haya sido el de descentralización. A fin de proponer una tipología que se adapte a las necesidades analíticas del presente estudio, se revisará la complejidad del análisis de las formas de Estado a fin de identificarlas, para luego observar cuáles son las características de las mismas y finalmente proponer cómo estas interactúan con el centralismo y sus procesos de reversión.

Los debates sobre el número y la definición de las formas de Estado

Un primer inconveniente al momento de analizar las formas de Estado es que su estudio es relativamente joven. Históricamente las investigaciones eran respecto a las formas de gobierno, utilizándose el término formas de Estado para hacer referencia a una realidad distinta a la abordada por el presente estudio. Por ello es posible encontrar textos que hablan de las formas de Estado “autocracia y democracia” (Porrúa Pérez, 2005), utilización de la voz que no se limita a textos antiguos, ya que en los setenta Biscaretti di Ruffia (1975) emplea el término en dicho sentido. Lo que se miraba era la relación entre los componentes poder y población del Estado, en tanto que la utilización moderna de la voz “forma de Estado” analiza la relación entre los componentes poder y territorio (Bidart Campos, 1972). El primero es un punto de vista político, en tanto que el segundo es jurídico (Ramella, 1982). En el presente análisis se utilizará la acepción moderna o jurídica de la voz, es decir

con el sentido que le dan algunos autores principalmente españoles, franceses e italianos, para diferenciar la distribución espacial de la voluntad y de la actividad estatales, —“forma de Estado”— de la distribución no espacial de los órganos estatales creadores de la primera y realizadores de la segunda —“forma de gobierno”—. (López, 2004: 275)

Asimismo, dentro de la definición moderna existe un primer debate respecto al número posible de formas de Estados. Si bien los textos de derecho constitucional y de teoría del Estado suelen utilizar una primera separación entre formas simples o unitarias y complejas o federales, algunos autores también agregan a las complejas el Estado regional y la confederación, formas que son excluidas explícitamente por otros académicos.

El primer gran debate es entonces respecto a cuántas formas de Estado existen. Si bien un buen número de autores mencionan como tipología clásica a las formas simples —Estado unitario— y complejas —Estado federal y, dependiendo del autor, confederado— (véanse Bidart Campos, 1972; Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004; Porrúa Pérez, 2005; y Juárez Jonapa, 2012; entre otros), este es un punto de vista bipolar (García Ruiz, 2010) ya que un recuento por la literatura especializada arroja una mayor amplitud de formas. Si bien la discusión al respecto es extensa y escapa al objeto del

presente estudio, será necesaria una somera revisión de los argumentos a favor y en contra de las formas unión personal, unión real, unitaria, confederada, federal, autonómica y corporativa, a fin decidir cuáles que se considerarán.

La unión personal y unión real son formas históricas, que autores como García-Pelayo (1951) traen a colación más a título anecdótico que aplicable a situaciones actuales. Ambas formas se relacionan con la concomitancia de la titularidad de la corona de dos reinos distintos e independientes, bajo una misma persona o bajo una unión conyugal. No se profundizará aquí en ellas debido a que escapan al objeto de estudio y a que no se utilizan actualmente en la literatura.

La forma unitaria en aquella que todos los autores consienten como la que tiene un solo centro de impulsión política (Ramella, 1982; Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004) y que es la forma más antigua (Martínez Sospedra, 2007). Para algunos autores es en la que la unidad política es perfecta (véase Roldán, 1924), por lo que García Ruiz (2010) afirma que ya no es factible el Estado unitario clásico, debido a que todos los Estados han repartido algo de poder territorialmente. Sin embargo, continúa siendo una de las categorías más utilizadas.

La confederación, en tanto que unión entre Estado, se presentó inicialmente en la Grecia de la Edad Antigua (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004). No obstante, en la literatura actual es una de las más debatidas. Principalmente se discute si se la debe considerar una forma de Estado propiamente dicha, debido a que la misma no genera un Estado (López, 2004). Antes solo coordina a una serie de Estados, que continúan existiendo sin perder su soberanía y rigiendo sus relaciones bajo el derecho internacional. Debido a que existe consenso respecto a que la forma confederada no se encuentra presente en la actualidad (Brügge, 1999), no se ahondará aquí en ella.²⁸

El Estado federal hace su primera aparición como la forma de Estado que se conoce actualmente, en la constitución de 1787 de los Estados Unidos (López, 2004; Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004). No obstante, la distinción terminológica y conceptual con la confederación deberá esperar unos años más, debido a que es “en la literatura alemana donde surge la denominación Estado [f]ederal con un contenido preciso y como contraste entre las [c]onfederaciones y las nuevas formas de organización representadas, primero, por los Estados Unidos” (García-Pelayo, 1951: 199). Al contrario de lo mencionado respecto del Estado unitario, en el federal se dio una reciente tendencia al incremento del poder del gobierno central, en desmedro de los estados miembros (García-Pelayo, 1951), lo cual ha generado una gran variedad de federalismos que se distinguen de acuerdo a su evolución histórica (Verdugo M. y García B., 2004).

²⁸ No obstante el consenso, Brügger (1999) señala que hay una discusión respecto de si la Unión Europea debiese ser considerada una confederación.

De más reciente incorporación es la forma de Estado regional o autonómico, la cual se presenta como un extenso proceso de descentralización de un Estado, que genera regiones autónomas en un camino intermedio entre las formas unitaria y federal (López, 2004; Martínez Sospedra, 2007). Su surgimiento ha respondido a la necesidad de definir la denominación para la distribución territorial del poder en países como España, Italia y Reino Unido, y es por tanto una nueva concepción de forma de Estado (Brügge, 1999). En dichos países, los gobiernos no centrales se han visto empoderados al punto de poder cumplir funciones como las de los estados federados, pero sin poder ser catalogadas necesariamente como tales (García Ruiz, 2010). Es una acepción moderna que permite diferenciar una zona intermedia entre las formas unitaria y federal, que de otra manera se presenta demasiado gris.

Por último, Ramella (1982) discute la factibilidad de la forma de Estado corporativo, como aquella que surgiría de la asignación de funciones estatales a corporaciones económicas y profesionales, es decir del corporativismo político. Sin embargo, el mismo autor rechaza que el corporativismo pudiese efectivamente reemplazar al Estado, por lo que aquí será descartada como forma de Estado.

Se observa entonces que las tres formas de Estado que se mantienen vigentes y sobre las cuales hay un cierto grado de consenso son el Estado unitario, el federal y el regional o autonómico. No obstante, es importante señalar que en la realidad es casi imposible encontrar formas puras (véanse Palma, 1983; y Brügger, 1999; entre otros), lo que se presenta es un continuo que va desde la forma unitaria a la federal, pasando por la regional. Al indicar que un país se encuentra organizado en una de dichas tres formas, lo que se hace es posicionarlo en la zona de influencia de dicha forma, pero a sabiendas de que existen muchas variantes de la misma.

Caracterización de las formas de Estado

El segundo debate dentro de la definición moderna de formas de Estado, es respecto a las características de éstas. Si bien no hay diferencias radicales de autor en autor, sí se mantienen cierta discrepancia que es necesario relevar. La clasificación responde a la manera en que se da la dinámica de poder entre los gobiernos no centrales y el central, lo cual será relevante al momento de analizar las actividades paradiplomáticas en el capítulo 4. Asimismo, el federalismo presenta una problemática propia, debido a que su primera manifestación histórica se dio con la Constitución de los Estados Unidos en 1787 (López, 2004), por lo que ha existido la tendencia a juzgar el grado de federalismo respecto a las similitudes presentadas con el sistema estadounidense. No obstante, actualmente existe una fuerte corriente de pensamiento que insiste en la necesidad de realizar el análisis prestando atención a las características propias del federalismo y no a sus similitudes con los Estados Unidos.

La definición de las formas elegidas no ha sido simple en la literatura especializada, la cual es principalmente originada desde el derecho constitucional. En tanto que la forma unitaria ideal no presenta tantas complicaciones, la forma federal ha sido objeto de los más diversos análisis y propuestas. Finalmente, el Estado regional aún se encuentra en una etapa de definición y confundiendo alternadamente sus características, con las del unitario y el federal. Se revisarán a continuación las atribuciones esgrimidas para cada forma, a fin de discutir cuáles se tendrán en consideración en el presente estudio.²⁹

Si bien la forma unitaria es sobre la que existe menor grado de discrepancia entre los autores, ello no implica que su caracterización esté libre de dificultades. Existen seis grandes atribuciones esgrimidas por los académicos, siendo la primera que el Estado unitario cuenta con un solo gobierno que reúne los tres poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—, negando así la separación vertical de los mismo (véanse Roldán, 1924; Ramella, 1982; López, 2004; Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004; y Porrúa Pérez, 2005; entre otros). No obstante, García Ruiz (2010) indica que esta centralización vertical de poderes es una característica de la forma unitaria clásica y que en versiones más modernas puede no presentarse. Es por ello que en tanto un Estado sin separación vertical es unitario, uno que presente dicha separación no necesariamente quedaría excluido. La segunda característica se deriva parcialmente de la primera, ya que si existe un solo gobierno entonces no existen estados —en tanto divisiones políticas— al interior, lo que se encuentra en los países unitarios son meras divisiones administrativas (véanse Brügger, 1999; y López, 2004). Quienes gobiernan dichas unidades no lo hacen en representación de sus ciudadanos, su poder deriva del gobierno central. Es decir que aún en el caso de ser elegidos democráticamente, ejercen sus funciones bajo la tutela del Estado (Ramella, 1982). La tercera característica es consecuencia de las primeras dos, si existe un solo gobierno que reúne los tres poderes, al tiempo que las divisiones internas son simplemente administrativas, entonces hay un solo territorio y un solo pueblo, al cual todas las decisiones obligan por igual (véanse Roldán, 1924; Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004; y Juárez Jonapa, 2012). A su vez, la cuarta característica resume, en cierta manera, los puntos planteados por las primeras dos. Bidart Campos (1972) habla de la forma unitaria como la que centraliza el poder territorialmente, término que es empleado también por Brügger (1999) y López (2004). Esta atribución presenta un problema analítico al momento de los estudios sobre paradiplomacia, la utilización del centralismo como característica de la forma unitaria, impide la subdivisión de la misma en distintos tipos de Estados unitarios de acuerdo a su grado de centralización.³⁰

²⁹ Resulta pertinente señalar que el presente apartado no pretende arrojar una lista taxativa de características de las mencionadas formas de Estado, antes se busca analizar las principales propuestas y definir las que efectivamente caracterizan a cada una.

³⁰ La interacción entre centralismo y formas de Estado será vista con detalle en el siguiente apartado.

Las últimas dos características de la forma unitaria pertenecen a una línea argumental distinta y que nació con los primeros estudios del federalismo. Como aquellos se dieron desde la ciencia jurídica, el debate giró principalmente en torno a la soberanía (García-Pelayo, 1951). Por ello la quinta característica esgrimida respecto de los Estados unitarios es que la soberanía reside por completo en el gobierno central, el cual la ejerce sobre todo el territorio y todo el pueblo (véanse Roldán, 1924; Porrúa Pérez, 2005; y Martínez Sospedra, 2007). Esta característica ha sido fuertemente debatida ya que la variable soberanía presenta toda una complejidad propia, por lo que se prefiere no considerarla.³¹ Finalmente, la sexta característica propuesta se refiere a los poderes constitucionales. En un Estado unitario, el gobierno central es el único ente con poder de mando original (Juárez Jonapa, 2012), por lo que existe una sola constitución (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004) y las divisiones administrativas no cuentan con facultades para darse una a ellas mismas (Ramella, 1982). Esta es la principal característica que diferenciaría al Estado unitario del federal (García-Pelayo, 1951).

“La expresión [Estado regional] fue utilizada por primera vez por Gaspare Ambrosini en 1933, pero la idea había sido expuesta anteriormente en las Cortes constituyentes de la República española (1931)” (López, 2004: 282). Esta nueva concepción de forma de Estado surgió como una vía intermedia entre la forma unitaria y la federal (Brügge, 1999), de hecho García-Pelayo (1951) solo la deja entrever cuando habla de que un Estado unitario que se descentraliza en regiones puede parecerse a uno federal, pero sigue siendo una forma distinta. Debido a dicha naturaleza es que se suele caracterizar al Estado regional a partir de sus similitudes y diferencias con las otras dos formas de Estado. El proceso de regionalización de un Estado se realiza desde arriba hacia abajo (García Ruiz, 2010), llevado a cabo por el gobierno central de un Estado unitario a fin de dar respuesta a los reclamos de participación por parte de regiones subestatales étnicas, lingüísticas, económicas o geográficas particulares, a las cuales se les otorga cierto grado de autonomía (Brügge, 1999). Ello se realiza sin asimilarlas a las características de los estados federados (López, 2004) y sin que esto se dé necesariamente por igual en todo el territorio (García Ruiz, 2010). La confusión con la forma federal se da porque las regiones “pueden llegar a tener poder legislativo propio y competencias similares o incluso superiores a las de un [e]stado federado” (García Ruiz, 2010: 230), por ello las siete características propuestas por Martínez Sospedra (2007) resultan aquí de gran utilidad, ya que el autor señala cómo cada una de ellas acerca al Estado regional hacia la forma unitaria o la federal, permitiendo así resaltar la naturaleza mixta del fenómeno.

³¹ No se hará énfasis aquí en dicha discusión debido a que no aqueja directamente al objeto de estudio, para una aproximación a la misma el lector puede referirse a García-Pelayo (1951).

El Estado regional se asemeja a la forma unitaria debido a cuatro características. La primera de ellas es que existe solamente un ente estatal con poder originario de mando. De la primera se sigue la segunda característica, que es que existe una única constitución y un único poder constituyente. La consecuencia lógica de las dos primeras es la tercera característica, el poder regional no procede inmediatamente del pueblo de la región sino del Estado y se ejerce en los modos y formas provistos por la constitución y leyes nacionales. La organización de la región es la cuarta característica, la misma viene dada por una ley nacional normalmente denominada estatuto, en lugar de por una constitución regional, y la misma es dada o al menos aprobada, por el Estado.

Respecto a la forma federal, el Estado regional se asemeja a ella por tres características. La primera es la existencia de una pluralidad de entes dotados de autogobierno. Lo que acarrea la segunda característica, la superposición de las dos jurisdicciones resultante de la existencia de dos administraciones —la central y la regional— sobre el un mismo territorio y población —el regional— hacen indispensable la distribución territorial de competencias. Finalmente, debido a que existe distribución de competencias sobre un mismo territorio, es necesario un órgano de solución de controversias, y esta es la tercera característica.

A las atribuciones propuestas por Martínez Sospedra se suma una que había sido indicada ya por García-Pelayo (1951), quien señala una ausencia que diferencia al Estado regional del federal respecto de la formación de la voluntad nacional. La cámara federal del órgano legislativo nacional, necesaria para la formulación de leyes y la reforma constitucional, no se encuentra presente en los Estados regionales, donde la participación de las regiones no es requerida para dichos procedimientos.

En lo referido a la forma federal, ésta ha sido el objeto de fuertes debates. Se la ha caracterizado desde muy diversas ópticas, ofreciéndose variadas atribuciones para definirla. A fin de poder identificar las características apropiadas, primero se analizarán aquellas que fueron propuestas para diferenciar al federalismo de la confederación, luego las que no son definitorias y podrían generar confusión, para finalmente se ver las características que actualmente definen de mejor manera a la forma federal.

El federalismo como forma de Estado surgió en los Estados Unidos, bajo la necesidad de conformar un país único, es decir que fuese más que una confederación pero que a su vez respetase las autonomías y particularidades de los estados que lo componían. Por ello es que el federalismo nació como una alternativa intermedia entre la forma unitaria y la confederación. Como las formas de Estado se separaron entre simples y complejas (véase Porrúa Pérez, 2005; entre otros), la urgencia residió en diferenciar la forma federal de la confederada y en ello se centraron muchos de los académicos. Se propusieron seis grandes características de la forma federal, que también se podrían encontrar en los Estados unitarios, pero no en los confederados. Primero el Estado federal tendría un

territorio que, aun cuando estuviese constituido por la suma de los territorios de sus estados miembros (Porrúa Pérez, 2005), le sería propio. En segundo lugar, el Estado tendría una sola soberanía (García-Pelayo, 1951), expresión de su poder supremo (Porrúa Pérez, 2005). En tercer lugar, dicho poder sería omnicompreensivo (López, 2004). Asimismo, la quinta característica es que el poder del Estado se ejercería directamente sobre todos los ciudadanos (Ramella, 1982) sin la necesidad de intermediación por parte de los estados miembros. Lo que implica la sexta característica que es la imposibilidad de secesión (Novaro y Hroncich, 1926; Bidart Campos, 1972) y la ausencia del derecho a anular decisiones nacionales, lo cual se plasma en el criterio jurídico de subordinación (García-Pelayo, 1951) o de supremacía federal (Bidart Campos, 1972) respecto al ordenamiento de las leyes. Si bien estas caracterizaciones resultaron útiles al momento de ser elaboradas, en la actualidad no existen confederaciones, por lo que diferenciar a los Estados federales de éstas no es necesario. A lo anterior se agrega que las atribuciones mencionadas también se encontrarían presentes en los Estados unitarios, razón por la cual se las dejará de lado en la caracterización de la forma federal.

El segundo grupo de atribuciones federales se encuentran en una zona gris. La primera de ellas es que el Estado federal cuenta con una personalidad jurídica internacional que le es propia (Ramella, 1982; López, 2004) y que es la única, ya que sus estados miembros carecen de ella (Porrúa Pérez, 2005). Si bien esta característica corresponde a la diferenciación con las confederaciones (véase Bidart Campos, 1972; entre otros) amerita una mención aparte debido al tema del presente estudio. Si la paradiplomacia continúa su avance y los gobiernos no centrales se involucran cada vez más en asuntos exteriores, es factible que llegue el punto —sino se lo ha superado ya— en que se pueda considerar a las unidades subestatales como personas jurídicas internacionales. Bajo esta condición resulta mejor obviar la característica propuesta para la forma federal. La segunda característica gris es una de las más antiguas y se relaciona con lo que Roldán (1924) denominó la soberanía interna. Se trata del reparto —normalmente establecido en la constitución (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004)— de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, bajo el concepto jurídico de coordinación (Bidart Campos, 1972). Es decir que “[l]as funciones estatales son distribuidas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y los [e]stados miembros, de modo que su cumplimiento se lleva a cabo por la acción coordinada de los organismos de ambos” (García-Pelayo, 1951: 15). Consecuencia de esta segunda característica es que los Estados federales cuentan con un tribunal federal para dirimir los conflictos que puedan tener lugar entre los distintos gobiernos no centrales, o entre estos y el Estado (véanse García-Pelayo, 1951; y Martínez Sospedra, 2007). Si bien la distribución de competencias y el tribunal federal son diferencias claras entre el Estado federal y el unitario clásico, no se podría decir lo mismo del Estado regional, el cual

también cuenta con distribución interna de competencias y un órgano para la resolución de los conflictos que estas pudiesen ocasionar (Martínez Sospedra, 2007). Es por ello que se dejará entonces a ambas características de lado, a fin de evitar confusiones.

Queda entonces el último grupo de atribuciones, que se compone de las características que se considerarán propias de la forma de Estado federal. La primera de ellas es la existencia de distintos niveles de decisión (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004), que tienen poder originario de mando (Martínez Sospedra, 2007). Estos a su vez son igual de indestructibles que el todo (Brügge, 1999). En tercer lugar, sus competencias no pueden ser modificadas sin su consentimiento (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004). Estas tres características marcan una fuerte diferencia, no solo con el Estado unitario, pero también con el regional, debido a que las unidades que componen al último se originan desde el Estado nacional (García Ruiz, 2010), siendo éste, a través de un proceso establecido por ley, capaz de modificarlas (Jordana, 2001). La cuarta característica se deriva de la primera y es indicada por García Ruiz (2010) como uno de los dos principios fundamentales de la forma federal. Siendo los estados miembros fuente originaria de mando, los mismo se autogobiernan sin la intervención del Estado (Roldán, 1924). Es decir que la forma federal “compensa en la unidad de un solo [E]stado la pluralidad y la autonomía de varios” (Bidart Campos, 1972: 117). Dicha autonomía se ve claramente reflejada en que la elección de las autoridades locales recae en la sociedad de dicho estado (Ramella, 1982) y que el gobierno central no ejerce tutela respecto al gobernante (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004), contrario a lo que ocurriría en un Estado unitario descentralizado (Palma y Rufián Lizana, 1989) o en el regional. El poder originario de mando y la autonomía fundamentan la quinta característica (Martínez Sospedra, 2007), los estados federados se dan sus propias constituciones locales, sin la intervención del poder central, siempre que no sean contrarias a los principios de la constitución federal (véanse Roldán, 1924; García-Pelayo, 1951; Ramella, 1982; y Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004). Es decir que libremente eligen y modifican el ordenamiento interno del estado. De ello se deriva la sexta característica, que es la existencia de un orden legislativo y judicial local (véanse Roldán, 1924; y Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004). Esta característica es, según Jordana (2001), la principal diferencia entre la forma federal y la unitaria. No obstante, debe entenderse a la misma en relación con la autonomía constitucional, ya que las regiones subestatales también pueden contar con órganos legislativos y judiciales, pero éstos no derivan de una constitución que le sea propia, por lo que el gobierno central podría modificar las leyes que les dieron cabida (García-Pelayo, 1951). Por último se encuentra el principio de participación en la formación de la voluntad general, que se ve reflejado en la elaboración de las leyes nacionales y designación de cargos federales, y en la reforma de la constitución nacional (véanse García-Pelayo, 1951; Martínez Sospedra, 2007; y García Ruiz, 2010). Ambas

situaciones se dan, generalmente, a través de la cámara federal del órgano legislativo nacional, la cual representa a los estados miembros de acuerdo a un número fijo y homogéneo de legisladores por estado (Porrúa Pérez, 2005). Se reconoce así el derecho a la participación de los estados, primero en las decisiones del gobierno federal (Bidart Campos, 1972) y segundo en la actividad suprema de la vida constitucional (Verdugo Marinkovic y García Barze, 2004).

Quedan entonces establecidas las características de las tres formas de Estado a considerar. La tipología resultante no es una clara matriz de definiciones sino un conglomerado de características bajo las cuales debe analizarse cada país para poder posicionarlo en el continuo que conecta a la forma unitaria, con la regional y la federal, y que tiene que ver con la relación entre los componentes poder y territorio del Estado.

1.2.3 La relación entre centralismo y formas de Estado

En los apartados anteriores se observó cómo los Estados pueden ser centralizados o estar bajo procesos de descentralización o desconcentración, a la vez que se establecieron los tres tipos ideales de formas de Estado. Estas dos clasificaciones pueden cruzarse, permitiendo identificar mejor a cada país, de acuerdo a las características de su distribución territorial de poder y al grado de centralización de las decisiones. Todo lo cual permite contextualizar de manera apropiada a los gobiernos no centrales que se involucran en actividades paradiplomáticas.

Este tipo de matrices de interrelación entre las formas de Estado y grado de centralización han sido elaboradas con anterioridad en la literatura, donde quizás el trabajo más difundido sea el de Lijphart (1999). Dicho autor propone clasificar a los Estados como federal-descentralizado, federal-centralizado, semi-federal —similar a la forma regional—, unitario-descentralizado y unitario-centralizado. Si bien se trata de una clasificación útil a los fines del análisis que se llevará a cabo en el capítulo 3, presenta una dificultad al no incorporar, o al menos distinguir, la variable desconcentración, la cual resulta fundamental para el caso de Chile.

A continuación, se propondrá una matriz que aumenta las categorías de Lijphart a siete, agregando las de federal-desconcentrado y unitario-desconcentrado. La forma de Estado regional no es plausible de ser desagregada, ya que un Estado regional centralizado o desconcentrado, no sería distinguible de un Estado unitario.

Antes de abordar la tipología es necesario realizar dos salvedades, la primera se relaciona con el grado de especificidad de las definiciones propuestas. Como se adelantase en los apartados anteriores, tanto las formas de Estado como los procesos de descentralización y desconcentración, son tipos ideales que admiten variaciones. En lo que respecta a las formas de Estado, la variación es más simple de observar en los

Estados federales, ya que si bien el poder de los gobernadores siempre emanará de la población de su estado y será originario del mismo, el equilibrio de poder entre los gobernadores y el gobierno central variará de acuerdo a diversos factores —sistema electoral, sistema de partidos y sistema fiscal, entre otros—, por lo que el federalismo será más o menos marcado de acuerdo a dichas variaciones (véase Falleti, 2006; 2010). Asimismo, en lo que respecta al Estado regional, como se trata de un proceso voluntario, dispositivo y gradual, da lugar a la convivencia de regiones muy dispares, al interior de un mismo Estado (véase García Ruiz, 2010), lo que hace que cada país sea un caso especial.

Una segunda aclaración que requiere ser señalada es que, si bien se utilizará la frase grado de centralización, es necesario indicar que si un Estado presenta un grado menor de centralización, en realidad se está en presencia de un Estado descentralizado o desconcentrado en ciertos aspectos y se lo considerará en dicho sentido. Es decir que a los fines de la clasificación que se propone, un Estado es centralizado o presenta grados de descentralización o desconcentración, pero no presenta grados de centralización.

El grado de desconcentración dependerá del número de organismos públicos que transfieran funciones a gobiernos no centrales designados, o ubiquen dependencias en el nivel intermedio o local. Asimismo, los procesos de descentralización —que son los que presentan mayor complejidad analítica— pueden darse en algunas áreas al tiempo que otras se mantienen centralizadas, es decir que no se trata siempre de un proceso homogéneo y generalizado. A fin de poder analizar mejor su interacción con las formas de Estado, se separarán los procesos de descentralización en tres grandes categorías, la operativa, la fiscal y la política (véanse Falleti, 2006; 2010; ILPES, 2012; y Moscovich, 2015; entre otros), las cuales no siempre pueden darse en todas las formas de Estado.

La descentralización operativa —también llamada administrativa por algunos autores— es aquella en la que se transfieren a niveles subestatales competencias de ejecución y operación de servicios públicos que antes pertenecían al nivel central, por ejemplo el control de los sistema de salud, educación o seguridad social.³² Esta descentralización puede tener lugar en cualquiera de las tres formas de Estado, pero en el caso de la forma unitaria, la misma debe haber sido objeto primero de una descentralización política, caso contrario se estaría frente a una desconcentración.

La descentralización fiscal se refiere a la capacidad financiera de generar y gestionar recursos.³³ Tiene lugar cuando el Estado transfiere a gobiernos no centrales el control sobre la recaudación impositiva o sobre el gasto de los recursos. El control sobre la recaudación rara vez se dará de manera total, debido a la necesidad de financiamiento del

³² Algunos autores consideran también los casos en que los gobiernos no centrales asumen funciones que el gobierno central no está cumpliendo cabalmente (véase Montero y Samuels, 2004a).

³³ Ciertos autores utilizan descentralización económica, refiriéndose tanto a desregulación y privatización (véase Von Haldenwang, 1990), como a la transferencia de procesos productivos (véase Finot, 2001).

Estado. Asimismo, es posible centralizar la recaudación al tiempo que se descentraliza el gasto, debido a un pacto que redistribuye los recursos. La descentralización fiscal puede ocurrir tanto en Estados unitarios, como regionales y federales, pero en el caso de los primeros, éstos deben haber sido descentralizados políticamente, de lo contrario se trata de una desconcentración. Resulta aquí relevante el llamamiento de Moscovich (2015) a analizar siempre el origen de los recursos, debido a que el gasto no siempre es una clara señal de descentralización. Para ello debe haber sido acompañado primero de la capacidad de generar los recursos que se gastan.

Por último, la descentralización política son reformas destinadas a desarrollar la autoridad de los actores subestatales o abrir nuevos espacios de representación a través de la elección directa de los políticos locales. En principio, la descentralización política no puede tener lugar en Estados federales, debido a que sus unidades subestatales poseen poder originario de mando, es decir que las facultades políticas les son propias. No obstante, esto no excluye ciertos tipos de descentralización política que sí podrían tener —y han tenido— lugar en Estados federales, como lo son los procesos de incorporación —la anexión de Puerto Rico a los Estados Unidos—, creación de estados —cuando Brasil elevó el territorio federal de Amapá a la categoría de estado— y la creación de circunscripciones —como el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Argentina—,³⁴ pero se debe ver que en estos casos el Estado no descentraliza políticamente hacia los estados, es con el aval de éstos que se está incorporando o creando una nueva figura hacia la cual luego se descentraliza políticamente.

Debido a la naturaleza cambiante y evolutiva de los países, se debe notar que los mismos no se mantienen siempre dentro de la misma categoría, pueden desplazarse de acuerdo a decisiones políticas o procesos de unificación. Debido a la introducción de la forma de Estado regional, estos cambios no solo se presentan en los procesos de reversión del centralismo —como se observará en el capítulo 3 para los casos de Argentina y Chile— también la forma de Estado es ahora objeto de cambio. Ejemplo de ello es el caso español, que siendo un Estado unitario procedió a la descentralización política hasta adoptar la forma de Estado regional.

Ambas dimensiones, en su interacción pero también individualmente, conforman un contexto que debe ser tenido en cuenta al momento del análisis paradiplomático. Si bien autores como Maira (2010) observan que los resultados de la paradiplomacia son bastante independientes al marco jurídico que la regula, en los capítulos 3 y 4 se darán luces de cómo estas características de los Estados resultan claros motivadores u obstáculos para el desarrollo del involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores.

³⁴ El estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha generado gran debate entre los académicos. Debido a que no atañe al presente estudio no se darán aquí los argumentos al respecto, para una revisión de las diversas posturas del debate el lector puede referirse a Reiriz (2008).