

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

Samenvatting

In 2001 verzonk Argentinië in een diepe economische en institutionele crisis die alle aandacht van de nationale autoriteiten opeiste. De betrekkingen met buurland Chili slonken tot een minimum en er werden in deze periode praktisch geen bilaterale verdragen getekend. In datzelfde jaar opende de Argentijnse provincie San Juan echter een vertegenwoordigingskantoor in Chileense regio Coquimbo. De regio Coquimbo zette op zijn beurt voorbereidingen in gang om een vergelijkbaar kantoor te openen in San Juan. Hoewel de dialoog op nationaal niveau aanzienlijk was bekoeld –wat de integratietendens uit de jaren '90 sterk afzwakte– bleef de paradiplomatie op niet-nationaal niveau erg actief.

Het toenemende belang van kwesties als globalisering, onderlinge afhankelijkheid en economische crises, zowel lokaal als mondiaal, hebben de wereldpolitiek naar een nieuw en complexer niveau getild. Dit heeft op zijn beurt het aantal betrokken actoren vergroot, niet-nationale overheden inclusief. Vanwege deze nieuwe complexiteit en betrokkenheid van subnationale actoren waren nieuwe theoretische benaderingen nodig om internationale betrekkingen te begrijpen; de reikwijdte van de analyse moest vergroot worden. Het is in deze context dat de wetenschappelijke studie van paradiplomatie een snelle vlucht nam. De studie van paradiplomatie biedt inderdaad een nieuw theoretisch perspectief dat de relatie van subnationale entiteiten onderling en met andere staten erkent. Echter, de betrokkenheid van niet-nationale overheden in buitenlandse zaken stuit in de dagelijkse praktijk op verzet bij diplomaten en wordt ontkend in de benaderingen van wetenschappers in het veld van de internationale betrekkingen. Dit onderzoek positioneert zich aan de tegenovergestelde kant van dit debat en beargumenteert dat de paradiplomatieke praktijk allang genormaliseerd is, en daarom daadkrachtiger moet worden geïncorporeerd in zowel theoretische analyse als in institutionele benaderingen. Bovendien kunnen de specifieke kenmerken van dit nieuwe fenomeen niet enkel worden bestudeerd vanuit de traditionele theoretische benaderingen m.b.t. de internationale betrekkingen, noch vanuit de benaderingen die worden ingezet om internationale of non-gouvernementele organisaties te analyseren. Vandaar dat het concept van paradiplomatie, dat de scheiding tussen het domein van de staat en dat van het individu overbrugt, zo relevant is.

De academische studie van het paradiplomatieke fenomeen in Latijns-Amerika concentreert zich doorgaans op de activiteiten van subnationale eenheden binnen een specifiek land of op diens deelneming aan multilaterale fora. Tot nu toe is er te weinig aandacht geweest voor de mogelijke bijdrage van paradiplomatie aan de integratie tussen landen. De meeste studies naar de relatie tussen niet-nationale overheden baseren zich

bovendien op federale of gedecentraliseerde eenheidsstaten. Er is onvoldoende comparatief onderzoek gedaan, zoals dat in de onderhavige studie wordt voorgesteld, naar dit fenomeen. Eén van de redenen hiervoor is dat het betrekken van niet-centrale overheden bij buitenlandse zaken traditioneel wordt beschouwd als uniek voor de federale staatsvorm. Paradiplomatie vindt echter ook plaats in eenheidsstaten en in landen met onderling verschillende staatsvormen. Dit is in het bijzonder relevant voor Latijns-Amerika, waar de betrekkingen tussen niet-nationale overheden van landen met verschillende staatsvormen steeds gebruikelijker worden. Zodoende openen studies naar dit fenomeen nieuwe onderzoeksvelden binnen de bestaande studies over regionale integratie. Paradiplomatie maakt een directe relatie tussen subnationale overheden mogelijk, zonder dat het nodig is een beroep te doen op nationale overheden, wat een impuls geeft aan de mogelijkheden om integratie te bevorderen.

De interactie tussen de provincie van een federale staat als Argentinië en de regio van een eenheidsstaat als Chili biedt ons daarom een case-study die het voornoemde theoretische vacuüm kan opvullen. Op die manier werpt dit onderzoek licht op de mogelijke bijdrage van paradiplomatie aan de ontwikkeling van nieuwe integratiemethoden tussen landen. In dit opzicht is het integratieproces dat plaatsvindt tussen Argentinië en Chili één van de meest dynamische en complexe in Latijns-Amerika, daar deze zowel energiekwesties als de mijnindustrie, defensie en infrastructuur behelst. Daarnaast vulde het Maipú Verdrag van Integratie en Samenwerking (*Tratado de Maipú de Integración y Cooperación*), getekend door beide landen in 2009, het institutionele gat op dat hen scheidde en formaliseerde het tegelijkertijd het subnationale component. De bestaande wetenschappelijke literatuur laat een duidelijke tendens zien om de betrekkingen op nationaal niveau te benadrukken, maar zonder de subnationale dimensie bij de analyse te betrekken is het onmogelijk om de dynamieken in de relatie tussen Chili en Argentinië volledig te begrijpen. Daarom is het nodig om nadruk te leggen op de bijdrage die de provincies en regio's hebben geleverd, en nog steeds leveren, aan de betrekkingen tussen de twee landen.

Er rijzen nu twee onderling afhankelijke vragen. De eerste heeft betrekking op of de verschillende staatsvormen en centralisme invloed hebben op de paradiplomatieke activiteit. Ten tweede: hoe hebben Argentinië en Chili niet-nationale overheden ingevoegd in hun bilaterale betrekkingen? De eerste concrete doelstelling van deze studie is daarom een theoretische basis van de analyse te verschaffen, waarbij we onderscheid maken tussen de verschillende componenten waaruit paradiplomatie bestaat, en specifiek kijken naar de oorzaken, einddoelen en beweegredenen van de paradiplomatie. De tweede concrete doelstelling is te bepalen of de institutionele en legale context de ontwikkeling van paradiplomatie beïnvloeden – en zo ja, hoe? In dit verband is een onderzoek naar de connectie tussen Coquimbo en San Juan specifiek relevant, omdat de staatsvormen en

centralisme in Latijns-Amerika eigenheden vertonen die nog niet afdoende zijn geïncorporeerd in theoretische interpretaties van deze regio. De derde doelstelling van het onderzoek is een beschrijving te presenteren van de historische ontwikkeling van de relatie tussen Argentinië en Chili, met nadruk op de tweevoudige dynamieken in deze betrekkingen – dat wil zeggen op nationaal en op subnationaal niveau. Deze twee overheidsniveaus hebben niet altijd dezelfde weg bewandeld en dat komt niet genoeg naar voren in de geschiedschrijving van beide landen, noch in de ontwikkeling van diens buitenlandse politiek. Het opnemen van het paradiplomatieke perspectief in de studie van internationale betrekkingen maakt een nieuwe benadering mogelijk, met speciale nadruk op de belangen van provincies en regio's. Alleen tegen de achtergrond van dit theoretisch kader, van de historische context en van de institutionele situatie kan de case-study naar volledigheid behandelen hoe Argentinië en Chili deze paradiplomatieke initiatieven hebben omarmd. Het biedt het ons bovendien meer inzicht in hoe deze initiatieven hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van bilaterale betrekkingen en de bevordering van integratie. Dit laatste is de vierde concrete doelstelling van de onderhavige studie.

Het ontkennen van de relevantie van paradiplomatie betekent een ontkenning van een realiteit die door kracht en wil van de subnationale entiteiten is afgedwongen en die nationale overheden al zijn begonnen te incorporeren. Derhalve begint deze studie met het selecteren van analytisch gereedschap en met een contextualisering van het paradiplomatieke fenomeen. Op die manier tonen we aan hoe de contextuele beperkingen van de politieke configuratie van de twee landen, de institutionele gereedschappen ontwikkeld door staten, en de beweegredenen van niet-nationale overheid meespelen in de mogelijke bijdrage die paradiplomatie kan leveren aan de betrekkingen tussen de twee landen.

Het academische debat dat wordt geschetst in hoofdstuk 1 laat zien dat paradiplomatie een rol in de buitenlandse zaken heeft opgeëist omdat de niet-nationale overheden dit noodzakelijk achtten. Echter, paradiplomatie is nooit bedoeld geweest – tenminste niet in Latijns-Amerika – om de rol van de staat in buitenlandse zaken te vervangen. Om dit aan te kunnen tonen in onze case-study bleek het bestuderen van de beweegredenen en doelen van de activiteiten de meest geschikte benadering voor het onderzoek. Deze benadering maakte het mogelijk de handelingen van de provincies en regio's te analyseren en de paradiplomatie van de protodiplomatieke initiatieven te onderscheiden.

Zoals vermeld in het theoretisch kader en opgemerkt in de case-study: de institutionele context van een land beïnvloedt diens paradiplomatie. Zo liet de case-study zien dat de politieke configuratie van de staat het externe optreden van de niet-nationale overheden kan faciliteren dan wel belemmeren. De betrekkingen tussen Argentinië en Chili maken het mogelijk om het effect van staatsconfiguratie op paradiplomatieke

activiteiten te analyseren. Dit omdat de organisatie van de twee landen aanzienlijk verschilt. Het versterken van Argentijnse provincies en Chileense regio's gebeurt niet op dezelfde manier, wat te maken heeft met hun respectievelijke staatsvormen alsook met het centralisme in deze landen. Beide dimensies hebben een direct effect op paradiplomatieke activiteit en op hoe staten deze activiteit begrijpen. Deze studie analyseert tevens hoe de ontwikkeling van bilaterale instituties activiteiten kan faciliteren tussen eenheden zo verschillend als de Argentijnse provincies en de Chileense regio's. Daarnaast wordt ook onderzocht hoe paradiplomatie kan bijdragen aan het proces van bilaterale integratie.

Om dit te realiseren analyseert hoofdstuk 2 het historische contextueel kader. Op die manier evalueert het onderzoek de gedifferentieerde ontwikkeling van de verschillende overheidsniveaus in de interactie tussen Argentinië en Chili. Om de complexiteit van de bilaterale relatie echt te kunnen begrijpen dient benadrukt te worden hoe belangrijk het is de subnationale dimensie in de historische analyse op te nemen. Door het accent te leggen op het perspectief van de grens en de subnationale component in de betrekkingen tussen Argentinië en Chili worden ook de verschillen geïllustreerd tussen de ontwikkeling van een connectie op centraal niveau en in het grensgebied. Evenzo toont het aan dat, hoewel een groot deel van de bevolking in beide landen vergelijkbare sentimenten bleven voelen jegens hun buurland op de meest kritische momenten in hun respectievelijke geschiedenissen, dit niet betekent dat de landen altijd als een organisch geheel optraden. De betrekkingen tussen Argentinië en Chili kunnen en moeten niet begrepen worden als een geheel, maar als de som van diens delen. De reden hiervoor is dat het subnationale niveau anders heeft gefunctioneerd dan het nationale niveau en dat beide componenten elkaar beïnvloed hebben.

De historische context laat zien dat de betrokkenheid van de Argentijnse provincies en Chileense regio's bij het buitenlands beleid niet nieuw is. Terwijl deze activiteiten traditioneel gezien over het hoofd zijn gezien door politici en academici –zoals wereldwijd gebeurde– hebben subnationale eenheden altijd gestreden om zichzelf internationaal te projecteren. Dit gebeurde als antwoord op lokale belangen die over het algemeen gerelateerd waren aan specifieke economische, sociale of grensmotieven, bijvoorbeeld functionele doelstellingen verbonden aan de soft core van de buitenlandse politiek. Midden jaren '90 vindt echter het grote omslagmoment in deze historische trend plaats en komen provincies en regio's onmiskenbaar in de internationale schijnwerpers te staan. Met de terugkeer van de democratie worden er nieuwe institutionele kanalen geopend voor de participatie van subnationale entiteiten. Tegelijkertijd beginnen niet-nationale overheden meer betrokken te raken bij en een plek op te eisen in de besluitvorming omtrent de buitenlandse betrekkingen. Daarnaast luidde de Argentijnse crisis van 2001 een periode in van bekoelde betrekkingen tussen de twee landen waarin de provincies en

regio's met meer kracht de erkenning vroegen voor hun participatie in het buitenlands beleid.

Deze verhoging van paradiplomatieke activiteit vond plaats binnen de politieke configuratie van elk land. Hoofdstuk 3 biedt daarom een institutionele contextualisering van de provincies en regio's, in overeenkomst met hoe de respectievelijke staatsvormen en het geldende centralisme in Argentinië en Chili in de Latijns-Amerikaanse context begrepen worden. Dit levert een duidelijk beeld op van de paradiplomatieke mogelijkheden van de provincies en regio's.

De federale staatsvorm van Argentinië is verankerd in de grondwet, volgens welke de provincies het land precederen, deze exclusieve rechten hebben, alle eigendomsrechten op grondstoffen bezitten, de graad van zelfstandigheid van hun gemeentes bepalen, en hun eigen wetten en grondwetten leveren. Er worden daarnaast zekere grenzen gesteld aan het federale optreden, met name wat betreft fiscale zaken. Dit alles beïnvloedt in hoge mate de mogelijke paradiplomatieke acties van de niet-nationale overheid. Tegelijkertijd worden de Argentijnse provincies bevoordeeld door het decentralisatieproces, wat heeft geresulteerd in een gestage overdracht van administratieve functies van de federale overheid aan de provincies. De rol van de provinciale gouverneurs is op die manier uitgebreid wat betreft beleid omtrent levenskwaliteit; deze vallen vandaag de dag haast volledig onder de bevoegdheid van de provincies. Deze nieuwe rol heeft echter ook paradiplomatieke behoeftes met zich meegebracht, daar in een wereld die steeds meer onderling afhankelijk wordt het noodzakelijk is voor de provincies om zich in de buitenlandse politiek deel te nemen om hun eigen belangen naar behoren te kunnen behartigen.

In Chili is het unitaire systeem al vroeg in de geschiedenis van het land geconsolideerd. Hiermee werden de traditionele provincies gedenaturaliseerd en werd er een land opgebouwd waar enkel een administratieve verdeling was gemaakt, zonder interne politieke grenzen, en zo werden alle taken in één overheidsniveau gegeneerd en opgestapeld. Het resultaat was een overmatige politieke concentratie die medio jaren '60 leidde tot de noodzaak van een regionaliseringsproces dat later werd geconsolideerd door het militaire regime. Maar wat er in werkelijkheid plaats had was een deconcentratieproces met behoud van een politieke eenheid die het de regio's belette zich te ontwikkelen. Bovendien, terwijl de overgrote meerderheid van de ministeries en nationale bureaus afdelingen in de regio's vestigden kon dit geen operationele decentralisatie genoemd worden, want de regionale ministeriële secretariaten (SEREMI's) verantwoording moesten blijven afleggen aan de richtlijnen van hun centrale ministerie. Dit was nog sterker het geval bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat geen afdelingen in de regio's opende maar exclusief opereerde vanuit de hoofdstad.

Hoewel het beargumenteerd is dat de niet-nationale overheden van beide landen paradiplomatieke betrekkingen aangingen, hebben alleen de Argentijnse provincies de grondwettelijke macht daartoe, en de instituties om het proces te ondersteunen. De Chileense regio's ondervonden serieuze knelpunten bij het uitvoeren van activiteiten gerelateerd aan buitenlandse politiek. Aan de ene kant werden verzoeken van de regionale burgemeesters om naar het buitenland te reizen meermaals afgewezen. Aan de andere kant beschikten de regio's niet over de economische middelen om infrastructurele projecten uit te voeren. Dit laat duidelijk zien dat, hoewel de institutionele raamwerken van beide landen niet bepalen of de niet-nationale overheden bij buitenlandse politiek betrokken zijn of niet, zij toch een conditionerende macht hebben.

We zien echter dat terwijl de Argentijnse provincies constitutioneel gemachtigd zijn om te handelen en legale plichten op zich nemen in buitenlandse politiek en de Chileense regio's deze macht niet hebben omdat ze is voorbehouden aan de president, beide landen betrokken zijn geweest in paradiplomatieke activiteiten. Deze betrokkenheid vindt zijn oorsprong niet in verzet tegen de staat, zoals in de traditionele literatuur over paradiplomatie wordt beweerd, noch in de apathie van de centrale overheid, het argument dat hierop volgde. De regeringen van Argentinië en Chili erkenden het bestaan van paradiplomatie en zorgden voor een institutioneel raamwerk dat erbij paste. Wat uiteindelijk de ontwikkeling van paradiplomatie in beide landen mogelijk heeft gemaakt, zoals we kunnen concluderen uit de case-study, was het institutionele raamwerk dat op bilateraal niveau in het leven werd geroepen. Formele verdragen die beide presidenten ondertekenden voegden een permanente dimensie toe aan de *ad hoc* paradiplomatieke activiteiten.

Als concreet voorbeeld van de theoretische, historische en institutionele analyse, bestudeert hoofdstuk 4 de relatie tussen Coquimbo en San Juan, met focus op twee specifieke paradiplomatieke activiteiten: de zomerweiden in de Calingasta-vallei en de internationale Agua Negra-tunnel. De Argentijnse provincie pakte deze projecten op vanwege haar constitutionele voorrechten, maar de Chileense regio was in deze zin beperkt in haar mogelijkheden. Als gevolg begon het subnationale niveau zich de institutionele ruimtes, door de nationale overheden gecreëerd om andere redenen, toe te eigenen. Grenscomités veranderden in fora voor economie, cultuur, sport en zelfs politieke uitwisseling; in 2006 veranderden ze hun naam in integratiecomités en werden ze geïncorporeerd als het grootste component van het Maipú Verdrag van Integratie en Samenwerking uit 2009. Uiteindelijk werd de integratiecomités in 2011 nieuwe regelgeving gegeven die hun eigenschappen als paradiplomatieke fora versterkte, hoewel onder enige controle van de ministeries van buitenlandse zaken.

Het Maipú Verdrag bevorderde ook de creatie van binationale entiteiten. Hoewel deze in eerste instantie de respectievelijke staatsvormen reproduceerden en dus paradiplomatie

begrensd werd door de Chileense regio's niet aan vergaderingen te laten deelnemen, begint de trend rechtsomkeert te maken, vooral in het geval van de Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra (EBITAN). In 2011 werd, ook onder auspiciën van het Maipú Verdrag, de Reunión de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común opgericht, welke een nieuwe kans representeert voor provincies en regio's om hun belangen in bilaterale kwesties behartigen.

Het genereren van ruimtes waarin niet-nationale overheden hun belangen in buitenlandse politiek kunnen nastreven, zowel vanuit een institutioneel als formeel oogpunt, betekende niet dat ad-hocactiviteiten stopten. Echter, met de creatie van deze permanente kanalen, de acceptatie van de paradiplomatieke activiteiten en hun validatie door de staten werden twee problemen tegelijkertijd opgelost. Ten eerste wordt zo de capaciteit van de provincies en regio's erkend in het vinden van lokale oplossingen voor problemen in het grensgebied en in het voorstellen van manieren tot integratie. Ten tweede weet men een zeker toezicht te behouden op de ontwikkeling van paradiplomatieke activiteit, omdat de deelneming van de centrale instanties institutioneel gedefinieerd is. Tegen degenen die de deelname van paradiplomatie zien als een nulsomspel binnen het nationale buitenlands beleid kan worden ingebracht dat de incorporatie van de activiteit als een nieuwe component in bilaterale betrekkingen buitenlandse politiek niet laat afnemen maar juist het integratieproces verrijkt.

In het geval van Coquimbo en San Juan stond hun paradiplomatie duidelijk in dienst van de integratie tussen Argentinië en Chili, zelfs al zagen de centrale regeringen dat niet altijd zo. De zomerweiden in de valleien van Calingasta en de internationale Agua Negra-tunnel brachten integratiekwesties –die makkelijk over het hoofd zouden kunnen zijn gezien– onder de aandacht op nationaal niveau. De weinige economische betekenis van de zomerweiden en, in het geval van de internationale tunnel, een financiële opbrengst die zich pas op lange termijn zou realiseren, slaagden er niet in de interesse te wekken van de centrale overheid noch van de nationale pers in de beide landen. Daarnaast waren zomerweides bij wet verboden in Chili en dit verbod werd gehandhaafd door een zeer technische en gecentraliseerde institutie onder de naam Landbouw- en Veedienst (Servicio Agrícola y Ganadero: SAG). De voornaamste reden van de voortgang van beide initiatieven is de paradiplomatieke activiteit van Coquimbo en San Juan.

De verbinding tussen de provincie en de regio kon zich op deze manier ontwikkelen dankzij voornoemde drijfkrachten, alsook dankzij de openheid en flexibiliteit van beide staten. De niet-nationale overheden zochten functionele doelstellingen die niet in strijd waren met het land's buitenlandse politiek en die zij gunstig beschouwden voor de bilaterale betrekkingen. Coquimbo en San Juan worden gedreven door economische, sociale, culturele en grensgerelateerde belangen die nooit de kern van het buitenlandbeleid

van hun land raken. In dit opzicht is paradiplomatie, vooral in Chili, ingezet om het internationale gewicht van de belangen van de regio aan de centrale overheid te laten zien.

De case study beklemtoont dat naast het erkennen van het bestaan van paradiplomatie, het ook belangrijk is diens potentieel te erkennen in politiek discours, instituties en in de praktijk. Als we niet-nationale overheden aan hun lot overlaten bestaat het gevaar dat, ten eerste, het onbekend blijft wat hun activiteiten in buitenlandse politiek zijn en, ten tweede, maakt het hun werk moeilijker in de zin dat de niet-nationale overheden hun eigen kanalen moeten openen en hun eigen contacten moeten leggen. Belangrijker nog: er zou waardevolle informatie en inzicht verloren gaan, waarvan de niet-centrale overheden hebben bewezen die de buitenlandse politiek in hun respectievelijk landen te kunnen verschaffen. De institutionalisering van paradiplomatie, begrepen als de creatie van permanente kanalen en de begeleiding en steun aan *ad hoc* activiteiten van niet-centrale overheden, zou een belangrijke doelstelling moeten zijn voor beide staten in het algemeen en voor ministeries van buitenlandse zaken in het bijzonder. Dit onderzoek toont aan dat, om de gunstige effecten van paradiplomatie te promoten, het het beste werkt als de staat zich flexibeler opstelt jegens diens bestaan en instituties ontwikkelt met een legale en legitimerende koepelfunctie. De integratiecomités en de bilaterale entiteiten hebben de provincies en regio's de kans geboden om specifieke kwesties te bespreken en te participeren in de besluitvorming omtrent zaken die uiteindelijk bij hebben gedragen aan het integratieproces.

Kortom, Coquimbo en San Juan stimuleerden integratie-initiatieven die de betrekkingen tussen Chili en Argentinië verbeterd hebben. Deze betrekkingen zijn er een duidelijk bewijs van dat met een geschikte aanpassing van de nationale en bilaterale instituties paradiplomatieke activiteiten een groot potentieel herbergen voor integratie. Het toont, ten slotte, ook aan dat de relatie tussen de staten en niet-nationale regeringen niet noodzakelijkerwijs een nulsomspel betekent.