

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

Conclusiones

El involucramiento de las provincias y regiones en los asuntos exteriores es un hecho de la vida internacional contemporánea. Rechazarlo, sea desde la teoría o desde la práctica, implica negar una realidad que se ha impuesto por voluntad y fuerza de las entidades subestatales y que los gobiernos centrales ya han comenzado a incorporar. No obstante, resultaba imperativo observar cómo se ha insertado la paradiplomacia en las relaciones bilaterales y cuál ha sido el efecto que sobre ésta ejercieron las configuraciones institucionales de los países. En la persecución de dichos objetivos generales, el presente estudio comenzó con la identificación de las herramientas analíticas y la contextualización del fenómeno paradiplomático, para luego arribar a un caso de estudio. En él se apreció cómo intervienen los condicionantes contextuales, las herramientas institucionales desarrolladas por los Estados y las motivaciones de los gobiernos no centrales, en el aporte que la paradiplomacia representa para la vinculación entre países.

Los estudios sobre el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores no surgieron en el contexto de América Latina. Si bien se trata de actividades que preexistieron al moderno sistema de Estados y sus relaciones, las mismas fueron rechazadas por los países y dejadas de lado por la academia a nivel mundial durante siglos, hasta que Duchacek volvió a traerlas a colación en 1984. Sin embargo, los estudios no se desarrollaron rápidamente en América Latina, ya que hubo que esperar una década después de la publicación de otoño de *Publius* para los primeros trabajos de Colacrai y Zubelzú (1994) y otros quince años para que la disciplina se difunda en libros como *La Política Internacional Subnacional en América Latina* de 2010. Sin embargo, luego de más de tres décadas, tanto la práctica como los estudios sobre paradiplomacia siguen despertando resquemores.

La presente investigación partió relevando la creciente importancia, dada tanto por el número como por la profundidad de análisis, de los trabajos académicos sobre el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Se observó cómo aún persisten posiciones contrarias al estudio del fenómeno paradiplomático dentro de las relaciones internacionales. Ello se debe a la insistencia en atar el accionar en asuntos exteriores principalmente a los conceptos de soberanía y personería jurídica. La paradiplomacia se abrió camino debido a que la exposición a los asuntos exteriores resultó imperativa para los gobiernos no centrales, sin que éstos buscaran reemplazar al Estado. Reconocida la existencia y relevancia del campo de estudio, fue necesario justificar la elección de paradiplomacia como la voz a emplear. Asimismo, se pudo observar en el caso de estudio cómo las motivaciones y objetivos del accionar, propuestos por Keating (1999; 2000; 2003), Kincaid (2003) y Michelmann (1990; 2009), resultaron en

las aproximaciones más adecuadas para el análisis, ya que permitieron estudiar el accionar de las provincias y regiones, a la vez que separaron las iniciativas paradiplomáticas de las protodiplomáticas. Se propuso finalmente una definición según la cual la paradiplomacia trata el involucramiento, directo o indirecto en actividades permanentes o *ad hoc*, de los gobiernos no centrales en el núcleo blando de los asuntos exteriores. Dicha enunciación demostró su utilidad en el caso de estudio, permitiendo analizar tanto el accionar institucionalizado como el *ad hoc*, y con ello el rol de cada nivel de gobierno, lo que constituía uno de los objetivos específicos del estudio.

Se sostuvo que la paradiplomacia no se desarrolla en el vacío. A diferencia de lo planteado por autores como Maira (2010), respecto a que el accionar subestatal se da sin importar los condicionamientos jurídicos, se afirmó en la teoría y constató en el caso de estudio que el contexto institucional de los países sí ejerce influencia en la paradiplomacia. En dicho sentido, el accionar exterior de los gobiernos no centrales es una actividad que puede ser facilitada u obstruida por la configuración política de los Estados.

El acercamiento a través de las formas de Estado y el centralismo ofreció una nueva perspectiva para dicho análisis. Como se observó en la revisión teórica del capítulo 1, la generalidad de los estudios que observan la interacción paradiplomática entre dos gobiernos no centrales, utilizan unidades pertenecientes a Estados similares o que se desempeñan dentro de una misma organización aglutinante. Con ello se dejaba de lado el efecto que las formas de Estado podrían tener sobre el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Ello se debía a que los estudios sobre paradiplomacia surgieron desde el Nuevo Federalismo de Richard Nixon —como indica Kuznetzov (2014)— y a que se sostenía que los mismos se desarrollaban sin importar el ordenamiento constitucional de los países —como afirma Kincaid (2010)—. Al respecto, la interacción entre Argentina y Chile permitió analizar el efecto que las configuraciones políticas tienen en las actividades paradiplomáticas, ya que la organización de los dos países difiere considerablemente. Con ello se logró contribuir al debate sobre la influencia de las configuraciones institucionales sobre la actividad externa de los gobiernos no centrales, respondiendo a uno de los interrogantes planteados para el estudio.

Las provincias argentinas y regiones chilenas están facultadas de manera diversa, debido no solo a las formas de Estado sino también al centralismo de sus países. Ambas dimensiones condicionan directamente el accionar paradiplomático y la manera en que los Estados entienden la actividad. Sin embargo, junto con Biela *et. al.* (2014) se resaltó cómo la relación entre las formas de Estado y la descentralización no ha sido lo suficientemente estudiada. Efectivamente, la tipificación realizada por Lijphart (1999) relaciona ambos conceptos, pero deja de lado la dimensión de desconcentración, lo cual impide una distinción necesaria para el estudio de casos como el chileno. Debido a ello, se elaboró una nueva matriz de interacción, donde las formas de Estado unitaria, regional y federal

interactuán con las dimensiones centralismo, desconcentración y descentralización, dividiéndose ésta última en política, operacional y fiscal. Lo anterior se planteó como un objetivo específico del estudio y presentó una contribución al debate, ya que la nueva tipología podrá ser utilizada para el análisis de las posibilidades paradiplomáticas, más allá del caso particular de Argentina y Chile.

Finalmente, sobre la base de la revisión teórica del capítulo 1 respecto a los condicionamientos que la configuración política de los países tiene sobre la paradiplomacia, se pudo estudiar cómo el desarrollo de instituciones bilaterales puede facilitar la actividad entre unidades con diferencias tan marcadas como las provincias argentinas y regiones chilenas. Asimismo, también se indagó en cómo éstas pueden contribuir al proceso de integración bilateral.

A fin de poder arribar a dicho objetivo, se procedió primero al análisis de un marco contextual histórico. En él, se relevó el desarrollo diferenciado de los distintos niveles de gobierno en la interacción entre los dos países, así como la situación actual en que se encuentran. El general de la historiografía imperante en ambos países se centra en la vinculación a nivel de Estados y, en particular, en los conflictos que los enfrentaron. Debido a ello, el incipiente accionar paradiplomático desempeñado por las entidades subestatales de Argentina y Chile fue frecuentemente dejado de lado. El análisis historiográfico tradicional fue contrapuesto con las nuevas corrientes de historia regional, donde se destacó el trabajo de autores como Bandieri (2005) y Lacoste (2003). Siguiendo dicha línea de estudio, se procedió a la revisión de la evolución histórica de ambos países, pero a través de la óptica subestatal. Con ello se buscó otro de los objetivos específicos del estudio, que era relevar la importancia que reviste contemplar la dimensión subestatal en el análisis histórico, a fin de lograr comprender la complejidad de la relación bilateral.

Luego del establecimiento del marco contextual histórico, en el capítulo 3 se aplicaron los criterios definidos sobre formas de Estado y centralismo, a fin de establecer qué tipo de contexto jurídico e institucional ofrecen Argentina y Chile a sus gobiernos no centrales. Recién entonces se estuvo en condiciones de analizar un caso de estudio, tomando en consideración tanto variables intrínsecas —las motivaciones— como extrínsecas —el contexto histórico, jurídico e institucional—. Todo esto a fin de entregar cierta claridad respecto al aporte que la paradiplomacia puede hacer a la relación entre países.

La contextualización se inició en el capítulo 2, presentándose una revisión histórica de la relación entre Argentina y Chile desde la óptica del límite y el componente subestatal. El objetivo buscado fue resaltar la diferencia existente entre el desarrollo de la vinculación a nivel central y en la zona fronteriza. Se pudo observar cómo, si bien en los puntos más álgidos de la historia los sentimientos contrarios al vecino país fueron compartidos por gran parte de la población de los dos Estados, esto no quiere decir que siempre se haya

actuado como un todo orgánico. En lo referido al debate teórico respecto a si es o no necesaria la incorporación de la dimensión subestatal en las historias de los países, la relación entre Argentina y Chile dio cuenta de que puede y debe ser entendida no como un todo sino como la suma de sus partes. Ello debido a que el nivel subestatal se ha comportado de forma diferenciada al nivel central y a que ambos componentes se han influenciado recíprocamente.

Por otro lado, se pudo observar cómo la historiografía imperante en ambos casos tiende a resaltar los momentos de conflictividad entre Argentina y Chile, siendo que estos han ocupado una parte menor del tiempo compartido. Ciertamente, en al menos tres ocasiones Argentina y Chile estuvieron al borde de una confrontación bélica, todas generadas a razón de la determinación del límite que los separa e involucrando a las poblaciones vinculadas. Ello efectivamente propició un sentimiento de animosidad hacia el vecino, que se extendió por la población de ambos países, cristalizándose en sus historiografías. Sin embargo, los conflictos fueron puntuales y nunca se transformaron en confrontaciones bélicas, representando solo una porción de la historia compartida por los dos países. Aun así, la historiografía nacional tanto de Argentina como de Chile, se encargó de convertir los incidentes puntuales en íconos de la relación, lo cual se plasmó incluso en la educación formal a ambos lados de los Andes. Nuevamente allí, los niveles de gobierno se diferenciaron, debido a que como indican Romero *et. al.* (1999), las poblaciones más cercanas a la zona fronteriza tienen una vinculación directa y una imagen verídica del vecino, no únicamente la creada por un relato histórico viciado de sentimientos xenófobos. Todo ello hace que los gobiernos no centrales reciban insumos ciudadanos que los llevan a comportarse de forma particular.

Dejados de lado los conflictos, el accionar subestatal también se distanció del central en otras ocasiones. Ello se produjo tanto para continuar la senda de la integración mientras las relaciones bilaterales se enfriaban o detenían, así como para oponerse a estas en los momentos en que sus intereses lo requiriesen. Claro ejemplo de ambas situaciones ha sido el Ferrocarril Trasandino Central (FTC), el cual a principios del siglo XX sufrió el lobby cuyano para un incremento de tarifas que obstaculice la entrada de vinos chilenos, pero que casi cien años más tarde contó con el empuje paradiplomático mendocino para su reactivación. La diferenciación también se dio en política interna, como en el caso de la provincia de San Juan, la cual atravesó ciclos de acercamiento y de confrontación con su Estado respecto a temas internacionales. Del otro lado de la Cordillera, se observó cómo la población de los valles del Elqui y el Limarí hicieron todo lo posible para imponer su interés relativo a la definición del trazado del camino que las conectaría con San Juan. Los vínculos históricos que unen a ambas comunidades a los márgenes de la Cordillera fueron la base para este accionar, el cual antes que ser entendido simplemente a través de las causas del accionar paradiplomático, puede ser mejor explicado utilizando las

motivaciones económicas, culturales y sociales propuestas en el capítulo 1. Quedó también en relevancia que el accionar paradiplomático no puede ser entendido únicamente como el realizado a través de canales formales y permanentes, sino que se deben contemplar también las actividades *ad hoc*, resaltándose la importancia de que dichas actividades hayan sido incluidas en la definición propuesta.

Gracias al contexto histórico, quedó en relieve que el involucramiento en asuntos exteriores de las provincias argentinas y regiones chilenas no es algo reciente. Si bien han sido tradicionalmente ignoradas por políticos y académicos —al igual que lo fueron en el resto del mundo—, las entidades subestatales estuvieron siempre luchando por proyectarse internacionalmente. Dichas actividades respondieron a intereses locales referidos generalmente a motivaciones económicas, sociales o fronteras puntuales, es decir con objetivos funcionales relacionados con el núcleo blando de la política exterior. Por el contrario, el análisis de la paradiplomacia en por ejemplo Norteamérica, se ha focalizado más en objetivos no funcionales. Por un lado, autores como Michelmann (1990) destacan que la provincia canadiense de Quebec se ha involucrado en asuntos exteriores motivada por cuestiones identitarias, lo que se acerca más a la definición de acciones protodiplomáticas. Asimismo, en el caso de los Estados Unidos, sus gobiernos no centrales han sido el foco de debate cuando sus acciones paradiplomáticas contradijeron la política exterior del país, principalmente a través de la aplicación del concepto de *preemption*, debatido por Halberstam (2001). Se destaca entonces que entre las provincias argentinas y regiones chilenas no se desarrollaron actividades protodiplomáticas que pudiesen comprometer la integridad de los Estados, ni que disputasen sus lineamientos de política exterior.

Ciertamente en Argentina sí se dieron momentos de tensión entre las provincias y el Estado, en especial a partir de la Revolución de los Colorados de 1866. Sin embargo, en dicha oportunidad las provincias no buscaron la independencia de los territorios sublevados, más bien el cambio en el Estado como un todo. Asimismo, en el caso de la disputa que partió en 2005 por las papeleras con Uruguay, la provincia sí se enfrentó a una decisión de política exterior del país, pero no a los fines de actuar independientemente sino de inducir al Estado a que la modificase, el cual a su vez reconoció la validez del reclamo.

En el caso de Chile, el canal normal para el accionar fue casi siempre a través del gobierno central, utilizándose generalmente el lobby y los canales indirectos. Cuando se quiso establecer el camino entre Coquimbo y San Juan, las fuerzas de la región chilena ejercieron su presión a través de los representantes a nivel central, pero sin entrar en confrontación con éstos. No obstante, sí existió una participación directa reflejada en los viajes de los consejeros regionales al exterior, pero éstos se produjeron siempre desde una motivación que era funcional a la política exterior del país. Cuando la motivación fue un

sentimiento regionalista contrario al Estado chileno y más cercano a la protodiplomacia, ésta no logró prosperar de la misma manera.

Finalmente, a partir de mediados de los noventa se produjo el gran quiebre en la tendencia histórica y tanto provincias como regiones salieron claramente a la luz internacional. Con el regreso a la democracia se comenzaron a abrir los canales institucionales para la participación de las entidades subestatales, al tiempo que estas se involucraron y reclamaron mayores espacios. Asimismo, la crisis argentina de 2001 dio paso a un período donde las relaciones entre los dos Estados se enfriaron y en el cual las provincias y regiones impulsaron de manera más firme el reconocimiento de su participación en los asuntos exteriores.

Dicho aumento de la paradiplomacia se dio sobre la base de configuraciones institucionales propias de cada país. Por ello el objetivo del capítulo 3 fue ofrecer una contextualización de las provincias y regiones, de acuerdo a un entendimiento latinoamericano de las formas de Estado y de los centralismos imperantes en Argentina y Chile. Estas dimensiones fueron analizadas utilizando los criterios establecidos en el capítulo 1 y constatando que la forma federal de Argentina y unitaria de Chile respondían, tanto en la letra como en la práctica, a los principios seleccionados. Posteriormente, se analizaron los procesos de reversión del centralismo en ambos países, con el fin de dilucidar qué funciones eran desempeñadas por los gobiernos no centrales. Con ello se obtuvo un panorama claro de las posibilidades paradiplomáticas de las provincias y regiones.

En el caso de Argentina, se contrapusieron las posiciones teóricas recogidas por Suarez-Cao (2011), donde por un lado se presentan autores que sostiene un federalismo fuerte basado en los principios constitucionales, mientras que otros académicos indican la existencia en la práctica de una forma de Estado unitaria, basada principalmente en el análisis del componente fiscal. La aplicación de los criterios formulados en el capítulo 1 permitió comprobar que el componente fiscal ejerce una limitante a la autarquía provincial, pero sin que ello implique que el país debiese ser catalogado como unitario. En primer lugar, la forma de Estado federal de Argentina se corroboró en los principios constitucionales, según los cuales las provincias preexisten al país, se reservan derechos, detentan el dominio originario de los recursos naturales, establecen el grado de autonomía de sus municipios y se dan sus propias leyes y constituciones. Luego, también se observó que en la práctica existen ciertas limitaciones al accionar federal. Por un lado, es cierto que los gobernadores de provincia logran influenciar al gobierno federal a través del sistema de partidos y de la determinación de la carrera de los legisladores. Sin embargo, si bien los gobernadores no pagan el costo político de la recaudación que les entrega grandes recursos fiscales, también es cierto que deben negociar con el gobierno federal la transferencia de recursos adicionales, sin los cuales les resulta casi imposible la realización

de grandes obras de infraestructura. El federalismo es claro en las instituciones, pero enfrenta restricciones respecto al componente fiscal. Todo ello influye considerablemente en el accionar paradiplomático de los gobiernos no centrales.

El rol de las provincias se vio favorecido en Argentina por el proceso de reversión del centralismo, que en lo operacional ha sido una constante transferencia de funciones administrativas desde el Estado. Ello elevó el rol de los gobernadores, ya que las políticas relacionadas con la calidad de vida son actualmente ejecutadas por las provincias. Sin embargo, este nuevo rol también trajo aparejadas motivaciones paradiplomáticas, ya que para cumplirlo cabalmente en un mundo cada vez más interdependiente, las provincias se vieron en la necesidad de involucrarse en asuntos exteriores, como los que se analizaron en el capítulo 4. Asimismo, las funciones no fueron transferidas con sus correspondientes recursos, lo cual complicó a los gobernadores, volviéndolos más dependientes de su capacidad de negociación con el gobierno federal. Es en este componente fiscal donde se han presentado los mayores inconvenientes. Sin embargo, se debe destacar que cada vez que se procede a la descentralización fiscal en Argentina, ésta es el resultado de la presión de los gobernadores, los cuales hacen uso del sistema federal para ello.

Debido a su tipo de federalismo y a una descentralización profunda en lo operativo pero muy parcial en lo fiscal, se concordó con la posición de Cao (2008) respecto a la tendencia de los países federales a la constitución de una relación de cooperación entre los niveles gubernamentales. De dicha forma, Argentina se presenta como un país donde la relación entre los gobernadores y el presidente es simbiótica. El segundo no puede gobernar ni legislar sin los primeros, a la vez que éstos necesitan de las transferencias discrecionales del Poder Ejecutivo para poder hacer frente al gasto social, empleo público y obras de infraestructura, lo cual se refleja en sus posibilidades paradiplomáticas.

Respecto a Chile, si bien autores como Quinzio Figueiredo (1992) mantienen la existencia de un germen federal, se pudo observar cómo las actuales provincias no son herederas de las que constituyeron el país a principios del siglo XIX. Asimismo, las actuales regiones nunca fueron concebidas como un actor político con poder autónomo de decisión. Si bien existieron breves intentos de establecer una forma de Estado compuesta, el sistema unitario se consolidó rápidamente en Chile. Con ello se desnaturalizaron las provincias originales y se construyó un país donde los límites políticos internos fueron borrados, generando meras divisiones administrativas y acumulando las funciones en un único nivel de gobierno. La excesiva concentración resultante, impulsó a que Eduardo Frei Montalva iniciase un proceso de regionalización, que fue posteriormente consolidado por el gobierno militar. Ello marcó claramente el carácter de las regiones, debido a que no fueron concebidas como un posible elemento democratizador sino como una manera más eficiente de administrar el territorio.

Es en este punto en particular donde el debate respecto a la diferenciación entre descentralización y desconcentración resultó de gran relevancia para el análisis de las posibilidades paradiplomáticas. Se continuó la línea argumental de ILPES (2012), según la cual la transferencia de funciones debe ser a un administrador con autonomía legal, responsabilidad y representatividad política y administrativa. En consonancia, lo que se llevó a cabo en Chile fue un proceso de desconcentración de funciones, pero se mantuvo siempre una unidad política que no admitía el desarrollo de las regiones. Si bien han existido propuestas descentralizadoras, que lentamente les han permitido a las regiones irse empoderando en ciertas áreas, las mismas se han realizado a través de proceso de regionalización por oferta del gobierno central. En otras palabras, no fueron las regiones las que reclamaron mayores derechos políticos, sino que estos devinieron de una lucha entre poderes o partidos centrales. Asimismo, la descentralización operativa nunca se llevó a cabo. En su lugar se desarrolló un proceso de desconcentración en secretarías regionales ministeriales (SEREMIs), pero que siguen respondiendo a las directrices de los ministerios centrales. Ello fue aún más severo en el caso de los asuntos exteriores, debido a que en tanto la gran mayoría de los ministerios y direcciones nacionales establecieron oficinas en las regiones, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue uno de los pocos que no lo hizo, manteniendo siempre el principio constitucional de que las relaciones exteriores eran una prerrogativa exclusiva del presidente. A razón de ello, la diferenciación propuesta por Gallardo Pérez (2007) en el Capítulo 1, respecto a la forma de revertir el centralismo en Chile, cobra singular relevancia. Por último, la descentralización fiscal ha estado prácticamente ausente, ya que si bien autores como Boisier (2007) resaltan la existencia de un alto porcentaje de ejecución del gasto público a nivel local, solo el 14% de éste es efectivamente decidido por los gobiernos no centrales.

Si bien las regiones han ganado importancia en la política chilena, su actual dependencia respecto del gobierno central es indiscutida. Se trata de divisiones administrativas que nada tienen que ver con las provincias originales, no son constituyentes, su patrimonio y personería jurídica no le son propios y su existencia depende de una ley nacional. Asimismo, a diferencia de lo que ocurre con los gobernadores argentinos, los intendentes chilenos se encuentran bajo la tutela del Poder Ejecutivo. No obstante, las regiones hacen oír su voz cada vez más, tanto en política nacional como en asuntos exteriores, por lo que la configuración política resulta condicionante pero no determinante de su accionar.

Relacionado con lo anterior y en referencia al interrogante respecto a si las formas de Estado y el centralismo influyen en el accionar paradiplomático, se observó que mientras las provincias argentinas están constitucionalmente facultadas para actuar y comprometerse jurídicamente en asuntos exteriores, las regiones chilenas carecen de dicha facultad, que es exclusiva del presidente. Quedó en evidencia una libertad de acción

mucho más grande para las provincias que para las regiones, no obstante lo cual ambas se han involucrado en actividades paradiplomáticas. Ello no se ha realizado forzando al gobierno central, como se proponía en la literatura originaria sobre paradiplomacia, ni ante un Estado apático como se propusiese posteriormente. Los gobiernos de Argentina y Chile reconocieron el fenómeno y dispusieron una institucionalidad que lo acompañase.

En primer lugar, el involucramiento de las provincias y regiones en asuntos exteriores ha tenido impacto en los mismos, pero sin forzar la institucionalidad de los gobiernos centrales. En el caso de Argentina, Néstor Kirchner concluyó la reforma iniciada por Carlos Menem, estableciendo la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (DIFRE) con la función de canalizar y dar respuesta a los requerimientos de las provincias. En Chile, el impulso desde el gobierno central se cristalizó en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y en la Dirección de Coordinación Regional (DICORE). Empero, dicho desarrollo institucional en el área de las relaciones internacionales no terminó de compensar el centralismo de Chile, el cual está institucionalmente muy presente. Este fenómeno no solo se debe a la ausencia de facultades de las regiones, sino también a la tutela que el gobierno central ejerce sobre los intendentes y secretarios regionales ministeriales.

Si bien se ha dicho que ambos gobiernos no centrales se involucraron decididamente en actividades paradiplomáticas, solo las provincias argentinas cuentan con potestades constitucionales para ello y una institucionalidad que debiese acompañarlas. Ello inclinaría el debate recogido en el capítulo 1 en favor de que la paradiplomacia tiene lugar sin importar el marco constitucional del país, convirtiendo al contexto jurídico en irrelevante. No obstante, las regiones de Chile enfrentaron serias dificultades para llevar a cabo actividades en asuntos exteriores. Por un lado, a los intendentes de regiones se les prohibió en variadas oportunidades el realizar viajes al exterior, asimismo no se encuentra entre las posibilidades económicas de las regiones la realización de obras de infraestructura y cuando se debió resolver el tema de las veranadas éste excedió decididamente el nivel regional. Ello da cuenta de que, sin determinar el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores, el marco institucional de los países sí lo condicionan. Lo que finalmente facilitó el desarrollo paradiplomático en ambos países, como se pudo extraer del análisis de caso, fue la institucionalidad creada a nivel bilateral. A través de tratados formales firmados por los presidentes, se sumó una dimensión permanente a la actividad paradiplomática *ad hoc*.

El capítulo 4 partió analizando el proceso de involucramiento de las provincias y regiones en asuntos exteriores. Se observó cómo Argentina y Chile desarrollaron, a lo largo de las últimas tres décadas, mecanismos institucionales bilaterales que dieron marco a la paradiplomacia. Sobre la base de dichos canales formales y permanentes, que se sumaron a las actividades *ad hoc* llevadas a cabo por los gobiernos no centrales, se estudió

la relación entre Coquimbo y San Juan. Esto fue posible gracias a la utilización de una definición de paradiplomacia que, siguiendo la línea propuesta por Cornago (1999), incluyó tanto los canales permanentes como los *ad hoc*.

Con el retorno a la democracia, las entidades subestatales de ambos países comenzaron a tener más libertades para interactuar entre ellas. El impulso principal eran motivaciones relacionadas con su situación fronteriza, pero que encontraban a su vez eco en la historia compartida y la vinculación social que unía a una buena parte de éstas. Las provincias argentinas lo hicieron sentadas sobre la base de sus prerrogativas federales y potestades constitucionales, pero las regiones chilenas se encontraban limitadas al respecto. A razón de ello cobraron particular relevancia los espacios que los gobiernos centrales habían diseñado originalmente para otros fines. Los comités de frontera, que se establecieron entre fines de los ochenta y principios de los noventa, habían sido concebidos como reuniones técnicas entre representantes de organismos centrales, con el objetivo de facilitar el tránsito fronterizo. En dichos foros, la participación local estaba contemplada como algo excepcional y a razón de un tema puntual. Sin embargo, la presencia de las sociedades civiles y autoridades políticas subestatales fue en aumento, transformando los comités en foros de intercambio económico, cultural, deportivo e inclusive político. Ello llevó a que finalmente en 2006 se aceptase cambiar su denominación a comités de integración, incorporándolos tres años más tarde como el componente más extenso del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre ambos países. Finalmente, el reglamento que se les dio en 2011 reforzó las características de éstos como foros de participación paradiplomática, aunque bajo cierto control de los ministerios de relaciones exteriores.

El Tratado de Maipú también favoreció la creación de entidades binacionales. Si bien éstas replicaron originalmente las formas de Estado, limitando la paradiplomacia al excluir a las regiones chilenas de sus reuniones, la tendencia ha comenzado a revertirse, en especial en el caso de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra (EBITAN). Finalmente, también bajo el amparo del Tratado de Maipú, se constituyó en 2011 la Reunión de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común, la cual representa una nueva oportunidad para que las provincias y regiones puedan elevar sus intereses en asuntos bilaterales.

La generación de espacios para que los gobiernos no centrales planteasen desde una perspectiva institucional y de manera formal sus intereses, no significó que las actividades *ad hoc* se detuviesen. Los viajes de autoridades subestatales al extranjero continuaron siendo un componente importante del involucramiento de las provincias y regiones en los asuntos exteriores. Sin embargo, a través de la generación de dichos canales permanentes, que acogieron las actividades paradiplomáticas y las convalidaron desde los Estados, se resolvieron dos problemas en forma simultánea. Primero, se reconoció la capacidad de las

provincias y regiones para encontrar soluciones locales a los problemas que afectaban la zona fronteriza, así como para proponer vías de integración. Asimismo, se logró mantener cierta supervisión sobre el desarrollo de la actividad paradiplomática, ya que la participación de los organismos centrales también quedó definida en las instituciones. Con ello, el camino seguido por Argentina y Chile presentó una nueva alternativa al debate respecto al impacto que la paradiplomacia puede ocasionar en la política exterior de los países, lo cual constituía un objetivo específico del presente estudio. Ante las posiciones que ven el involucramiento de la paradiplomacia como un juego de suma cero con la política exterior del país, se contrapuso que incorporar la actividad como un nuevo componente de las relaciones bilaterales, enriquece a las mismas en lugar de generar dificultades.

En el caso particular de Coquimbo y San Juan —y en respuesta al interrogante planteado respecto a cómo se han insertado los gobiernos no centrales en la relación bilateral— su paradiplomacia se puso claramente al servicio de la integración entre los dos países, aun cuando los gobiernos centrales no siempre lo entendiesen así. Las veranadas en los Altos Valles de Calingasta y el túnel internacional de Agua Negra, fueron la elevación al nivel central de temas vinculados a la integración pero que fácilmente podrían haber sido pasados por alto. La baja relevancia económica de las veranadas para el nivel central, así como las perspectivas de beneficios recién a más de diez años del túnel internacional, no lograban despertar el interés ni de la prensa ni de las autoridades centrales. Asimismo, las veranadas se encontraban prohibidas por una legislación nacional, de un país unitario y que era llevada a la práctica por una institución altamente tecnificada como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile. La principal razón para el avance de ambas iniciativas fue la actividad paradiplomática de Coquimbo y San Juan.

Mientras que el federalismo en Argentina pareció ejercer cierto desdén por la poca relevancia de las veranadas y por la competencia del paso de Agua Negra con el del Cristo Redentor. En Chile el problema se presentó desde el centralismo con que operaron el SAG y el Ministerio de Obras Públicas, tanto en las veranadas como en el túnel internacional, respectivamente. No obstante, ambas situaciones lograron prosperar, destacándose que el interés paradiplomático —como adelantase Keating (1997) y al contrario de lo propuesto por varios autores del debate revisado en el capítulo 1— no implicó una relación de suma cero. Es decir, no se trató de una lucha entre los gobiernos no centrales y organismos nacionales por determinar cuál vencía, más bien se buscó convencer a la contraparte de la necesidad de autorizar las veranadas y de construir el túnel internacional.

Esta relación pudo encararse de dicha manera gracias a las motivaciones que impulsaban a la provincia y la región, así como a la apertura y flexibilización por parte de los Estados. Los gobiernos no centrales buscaron objetivos funcionales, que no

disputaban la política exterior del país y que se entendía generarían efectos positivos en la vinculación bilateral. Las motivaciones económicas, sociales, culturales y fronterizas con que se movían Coquimbo y San Juan, nunca tocaron el núcleo duro de la política exterior de sus países, antes discutieron medidas tecnocráticas. En dicha línea fue que se utilizó la paradiplomacia para, en especial en Chile, lograr mostrar a nivel central el peso internacional del interés de la región.

Los interesados en las veranadas eran especialmente los crianceros chilenos del Limarí, así como quienes más buscaban el túnel internacional eran los sanjuaninos. No obstante, ambas iniciativas no hicieron más que acercar a los países y fomentar su integración. Ello gracias a que Coquimbo y San Juan supieron conducir sus reclamos e inquietudes a través de las instituciones que los Estados oportunamente generaron o adaptaron a fin de encausar la paradiplomacia. Ésta no se limitó a los canales permanentes, ya que las actividades *ad hoc* continuaron, pero desde un nuevo entendimiento con el gobierno central. El aporte que los gobiernos subestatales han hecho a la relación entre Argentina y Chile debe ser destacado y entendido como un nuevo camino para el desarrollo de las relaciones bilaterales. Con ello, se debe también destacar la contribución que la paradiplomacia hace y puede hacer a la política exterior de los países, lo cual representaba el último objetivo específico del estudio.

En dicho entendimiento, lo primero es reconocer la importancia del fenómeno desde las distintas ópticas desde las cuales se lo ha abordado, donde una clave que entregó el análisis es la necesidad de eliminar las aprehensiones, no solo a la actividad sino también al término paradiplomacia. La voz fue recogida por Duchacek y reafirmada en su interacción con Soldatos, pero luego de ello despertó un gran debate con críticas que apuntaron a sus distintos componentes y que generaron reacciones adversas, tanto desde la academia como desde los gobiernos centrales. La reticencia de éstos a su utilización es un claro indicador de las trabas que aún enfrenta la paradiplomacia. Desde la academia aún se plantean posiciones que la entienden como contraria al normal desenvolvimiento de las relaciones internacionales, al tiempo que aún existen diplomáticos que la ven como una intromisión. No obstante, dado que el involucramiento de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores es algo que forma parte del mundo actual y que resulta beneficioso, mantener una postura de rechazo frente a la denominación más extendida no resulta práctico. Tanto políticos como diplomáticos y académicos necesitan terminar de aceptar que los gobiernos no centrales han llegado para quedarse en los asuntos exteriores y que eso se denomina paradiplomacia.

Este cambio comenzó a producirse en la academia a fines de los ochenta y ahora ha llegado también a los diplomáticos, quienes empiezan a entender que los efectos de la paradiplomacia no solo representan un nivel de riesgo bajo para la política exterior, sino que además la enriquecen. El cambio tomó tiempo, pero a pesar de la reticencia inicial

varios sectores de los gobiernos centrales comenzaron a bogar por la incorporación de la paradiplomacia como una herramienta de desarrollo y un componente importante en el desempeño internacional del país.

A partir de lo observado en el estudio de caso, se afirma que junto con aceptar la existencia del fenómeno también se debiera reconocer su potencialidad, tanto en lo discursivo como en lo institucional y práctico. Dejar librados los gobiernos no centrales a su suerte, conlleva primero el riesgo de desconocer cuál es su accionar en asuntos exteriores y, en segunda instancia, hace que los esfuerzos que éstos lleven adelante sean mayores, debido a que tendrán que abrir sus propios canales y establecer sus propios contactos. Con ello se estaría perdiendo la valiosa información y puntos de vista que los gobiernos no centrales han demostrado poder aportar a la política exterior de los países. La institucionalización de la paradiplomacia, entendida como el establecimiento de canales permanentes y la orientación y acompañamiento a las actividades *ad hoc* de los gobiernos no centrales, debiese de ser un objetivo de relevancia, tanto para los Estados en general como para los ministerios de relaciones exteriores en particular.

Asimismo, el análisis de la relación entre las formas de Estado y el centralismo con la actividad paradiplomática, arrojó que el contexto institucional efectivamente condiciona la forma en que los gobiernos no centrales se involucran en asuntos exteriores, pero no la determinan. Aun sin las prerrogativas legales, los gobiernos subestatales se involucran en asuntos exteriores, debido a que éstos se han vuelto parte esencial de su desarrollo, al tiempo que las respuestas a los problemas locales son cada vez más globalizadas. Coquimbo jugó un rol de gran relevancia en el túnel internacional, pero hasta que se le otorgó un lugar en la EBITAN, su papel fue siempre acompañar a San Juan, que lideraba el proceso debido a su mayor capacidad de acción —tanto jurídica como económica— y a su relación con el gobierno central.

Antes que requerir una transformación en la organización política de los países, lo que se pudo apreciar es que la mejor manera de favorecer los efectos positivos de la paradiplomacia es flexibilizar la óptica que se tiene de ésta desde el gobierno central y desarrollar instituciones afines. En dicha línea, a diferencia de experiencias como el Comité de las Regiones de la Unión Europea o el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados y Departamentos (FCCR) del MERCOSUR, los comités de integración y las entidades binacionales ofrecieron a las provincias y regiones la posibilidad de dialogar sobre temas específicos y con cierta capacidad de decisión sobre algunas materias. En dichos foros, no se buscaron objetivos omnicomprensivos de largo plazo —aunque éstos si se han planteado—, en su lugar se trataron situaciones puntuales, que interesaban directamente a la comunidad local pero que requerían de una contraparte extranjera para su desarrollo.

La experiencia de Coquimbo y San Juan ha arrojado luces sobre el aporte que estas actividades pueden entregar, tanto al desarrollo como al estudio de las relaciones bilaterales. Por un lado, con las veranadas quedó en evidencia que éstas no se hubiesen solucionado de no ser por la presión paradiplomática. La actividad, si bien ancestral, no era de relevancia económica ni social a nivel país, por lo que los gobiernos centrales no encontraban necesario buscarle una solución. Ello fue especialmente importante en el caso de Chile, ya que el país se comporta de manera unitaria y centralizada, haciendo que los intereses de Coquimbo se diluyan en el agregado nacional. No obstante, la determinación a nivel local y el canal elegido, hicieron que los gobiernos centrales se abriesen a la posibilidad de una solución.

El caso del túnel internacional presentó una dinámica diversa. La obra es de impacto sudamericano e involucra potencialmente a cinco países, conllevando un movimiento económico de grandes proporciones. No obstante, la iniciativa surgió como una propuesta impulsada por una provincia argentina que no tiene peso económico o electoral a nivel nacional. Asimismo, el paso se encuentra próximo a la principal vía de interconexión entre los dos países, la cual también boga por la construcción de un túnel. La gran diferencia —que se plasmó inclusive en las distintas configuraciones de la EBITAN y la EBIFETRA— es que fueron Coquimbo y San Juan quienes interesaron a otros países y provincias, al tiempo que llevaron adelante los estudios necesarios e impulsaron la obra. Desde San Juan esto resultó claro en la figura de José Luis Gioja y en que la presidencia de la entidad binacional fuese confiada —cuando ésta correspondió a Argentina— al ministro de Infraestructura de la provincia. Asimismo, dentro de la EBITAN, fue Coquimbo quien mantuvo siempre la postura pro integración, convenciendo a las demás partes involucradas en su país. Si el estudio de la relación bilateral no incorpora el componente paradiplomático al momento de explicar el desarrollo del Corredor Bioceánico Central, el mismo adolecerá de un componente esencial para el análisis.

En definitiva, en los dos casos analizados, Coquimbo y San Juan impulsaron iniciativas de integración que mejoraron la vinculación entre los dos países. Ello pone en relieve que, a partir de una apropiada adecuación de las instituciones centrales y bilaterales, Argentina y Chile se presentan como clara evidencia de la potencialidad que la paradiplomacia alberga en la integración. Se observó cómo la relación entre el Estado y los gobiernos no centrales no necesariamente resulta en una lógica de suma cero, ya que a través del consenso se ha logrado obrar, convirtiendo los inconvenientes del pasado en mecanismos más armónicos de vinculación y recogiendo en la relación bilateral los intereses paradiplomáticos.