

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

PARADIPLOMACIA EN LAS RELACIONES CHILENO-ARGENTINAS:

LA INTEGRACIÓN DESDE COQUIMBO Y SAN JUAN



MARIANO ALVAREZ

**PARADIPLOMACIA EN LAS RELACIONES
CHILENO-ARGENTINAS**

MARIANO ALVAREZ

© Mariano Alvarez – www.marianoalvarez.org

Diseño de portada: Inés Táboas – www.inestaboas.com.ar

Impreso por: EZBooks.nl

**Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas:
La integración desde Coquimbo y San Juan**

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 13 september 2016
klokke 11.15 uur

door

Mariano Alvarez
geboren te Puerto Madryn (Argentinië)
in 1984

Promotor: Prof.Dr. P. Silva

Promotiecommissie: Prof.Dr. G.J. Oostindie
Prof.Dr. R.Th.J. Buve
Dr. N. Cornago (Universidad del País Vasco)
Mw.Dr. M.F. Carmody

Índice

Agradecimientos	vii
Abreviaturas	viii
Introducción	1
Capítulo 1 Paradiplomacia, centralismo y formas de Estado:	
una revisión teórica	13
1.1 Surgimiento, relevancia y definición de paradiplomacia	14
1.1.1 El contexto en que surge el análisis paradiplomático.....	15
1.1.2 Efectos de la paradiplomacia sobre la política exterior	20
1.1.3 Diversas denominaciones y su justificación.....	22
1.1.4 Una nueva aproximación a la paradiplomacia	40
1.2 El centralismo y las formas de Estado como contexto de la paradiplomacia	49
1.2.1 Evolución de las visiones sobre el centralismo en América Latina	50
1.2.2 Identificación y caracterización de las formas de Estado	63
1.2.3 La relación entre centralismo y formas de Estado.....	74
Capítulo 2 Las relaciones argentino-chilenas:	
una perspectiva desde su historia fronteriza y subestatal	77
2.1 Un siglo y medio de buenas relaciones, 1810-1955	79
2.1.1 Baja relevancia del tema limítrofe, 1810-1866.....	80
2.1.2 El proceso de delimitación, 1866-1902	86
2.1.3 Buenas relaciones e integración, 1902-1955.....	92
2.2 De la integración al conflicto, 1955-1983.....	97
2.2.1 Tensiones fronterizas y la lucha entre integración y xenofobia, 1955-1970 ..	97
2.2.2 Distanciamiento y construcción de la imagen negativa del otro, 1970-1982.....	103
2.3 El regreso de la democracia y las buenas relaciones, 1983-2001	111
2.3.1 El giro después de la Guerra de Malvinas, 1983-1990	112
2.3.2 Las buenas relaciones en democracia, 1990-2001.....	117
2.4 Enfriamiento bilateral y surgimiento de lo subestatal, 2001-2010.....	125
2.4.1 Nivel central: inestabilidad, desconfianza y enfriamiento de las relaciones	125
2.4.2 Nivel subestatal: surgimiento de las relaciones entre los gobiernos no centrales	132

Capítulo 3 Formas de Estado y descentralización en Argentina y Chile:	
las posibilidades subestatales	139
3.1 Argentina y la dependencia entre sus niveles de gobierno	142
3.1.1 La forma de Estado en Argentina: un federalismo impuesto por la realidad	142
3.1.2 El proceso de descentralización en Argentina.....	155
3.1.3 El lugar de las provincias en el sistema político e institucional argentino ...	166
3.2 Chile, un país pensado desde el centro.....	169
3.2.1 La forma de Estado en Chile: unitario por la razón o por la fuerza	170
3.2.2 Los intentos de reversión del centralismo en Chile	182
3.2.3 El lugar de las regiones en la configuración institucional de Chile	195
3.3 Perspectiva comparada de los gobiernos no centrales en Argentina y Chile.....	197
Capítulo 4 La paradiplomacia entre Coquimbo y San Juan:	
su adaptación e impacto a nivel central	205
4.1 La incorporación de la dimensión subestatal en la relación argentino-chilena....	207
4.1.1 Involucramiento de provincias y regiones	208
4.1.2 Desarrollo del marco bilateral	219
4.2 Coquimbo y San Juan como caso exitoso de paradiplomacia	234
4.2.1 Justificación y relevancia del caso de estudio	235
4.2.2 Las veranadas en los Altos Valles de Calingasta	238
4.2.3 El Túnel Internacional Paso de Agua Negra.....	246
4.3 Corolario sobre el aporte paradiplomático de Coquimbo y San Juan.....	274
Conclusiones	281
Bibliografía	295
Anexo 1 Listado de entrevistas realizadas	335
Anexo 2 Preguntas guía para las entrevistas	341
Samenvatting	347
Summary.....	355
Curriculum Vitae	363

Agradecimientos

Los esfuerzos de los cuatro años que lleva un doctorado se plasman en un libro, pero éste solo representa un capítulo en la vida del doctorando. Es en ese sentido que debe ser entendido, precedido por ideas, cosido a un contexto y como fundamento de lo sucesivo. Por ello resulta tan difícil reducir a pocas palabras la extensa lista de personas e instituciones que me permitieron lograr este objetivo.

En primer lugar quiero agradecer a mi familia. A mis padres por inculcarme las ansias de conocimiento y de interés en lo político. A mis hermanos por acompañarme y desafiarme, marcando cada uno de ellos un ejemplo en su profesión. A Mariana, sin quien nada tiene sentido y gracias a quien me despierto cada día buscando superarme como académico y como persona. Y a todos los que desde Madryn, Buenos Aires y Santiago me han acompañado en cada pulso, estando presente desde la lejanía e impulsándome con sus palabras.

Quiero agradecer también a todos los que me acogieron durante estos cuatro años en Leiden. A Håvar, Soledad, Camila, Cristóbal y Daniela, por tantos momentos y charlas compartidas, dentro y fuera de la academia, por sus consejos y sus alegrías. A Honorata y Adriaan, por sus palabras y sus horas de paciencia en el escritorio de al lado, soportando mis rezongues y mi mate. A la Universidad de Leiden y en especial a los integrantes del Instituto de Historia y del Departamento de Estudios Latinoamericanos, con quienes he compartido charlas, *borrels* y consejos. Al Prof. Patricio Silva, por su guía y apoyo, así como por proporcionarme las mejores condiciones institucionales para el desarrollo de esta investigación. A la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT- de Chile por haberme permitido dedicar estos cuatro años solo al estudio y al Leiden *University Fund*, por su ayuda en el trabajo de campo. Por último, no quiero dejar de agradecer a Inés y Luisa, por su esfuerzo y dedicación en el diseño de la portada y la corrección del texto en inglés.

Sin todas estas personas y muchas otras a las que aquí no hago justicia y les pido me perdonen, estos cuatro años no hubiesen sido tan productivos y enriquecedores, así como este estudio no hubiese llegado al buen puerto que arribó. A todos ellos mi eterno agradecimiento.

Abreviaturas

ACE 16: Acuerdo de Complementación Económica Número 16
ACE 35: Acuerdo de Complementación Económica Número 35
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social [Brasil]
CARI: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
CONARA: Comisión Nacional de la Reforma Administrativa [Chile]
CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados [Chile]
CORE: Consejo Regional [Chile]
COREDE: Consejo Regional de Desarrollo [Chile]
COSIPLAN: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [Chile]
DICORE: Dirección de Coordinación Regional [Chile]
DIFRE: Dirección de Asuntos Federales y Electorales [Argentina]
DIFROL: Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado [Chile]
DILYF: Direcciones de Límites y Fronteras [Argentina]
DIPRES: Dirección de Presupuestos [Chile]
DNV: Dirección Nacional de Vialidad [Argentina]
DPV: Dirección Provincial de Vialidad [Argentina]
EBIFETRA: Entidad Binacional Túnel de Baja Altura – Ferrocarril Trasandino Central
EBILEÑAS: Entidad Binacional Túnel Internacional Paso Las Leñas
EBITAN: Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra
EICAM: Escuela de Ingeniería de Camino de Montaña [Argentina]
FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados y Departamentos
FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional [Chile]
ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
ISAR: Inversión Sectorial de Asignación Regional [Chile]
LOC: Ley Orgánica Constitucional [Chile]
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
OIE: Oficina Internacional de Epizootias | Organización Mundial de Sanidad Animal
SAG: Servicio Agrícola y Ganadero [Chile]
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad [Argentina]
SEREMI: Secretaría Regional Ministerial [Chile]
SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional [Chile]
UDI: Unión Democrática Independiente [Chile]
URAI: Unidad Regional de Asuntos Internacionales [Chile]

Introducción

Durante el 2001 Argentina entró en una fuerte crisis económica e institucional interna, que requirió la atención prácticamente exclusiva de las autoridades. Las relaciones con Chile se redujeron a la mínima expresión y prácticamente no se firmó ningún tratado bilateral. No obstante, el mismo año la provincia de San Juan inauguró una oficina de representación en la región de Coquimbo, quien a su vez inició los preparativos para establecer la propia en San Juan. El diálogo a nivel de gobiernos centrales se había enfriado, reduciendo fuertemente el impulso integrador de la década de los noventa. Sin embargo, la paradiplomacia continuaba buscando fortalecer la vinculación bilateral.

Tradicionalmente, la política mundial ha considerado a los Estados nacionales como prácticamente los únicos actores válidos y, en consecuencia, los estudios de las relaciones internacionales los tenían como los sujetos casi exclusivos en sus análisis. Ejemplo de ello es que las teorías neo-realistas se enfocan únicamente en el Estado, al tiempo que los trabajos de los neo-liberales, si bien reconocen otros actores, mantienen al Estado como el principal (Lamy, 2001). Esto ignora tanto la realidad histórica de la participación que los gobiernos no centrales han tenido en los asuntos exteriores, como el aporte que éstos hacen actualmente a la vinculación entre países. Asimismo, la incorporación de nuevas dimensiones como la globalización, la interdependencia y las crisis económicas, tanto desde el nivel local como global, han hecho que la política mundial se torne cada vez más compleja. Con ello se ha incrementado el número de actores, involucrando también a los gobiernos no centrales. Ello hizo que se requiriesen nuevas propuestas teóricas para abordar las relaciones internacionales, ampliando el campo de análisis. Fue allí donde el estudio académico del fenómeno de la paradiplomacia comenzó a ganar espacio, debido a que ofrece una nueva perspectiva teórica, al reconocer que las entidades subestatales se relacionan entre ellas y con otros Estados.

El involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores había sido a la vez resistido por los diplomáticos en la práctica y negado por los académicos en la teoría. Dicha resistencia perduró desde el establecimiento del moderno sistema de Estados hasta los noventa y aun hoy domina en ciertos círculos, en especial entre los diplomáticos más antiguos y los seguidores de la escuela neo-realista. No obstante, la actividad paradiplomática ya es una realidad y por ello es necesario incorporarla de manera más decidida, tanto desde los análisis teóricos como desde los enfoques institucionales. Asimismo, las particularidades del nuevo fenómeno no pueden ser estudiadas exclusivamente desde los enfoques teóricos tradicionales de las relaciones internacionales, ni desde las aproximaciones utilizadas para el mundo de las organizaciones internacionales o no gubernamentales. De ahí la pertinencia del concepto de paradiplomacia, que cabalga

entre el mundo de los Estados y el de los individuos. No se trata de actores estatales con soberanía e independencia, pero tampoco de personas u organizaciones que persigan un interés meramente individual. Los gobiernos no centrales se asemejan a los Estados en tanto deben representar los intereses y necesidades de sus poblaciones; no obstante, no cuentan con las mismas facultades que los Estados, por lo que su acercamiento a los asuntos exteriores es distinto. Es en la búsqueda de satisfacer las obligaciones para con sus ciudadanos, en un mundo con una creciente interdependencia tanto a nivel central como local, el involucramiento en asuntos exteriores resultó indispensable.

La debilidad en el tratamiento de la vinculación entre el quehacer de los gobiernos no centrales y el reconocimiento de éstos por parte de la academia, se vio reflejado en que las entidades subestatales fueron dejadas de lado en los estudios internacionales desde la consolidación del sistema de Estados y de la noción moderna de diplomacia. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX las entidades subestatales comenzaron a ejercer mayor participación en actividades antes privativas de sus Estados. Con ello, se gestaron desde el mundo académico distintos acercamientos al fenómeno, donde las características de cada región y las motivaciones de sus gobiernos no centrales, dieron vida a diversas corrientes de pensamiento respecto a la paradiplomacia. A mediados de los ochenta el interés de los académicos fue despertado por autores como Duchacek, Kincaid y Soldatos, quienes desde Norteamérica formaron parte del incipiente grupo que enarbó por primera vez la bandera de los estudios paradiplomáticos. La corriente rápidamente llegó a Europa, donde se fueron incorporando pensadores como Aguirre, Cornago y Keating. Finalmente, esta nueva disciplina comenzó a interesar también a los académicos de América Latina. Sin embargo, a lo largo de estas tres décadas, no solo se multiplicaron los autores y casos de estudio, también lo hicieron los enfoques. Cada continente presentó procesos particulares, que aún están en desarrollo.

En América Latina, el análisis académico del fenómeno paradiplomático ha estado focalizado generalmente en las actividades de unidades subestatales de un país determinado o en la participación de éstas en foros como el Consultivo de Municipios, Estados Federados y Departamentos (FCCR) del MERCOSUR. La academia no ha prestado la suficiente atención a la contribución que la paradiplomacia podría hacer a la integración entre países. La cual, ante la evidencia de la realidad, ya no debe ser considerada como una actividad privativa de los Estados, sino que es necesario involucrar al componente paradiplomático para aportar desde esta nueva perspectiva a los procesos de integración en América Latina. El fenómeno cobra singular relevancia en las primeras décadas del siglo XXI, ya que como sostiene Maira (2008: 19), “no existe en el último medio siglo un tiempo más favorable para impulsar la integración que el actual”.

A la falta de atención sobre la potencialidad de la paradiplomacia en la integración, se agrega que a nivel mundial la mayoría de los estudios respecto a la relación entre

gobiernos no centrales se hace en base a Estados federales o unitarios descentralizados, pero no desde una mirada comparativa como la propuesta en el presente estudio. Es decir, hasta el momento no se ha tomado en cuenta el gran porcentaje de interacciones entre entidades subestatales federadas y aquellas de países unitarios, dejando de lado el efecto que éstas formas de Estado generan en la paradiplomacia. Lo anterior se debe a que el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores fue visto originalmente como algo propio de los Estados federales, siendo que también se ha dado en los unitarios. La vinculación entre gobiernos no centrales de países con formas de Estado diferentes es algo cada vez más cotidiano en la América Latina. Su estudio, por tanto, abre nuevos campos de análisis respecto a la integración, ya que permite una vinculación directa entre sociedades vecinas, sin tener que pasar siempre primero por sus gobiernos centrales, dinamizando las posibilidades de fortalecer la vinculación.

A razón de ello, la interacción entre las provincias de un país federal como Argentina y las regiones de un Estado unitario como Chile, presenta un caso de estudio que permite llenar el vacío teórico relativo a la potencialidad que la paradiplomacia presenta para el desarrollo de la vinculación entre países. El proceso de integración que llevan adelante Argentina y Chile es uno de los más dinámicos y quizás el más profundo de América Latina, puesto que abarca temas energéticos, mineros, de defensa y de infraestructura. A lo anterior, el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009 vino a llenar el vacío institucional que separaba a ambas naciones, formalizando el componente subestatal. Con él se afirmaron las nuevas condiciones que les permitieron a los gobiernos no centrales de los dos países expresarse en asuntos bilaterales. Sumado a lo anterior, la relación entre Argentina y Chile, así como su proceso de integración, ha transitado ciclos históricos de cercanía y distanciamiento, lo que hasta el momento ha sido analizado en los estudios académicos desde la óptica de los gobiernos centrales, sin observar el papel que jugaron las entidades subestatales. La vinculación entre las provincias y regiones no solo es rica en dimensiones e importancia para el presente, sino que también lo ha sido en el pasado. En primer lugar debido a su posición geográfica, dichos gobiernos no centrales tienen necesidad del otro, tanto para solucionar problemas fronterizos como para desarrollarse e inclusive socorrerse. En segundo lugar, debido a las distancias que las separan de sus capitales nacionales, las provincias y regiones se encuentran muchas veces más vinculadas entre ellas que con sus gobiernos centrales. Asimismo, históricamente territorios como el de Cuyo cambiaron de jurisdicción administrativa, estando primero bajo la órbita de Santiago y luego de Buenos Aires. Es por ello que la historia y el presente de la relación entre Argentina y Chile pueden ser vistos desde dos ópticas distintas pero complementarias. La literatura académica existente muestra una clara tendencia a enfatizar únicamente la relación a nivel de Estado, pero mientras se siga dejando fuera del análisis a la dimensión subestatal, no se podrá comprender cabalmente la dinámica de la relación

entre Argentina y Chile. Para ello es necesario poner en relieve el aporte que sus provincias y regiones han tenido y aún tienen, en la vinculación entre los dos países.

Surgen entonces dos interrogantes interdependientes. El primero respecto a si las formas de Estado y el centralismo influyen en el accionar paradiplomático. El segundo sobre cómo se han insertado los gobiernos no centrales en la relación bilateral entre Argentina y Chile. Con ello, un primer objetivo específico es entregar los fundamentos teóricos para el desarrollo del análisis, discerniendo entre los componentes a observar en la paradiplomacia, en especial las causas, objetivos y motivaciones de la actividad. El segundo objetivo específico busca establecer si el contexto institucional y jurídico influye en el desarrollo de la paradiplomacia y cómo. Allí el estudio de la relación entre Coquimbo y San Juan es de particular relevancia, debido a que en América Latina las formas de Estado y el centralismo presentan particularidades que no han sido lo suficientemente incorporadas en la teoría regional. A su vez, el tercer objetivo específico es presentar un relato histórico que permita apreciar la dinámica doble de interacción entre Argentina y Chile, es decir desde el Estado y desde los entes subestatales. Los dos niveles de gobierno han caminado por sendas no siempre paralelas, lo cual no se ha reflejado lo suficiente en el tratamiento de la historiografía de los países, ni en el diseño de sus políticas exteriores. En ello, la óptica paradiplomática permitirá un nuevo acercamiento a dicha dimensión, haciendo especial énfasis en los intereses particulares de las provincias y regiones. Con el bagaje de las herramientas teóricas, el contexto histórico y la situación institucional, se podrá abordar cabalmente un caso de estudio que permita analizar cómo Argentina y Chile han ido acogiendo las iniciativas paradiplomáticas y cómo éstas han contribuido al desarrollo de la relación bilateral, fomentando la integración; lo que constituye el cuarto objetivo específico del estudio.

El caso de estudio y la aproximación analítica

La selección del caso de estudio obedece a las particularidades que la relación entre Argentina y Chile ofrece para el análisis. De partida, ambos países no solo comparten una historia conjunta que los ata desde los tiempos de la colonia hasta la actualidad, sino que además se encuentran separados por una extensa frontera de más de cinco mil kilómetros —la tercera más larga del mundo— a los márgenes de la cual se ubican una gran cantidad de gobiernos no centrales. Asimismo, se trata de países con formas de Estado diversas y con una evolución diferenciada en su centralismo. Ello presenta una oportunidad de relevancia, debido a que la mayoría de los estudios sobre paradiplomacia, cuando se hacen entre unidades subestatales de distintos Estados, suelen centrarse en países federales. De dicha manera, la relación entre Argentina y Chile resulta de particular interés, primero por su historia compartida, segundo por la relevancia potencial de la paradiplomacia para la vinculación entre los dos países, y tercero debido a sus diferencias institucionales.

Además de las razones estructurales mencionadas, la mayoría de los gobiernos no centrales de ambos Estados se han ido involucrando, de una manera o de otra, en actividades paradiplomáticas. No obstante, para el análisis del presente estudio se ha seleccionado una relación específica, entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Coquimbo. Las particularidades de este binomio —sobre las cuales se ahondará en el capítulo 4— lo colocan en una posición de especial interés. A saber, Coquimbo y San Juan poseen una historia social compartida y han sabido dar vida a importantes iniciativas paradiplomáticas. Asimismo, han desarrollado una intensa actividad dentro de las instituciones creadas por sus Estados a nivel bilateral, generado iniciativas integradoras. Todo ello destaca a Coquimbo y San Juan por sobre las demás relaciones paradiplomáticas entre unidades subestatales de Argentina y Chile.

El abordaje metodológico del estudio puede ser dividido en dos grandes momentos. Una primera instancia se basó en la recopilación y análisis de bibliografía existente, la cual fue utilizada para la confección de los primeros tres capítulos. Asimismo, para el capítulo 3 se analizaron los textos de las constituciones de ambos Estados, así como las leyes orgánicas constitucionales de Chile. Si bien se utilizaron posteriormente otras fuentes, la base de los capítulos fueron mayoritariamente publicaciones académicas, complementadas con la legislación nacional y notas periodísticas.

El acercamiento a la relación entre Coquimbo y San Juan, debido al escaso desarrollo de los estudios paradiplomáticos y de fuentes secundarias, fue distinto y se realizó a través de tres vías principales. En primer lugar, se procedió —al igual que en los capítulos anteriores— a la recolección de la bibliografía existente al respecto. Sin embargo, es poco lo que se ha escrito sobre esta relación, en especial en lo referido a las veranadas en los Altos Valles de Calingasta y el túnel internacional de Agua Negra, que son las dos iniciativas paradiplomáticas que se destacarán de la relación. La mayoría de las publicaciones versan sobre la perspectiva histórica de la vinculación entre la provincia y la región; lo cual, sin dejar de ser sumamente importante, no cubre las expectativas de análisis sobre el fenómeno y no recoge los desarrollos recientes.

En segundo lugar, debido a que muchas de las acciones desarrolladas por Coquimbo y San Juan se desarrollaron dentro de los comités de frontera e integración, se llevó a cabo una aproximación a dicha labor a través de las actas de las instituciones, así como de las distintas comisiones y subcomisiones que las componen. Este análisis no fue sencillo, debido a la influencia de las formas de Estado y el centralismo en el tratamiento de las actas de los comités. En Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto mantiene una Biblioteca Digital de Tratados en la que se encuentra digitalizado todo el material con que cuenta la Dirección de Tratados de dicho Ministerio. Las actas anteriores al 2011 —momento hasta el cual los comités se encontraban bajo la órbita de los consulados y no de la Dirección de Límites y Fronteras— no están en el archivo del

Ministerio y no es posible acceder a ellas, ya que se desconoce su paradero. La principal razón esgrimida por el Ministerio es que no se trataba de acuerdos firmados por el Estado, por lo que no era necesario que el gobierno federal las tuviese en su archivo. En el caso de Chile, el sistema centralizado de la administración pública se aseguró de que las actas se encontrasen efectivamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Santiago. Sin embargo, aquellas previas a 2011 se encuentran sin digitalizar ni clasificar. La Dirección de Fronteras y Límites del Estado cuenta con la versión digitalizada de las posteriores a 2011, pero las anteriores a dicha fecha se encuentran en el Centro de Documentación del Ministerio, separadas por pasos fronterizos pero en una misma caja con las demás notas relacionadas con el mismo. Superado el inconveniente de acceder a las actas, éstas entregaron una visión evolutiva del tema en perspectiva institucional, así como un mejor entendimiento del rol jugado por los comités en el caso específico de las veranadas. Empero, el análisis de las actas no respondió los principales interrogantes respecto de las fuerzas vivas de la relación y cómo se fue produciendo la interacción entre los distintos niveles de gobierno. La dificultad metodológica de acceder a estas fuentes, no hace más que relevar el vacío existente en el estudio de las relaciones subestatales entre ambos países y la necesidad de aplicar nuevos conceptos teóricos, como el enfoque paradiplomático, para comprender de mejor manera las posibilidades de integración entre países.

Se procedió entonces a complementar el análisis a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Éstas otorgaron abundante información de fuentes primarias, permitiendo un entendimiento más acabado del rol de la provincia y la región en la relación bilateral. La selección de los informantes clave se llevó a cabo siguiendo distintos criterios. Se consideró primero a las autoridades estatales y subestatales involucradas de forma directa, tanto en los comités de frontera e integración como en la entidad binacional.¹ Ello incluyó a los embajadores, directores de límites y fronteras, directores de divisiones especiales de los ministerios de relaciones exteriores, legisladores nacionales, cónsules, coordinadores de vialidad nacional y subestatal, funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores, de obras públicas y de planificación federal, gobernadores e intendentes, legisladores provinciales y consejeros regionales, ministros provinciales y secretarios regionales ministeriales, encargados provinciales y regionales de relaciones exteriores, alcaldes e intendentes municipales, así como historiadores y académicos locales. En segundo lugar, se buscó entrevistar a personas involucradas de forma indirecta o con menor grado de injerencia, donde se incluyó a los agregados y asesores de las embajadas, funcionarios de los gobiernos provinciales y regionales, presidentes de las cámaras de turismo y comercio, así como periodistas. Finalmente, a fin

¹ La relevancia de estas dos instituciones quedará de manifiesto en el capítulo 4.

de tener una visión de contexto, se entrevistó a personas que tuviesen un acercamiento externo al proceso paradiplomático llevado a cabo, entre los que se destacan el director del proyecto Agua Negra *Deep Experiment Site* (ANDES) y el gerente del Terminal Puerto Coquimbo (TPC). Con ello se entrevistó a 72 informantes clave, dispersos en 12 ciudades.²

Para las entrevistas se elaboró un conjunto de preguntas a ser utilizado como hilo conductor, las mismas se agruparon en torno a las temáticas: paradiplomacia, relación Coquimbo-San Juan y contexto. A su vez, dentro de cada grupo se adaptaron las preguntas de acuerdo a las características del entrevistado, de forma tal que cada tema quedó subdividido en Argentina y Chile, así como en nivel central y subestatal. Con ello se buscó que cada temática tuviese informantes clave de relevancia en cada nivel de gobierno y para ambos países.³

Se registró el audio de las entrevistas, a excepción de los ocho informantes que prefirieron responder por escrito y de aquellos que solicitaron que no se registrase la comunicación. Si bien las preguntas sirvieron como hilo conductor de las entrevistas, se priorizó dejar libertad a los entrevistados para que éstos pudiesen entregar su versión de los hechos de la forma más completa.

Estructura de los capítulos

El primer capítulo se centrará en los debates académicos respecto a las herramientas teóricas que se utilizarán en el análisis del estudio. Se lo dividirá en dos grandes secciones, una sobre el involucramiento de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores y otra respecto a la evolución del centralismo en América Latina y la identificación de las formas de Estado.

En la sección sobre paradiplomacia, se observará cómo los gobiernos centrales trataron inicialmente de resistir los embates de las entidades subestatales por un lugar en los asuntos exteriores. Ello se vio reflejado también en la reticencia de los académicos a la utilización del término y a la aceptación de la actividad dentro del campo de análisis de las relaciones internacionales. Siendo la paradiplomacia un concepto pilar en el estudio, se buscará sentar sólidas bases sobre las cuales desarrollar el análisis. En primer lugar, resultará necesario entender cómo y dónde surge el interés por la paradiplomacia. Para ello se realizará una revisión del momento histórico en que emerge la disciplina, así como de las posibles alternativas que existieron a ésta. Ubicado el estudio en un espacio temporal particular, será necesario determinar el concepto con el cual se identificará al fenómeno, para lo cual se analizarán los debates respecto a la caracterización del mismo. Se hará especial énfasis en las críticas al acercamiento paradiplomático esgrimidas por

² La lista completa de los entrevistados puede ser consultada en el anexo 1.

³ Las preguntas guía utilizadas en las entrevistas pueden ser consultadas en el anexo 2.

Kincaid (1990a), Hocking (1993) y Krämer (1996). Posteriormente se estudiará el debate respecto al acercamiento teórico al fenómeno, tanto desde las causas esgrimidas por Bernal Meza (1990) y Tussie (2004) como de las motivaciones propuestas por Keating (1999; 2000; 2003) y Michelmann (1990; 2009) y enmarcadas en los objetivos empleados por Parks y Elcock (2000), entre los principales autores. Dicho acercamiento se realizará en búsqueda de determinar el enfoque teórico a utilizar. Finalmente, será necesario establecer una definición de paradiplomacia. La misma será buscada tanto entre las principales propuestas a nivel mundial, como entre las variantes surgidas desde investigadores latinoamericanos como Colacrai y Zubelzú (1994) en Argentina, Parker Almonacid (2004) en Chile, y Moreira, Senhoras y Vitte (2009) en Brasil.

La segunda sección del capítulo describirá dos características institucionales que ejercen influencia en los gobiernos no centrales que buscan expresarse en los asuntos exteriores. Se partirá analizando la evolución teórica del estudio del centralismo en América Latina, a fin de poner de manifiesto las principales corrientes de estudio y sus justificaciones. Se hará especial énfasis en las consecuencias analíticas que cada visión acarrea. Obtenido entonces el punto de partida, será necesario luego ofrecer una caracterización de los procesos de reversión del centralismo, incluyendo la selección de las categorías que se considerarán y la definición de las mismas, en los términos en que serán implementadas en el capítulo 3. La construcción de este apartado no solo permitirá discernir de forma más clara el canal y efecto de los procesos de reversión del centralismo, con ello se espera también arrojar luz a un debate abierto en la literatura de América Latina y donde las diversas posturas académicas presentan argumentos que generan efectos muy dispares en el análisis.

Posteriormente, la sección ofrecerá una distinción entre centralismo y formas de Estado, buscando identificar estas últimas, tanto respecto de su número como de sus particularidades. La gran mayoría de la literatura tiende a analizar las formas de Estado en América Latina a través de comparaciones con países pertenecientes a otras regiones, ello niega la particularidad del desarrollo institucional de los Estados latinoamericanos y dificulta su análisis, razón por la cual se espera contribuir al debate con tipificaciones que no se basen en comparaciones. Asimismo, se espera encontrar caracterizaciones de formas de Estado que se centren en cualidades de los gobiernos no centrales, ofreciendo ello una mayor vinculación con sus efectos sobre la paradiplomacia.

La sección concluirá con una matriz de interacción entre las formas de Estado y los procesos de reversión del centralismo. Dicho cuadro de interacciones ofrecerá una aproximación más comprehensiva al contexto institucional de los países. A su vez, la matriz podrá luego ser aplicada tanto a la relación de Coquimbo y San Juan como a cualquier otra, a fin de relevar las facultades y libertades con que cuentan los gobiernos no centrales de cada país al momento de involucrarse en asuntos exteriores.

El capítulo 2 entregará el marco histórico en que se encuadra el estudio. Argentina y Chile han formado parte de la historia del otro desde los tiempos de la colonia, pasando por las guerras de independencia, hasta el presente. Se vinculan a través de la tercera frontera más larga del mundo, sobre la cual actualmente se aglutinan once provincias argentinas y trece regiones chilenas. Aunque la relación entre ambos países se ha visto tensionada en repetidas oportunidades, éstas nunca desembocaron en un conflicto bélico, siendo que los dos Estados entraron en guerra con todos sus demás vecinos. Aun así, la historia conocida de la vinculación entre Argentina y Chile se ha focalizado normalmente en los niveles centrales de gobierno. Será la labor de este capítulo el poner en relieve cuál ha sido el rol de la zona fronteriza en la historia de las relaciones argentino-chilenas.

Debido a que lo que se buscará será una revisión histórica desde la óptica subestatal, el capítulo se dividirá en ocho períodos, representando cada uno una fase distinta de la relación. A su vez, los períodos serán agrupados en cuatro grandes ciclos, cuyos títulos corresponderán a cada una de las secciones. De esta forma, la primera sección se abocará al período que se inicia con las guerras de independencia y que llega hasta mediados del siglo XX. Se tratará de casi ciento cincuenta años de buenas relaciones, donde el componente limítrofe se encontró primero ausente hasta 1866, posteriormente generó tensiones entre los dos países hasta que éstos lograron demarcarlo en 1902, para dar paso a cincuenta años de buenas relaciones e integración.

A mediados del siglo XX se inicia un ciclo conflictivo, que concluirá recién con la derrota de Argentina en la guerra de Malvinas. Un primer período hasta 1970 se debatirá entre las corrientes todavía integracionistas y los brotes xenófobos. Estos últimos tendrán su victoria a finales de los sesenta, dando paso a más de una década de distanciamiento y de construcción de una imagen negativa del país vecino.

Con la derrota en la guerra de Malvinas en 1982 y la redemocratización de Argentina a partir de 1983, se abrirá un nuevo ciclo, donde los límites comenzarán a distenderse. La tendencia se afianzará en los noventa, cuando Chile también retome la institucionalidad democrática. Con ello se dará paso un período de buenas relaciones y de desarrollo de la integración, que durará hasta la crisis argentina de 2001.

La última sección abarcará los primeros diez años del siglo XXI, los cuales se dividirán no en períodos sino en niveles. Se buscará observar cómo los gobiernos centrales entraron en una fase de enfriamiento de las relaciones, principalmente por inestabilidad, desconfianza y problemas personales; al tiempo que los gobiernos no centrales surgieron ya de manera decidida e impulsaron sus relaciones.

Se espera que el capítulo histórico dé cuenta de cómo el componente subestatal ha estado siempre presente en la relación bilateral, aunque con distinta intensidad a lo largo de los años. Asimismo, se buscará mostrar que su involucramiento se ha dado tanto como

un refuerzo a la política central, como en oposición a ella. Finalmente, la última sección dará paso al análisis que se desarrollará con el caso de estudio.

El capítulo 3 se abocará al marco institucional que Argentina y Chile ofrecen a sus gobiernos no centrales, así como las posibilidades que estos tienen de realizar actividades paradiplomáticas. Para ello se aplicarán los conceptos de forma de Estado y centralismo, establecidos en el capítulo 1. El análisis se dividirá en tres secciones, una primera dedicada a Argentina, una segunda donde se abordará el caso de Chile y una tercera en que se presentarán, en perspectiva comparada, las características de los gobiernos no centrales de ambos países.

En la sección dedicada a Argentina, se comenzará analizando la forma de Estado, primero desde la institucionalidad de la Constitución Nacional del país, en la cual se buscará identificar las características de la forma federal de acuerdo a los criterios establecidos previamente. Una vez analizado el componente formal, se procederá a revisar la práctica federal en Argentina, a fin de determinar si los principios constitucionales se reflejan en el quehacer institucional. Con ello se concluirá entregando una visión que complementa componentes jurídicos y prácticos. En una segunda instancia se observará el centralismo del país. A tal fin se aplicarán los conceptos definidos en el capítulo 1 y divididos de acuerdo al área en que el proceso de reversión del centralismo se aplicó: política, operativa o fiscal. La sección espera concluir arrojando luces respecto al lugar de las provincias en el sistema político e institucional argentino, tanto desde la óptica institucional como práctica.

La segunda sección se centrará en el caso chileno, el cual nuevamente será abordado primero desde el análisis de la forma de Estado. Se comenzará con un apartado abocado a la revisión de la institucionalidad chilena, según la establecen su Constitución Política y leyes orgánicas constitucionales. Acto seguido se relevará la práctica unitaria en Chile, a fin de observar si en la historia ha estado presente un germen de régimen federal que pudiese ser revivido en los reclamos paradiplomáticos de las regiones. Con ello se espera concluir el apartado entregando una caracterización del sistema unitario chileno, tanto desde la perspectiva en que fue concebido como desde su desarrollo práctico. El segundo apartado analizará el proceso de reversión del centralismo, pero desde ópticas distintas a las utilizadas en el caso de Argentina. En primer lugar, se buscará identificar el origen de la demanda u oferta por descentralización, para luego señalar los principales desafíos que ésta enfrenta, concluyendo con un balance sobre si es realmente imperativa una descentralización en el país. Con un panorama más claro respecto de la forma de Estado y del centralismo en Chile, será la labor del último apartado el arrojar luces respecto al lugar que las regiones tienen en la configuración institucional del país.

Con los insumos anteriores, la última sección del capítulo 3 presentará una perspectiva comparada de las provincias argentinas y regiones chilenas, tanto en su quehacer práctico

como en sus facultades y potestades institucionales. Ello se hará a fin de identificar cuáles son las posibilidades con que cuentan dichos gobiernos no centrales al momento de involucrarse en actividades paradiplomáticas, como las que serán analizadas en el último capítulo del estudio.

El capítulo 4 se asentará sobre la base de los precedentes, con el objeto de analizar un caso de estudio en particular, el de la vinculación de Coquimbo y San Juan. Con él se espera obtener una visión concreta del aporte que la actividad paradiplomática entre la provincia y la región ha hecho a la relación argentino-chilena, así como de las adaptaciones e impactos que ésta ha tenido a nivel central. Se aplicarán las herramientas teóricas desarrolladas en la primera sección del capítulo 1 respecto de la paradiplomacia, a una relación que se encontrará temporalmente ubicada en la última sección del capítulo 2. A su vez, se tratará de dos entidades subestatales que tendrán las facultades, potestades y posibilidades paradiplomáticas establecidas en el capítulo 3.

La primera sección continuará la línea temporal del segundo capítulo, pero focalizándose en el involucramiento de las provincias y regiones en la relación bilateral. Para ello se buscarán los casos puntuales que han ido dando forma a este desarrollo y cómo han ido respondiendo las oficinas de los gobiernos centrales. Posteriormente, se retomará el análisis del tercer capítulo, pero a nivel bilateral, observando cómo se ha desarrollado el marco jurídico que da cabida a las actividades paradiplomáticas. Se buscarán los diversos instrumentos bilaterales que fueron ofreciendo lugar a los gobiernos no centrales, así como las instituciones que se han ido creando para que éstos puedan participar en el proceso de integración entre Argentina y Chile.

Con dicho bagaje, la segunda sección se dedicará de manera concreta al análisis de la relación paradiplomática entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Coquimbo. Luego de profundizar en la justificación del caso particular, se detallarán dos iniciativas donde los gobiernos no centrales se involucraron de manera decidida en asuntos exteriores, al tiempo que los Estados interactuaron con ellos de formas que, se sostendrá, fueron positivas para la relación bilateral y para la integración. La primera de dichas actividades será la ancestral práctica de la trashumancia en las veranadas de los Altos Valles de Calingasta. Se describirá la actividad, su impacto a nivel local y central, así como los inconvenientes que ésta produjo y cómo fueron abordados desde la práctica paradiplomática. La segunda iniciativa, sobre la que se ahondará en mayor detalle, es el túnel internacional de Agua Negra. Se observará cómo este proyecto de enorme envergadura se fue construyendo, qué rol jugó en su desarrollo la paradiplomacia y cómo fue esta inquietud percibida desde los gobiernos centrales.

Por último, el capítulo presentará un corolario donde se espera identificar, tanto para el caso de las veranadas como del túnel internacional, las motivaciones y objetivos de la paradiplomacia, así como los canales que ésta empleó para su desarrollo. Se hará también

énfasis en cómo los gobiernos centrales fueron institucionalizando y acompañando —o no— estas actividades, a fin de relevar cuál fue su percepción al respecto.

El recorrido que harán los distintos capítulos del presente estudio espera construir un análisis que cimiente primero los pilares teóricos, históricos e institucionales, para luego edificar sobre ellos un caso de estudio en que se pueda apreciar la interacción entre los gobiernos centrales y las actividades paradiplomáticas de sus entidades subestatales. Todo ello con el fin de identificar cuál es el rol que éstas podrían desempeñar en las relaciones bilaterales y cuál es su potencialidad para la integración, en los casos en que los Estados deciden institucionalizar los canales y permitir el desarrollo de la paradiplomacia.

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 (Criekemans, 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 *jus 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 *jus 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 condeciría 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 omnicomprendido (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).

Capítulo 2

Las relaciones argentino-chilenas: una perspectiva desde su historia fronteriza y subestatal

Sus montañas, valles, lagos y hielos hacen de la tercera frontera más extensa del mundo atractiva y desafiante a la vez. Muchos son los elementos que intervienen en la relación entre los dos países de las laderas de los Andes, pero el clima y la frontera misma son dos constantes que permiten observar los vaivenes en la relación entre Argentina y Chile, a lo largo de los más de doscientos años de historia independiente. A su vez, otorgan una perspectiva de cómo el componente subestatal ha estado siempre presente.¹

A primera vista la zona fronteriza entre Argentina y Chile puede presentarse con un foco constante de conflictos, como una pugna entre Buenos Aires y Santiago por impedir el expansionismo de su contraparte. Esta versión está sesgada por una historiografía que ha preferido el conflicto por sobre la cooperación y que ha inculcado, en la retórica nacional de ambos países, una idea perniciosa respecto del vecino (Lacoste, 2003b). Pero la versión del conflicto no está solo sesgada por ello, también lo está por focalizarse en los diferendos que la delimitación y demarcación del límite han desatado a nivel central, dejando de lado las dinámicas integradoras y de dependencia mutua que se dan entre las entidades subestatales en la zona de frontera.

¹ Antes de comenzar este capítulo es necesario señalar claramente qué se entenderá por frontera y qué por límite, ya que ambos desempeñan papeles claves, pero a la vez distintos en la relación entre Argentina y Chile. La confusión se debe a que no hay un consenso generalizado respecto a sus definiciones, las cuales varían dependiendo la disciplina desde la cual se analice el fenómeno (Arriaga-Rodríguez, 2012). Si bien ambos términos se han usado indistintamente por ser “means of identifying, directly or indirectly, spaces to which given legal rules or regimes, such as State sovereignty, are to be applied” (Caflisch, 2010: 183), frontera y límite representan conceptos distintos y su uso como sinónimos puede provocar complicaciones.

Se seguirá un criterio más cercano a la historia y las relaciones internacionales que al mundo jurídico. Ello permitirá hablar del límite como la “línea convencional que separa la jurisdicción de dos Estados vecinos, buscando una función protectora de la soberanía del Estado” (Bottino Bernardi, 2009: 2). Dicha línea podrá ser de origen geodésico (que sigue un paralelo o un meridiano), geográfico (que sigue el curso de un accidente natural) o convencional (establecida de acuerdo a criterios acordados), pero siempre será una línea específica que separa dos Estados —o un Estado y el mar— y es sobre la que versan los diferendos legales de delimitación del territorio. A ello se agrega que el límite es materia de competencia exclusiva del gobierno central. La definición de frontera, por su parte, resulta más compleja, ya que en ella se entrecruzan las nociones de linealidad —donde se la equipara jurídicamente al límite— y de zonalidad —una acepción más bien social y económica—. En el presente estudio se entenderá frontera como “un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales” (Oliveros, 2002: 3). Se trata entonces de una zona de interacción, de la cual participan agentes a ambos lados del límite y que involucra a los gobiernos no centrales. Mientras el límite es una competencia exclusiva del Estado, en la frontera las competencias son compartidas (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014).

A lo largo del presente capítulo se presentará un recorrido por el rol que el límite, la frontera y sus componentes subestatales han tenido en la relación entre Argentina y Chile. Esto no solo servirá de marco de referencia histórica para el desenvolvimiento del tema central del análisis, también dará luces sobre las dinámicas diferentes que se dieron y aún se dan en las relaciones entre los gobiernos nacionales y los no centrales. Quedará en evidencia que mientras los primeros afectan a los segundos, no los determinan. Estas dos corrientes no siempre corren en paralelo y cuando no han podido influenciarse, han chocado y presentado indicios y antecedentes de actividades paradiplomáticas, en especial en Cuyo.²

FIGURA 1: Mapa político de Argentina y Chile



El análisis será dividido por grandes períodos históricos, siguiendo en principio la línea temporal propuesta por Lacoste (1999)⁴ pero prolongándola luego con trabajos

² Zona tradicionalmente conformada por las provincias argentinas de Mendoza, San Juan y San Luis.

³ Elaboración propia. Mapa a fines únicamente ilustrativos.

⁴ Durante el presente capítulo se hará gran uso del material académico producido por Pablo Lacoste. Ello debido a que el autor es el mayor especialista en la relación transfronteriza entre Argentina y Chile, habiendo sido parte de un proyecto que tenía como objetivo superar las visiones distorsionadas en la historiografía a ambos lados de la Cordillera. Para ello, Lacoste, que era profesor titular de la Universidad Nacional de Cuyo en Argentina e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), se instaló en Chile y realizó una tesis doctoral en la Universidad de Santiago, dirigida por Joaquín Fermandois, profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su investigación resultó en la publicación del libro *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile*, así

como el de Maira (2010), conformándose así cuatro grandes períodos históricos. Una primera etapa de relaciones generalmente buenas va desde los inicios de la lucha por la independencia en 1810 hasta la caída del gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) en Argentina en 1955. El segundo período se debatirá entre la integración y el conflicto, tanto a nivel central como subestatal, concluyendo con la derrota argentina en la Guerra de Malvinas en 1982. El tercer período será de buenas relaciones, impulsadas en gran medida por el retorno de la democracia y llegará hasta la crisis que Argentina enfrentó en 2001. Finalmente, durante el cuarto período se produce un enfriamiento de las relaciones a nivel central, al tiempo que el nivel subestatal cobra un renovado impulso, siendo su mayor expresión en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, de 2009.

Si bien el ámbito del análisis se focaliza en los fenómenos ocurridos en el último de los períodos, sus acontecimientos no pueden ser entendidos cabalmente sin contextualizarlos en la historia —y el relato que se ha hecho de ella— entre Argentina y Chile. La frontera ha sido una zona especial, de la cual normalmente se toma solo el componente limítrofe. Pero a partir de mediados de la década de los ochenta, se comenzó a prestar más atención al desarrollo subestatal y con ello al de la zona fronteriza (Bandieri, 2005b), permitiendo observar cómo las motivaciones paradiplomáticas han estado presentes en buena parte de la historia bilateral.

2.1 Un siglo y medio de buenas relaciones, 1810-1955

Para mediados del siglo XX el presidente argentino Juan Domingo Perón, en una visita a Chile, decía que “[e]l error que se imputa a San Martín y O’Higgins es el de no haber sellado en 1817 la unión total entre Chile y Argentina” (Flores, 2011: 34). No obstante las buenas intenciones que pudiese haber detrás de dichas palabras, las mismas ocultaban parte la historia de los dos Estados. Luego de su independencia, tanto la república heredera de la Capitanía General de Chile como la heredera de parte del Virreinato del Río de la Plata siguieron sus caminos por sendas distintas. Se diferenciaron desde los primeros años y atravesando diversos períodos de acercamiento y distanciamiento que, si bien se dieron en un clima general de buenas relaciones, marcaron instancias muy distintas en el rol que le tocó jugar al límite y a los pueblos fronterizos.

Dentro de esos primeros ciento cincuenta años se destacan tres grandes períodos, que si bien tienen momentos de solapamiento, dan muestra de los cambios de orientación y tono que se produjeron entre las elites de ambos Estados. En un primer momento la zona fronteriza estuvo desatendida y no existió mayor interés por la delimitación entre Argentina y Chile. Las primeras dos décadas de vida independiente los encontraron

como más de quince trabajos académicos especializados y que serán de gran relevancia en el presente capítulo.

absortos en sus problemas internos, a las que siguieron cuatro décadas donde las relaciones aumentaron y se comenzó a plantear la cuestión limítrofe, pero aún en un distendido clima en que la altura de los Andes y el espacio tapón aborigen de la Patagonia evitaban el conflicto.⁵ El segundo período parte con las expansiones nacionales hacia el sur y el surgimiento de los contactos fronterizos. Es el momento fundacional de las tesis respecto a los territorios que pertenecían a cada Estado, lo que llevó a picos de tensión, pero que fueron resueltos mediante el Tratado de Paz y Amistad de 1881 y los Pactos de Mayo de 1902. Finalmente, durante el tercer período la frontera se convirtió en un gran foco de integración. Durante esta fase se dieron planes en infraestructura e intercambios culturales, lo cual llevó inclusive en más de una oportunidad a proponer la unión aduanera.

Es precisamente en los últimos dos períodos donde comenzó a hacerse más patente la dualidad de la relación. Las provincias de Cuyo —en especial Mendoza y San Juan— contradecirán la política argentina en más de una oportunidad, demostrando las diferencias en apreciación de la frontera entre el distante gobierno nacional con sede en Buenos Aires y los gobiernos no centrales de la zona. Esto servirá de ante telón para el desarrollo de las actividades subestatales que luego potenciará dicha región con sus contrapartes chilenas.

2.1.1 Baja relevancia del tema limítrofe, 1810-1866

La vida de estos dos jóvenes Estados no comenzó en paz. Ambos debieron afirmar su derecho a autogobernarse y luego a ser independientes, por ello tenían un interés compartido que era la lucha contra la dominación realista. En ella se enmarcó el cruce de los Andes de 1817, el cual no se trató de una acción unilateral, fue un esfuerzo mancomunado para lograr un objetivo común, para el cual se formaron ejércitos conjuntos (Lacoste, 1999). Por ello las relaciones comenzaron rápidamente y mucho antes del cruce de los Andes, se observa por ejemplo que Chile firmó el primer tratado de su historia con Argentina el 23 de octubre de 1812 (González Pizarro, 2005).

Asimismo, si bien José de San Martín debía responder a las órdenes que emanaban de Buenos Aires —lo cual chocó con sus ideas y le ocasionó conflictos en más de una oportunidad (Pigna, 2014)— esto no hacía que las lealtades de la tropa fuesen completamente hacia la bandera celeste y blanca. En el Ejército de los Andes se encontraban hombres provenientes de diversas regiones, no todas ellas herederas del

⁵ El mundo aborigen en la zona sur del actual territorio argentino y chileno, ejercía la función de un espacio tapón. En dicha área, el control efectivo era ejercido por los aborígenes, evitando así el enfrentamiento directo de los nuevos Estados. Esto se mantendrá hasta la década de 1870 (Lacoste, 1999).

Virreinato del Río de la Plata, lo que hacía que el espíritu que acompañaba a la tropa no se detuviese a observar los límites jurisdiccionales.⁶

Luego de la batalla de Maipú —en abril de 1818—, dos situaciones se conjugaron para dar fuerza a la idea de unificación a ambos lados de la Cordillera. Por un lado, José de San Martín y Bernardo O'Higgins habían luchado juntos para la liberación de Chile de los ejércitos realistas. Se esperaba entonces que el espíritu de hermandad condujese al nacimiento de una unidad política mayor; intención que pareció traslucirse en que Chile enviase rápidamente representantes a Argentina, inclusive antes de enviarlos al Reino Unido. En segundo lugar, lo anterior fue recogido por los representantes argentinos reunidos en el Congreso de Tucumán, que al momento de declarar la independencia el 9 de julio de 1816 lo hicieron bajo el nombre de Provincias Unidas de Sudamérica, a la espera que Chile se uniese a la entidad (Lacoste, 2001; 2005b). Finalmente, ello no ocurrió debido a la caída del gobierno de las Provincias Unidas en 1820, por lo que ambos Estados siguieron caminos separados, pero quedando en claro el origen mancomunado y el espíritu que los unía.

En esta primera etapa no existió disputa respecto al trazado del límite, lo cual se hizo patente en la tendencia a ratificar el principio de cordillera libre entre 1810 y 1828, intentando inclusive consolidarlo en el Tratado de 1826, aunque el mismo no logró ser ratificado. De acuerdo a este principio, el tránsito de personas y mercaderías a través de la Cordillera no era obstruido en ninguno de los dos lados. La idea fue incluso recogida por Diego Portales en su propuesta de una unión aduanera, pero que no logró concretarse (Lacoste, 1999; 2001; 2005b).

Es importante destacar que el principio de cordillera libre tampoco significaba un flujo de personas y bienes exorbitante. Durante estas décadas no había ríeles ni carreteras que cruzasen los Andes, todo debía hacerse a caballo o mula, por lo cual eran los arrieros y troperos los principales protagonistas del intercambio (Iribarren Avilés, 2012). Como se verá en el capítulo 4 (punto 4.2.2) los arrieros conocían de manera acabada los pasos cordilleranos debido a la ancestral práctica de la trashumancia, que tenía lugar en los valles inter cordilleranos. Existía también la posibilidad del viaje en barco, pero hasta la década de 1840 se hacía a vela, lo cual no solo era lento, pero también peligroso. No obstante, el espíritu del principio daba cuenta de la política exterior seguida por ambos Estados respecto a la zona de frontera y al límite. Asimismo, estos caminos cordilleranos —que ya

⁶ Antes de proseguir es importante señalar que la delimitación entre el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile nunca fue trazada de manera acuciosa por España. Esto no quiere decir que no existiese una idea de por dónde pasaba el límite, pero a los fines de la metrópoli se trataba simplemente de la separación entre dos unidades administrativas dentro del mismo imperio. Lo anterior se constata en la reubicación de territorios como Cuyo, que se incluyeron originalmente en la Capitanía General de Chile pero que en 1776 se pusieron bajo la órbita del recientemente creado Virreinato del Río de la Plata (Trelles, 1865), sin que esto fuese motivo de disputa.

habían sido fundamentales en la época colonial, cuando Cuyo pertenecía a Chile— fueron mantenidos, ampliados y asegurados, primero por la necesidad de supervivencia política de los territorios cercanos y segundo por la vida económica, social y militar de los mismos (Martínez, 1969). Es decir que, si bien contribuían al mantenimiento de las relaciones entre ambos Estados, los principales interesados en la vinculación seguían siendo los gobiernos no centrales cercanos a la Cordillera.

Respecto al límite, la mayoría de la elite a ambos lados creía que éste se ubicaba en la Cordillera de los Andes (Lacoste, 2003b), pero sin mayores especificaciones. Durante la década de 1820 y hasta la de 1840 el límite no fue planteado como tal. Ambos países luchaban por consolidar su independencia y organización nacional, a sabiendas de que una de las cadenas montañosas más altas del mundo separaba la mayor parte de sus territorios. Prueba patente de esto son las constituciones de Chile (Bermejo, 1876), que desde 1822 —repiteándose en 1823, 1826, 1828 y 1833— establecían que

[e]l territorio de Chile comprende de Norte á (sic) Sur, desde el Cabo de Hornos hasta el des poblado de Atacama, y de Oriente á (sic) Poniente, desde las cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico con todas las islas adyacentes, incluso el Archipiélago de Chiloé, las de Juan Fernandez (sic), Mocha y Santa María. (Chile, 1824: 5)

Estos límites fueron reafirmados una vez lograda la independencia, cuando en 1844 Chile firmó un tratado con España por el cuál ésta le reconocía su nuevo estatus y territorio (Encina, 1959).⁷

Sobre la parte sur de los territorios —fundamental pero no exclusivamente la Patagonia— ninguno de los dos Estados tenía control efectivo, en parte debido a que España no se había interesado por lograrlo en los siglos anteriores (Lacoste, 2005b). La única preocupación era que la resistencia realista del sur de Chile se refugiaba en sus valles cordilleranos (Bandieri, 2005b). Más allá de ello la Patagonia no despertaba interés, debido a que la imagen que existía de ella era la de un espacio inhabitable, agresivo e improductivo; una “tierra maldita” (Bohoslavsky, 2009).

La década de 1830 trajo varios cambios en la relación bilateral, fortaleciendo al principio los lazos a nivel central. Las tensiones fronterizas eran bajas y por ello durante los primeros años de vida independiente los desprendimientos territoriales se sucedieron. Al colapsarse el Virreinato del Río de la Plata, Argentina no fue heredera de todas sus unidades constituyentes. Paraguay y Uruguay se independizaron —el primero en 1811 y el segundo en 1828— y las Misiones Orientales y Tarija fueron entregadas a Brasil —en 1819— y Bolivia —la cesión definitiva del territorio tuvo lugar en 1889, pero su anexión

⁷ Se ha de advertir que el presente capítulo no pretende ser un estudio jurídico del conflicto limítrofe entre Argentina y Chile. La mención a argumentos utilizados por ambas partes se hará conforme sean necesarios para el relato respecto al rol que la frontera y el límite cumplieron en la relación entre los dos países, pero sin emitir juicios respecto a su veracidad histórica o jurídica.

por parte de Bolivia comenzó en 1817— respectivamente (Scenna, 1981). En este momento histórico, inclusive Mendoza solicitó ser reincorporada a Chile en lugar de Argentina.⁸ No obstante, Chile se encontraba sumido en otros conflictos y no podía agregar uno con Argentina, por lo que la propuesta fue rechazada (Lacoste, 2005d). Más allá del difícil período de construcción estatal por el que se atravesaba, lo que quedaba en claro era la indeterminación de los límites.

Pocos años más tarde, en 1832 y durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas (1829-1832), se presentó el primer plan para someter al aborigen y extender la frontera sur efectiva hasta el río Negro. Esto se hacía en coordinación con Chile, a los fines de enfrentar al nuevo enemigo común que significaban los pueblos originarios. Lo único que impidió el avance conjunto fue el estallido de la Guerra a Muerte⁹ del lado occidental de los Andes, que retrasó los planes chilenos (Hernández, 2003). De lo contrario la ofensiva hubiese significado un nuevo accionar conjunto, donde todavía el límite entre ambos Estados no representaba una cuestión de relevancia.

Sin embargo, al mismo tiempo que se intentaban dichas acciones coordinadas, comenzaban a surgir tensiones debido a que las políticas de Juan Manuel de Rosas produjeron el exilio de miembros de la elite intelectual, política y económica de Cuyo, quienes fueron recibidos por Chile (Tagle, 1902). Esto generó las primeras dinámicas distintas entre Buenos Aires y la zona de Cuyo, respecto a su relación con el país vecino. Chile no solo recibió a los exiliados con los brazos abiertos, sino que también los integró en la intelectualidad de la época e inclusive llegaron a desempeñar cargos políticos y fundar periódicos, lo cual entorpeció las relaciones bilaterales, pero sin llegar a puntos críticos. Se produjo el retiro de los embajadores, el distanciamiento en las relaciones y el cierre oficial de la Cordillera. No obstante, el cierre efectivo de la relación fronteriza estuvo lejos de producirse (Lacoste, 2005b), mostrando una vez más las diferencias entre las decisiones del gobierno central y las dinámicas en las zonas de frontera. En cualquier caso, lo anterior se dio debido a conflictos políticos de índole más bien personal y no debido a los límites, los cuales continuaban sin ser demarcados.

Respecto a la doble dinámica fronteriza, se ha de notar que durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas no se firmó ningún tratado entre la Confederación Argentina y la República de Chile. No obstante, en 1835 Mendoza y San Juan lograron concretar un acuerdo comercial con el gobierno del país vecino, en clara oposición al Pacto Federal de

⁸ Como ya se mencionó en la nota 6, durante la época de la colonia y hasta 1776 Cuyo había estado bajo la órbita de la Capitanía General de Chile, es por ello que se habla de reincorporación.

⁹ Entre 1816 y 1832 se produjeron enfrentamientos armados en el sur de Chile, bautizados en 1868 por Benjamín Vicuña Mackenna como Guerra a Muerte. En ella los españoles realistas lograron el apoyo de la mayoría del pueblo mapuche, en su lucha contra la nueva república de Chile (Hernández, 2003).

1831. Antes que un conflicto entre Argentina y Chile, esta situación mantuvo una fricción constante entre las provincias cuyanas y Buenos Aires (Lacoste, 2001).

Ya en la década de 1840 la frontera comenzó a tomar mayor relevancia al aparecer los primeros conflictos limítrofes entre los dos países. Los diferendos surgieron con pocos años de separación y por primera vez se cuestionó el punto específico por el que pasaba el límite. Por un lado, en el sur se discutía la extensión de ambos países y la consecuente jurisdicción sobre el Estrecho de Magallanes. Por otro, en la zona central no había acuerdo de por qué sector de la Cordillera pasaba el límite, lo cual determinaría a quién correspondían los fértiles valles cordilleranos. Si bien algunos historiadores ven relación entre ambos hechos (véanse Encina, 1959; y Scenna, 1981; entre otros), lo cierto es que la misma resulta forzada tanto por la diferencia de lo que se encontraba en juego como por la naturaleza misma de las cuestiones. Si bien ambas se relacionaban con la zona de frontera, el Estrecho de Magallanes era un paso internacional invaluable para la época, en tanto que los valles cordilleranos importaban más local que nacionalmente, como se verá en el capítulo 4.

La cuestión del Estrecho de Magallanes surgió a instancias de una propuesta comercial del estadounidense George Mebon, quien deseaba establecer en la zona una compañía de remolcadores a vapor para facilitar el tránsito. Para ello solicitó autorización a Chile y que el país estableciese emplazamientos en la zona. A instancias de ello, en 1843 Chile instaló el Fuerte Bulnes, lo que generó preocupación en Buenos Aires. No obstante, eran tiempos complicados para la Confederación Argentina ya que se encontraba con graves problemas internos, por lo que dicho gobierno no hizo nada hasta 1847, año en que presentó una protesta formal. Chile respondió la protesta en 1848, pero igualmente en 1849 trasladó el Fuerte Bulnes a la colonia de Punta Arenas (Scenna, 1981).

En el intertanto, aparecieron los problemas en los valles cordilleranos a la altura de Cuyo. En 1846 el comandante argentino en San Rafael decidió enviar tropas para el cobro de impuesto a los ganaderos chilenos que durante las veranadas llevaban sus animales a pastar en la zona. Dicha acción generó incertidumbre respecto a si el límite pasaba por la divisoria de aguas continental o por las más altas cumbres (Orrego Luco, 1902a). Lo que se hizo patente en las referencias que se hicieron respecto a bajo qué jurisdicción se encontraba la zona. Para la historiografía chilena los valles pertenecían a Talca (véase Orrego Luco, 1902a), en tanto que para la argentina pertenecían a Mendoza (véase Irigoyen, 1881). La incertidumbre generó conflictos más locales que nacionales, en parte debido a que Chile no envió fuerzas para el resguardo de los ganaderos, lo que devino en que éstos se armasen autónomamente (Encina, 1959).¹⁰

¹⁰ Sobre esta actividad ancestral y su importancia como motivador paradiplomático se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.2).

Luego de la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852, desde Argentina se buscó nuevamente el acercamiento con Chile y la firma de un acuerdo que aplacase los ánimos. Como resultado se concretó en 1856 el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, en el que se abordó la cuestión limítrofe, aunque de manera muy limitada.¹¹ Lo que se acordó fue la utilización del *uti possidetis iuri* de 1810 para la delimitación y el arbitraje en los casos en que no hubiese acuerdo (artículo XXXIX). De esta forma, el tratado incluyó la noción —sin mencionar el término— de *uti possidetis* al afirmar que “[a]mbas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española, el año 1810”. Esto dejaba dos cosas en claro, la primera era que ambos países se plegaban al *uti possidetis iure*, es decir que no había *res nullius* en el continente y que se mirarían los territorios que se poseían —a los que se tenían títulos— y no aquellos que se dominaban —que era la teoría impulsada desde Brasil—. En segundo término, el tratado hizo mención específica al año 1810 debido a que en la época se presentaban dos tesis: una afirmaba que se debía aplicar el *uti possidetis iure* de acuerdo a los límites de 1810 y otra lo proponía hacerlo respecto a los de 1824, fecha de la batalla de Ayacucho y del fin de la dominación española (Lacoste, 2003b). En definitiva, lo que Argentina y Chile pactaron fue que sus territorios serían aquellos que España les había otorgado en tanto capitánía general y virreinato y que se encontrasen vigentes en 1810.

El tratado también impulsaba la libre navegación y circulación de bienes y personas entre los dos países. Se fortalecía así el principio de cordillera libre (Fortín de Iñones, 2011), lo cual estaba en perfecta sintonía con dos situaciones que corrieron casi en paralelo durante dichas décadas. La primera se trató de una tendencia a la asociación que partió en 1852 y duró hasta 1866 (Lacoste, 2005b). La segunda corriente fue el americanismo que invadió el pensamiento y obrar político entre 1861 y 1867, particularmente en Chile (Encina, 1959). Anecdóticamente, el fin de dicho movimiento coincidirá también con la decisión de Chile en 1866 de no renovar el tratado de 1856.¹² Sin embargo, en tanto que el tratado expiró a nivel nacional, en 1868 se volvió al principio de cordillera libre (Fortín de Iñones, 2011), marcando nuevamente la diferencia de ritmos entre la zona de frontera y las relaciones nacionales.

Para fines de la década de 1860, con las aisladas excepciones que se mencionaron respecto al Fuerte Bulnes —luego trasladado a Punta Arenas— y los valles cordilleranos,

¹¹ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹² Según el artículo XI, el tratado tendría una validez de doce años prorrogables de manera automática. No obstante, el acuerdo podía ser denunciado por cualquiera de las partes contratantes. Chile decidió entonces pronunciarse en contra del tratado y el mismo expiró en 1868.

no existían cuestiones limítrofes importantes entre Argentina y Chile (Romero, Cohen, Privitello, Quintero y Sabato, 1999).

2.1.2 El proceso de delimitación, 1866-1902

Durante este período la relación bilateral se separó en tres grandes planos, dos de los cuales estuvieron influenciados por la zona fronteriza. El primero fue el distanciamiento a nivel nacional y el segundo la Revolución de los Colorados. El tercero —y más importante— se centró en el debate limítrofe, con especial énfasis en la Patagonia, pero manteniendo la incertidumbre respecto al trazado de la línea divisoria en la zona central de la Cordillera de los Andes.

A partir de mediados de la década de 1860, ambos países sentían consolidada su independencia y miraban cada vez más a Europa, buscando insertarse en el motor económico de occidente. Finalmente lo hicieron, reemplazando los antiguos lazos con España por nuevos compromisos comerciales con Reino Unido. La dinámica no varió sustancialmente, ya que la potencia europea demandaba productos primarios y devolvía a cambio manufacturas terminadas (Lacoste, 2003b), como lo hiciese España en los siglos anteriores. Pero más allá de los efectos económicos de dicha política de inserción internacional, la misma tuvo un fuerte impacto en la relación bilateral entre Argentina y Chile. La demanda británica exigía una matriz exportadora similar por parte de ambos, debido a lo cual no se generaba interés alguno por el intercambio de bienes entre los dos países, produciéndose un distanciamiento inicial que se consolidó al no renovarse el tratado de 1856. A nivel central entonces, se prestaba más atención a lo que pasaba en Europa que a lo que pudiese ocurrir al otro lado de la Cordillera de los Andes (Pacheco, 1894).

Dicho enfriamiento entre los gobiernos centrales no se debía entonces a una causa conflictiva sino a un desinterés. Distinto fue lo que ocurrió a nivel subestatal con la Revolución de los Colorados entre 1866 y 1867. Con ella se resaltó una vez más la diferencia entre la actitud del gobierno central y aquella de las provincias fronterizas, en especial las cuyanas. Dichos gobiernos se alzaron contra Buenos Aires y casi lograron poner a la mitad de la Confederación de su lado, recibiendo para ello apoyo —no siempre explícito— desde Chile.

La revolución se gestó a partir de una diferencia en cuanto a la relación con la antigua metrópoli. Los países de América Latina que se recuestan sobre el Pacífico experimentaron un fuerte sentimiento americanista debido a la guerra contra España, lo que se materializó en la realización de un Congreso Americano (1864-1865). Sin embargo, los Estados del Atlántico estaban en la postura opuesta y se aproximaron a la antigua potencia colonial. Estos países aseguraron el aprovisionamiento de España en su guerra

en el Pacífico e inclusive empuñaron las armas contra Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza.

En este marco estalló la Revolución de los Colorados en Mendoza, originada por un descontento salarial de la policía, a la que rápidamente se sumaron los hombres que habían sido reclutados para la guerra contra Paraguay, pero que se negaban a pelear contra dicho país. El movimiento logró tal respaldo que el gobernador mendocino debió abandonar su cargo, momento en que los exiliados argentinos en Chile comenzaron rápidamente a movilizarse. El gobierno federal mandó tropas para la represalia, pero los cuyanos lograron prevalecer y se aseguró el control también sobre San Juan y San Luís. A lo anterior se sumó el ingreso de una fuerza comandada por Felipe Varela y aprovisionada en Chile con armas y proclamas americanistas, logrando sublevar a criollos y tomar La Rioja. Cuatro provincias estaban ya en manos de rebeldes y Córdoba y Catamarca en camino. El rol que Chile jugó de forma no oficial en el levantamiento fue decisivo, a las fuerzas que ingresaron desde Chile se le sumaron los artículos que Juan Bautista Alberdi escribió en *El Mercurio de Valparaíso* contra la política exterior argentina de la época. Finalmente, el gobierno nacional logró sofocar la revuelta, pero si bien el gobierno de Buenos Aires daba por supuesto el apoyo directo del gobierno chileno, no había pruebas de ello. Aun así, la prensa nacional cargó xenófobamente contra el país vecino poniendo en marcha una ola de agresiones contra chilenos radicados en Argentina (Lacoste, 1996). La frontera en este caso había borrado una vez más el límite, en oposición al gobierno central de Argentina.

Por otro lado, la preocupación por los conflictos en el sector norte de Argentina y Chile se originaba en sus comprobadas riquezas, lo cual contrastaba con la Patagonia y era la razón por la cual ésta no había interesado a ninguno de los dos Estados hasta principios de la década de 1860. La impresión de ambos países era que no valía la pena el esfuerzo de ocupar la zona sur. Ello dio cabida a la toma de las islas Malvinas por parte de Reino Unido en 1833 y la proclamación de Orélie Antoine de Tounens como rey de la Patagonia en 1860. Estos acontecimientos despertaron en las elites a ambos lados de la Cordillera la percepción de que debían llenar el vacío, antes de que otros lo hiciesen. En dicha necesidad es que se enmarca, por ejemplo, la invitación argentina a la comunidad galesa para entrar por las aguas del Golfo Nuevo e instalarse a orillas del río Chubut en 1865, tratando de transformar la imagen de la Patagonia para presentarla ahora como la “tierra prometida”, un desierto redimible (Bohoslavsky, 2009).¹³

¹³ No se ahondará aquí en los pormenores de la instalación de la colonia galesa, por escapar ello a los fines del análisis. Sí resulta oportuno destacar que la misma se realizaba en un territorio inhóspito y con grandes problemas en la provisión de agua potable, algo que ya había constatado la expedición de Juan de la Piedra, quien fundase el Fuerte San José en la Península Valdés a fines del siglo XVIII (Alvarez y Gueli, 2015).

Las mencionadas amenazas externas de ocupación del territorio de la Patagonia se sumaron a una nueva corriente de pensamiento que revalorizaba la región. En Chile esto partió con los trabajos de Luis de la Cruz, ampliamente difundidos a partir de 1835, y los escritos que Vicente Pérez Rosales publicase desde Hamburgo en 1857 (Encina, 1959). Del lado argentino, el principal promotor de la Patagonia fue el perito Francisco Pascasio Moreno, quien publicase sus estudios en 1878 cuando la disputa limítrofe estaba en su punto más álgido (Perry, 1980).

Se comenzaron entonces a tomar medidas a ambos lados de la cordillera. Las pretensiones británicas y francesas, sumadas al establecimiento chileno del Fuerte Bulnes y los avances argentinos sobre los valles cordilleranos habían dado cuenta, a ambos Estados, de la necesidad de contar con títulos fuertes sobre dichas regiones. Debido a ello se generó un interés histórico y jurídico sobre la línea limítrofe, que dio paso a un rico debate.

Fundado el Fuerte Bulnes, dos razones habían evitado que Juan Manuel de Rosas presente un reclamo de manera inmediata. La primera fueron los conflictos internos, los cuales eran más importantes que el confín sur del continente. No obstante, la segunda razón fue que el mandatario solicitó un estudio detallado para saber exactamente por dónde pasaba el límite. Para ello Juan Manuel de Rosas le encargó a Pedro de Angelis la defensa de los derechos argentinos sobre el Estrecho de Magallanes, lo cual éste hizo en una publicación de 1852 (Scenna, 1981). Del lado chileno, el gobierno contrató a Miguel Luis Amunátegui, quien en 1853 respondió al estudio de Angelis presentando la posición de Chile. Esto fue nuevamente contestado del lado argentino por Dalmacio Vélez Sarsfield, también en 1853 (Irigoyen, 1881), a lo que Amunátegui respondió en 1855 (González Madariaga, 1970).¹⁴

El debate fue un ir y venir de cédulas reales y demás documentos españoles, pero lo que se resalta a los fines del presente análisis es que es recién en ésta instancia que el límite se vuelve relevante. En especial porque la línea propuesta por Amunátegui no seguía la Cordillera de los Andes hasta el Cabo de Hornos, en su lugar tomaba el río Negro como límite sur de Argentina —y norte de Chile— estableciendo a la Patagonia Oriental como territorio chileno (Orrego Luco, 1902a).

Hasta este punto, el debate era más bien de corte académico y como se viese, en 1856 se firmó el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, que calmó un poco los ánimos. El debate diplomático respecto de los límites se volvió a instalar fuerte y definitivamente a partir de 1876 debido al incidente del *Jeanne Amelie*, lo cual se reforzó en 1878 con el incidente del *Devonshire*. El primero se trató de una embarcación francesa

¹⁴ Si bien en dicho momento histórico se negocia el tratado a firmarse en 1856, el debate continuó e incluso diez años más tarde se presentaban nuevas respuestas desde Argentina, esta vez de la mano de Manuel Trelles (1865).

que recolectaba guano en las costas de la Patagonia Oriental, bajo licencia expedida por el gobierno argentino. Una patrulla chilena apresó la embarcación, por estar realizando actividades en una zona que consideraban bajo su jurisdicción. La tripulación del *Jeanne Amelie* fue apresada y encarcelada en Punta Arenas, al tiempo que la embarcación se hundió mientras era remolcada. Argentina protestó y reclamó un resarcimiento, a lo que Chile se negó aduciendo que el límite sur de Argentina era el río Santa Cruz, por lo que la embarcación estaba operando en aguas chilenas. Este incidente no pasó a mayores, en parte debido a que el presidente argentino Nicolás Avellaneda (1874-1880) no deseaba ni estaba en capacidades de iniciar una guerra.

Dos años más tarde sucedió un incidente similar. La embarcación *Devonshire*, de bandera estadounidense, operaba en aguas de la Patagonia Oriental bajo licencia argentina, cuando fue capturada por Chile. Esto hizo estallar a la prensa argentina y la guerra parecía inevitable (Scenna, 1981). Se procedió a la movilización de las flotas, pero al mismo tiempo se buscó perseguir también los caminos diplomáticos, los cuales condujeron a la firma del acuerdo Fierro-Sarratea que buscaba evitar la confrontación. Finalmente, la tensión entre Argentina y Chile disminuyó, debido a que la segunda entró en la Guerra del Pacífico contra Bolivia y Perú (Orrego Luco, 1902a), permitiéndole a la primera tomar control de los territorios sur.

Con Chile ocupado en su enfrentamiento bélico con los países del norte, entre 1878 y 1879 el Congreso de Argentina autorizó a Julio Argentino Roca el presupuesto para que su plan de cinco columnas partiera hacia río Negro, dando inicio a la Campaña del Desierto que extendería el límite sur efectivo de Argentina. Debido a que durante la década de 1870 Chile también había comenzado a avanzar sobre el territorio sur (Hernández, 2003) —en lo que se denominó la Pacificación de la Araucanía— los movimientos a ambos lados de los Andes transformaron el debate limítrofe en un constante roce fronterizo, ya que a medida que se ganaba control sobre el territorio los contactos se multiplicaban.¹⁵

La década de 1880 presentó grandes acontecimientos en la relación bilateral y en el rol que la frontera y el límite cumplían. Ya a principios de la misma, Argentina se percató de que Chile iba a emerger victorioso de la Guerra del Pacífico y con sus fuerzas armadas fortalecidas. Ante dicha situación, el gobierno argentino decidió que era necesaria la compra de nuevo armamento, en especial naval, para estar a la altura de la circunstancia. Chile, por su parte, también entró en la tendencia mundial a la paz armada y lo mismo hizo Brasil, desencadenándose una carrera armamentística regional. Para fines del siglo

¹⁵ A los procesos de ocupación forzosa de los territorios patagónicos, a razón del desplazamiento o aniquilamiento de su población, se les otorgaron los tristemente célebres nombres de Campaña del Desierto y Pacificación de la Araucanía. Es necesario indicar que dichas denominaciones son aquí empleadas debido a su amplia difusión y no a que se las considere correctas etimológicamente.

XIX tanto Argentina como Chile contaban con formidables flotas de guerra, las cuales los ubicaban entre las diez potencias mundiales, ocasionándoles enormes gastos para ambos (Garay, 2012).

Las tensiones aumentaban y se centraban en el conflicto limítrofe. Esto se dio en un período histórico donde dos corrientes se solaparon. Por un lado, el ciclo de guerras al interior de América Latina, que había comenzado en 1825 y llegaría hasta 1881. Por otro, un ciclo de arbitrajes que comenzó en 1878 y tendrá su fin en 1932 (Lacoste, 2002c). La carrera armamentística entre Argentina y Chile se desarrolló justo en el medio y los países debieron decidir qué camino tomar.

En principio se optó por la paz y se firmó el Tratado de Límites de 1881,¹⁶ pero si bien esto sentó las bases para la demarcación no eliminó las tensiones, lo que se plasmó en la necesidad de protocolos adicionales para la interpretación del Tratado (Varela, 1898). La demarcación no era sencilla por distintos motivos. En primer lugar, había un desacuerdo entre los peritos respecto a la letra del tratado. El artículo primero del mismo indicaba que el límite serían “las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. Los peritos que se sucedieron del lado argentino —Octavio Pico, Valentín Virasoro, Quirno Costa y Francisco Moreno— sostuvieron que el límite debía pasar por las más altas cumbres, en tanto que el perito chileno —Diego Barros Arana— sostuvo la divisoria continental de aguas (Dugini de Cándido, 1997). La segunda gran dificultad para la delimitación era el desconocimiento que se tenía de la cordillera en sí (Ygobone, 1971).

Como agravante a dicha situación, en 1899 comenzó el conflicto por la Puna de Atacama. El territorio fue cedido por Bolivia a Argentina en 1895, de acuerdo al protocolo de 1893. No obstante, para dicha fecha Chile ejercía control sobre el espacio como garantía de pago de los costos de la Guerra del Pacífico (Varela, 1898). La cesión de la Puna fue considerada en Chile como una ofensa grave, se veía que una Bolivia sin títulos había entregado un territorio chileno a una Argentina que lo había aceptado, a pesar de las irregularidades (Orrego Luco, 1902a). La demarcación en Atacama generó la ruptura definitiva entre los peritos Moreno y Barros Arana (Ygobone, 1971), colocando a la guerra nuevamente como posibilidad.

Sin embargo, el fin del siglo XIX trajo aparejados grandes cambios y tranquilidad en la zona fronteriza entre Argentina y Chile. Durante 1898 los peritos lograron finalmente ponerse de acuerdo en más de trescientos hitos, los cuales demarcaban el trazado principal del límite (Ygobone, 1971). Los restantes fueron sometidos a arbitraje de Reino

¹⁶ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

Unido, emitiéndose en 1902 el laudo y siendo el mismo árbitro el encargado de la demarcación en terreno.

Para que esto fuese posible, durante 1899 se dieron dos hechos fundamentales. El primero fue el Abrazo del Estrecho entre el presidente argentino Julio Argentino Roca (1898-1904) y el chileno Federico Errázuriz (1886-1901). Ambos viajaron por mar hasta la ciudad de Punta Arenas, donde se celebraron una serie de reuniones bilaterales, distendiendo el clima beligerante y calmando los ánimos a ambos lados de la Cordillera (Pozo Ruiz, 1999). El segundo acontecimiento fue la solución pacífica del conflicto por la Puna de Atacama, a través de una comisión compuesta por un delegado de Argentina, uno de Chile y el Ministro Plenipotenciario de Estados Unidos en Argentina, William I. Buchanan (Lagos Carmona, 1980).

Gracias a lo anterior, el inicio del siglo XX no solo encontró a Argentina y Chile con prácticamente toda su línea limítrofe resuelta. Dichos Estados también fueron protagonistas de un hecho inédito en la historia mundial. Los Pactos de Mayo firmados en 1902 consistían de tres documentos, de los cuales el más difundido es el Tratado General de Arbitraje, pero también se firmó un Convenio de Limitación de Armamentos Navales, el primero de su tipo en el mundo.¹⁷ Pocos años atrás el Zar Nicolás II había propuesto algo similar en Europa a fin de evitar la contienda bélica que se avecinaba, pero mientras allí no se logró la adhesión de las grandes potencias, dos de las flotas navales más grandes de esos tiempos —la argentina y la chilena— sí decidieron, en pleno uso de su soberanía, dar un paso decisivo en pos de la paz y limitar voluntariamente sus flotas (Lacoste, 2002a).

El período de delimitación entre 1866 y 1902 también presenta la doble dinámica entre la relación a nivel nacional y a nivel fronterizo. En tanto que el límite ocupó un rol cada vez más central a nivel bilateral y generó una escalada de conflicto que estuvo cerca de desembocar en una guerra, las relaciones en las fronteras continuaron sus cursos. En 1872 se aprobó la ley que dio inicio a la construcción del Ferrocarril Trasandino Central, que unió Mendoza con Los Andes, impulsando los vínculos fronterizos (Lacoste, 2013). Estas relaciones no se dieron únicamente en la frontera norte, para 1890 Punta Arenas servía como metrópoli para el comercio y la economía del sur patagónico, a ambos lados de los Andes (Harambour Ross, 2010). Asimismo, la convivencia entre argentinos y chilenos en la frontera también se hacía patente en la zona de Neuquén, donde en 1895 vivían más chilenos que argentinos al oriente de la Cordillera (Solberg, 1970).

¹⁷ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

2.1.3 Buenas relaciones e integración, 1902-1955

El Abrazo del Estrecho de 1899 entre Julio Argentino Roca y Federico Errázuriz no limitó sus repercusiones geográficamente a Punta Arenas ni políticamente a los Pactos de Mayo. Dicho acontecimiento marcó un cambio en el sentido de la relación bilateral, al cual luego se sumó la solución del conflicto por la Puna de Atacama y el laudo arbitral de 1902 respecto al límite entre los dos países. Estos hitos son la bisagra en el cierre del siglo XIX, el cual estuvo acompañado por un nuevo aire en las relaciones entre Argentina y Chile.

La materialización más imponente del nuevo espíritu imperante, fue el emplazamiento en 1904 del monumento al Cristo Redentor, una solemne figura que corona el paso entre Argentina y Chile y que se ubica en el límite entre ambas (Ygobone, 1971). La estatua fue inaugurada en un acto lleno de simbolismos y emplazada sobre una plataforma a cuyos pies se inscribió la célebre frase: “Se desplomarán primero estas montañas, antes que argentinos y chilenos rompan la paz jurada a los pies del Cristo Redentor” (Lacoste, 2005b).

Las relaciones comerciales también se fortalecieron, en especial a partir de la Huelga de la Carne de 1905 en Chile.¹⁸ Los dirigentes del Movimiento Obrero y del Partido Democrático chileno venían reclamando desde 1888 acceso a mayores y mejores cantidades de carne a un precio menor. En particular se pedía la eliminación del arancel a la carne argentina, lo cual favorecería el acceso de los sectores populares a dicho alimento. Durante el siglo anterior la carne argentina había entrado a Chile libre de impuestos, pero en medio de las tensiones previas al Abrazo del Estrecho, se había sancionado la ley de 1897 que gravaba dicho producto (Lacoste, 2013). Después de los Pactos de Mayo la relación bilateral cambió y la situación interna en Chile resultó funcional a las negociaciones que se condujeron con Argentina entre 1905 y 1910, en las cuales se buscó la firma de un tratado de libre comercio. Sin embargo el acuerdo no prosperó, en parte debido a que en ambos países existían sectores de la sociedad que no estaban a favor de la medida. En Chile los productores de carne agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura, no quería el ingreso de productos que compitiesen con los propios (Fortin de Iñones, 2011) y realizaron una fuerte presión, no solo para levantar leyes aduaneras en Chile, pero también en contra de cualquier iniciativa de tratado de libre comercio.

En paralelo se había reactivado la construcción del Ferrocarril Trasandino Central (FTC), el cual entró en funcionamiento en 1910, pero sus tarifas desataron un nuevo debate entre la zona fronteriza y el nivel nacional. El FTC se conectaba en Mendoza con el F.C. Pacífico, que unía dicha ciudad con Buenos Aires, reduciendo así el viaje desde la

¹⁸ Esta fue la principal pero no la única manifestación del sentimiento popular al que se hace referencia. Entre las restantes se destacan la Huelga Portuaria de Valparaíso en 1903, la Huelga General de Antofagasta en 1906 y la Huelga Grande de Tarapacá en 1907.

capital de Argentina hasta la de Chile de un mes a caballo o 13 días en barco a 36 horas en tren. Con ello se esperaba un claro incremento en el comercio bilateral y el intercambio cultural y social. No obstante, las altas tarifas que la compañía *Buenos Aires and Pacific Railway* —propietaria y responsable por el servicio de ambos ferrocarriles— exigió, mermaron el interés por dicha ruta. Si bien no hay una explicación histórica clara respecto a la razón por la cual la compañía decidió subir tanto las tarifas, Lacoste (2013) concluye que lo más probable es que haya sido el resultado del lobby que el sector vitivinícola cuyano impulsó desde Argentina para impedir la entrada de vinos chilenos.¹⁹ Ello haría nuevamente patente la doble dinámica existente con Chile respecto de los niveles nacionales y fronterizos.

El FTC igualmente siguió funcionando. Si bien se vio frenado en lo económico, fue un actor social y político de gran relevancia y cumplió un rol protagónico en un acontecimiento histórico por partida doble que se llevó a cabo en 1910. Dicho año, y por primera vez, un presidente chileno visitó Buenos Aires —el 25 de mayo— para la conmemoración del centenario de la independencia de Argentina. A su vez, esto fue correspondido en igual forma y excepcionalidad el 18 de septiembre por el presidente argentino. El FTC continuó operando y si bien la Línea Aérea Nacional de Chile (LAN) y Aerolíneas Argentinas recién surgieron en 1946 y 1947 respectivamente, a partir de 1918 también comenzaron a operar servicios aeronáuticos que cruzaban la Cordillera (Lacoste, 2003b; 2005b).

La década del veinte complementó los lazos nacionales de amistad con un descenso del militarismo en la región, lo cual se plasmó claramente en cómo se manejó el incidente del 6 de julio de 1927 en Alpatagal. En otro momento histórico esta tragedia hubiese desatado sentimientos xenófobos y tensiones nacionales, pero por el contrario la instancia pareció haber servido para estrechar los lazos. A fin de asistir a un acto junto a otras escuelas similares de la región, por la inauguración del monumento a Bernardo Mitre el 9 de julio, los cadetes de la escuela militar chilena Libertador Bernardo O'Higgins partieron en el FTC a Mendoza para luego dirigirse a Buenos Aires. Una vez del lado argentino la formación se aproximó a la estación Alpatagal, pero el auxiliar de servicio cometió un error gravísimo y en clara violación del reglamento, al dar luz verde tanto al tren de los cadetes provenientes de Chile como a uno de pasajeros que iba en dirección contraria, creyendo que los ferrocarriles se desviarían a tiempo. Las formaciones colisionaron de frente, la proveniente de Buenos Aires sufrió menos daños debido a que era más nueva y pesada, pero el tren de los cadetes perdió la locomotora, el vagón jaula de los caballos y los nueve vagones que le seguían, del fuego solo se salvaron seis coches. Murieron 12

¹⁹ El conflicto desatado por la posible importación de vinos chilenos derivó en debates legislativos y en revelaciones respecto al mercado argentino de vinos que exceden el objeto del presente capítulo. Para mayor información al respecto véase Lacoste (2013).

militares chilenos y 48 quedaron heridos, además del personal ferroviario. Lo sorprendente es que 116 de los cadetes chilenos continuaron el viaje a Buenos Aires, donde en Retiro el pueblo argentino los recibió fraternalmente, lo que se repitió también el 9 de Julio en el acto de inauguración del monumento (Delgado, 2013). No solo Argentina respondió con la sensibilidad debida e inclusive renombró la estación Alpatocal como Cadetes de Chile, pero Chile tampoco tomó ofensa en el asunto que más cantidad de vidas se ha cobrado en la historia bilateral.

Con la Primera Guerra Mundial se fue perfilando un proceso que cobró mayor impulso en la década del treinta con la Gran Depresión en Estados Unidos y que se consolidó con la Segunda Guerra Mundial. El modelo agroexportador que había primado en la región dio paso al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Con dicho cambio de política —no siempre reflejado en la práctica— se impulsó la integración física (Lacoste, 1999), lo cual hizo que este período fuese de asociación diplomática y desarticulación fronteriza.

Entre 1930 y 1955 las cuestiones limítrofes volvieron a ser miradas, pero no ya como problemas, ahora se trataba de obstáculos para la integración y por ello fueron abordados de manera diversa. En 1941 se conformó la Comisión Mixta de Límites, órgano bilateral que se encargará de la labor técnica de reponer hitos caídos, colocar los intermedios y determinar las coordenadas geográficas de los existentes. En dicho proceso, algunos territorios podían cambiar de jurisdicción, pero como todo se realizaba en un clima de cooperación y confianza, el país afectado se comprometía a desocupar los territorios en seis meses. Si existía desacuerdo en la nueva demarcación se podía recurrir a arbitraje, algo que no ocurrió hasta pasados veinticinco años (Ygobone, 1971).

El conflicto limítrofe había sido enterrado bajo la lápida de los Pactos de Mayo de 1902 y el interés por el tema había caído abruptamente a ambos lados de la Cordillera. Dos hechos destacan lo anterior, por un lado hay un gran contraste en la producción literaria y académica respecto al tema entre los últimos cincuenta años del siglo XIX y los primeros cincuenta del siglo XX. Por otro lado, hasta la década del sesenta los archivos británicos del laudo de 1902 no volvieron a ser revisados por ningún chileno (Valenzuela Lafourcade, 1999).²⁰

No obstante, en tanto que el límite perdió relevancia, la frontera no lo hizo y en la década del treinta fue protagonista de una breve guerra tarifaria. A razón de la Primera Guerra Mundial, Alemania implementó el salitre sintético para no depender del suministro chileno, desplazando dicho producto en el mercado europeo y afectando seriamente a un sector que ya se encontraba comprometido debido a su demora en la

²⁰ No se encontraron referencias respecto a si investigadores argentinos hicieron o no uso de los mismos.

innovación tecnológica. Cuando a lo anterior se sumó la Gran Depresión, la economía chilena sufrió un fuerte golpe, en especial las regiones de Antofagasta y Tarapacá. Lo anterior terminó por afectar el intercambio con el norte argentino ya que eventualmente el Estado chileno cedió frente a la presión de la Sociedad Nacional de Agricultura y aumentó los derechos de importación. Como consecuencia se desató un proceso de alza de barreras arancelarias entre ambos países. Sin embargo, como el mismo se dio bajo el nuevo espíritu de cooperación, la guerra tarifaria fue rápidamente resuelta a través del acuerdo de 1932, refrendado en el tratado comercial de 1933 y el protocolo adicional de 1938 (González Pizarro, 2005).

En 1934 la ruta del Ferrocarril Trasandino Central (FTC) sufrió un aluvión del lado argentino y quedó interrumpida por diez años, debido a que la empresa inglesa propietaria de la misma no tenía interés ni recursos para recuperar un tren que no daba ganancias. A ello se sumó que luego de la Gran Depresión, Estados Unidos desplazó económicamente a Reino Unido y comenzó a presionar por la utilización del automóvil en lugar del tren (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000). Dadas dichas condiciones, la única posible solución para rescatar al FTC era la estatización, la cual Chile solicitó al gobierno argentino y que se produjo en el nuevo espíritu de la época. Gracias a ello, en 1944 el FTC volvió a funcionar, procediéndose también a su electrificación parcial (Lacoste, 2013).

El renovado impulso a la integración física no se limitó a la zona central. En 1948 se concretó finalmente el Ferrocarril Trasandino del Norte, que unió Antofagasta con Salta. Pero dicha obra, proyectada desde 1906, se llevó a cabo no solo debido al espíritu de la época, mucho le debió a las organizaciones de las sociedades civiles a ambos lados de la Cordillera, las cuales buscaron con ahínco el complementarse desde 1920 y conformaron los Comité Pro-Construcción del Ferrocarril. Dichas organizaciones enfrentaron una vez más a las provincias fronterizas con la hegemonía de Buenos Aires y Santiago, logrando esta vez prevalecer en la consecución de la integración fronteriza (González Pizarro, 2005).

A partir de mediados de la década del treinta el impulso de los Estados Unidos hizo que el transporte automotor fuera cobrando cada vez mayor relevancia en las relaciones bilaterales. Esto, sumado a la dinámica imperante y los esfuerzos integracionistas, se afianzará en 1943 con el acuerdo Storni-Fernández, que estableció una jerarquización de doce pasos fronterizos para la realización de estudios y construcción de carreteras (Lacoste, 2003b).²¹

²¹ Es en este tratado en que se menciona por primera vez el camino internacional que conectaría San Juan con Ovalle, sobre el cual se profundizará en el capítulo 4. La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El proceso de integración física y el interés por la complementación económica se vieron reflejados en los intentos de tratados de libre comercio entre 1943 y 1955. En un primer intento se propuso una unión aduanera, la cual firmaron Juan Domingo Perón y Gabriel González Videla (1946-1952) en 1946. El acuerdo nunca entró en vigor debido a que no fue ratificado por el Congreso de Chile. Esto fue solucionado a través del Convenio sobre Comercio Chileno-Argentino de 1952, el cual empezó a regir desde su firma. Igualmente importantes fueron los acuerdos firmados luego de que Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) asumiera como presidente de Chile y que dieron cabida a la propuesta de la Unión Económica Argentino-Chilena de 1953. El tratado sufrió en Argentina la misma suerte que el Justicialismo, al tiempo que en Chile la relación entre Carlos Ibáñez del Campo y Juan Domingo Perón despertó suspicacias aún en los círculos cercanos al presidente (González Pizarro, 2005).

Finalmente, este período no solo acercó las posturas nacionales y regionales, también dio a conocer a los pueblos entre sí, afianzando los intereses a ambos lados de la Cordillera y permitiendo un mayor diálogo. Lo anterior se debió en buena parte al rol que la prensa y la sociedad civil jugaron a partir de las competencias automovilísticas conocidas como los Grandes Premios Internacionales, que se llevaron a cabo entre 1935 y 1965. Ya desde principios del siglo XX los automóviles comenzaron a tener presencia en ambos países y se formaron el Automóvil Club Argentino y el Chileno, así como el *Touring* Club Argentino. Estas organizaciones comenzaron a ejercer presión para la construcción de más y mejores carreteras, para lo que primero debieron darse a conocer y legitimarse.

En Argentina la difusión del automóvil se buscó a través de carreras, siendo la primera en 1910 entre Buenos Aires y Córdoba. Los eventos resultaron exitosos y a partir de la década del treinta se buscó también organizar una competencia internacional. Aquí fue la geografía quien jugó el rol decisivo ya que Argentina estaba cortada de Brasil, Paraguay y Uruguay por ríos, al tiempo que el noroeste argentino aislaba a los grandes centros de población de Bolivia, se decidió entonces enfrentar la Cordillera. Los Andes fueron cruzados por el primer Gran Premio Internacional en 1935 y luego en 1936, 1939, 1940, 1947, 1948 y 1965. Estas instancias sirvieron no solo para estrechar los lazos entre los competidores y entre las ciudades por las que pasaba la ruta. La prensa jugó un rol fundamental, impulsando por un lado los ideales de confraternidad y dando por el otro a conocer al país vecino, se eliminaba así parte del todavía existente velo de misticismo e ignorancia respecto del otro (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000).

La primera mitad del siglo XX presentó un proceso interesante en la relación entre Argentina y Chile, que va inclusive más allá de la distensión armada y la poca o nula conflictividad. Luego de los Pactos de Mayo y del laudo arbitral de 1902 se perdió el interés por los límites y la línea divisoria pasó a ser una cuestión de poca relevancia, bajo

la esfera de una Comisión Mixta que no levantará el interés fervoroso de la opinión pública, inclusive existiendo desde 1915 diferencias respecto al Canal de Beagle. Lo contrario ocurrió con la zona de frontera, al volverse más intensas las relaciones entre ambos países, quienes se encontraban directamente en las faldas de la Cordillera cobraron relevancia y comenzaron a ejercer presión a nivel central, tanto a favor como en contra de la integración. Si bien en este período los intereses nacionales y de los gobiernos no centrales fueron similares, se aprecian algunos puntos en donde ya existían divergencias.

2.2 De la integración al conflicto, 1955-1983

Con la caída en 1955 del gobierno de Juan Domingo Perón a manos de los militares, se inició una época de incertidumbre política en Argentina. Esto produjo un doble juego que perduró durante tres quinquenios, enfrentando políticas de integración con reacciones xenófobas a los conflictos limítrofes que empezaron a sucederse. Con el afianzamiento de la tendencia a la pretorización del Estado, a través de la consolidación de la geopolítica y la doctrina de la seguridad nacional, se dio paso a un álgido período de distanciamiento entre Argentina y Chile. Durante esta fase se hicieron eco las nuevas historiografías nacionales, generando una imagen negativa del país vecino que permeó las relaciones fronterizas, en especial en las zonas con potenciales conflictos limítrofes como la Patagonia.

No obstante, cuando las relaciones estaban en su peor momento y la sombra de la guerra parecía cernirse nuevamente sobre la región. Argentina se decidió por tratar de recuperar las islas Malvinas, involucrándose en una contienda bélica con Reino Unido. Argentina emergió derrotada de dicha guerra y el régimen militar corrió el mismo destino. Con ello se abrió la posibilidad de retomar el acercamiento, pero la imagen negativa de la nueva historiografía perduró en el imaginario colectivo, especialmente en aquellas zonas de los países más alejadas de la frontera física y social.

2.2.1 Tensiones fronterizas y la lucha entre integración y xenofobia, 1955-1970

Después de que el golpe militar autoproclamado Revolución Libertadora derrocara a Juan Domingo Perón en septiembre de 1955, la inestabilidad reinó en la presidencia del Estado argentino durante los siguientes casi quince años. Entre 1955 y 1958 se sucedieron dos presidentes militares de facto, Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958), les siguió Arturo Frondizi (1958-1962) de la Unión Cívica Radical quien fuese electo con el Partido Justicialista proscrito. En 1962 se produjo un nuevo derrocamiento por parte de las fuerzas armadas, pero la Corte Suprema de Justicia se apresuró a nombrar a José María Guido, presidente del Senado, como sucesor. Guido

(1962-1963) convocó a elecciones en 1963, manteniendo la proscripción del Partido Justicialista, resultando electo Arturo Illia (1963-1966) de la Unión Cívica Radical. En 1966 se produjo un nuevo golpe militar, ahora autoproclamado Revolución Argentina, bajo cuyo gobierno se sucederán tres presidentes militares hasta 1973, Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).²²

El devenir político en Argentina contrastaba fuertemente con el proceso que se llevaba a cabo en Chile, donde entre 1952 y 1970 gobernaron solo tres presidentes, todos electos y sucedidos de manera democrática.²³ Asimismo, esta inestabilidad al interior de Argentina era vista por Chile como la culpable de los problemas limítrofes, ya que se temían que los conflictos internos de Argentina —especialmente entre sus distintas fuerzas armadas— desembocasen en una agresión externa a fin de unificar las animosidades y de la que Chile sería objeto (Fermendois y León Hulaud, 2005).

Como se puede apreciar, el gobierno argentino atravesó un período de fuertes fluctuaciones, pero éste no solo afectó al nivel nacional, sino que también al provincial. Cuando para las elecciones de 1962 Arturo Frondizi permitió la participación de miembros del Partido Justicialista, los mismos ganaron en las principales provincias, incluyendo la de Buenos Aires. El triunfo de seguidores de Juan Domingo Perón en dichas circunscripciones alarmó a las fuerzas armadas, las cuales exigieron que el presidente declare nulas las elecciones. Arturo Frondizi intervino las provincias, pero se negó a ir más lejos, lo cual llevó a que fuese depuesto (Romero, 2001). A la imposición de políticas desde el nivel central y a su falta de continuidad es necesario agregarle que los militares no se apartaban completamente del poder cuando los gobiernos civiles lo ejercían. Es decir que incluso en los períodos democráticos, los militares argentinos mantuvieron un rol protagónico en el gobierno (Lacoste, 1999). Su presencia fue creciendo durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, para dar paso a lo que ocurrirá después de los setenta.

Pasada la primera mitad de la década de los cincuenta se gestaron y eclosionaron una serie de conflictos limítrofes. Estos tuvieron causas y repercusiones tanto internas como externas y afectaron seriamente a la imagen que en cada país imperaba respecto del vecino. Las relaciones fronterizas se hicieron más difíciles y cerradas. Al mismo tiempo, iniciativas desde el sector civil y, durante los gobiernos democráticos, del sector público también intentaron dar continuidad al fortalecimiento de los lazos entre Argentina y Chile. Se trató entonces de un período de constante lucha dialéctica entre integración y

²² El detalle del acontecer político de la época escapa a los fines del presente estudio, para mayores detalles véase Romero (2001).

²³ Para mayores comparaciones entre el devenir electoral argentino y chileno véase Fraga (1997).

xenofobia, entre imperativos militares y civiles, tanto a nivel central como local y fronterizo.

El primero de los conflictos comenzó en 1955 y versó sobre la propiedad del valle de Alto Palena o río Encuentro.²⁴ El diferendo se dio por un error técnico involuntario (Lacoste, 2002c) y fue de menor importancia que el posterior diferendo por el Canal de Beagle, sin embargo fue utilizado como agravante en la disputa de poder entre el Congreso y la Presidencia de Chile (Lagos Carmona, 1980). A lo que se agregó la fuerte presencia de la opinión pública (Valenzuela Lafourcade, 1999), generando repercusiones sobre la imagen que en Chile se tenía respecto a la relación limítrofe con Argentina. Finalmente, en 1960 y bajo un gobierno civil en Argentina, se firmó el acuerdo de arbitraje por el cual se sometía la disputa a la Corona Británica, la cual fijó los límites en 1966 (Fermandois y León Hulaud, 2005). Es decir que, a pesar de la tendencia impuesta por los militares en Argentina, los presidentes Arturo Frondizi e Arturo Illia continuaron empujando en dirección a la integración con Chile —tanto económica como cultural— y a la resolución pacífica de las controversias. Si bien debieron enfrentar la presión ejercida por las fuerzas armadas, fue en el marco de sus gobiernos que se dieron protocolos, viajes e iniciativas tendientes a fortalecer la relación bilateral. Sin embargo, dichas iniciativas eran luego contrarrestadas o desaprobadas en los sucesivos golpes militares.

El Canal de Beagle²⁵ ha sido el conflicto limítrofe más extendido en la historia entre Argentina y Chile. Sin ser el que más pasiones ha despertado, es sin duda alguna el que ha tensionado las relaciones en su mayor punto. Si bien la eclosión del diferendo se producirá en el período que se analizará en el apartado 2.2.2 y sus orígenes se remontan a principios del siglo XX,²⁶ es en 1956 donde se suele colocar el punto de partida del mismo.

²⁴ Debido a que no es el objeto del presente estudio, no se ahondará en el diferendo en sí. Para mayores detalles véanse Lagos Carmona (1980), Scenna (1981) y Lacoste (2003b), entre otros. Al hacerlo, se debe considerar que este conflicto —al igual que los que se verán más adelante— aún hoy presenta posiciones encontradas a ambos lados de la Cordillera.

²⁵ Se hará referencia exclusivamente a los hechos puntuales y su relación con la tensión fronteriza, pero al no ser el objeto del presente estudio, no se debatirán los fundamentos del diferendo ni su evolución. Para mayores detalles véanse Lacoste (2004) y Fuentes Lazo (2007), entre otros.

²⁶ El tratado de 1881 y el protocolo de 1893 solucionaron la mayor parte del límite continental, pero quedó el problema de las islas al sur del paralelo 52. El tratado de 1881 decía que las islas al sur del Canal de Beagle eran chilenas, pero no se estipulaba el curso de dicho canal, el cual era claro hasta Navarino, pero desde allí podía seguir al oeste o virar al sur (Lacoste, 2004). No obstante, si bien el laudo de 1902 no mencionaba a las islas Picton, Nueva y Lennox, uno de los integrantes de la comisión arbitral sí abordó el tema en un libro del año siguiente, en el cual se dejaba constancia de que las mismas pertenecían a Chile.

La disputa se inició en 1915, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina propuso que el curso del canal viraba al sur bordeando Navarino y dejando las islas del lado argentino. La versión fue rechazada por el gobierno de Chile y durante las décadas siguientes se sucedieron intentos para solucionar el conflicto, pero ninguno logró concretarse. En 1915 se había firmado un protocolo por el que se sometía el conflicto a arbitraje británico, pero no se logró la ratificación del Congreso en

La disputa sobre el Canal de Beagle era antigua, pero si bien cada tanto se presentaban posibles soluciones, la magnitud del conflicto era baja. De esta forma, durante el gobierno de Juan Domingo Perón el tema del Beagle se había considerado menor y se lo había dejado de lado para fortalecer las buenas relaciones que el presidente argentino tenía con Carlos Ibáñez del Campo (Rimoldi de Ladmann, 1999a). Esto cambió con los gobiernos posteriores y entre mayo y agosto de 1958 la tensión fue en aumento, terminando con el bombardeo argentino de una baliza chilena situada en un islote del Canal de Beagle. El conflicto se aplacó —postergando su solución— pero no sin dejar resabios (Fernandois y León Hulaud, 2005).

El detonante de la situación fueron entonces los incidentes que giraron en torno al islote de Snipe, una pequeña formación que se encuentra dentro de la zona del Canal de Beagle y que ambos Estados reclamaban para sí.²⁷ El conflicto comenzó en 1958 cuando Chile instaló una baliza en el islote, lo que generó una escalada militar que incluyó el reemplazo de la baliza por parte de Argentina y la orden de Arturo Frondizi de ocupar el islote. Si bien el incidente fue finalmente solucionado entre los ministerios de relaciones exteriores sin generar mayores roces (Ygobone, 1971), el daño ya estaba hecho y las tensiones limítrofes aumentaron (Dugini de Cándido, 1997).

Con acontecimientos como el de Snipe, a la complicada relación bilateral se le empezó a agregar la opinión pública de las capitales. La sociedad y los medios de prensa comenzaron a tomar activa participación y en el caso del islote se realizaron manifestaciones en Santiago de Chile que terminaron con el busto del expresidente argentino y exiliado en Chile, Domingo Faustino Sarmiento, arrojado al río Mapocho (Bandieri, 2005b).

El conflicto del islote de Snipe y sus efectos respecto del Canal de Beagle fueron efímeros en el tiempo si se los observa desde la óptica de la relación bilateral y de la opinión pública. No obstante, en ocasión de dicho conflicto se editó un nuevo libro de Francisco Encina sobre la cuestión de límites entre Argentina y Chile (Lacoste, 2005c). El volumen jugará un papel importante en la nueva historiografía bilateral, cuyos efectos se observarán en las décadas siguientes.

En simultáneo con los mencionados conflictos, todavía se presentaba una voluntad integracionista que se veía reflejada en variados eventos a ambos lados de la Cordillera y a

Argentina, por lo que en 1933 se firmó un nuevo protocolo, sometiendo el Canal de Beagle al arbitraje del procurador de Estados Unidos, pero éste renunció a su cargo y el acuerdo quedó sin efecto. Posteriormente, en el acercamiento entre Juan Domingo Perón y Carlos Ibáñez del Campo, se acordó someter el litigio a arbitraje, pero luego del golpe de Estado, el tratado no entró en vigor (Lacoste, 2002c) y el conflicto quedó nuevamente sin solución.

²⁷ Al igual que con los conflictos anteriormente mencionados, el presente análisis no ahondará en los argumentos esgrimidos por cada Estado. Se presentarán únicamente los hechos en tanto afectaron la historia bilateral fronteriza. Para un resumen de la postura argentina véase Scenna (1981) y para la postura chilena Lagos Carmona (1980).

través de tratados y protocolos internacionales. Si bien en 1956 el tratado de unión económica no se había renovado y se comenzaron a dar los primeros conflictos limítrofes, en 1959 Arturo Frondizi realizó una escala técnica en el aeropuerto Los Cerrillos de Chile (Fuentes Lazo, 2007), donde se reunió con Jorge Alessandri (1958-1964) y se procedió a la firma de una declaración conjunta, reafirmando la amistad histórica y el imperativo geográfico y económico que unía a ambos países (Lagos Carmona, 1980). Asimismo, la declaración instaba a no provocar tensiones entre los pueblos (Fernandois y León Hulaud, 2005).

Las relaciones parecían nuevamente mejorar en todos los niveles. Es en ese impulso que, a fuerza de presión por parte de la Cámara Cuyana de Exportación e Importación, el gobierno de Chile presentó una propuesta para hacerse cargo de la electrificación completa del Ferrocarril Trasandino Central (FTC). Esto fue aceptado por el gobierno de Argentina en la reunión que Arturo Frondizi y Jorge Alessandri sostuvieron en Viña del Mar en 1961 (Lacoste, 1998). En dicha reunión se emitió una nueva declaración, en la cual se resaltan las ideas sobre la necesidad de cuidar la paz, sostener la democracia representativa en sociedades libres, la autodeterminación de los pueblos, el respeto a la soberanía de los Estados y el rechazo a toda forma de discriminación racial. El texto complementario incluía el intercambio de información no solo en el área económica y de financiamiento del intercambio comercial bilateral, pero también respecto de vías de comunicación, transporte, turismo, cooperación científica, cultural y laboral (Fuentes Lazo, 2007).

Otro impulso a la integración se dará en el año 1965 de la mano de una nueva —y última— edición de los Grandes Premios Internacionales. La iniciativa se retomó después de diecisiete años, uniendo Argentina y Chile con una edición denominada Dos Océanos, que iba desde Mar del Plata hasta Viña del Mar. Su particularidad fue más allá de volver a acercar a los países, ya que presentó también una dinámica especial debido a que no fue el Automóvil Club Argentino quien lo organizó. En su lugar estuvieron las filiales provinciales del mismo, resaltando la participación de los actores subestatales en esta iniciativa de integración social (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000).

Es también en 1965 en que se inaugura el paso cordillerano de Agua Negra que unió San Juan con La Serena y que será objeto de análisis en el capítulo 4. Esto dio un nuevo impulso a la integración ya que se veía a la ruta como un símbolo de progreso, prosperidad y reencuentro. El esfuerzo subestatal por llevar a cabo la obra había comenzado en 1932 y se requirieron más de treinta años realizarlo (Zeghaib, 2013).

Paradójicamente, en el mismo año en que se reimpulsaba el acercamiento de los pueblos a través del Gran Premio Dos Océanos y se abrían nuevos caminos, se dio el incidente de Laguna del Desierto, que trágicamente cobró la vida de un teniente de

Carabineros de Chile.²⁸ No obstante la seriedad de la tragedia, no se trató de otra cosa que un accidente torpe que se elevó a niveles absurdos culpa de su época. El conflicto cerró un ciclo de sesenta y tres años de relaciones mayoritariamente pacíficas, para dar paso a uno de tensiones que conducirá a la crisis del Canal de Beagle y terminará recién luego de la Guerra de Malvinas (Lacoste, 1999). Si bien existen variadas versiones respecto a lo sucedido en Laguna del Desierto,²⁹ Mario Valenzuela Lafourcade (1999) presenta un extendido y buen relato desde la óptica de un miembro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y en ese momento funcionario de la Embajada de Chile en Argentina. En su libro, Valenzuela Lafourcade constata el grado de confusión y desinformación que rodeó al incidente y que fue el real causante del mismo.

Si bien las hipótesis de conflicto bélico a razón del incidente de Laguna del Desierto nunca fueron una opción real, sus repercusiones en los medios de prensa y poblaciones a ambos lados de la Cordillera dejaron una marca sensible respecto al área fronteriza entre ambos países. Con ello se abrió la puerta a las situaciones que se gestaron a partir del golpe militar de 1966 en Argentina y que impregnarán las décadas siguientes. Asimismo, en dicho año Chile consideró necesario empezar a contar con una institución profesional dedicada al área y dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que se creó la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL).

Cuando en 1966 en Argentina el golpe militar derroca a Arturo Frondizi y Juan Carlos Onganía asume la presidencia, éste cancela la mayor parte de los proyectos de integración física, especialmente los trasandinos, ya que la política hacia Chile se volvió considerablemente más dura (Valenzuela Lafourcade, 1999). Todas las iniciativas para la electrificación del trazado del Ferrocarril Trasandino Central (FTC) y su mejora quedaron en suspenso. Esta política de aislación respecto de la integración con Chile no era compartida por las poblaciones en la zona de frontera, lo que quedó reflejado en 1967 cuando la prensa cuyana revivió el tema del FTC. No obstante, el gobierno central argentino no cedió, sin ser esto debido a la ausencia de una política ferroviaria, ya que sí se realizaban mejoras en los trenes internos (Lacoste, 1998).

El período de 1955 a 1970 fue de tendencias contradictorias. Argentina y Chile se vieron envueltos en un intento de continuar el camino de integración emprendido, a la vez que se generaban serios conflictos limítrofes, cambios bruscos de gobierno e involucramiento de la opinión pública. Sin embargo, ello no evitó que la integración se siguiese dando a nivel local, de pueblo a pueblo. Así fue que, por ejemplo, las filiales del

²⁸ Debido a que escapa al objeto del presente estudio, no se entrará en detalles respecto al incidente en sí. Para ello véase Valenzuela Lafourcade (1999), pero manteniendo presente la existencia de variadas versiones respecto a lo ocurrido.

²⁹ Ejemplo de ello son los textos de Lagos Carmona (1980) y Castro (2010) en Chile y de Ygobone (1971) y Scenna (1981) en Argentina.

Automóvil Club Argentino debieron seguir trabajando sin la coordinación central, a fin de lograr llevar adelante el Gran Premio Internacional Dos Océanos. Del mismo modo la población de Mendoza continuó pujando por el mejoramiento del FTC, a pesar de las negativas desde el gobierno nacional. Y fue en esa línea que se produjo la apertura del Paso de Agua Negra. Finalmente, al tiempo que los incidentes limítrofes desataron fuertes embestidas de la opinión pública contra el país vecino —incluyendo ataques a edificios y autos de los consulados y embajadas (Valenzuela Lafourcade, 1999)—, el ambiente cultural de la época continuó acercando a los pueblos a nivel de persona (Lacoste, 1999). Todo esto comenzó a cambiar luego del golpe militar argentino en 1966, dando paso a lo que ocurrirá a partir de los setenta.

2.2.2 Distanciamiento y construcción de la imagen negativa del otro, 1970-1982

A partir de mediados de los sesenta, pero con especial énfasis en la década siguiente, las relaciones con Chile sufrieron su peor momento, tanto a nivel político como económico y social. Esto se debió a la unión de diversos factores, algunos nuevos y otros que se arrastraban desde décadas pasadas. Los cambios se dieron fundamentalmente a través de dos procesos que, a su vez, generaron cambios en la sociedad civil e impactaron en el desarrollo de la integración a nivel subestatal.

Por un lado, debido a la revisión de la historiografía en ambos países se comenzó a presentar una lectura de los eventos pasados que conllevaba una carga valorativa negativa en referencia al vecino trasandino.³⁰ Al mismo tiempo, se dio un proceso de pretorización de ambos Estados, haciéndose cada vez más fuertes las corrientes geopolíticas y de la seguridad nacional. Finalmente, las sociedades civiles no quedaron inmunes a los efectos de las corrientes arriba mencionadas, apoyando controvertidas decisiones políticas como el rechazo argentino del laudo sobre el Canal de Beagle. Todo lo anterior llevó a una escalada de conflicto que estuvo a pasos de desatar una guerra fratricida, evitada únicamente por la mediación de la Santa Sede del Vaticano y por la caída en desgracia del gobierno argentino luego de la Guerra de Malvinas.

La producción historiográfica respecto del país vecino había sido alta durante la segunda mitad del siglo XIX, pero concluida la disputa limítrofe con el laudo de 1902 los historiadores parecieron dar por cerrada dicha ruta, dejándose entonces de lado las tesis presentadas como fundamento de la reclamación territorial. Es decir que ni en Argentina se hablaba de haber perdido la Patagonia Occidental, ni en Chile de haber sido despojada

³⁰ El cambio en la producción historiográfica y sus efectos en la imagen del país vecino es un tema no poco extenso, que en este apartado será presentado solo a los fines de su repercusión sobre la relación fronteriza. Para mayores detalles véase Romero, Cohen *et al.* (1999) y de Lacoste (2003b).

de la sección oriental de ésta, o de la Puna de Atacama. De lado argentino el escrito de Ricardo Leven era el manual que se utilizaba en las escuelas, donde se presentaba el mapa que Ravignani había confeccionado y en el que se excluía toda pretensión argentina del lado occidental de los Andes. Asimismo, cuando se le solicitó a Leven que incorporase los conflictos limítrofes, lo hizo sin presentar a Chile de manera negativa. En tanto que del lado chileno la obra de Barros Arana planteaba la relación con el vecino como de cooperación y sin hacer referencia a mapas coloniales. Esto se daba debido a que dichos autores comprendían que las llamadas tesis fundacionales no habían sido desarrolladas como trabajos académicos. Se trataban más bien argumentos para defender la posición jurídica de los Estados respecto a sus reclamaciones territoriales en el momento de su formación (Lacoste, 2003b; 2005c).

Si bien la primera reivindicación de las tesis de Amunátegui se había dado en 1930 de la mano de Irrarrázaval Larraín, quien afirmaba que el tratado de 1881 era nulo, dicha postura no fue recogida por la clase dirigente de la época y el Ministerio de Relaciones Exteriores nunca insinuó la nulidad del acuerdo. De acuerdo con Lacoste (2003b), el retorno a las tesis fundacionales tuvo lugar recién a mediados de los cincuenta cuando apareció la primera obra de relevancia que rompía con la tradición de Barros Arana. Se trató del trabajo enciclopédico de Encina sobre la historia de Chile. Esta obra incluía un croquis con la Patagonia como completamente chilena durante toda la época de la colonia. No obstante, fue la edición de fines de los cincuenta —escrita en ocasión a conflicto por el islote de Snipe— la cual realmente produjo un giro. En ella Encina (1959) volvió a divulgar las tesis fundacionales que había elaborado Amunátegui, tomándolas ahora como ciertas y sin investigarlas en mayor profundidad. A su vez, mientras el historiador hacía esto para el público general, Eyzaguirre lo afirmaba en la academia chilena, dando inicio entonces a una nueva oleada de divulgación de las ideas y generando un nuevo debate a ambos lados de la Cordillera, que incluyó las obras de Ríos Gallego y Molinari. Con ellos, las imágenes de una Argentina y un Chile históricamente mucho más extensos volvieron a ser difundidas. Esta nueva versión historiográfica, hizo que entre los sesenta y setenta las tesis fundacionales se reviviesen fuertemente en Chile (Bohoslavsky, 2009). Para en 1978 el militar Hormazabal González ganaba premios en Chile con una obra en que se reiteraban como indiscutibles las tesis de Amunátegui, difundiendo el mapa que había elaborado Espinosa Morga y que incluía como chilena no solo la Patagonia, pero también la mitad de Córdoba y Buenos Aires. En esta nueva historiografía, Chile habría perdido todos esos territorios en manos del expansionismo argentino. En Argentina el fenómeno se dio de la mano de Villegas quien acusó directamente a Chile de país expansionista, iniciando una nueva línea de interpretación histórica que tuvo a su máximo exponente en Randle. Éste presentó un nuevo mapa de la Argentina histórica, carente de fundamentos pero que igualmente fue avalado por las

principales instituciones académicas y científicas del país. La nueva cartografía era difundida como reflejo de la interpretación de Villegas y como prueba de las pérdidas territoriales que Argentina había sufrido en manos de sus vecinos y en particular de Chile.

Los setentas y ochentas trajeron entonces libros de figuras relevantes como González Madariaga (1970), Ygobone (1971), Lagos Carmona (1980) y Scenna (1981), que comenzaron a hablar de pérdidas territoriales debido a los avances expansionistas del vecino y las inoperancias del gobierno propio en ambos países. Los nuevos trabajos historiográficos comenzaron a presentar un relato antagónico de la historia y la versión del vecino como sustractor de territorios se impuso lenta pero fuertemente en los diversos ámbitos, tanto de Argentina como de Chile. No se trató simplemente de una línea historiográfica alternativa destinada a grupos nacionalistas. Prueba de ello es su influencia en las dos instituciones más importantes del ámbito en cada país, la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina y la Academia Chilena de la Historia. En el caso de la segunda la influencia es evidente, ya que uno de sus fundadores fue Irrarázaval Larraín quien defendió en ella los argumentos de su obra de 1930, logrando la medalla de honor, máxima distinción de la institución. En el caso argentino, no existe un documento de la Academia Nacional de la Historia que haga evidente su posición oficial, pero los trabajos que sus miembros más relevantes publicasen en torno a la disputa por el Canal de Beagle son prueba contundente de la mentalidad imperante en la misma. La institución argentina se limitó a reproducir las tesis de fines del siglo XIX sin revisarlas ni buscar documentos nuevos que las sustentasen o refutasen (Lacoste, 2003a).

En Argentina, la nueva historiografía no se limitó a las relaciones vecinales, presentando también una visión distinta respecto al desarrollo de las provincias y sus vinculaciones con lo interno y externo. De esta forma Bandieri (2005b) afirma que la investigación sobre el desarrollo subestatal, que en Argentina partió a mediados de los ochenta, estuvo fuertemente influenciada por la idea de que la unificación política también había sido económica. Donde por ejemplo se afirmaba que la llegada del ferrocarril a Neuquén había cortado sus lazos con Chile, aseveración por demás falsa, debido a que la mayoría de la ganadería —principal actividad económica de Neuquén— se concentraba en la Cordillera y se relacionaba con el Pacífico. La nueva historiografía presentaba una doble alteración a la relación entre Argentina y Chile, en especial respecto del límite y la frontera. En primer lugar, se generaba un giro donde los discursos de cooperación daban paso a los de temor frente al vecino expansionista. Pero al mismo tiempo se proponía una versión según la cual la zona fronteriza no tenía interacción con el vecino, ya que estaba unificada al país en todos sus aspectos. La motivación paradiplomática desaparecía del discurso debido a la ausencia de los lazos que la sustentasen.

La nueva interpretación historiográfica vino a sumarse a la pretorización del Estado, que había comenzado pasada la primera mitad del siglo XX, pero se afianzó progresivamente hasta afirmarse luego de los setenta.³¹ Con ella la frontera pasó a ser un lugar estratégico en la lucha de poder, por lo que se obstaculizó decididamente la integración subestatal. El proceso de pretorización se dio a través de dos grandes doctrinas que se impusieron en ambos países. Por un lado, las relaciones exteriores se comenzaron a regir por los principios de la geopolítica³² en tanto que las relaciones interiores lo hacían bajo la seguridad nacional (Lacoste, 1999; 2003b; 2005b). Asimismo, estas corrientes —y en especial la geopolítica— consideraron a la frontera como una zona de tensión y choque, retórica que fue justificada en los hechos a través de los conflictos. Estas corrientes de pensamiento se integraron bien con la nueva historiografía, ya que la historia y la geografía que se enseñaba en las escuelas debieron salir en defensa de los reclamos nacionales (Romero, Cohen, Privitellio, Quintero y Sabato, 1999), afirmando la identidad propia y mostrando una imagen negativa del país vecino (Gómez, 2011).

En Chile la geopolítica no era nueva, había comenzado con la impronta prusiana de las fuerzas armadas a principio del siglo XX y se había difundido de manera clara durante y después de la Segunda Guerra Mundial, en especial a través de los trabajos de Medina Parker en 1944. No obstante, su fuerza fue más evidente en el nivel gubernamental a partir del golpe de Estado de 1973. Augusto Pinochet (1974-1990) no solo había sido profesor de geopolítica en 1968, también había editado un libro homónimo en que se exponían claramente las ideas de dicha corriente, aunque con ciertos matices respecto de la inevitabilidad de la guerra (Arriagada, 1986).

En Argentina la difusión de esta teoría fue un poco más confusa, debido a que no existía un pensamiento único dentro de las fuerzas armadas respecto a la geopolítica. No obstante, la misma se encontraba presente en un sentimiento que impregnaba el pensamiento militar. Se trataba de la frustración generada a partir de la idea del desmembramiento territorial del Virreinato del Río de la Plata. Debido a dicho sentimiento es que se procedió a la compulsión de mapas que comprobaban, de alguna forma, el expansionismo de Brasil y Chile, a la vez que diesen prueba de las pérdidas territoriales que había sufrido Argentina (Arriagada, 1986).

La geopolítica que se impuso en Argentina y Chile era de corte organicista (Balmaceda, 1999), es decir que involucraba o se ocupaba del espectro político completo

³¹ “La literatura de esos años, muestra una clara hegemonía de estos enfoques, tal como reflejan las obras de Osiris Villegas (1969, 1975, 1978), Gallegos (1971), Gomez Rueda (1977), Isaac Rojas (1980), Rojas y Campobassi (1980) y Menéndez (1981) del lado argentino, y las de Encina (1959), Espinosa Moraga (1969) y González Mardariaga (1970-1972) del lado chileno” (Lacoste, 2005b: 72).

³² Se debe considerar que el término geopolítica es polisémico y ha sido utilizado y popularizado con diversas acepciones. La empleada aquí es la geopolítica organicista de vertiente alemana. Para una aproximación al debate véanse Atencio (1965) y Arriagada Herrera (1986), entre otros.

y de la vida del Estado como un todo, considerándolo como un único organismo vivo (Arriagada, 1986). En otras palabras, no existía espacio para la autonomía subestatal dentro de la geopolítica, ya que ello hubiese puesto en riesgo al Estado como unidad, en especial si la actividad se realizaba en zona fronteriza.

La segunda corriente de pensamiento que se sumó a la construcción de una imagen negativa del país vecino fue la doctrina de la seguridad nacional, la cual si bien incluía conceptos abstractos atribuibles a la geopolítica (Arriagada, 1986) se trataba de una corriente distinta, fundamentalmente por el campo de aplicación de la misma. En tanto los efectos también se hicieron sentir en el área fronteriza, la doctrina de la seguridad nacional se enfocaba en los problemas internos del país y por ello afectó más a la capacidad de acción de los gobiernos no centrales que a sus motivaciones. Bajo los presupuestos de dicha doctrina todo giraba en torno de la seguridad nacional, la cual debía de ser protegida a toda costa. Siendo la protección nacional una tarea exclusiva de las fuerzas armadas, las mismas debían asumir el control del Estado en su totalidad (Artucio, 1979). A esto se procedió en ambos países durante los setenta, impidiendo así la libertad de acción de los entes subestatales y entorpeciendo la integración. Se trató de una versión libre y errática de la teoría propuesta desde los Estados Unidos, ya que en América Latina se la utilizó para defender a los gobiernos militares en el poder, a la vez que para justificar las agresiones hacia los vecinos. Se construía la seguridad nacional a través de la defensa de los intereses vitales de la nación —territorio y población— y, en consecuencia, la doctrina fue utilizada para justificar la cúspide del proceso de militarización en Argentina, que fue el golpe de 1976 (Balmaceda, 1999). Asimismo, se utilizó la doctrina para presentar a los chilenos que habitaban en la Patagonia argentina como infiltrados que buscaban apropiarse de territorios siguiendo las prácticas alemanas en Alsacia y Lorena (Bohoslavsky, 2009).

Esta nueva óptica gubernamental se vio reflejada claramente en la frontera. No solo se interrumpió el diálogo bilateral, en 1977 directamente dejó de operar la Comisión Mixta chilena-argentina de Integración Física (Infante Caffi, 1999) y se creó un embudo por un único paso cordillerano bien controlado, el de Mendoza. Durante los setenta se cerraron carreteras y se instalaron más de medio millón de minas antipersonales y antitanque del lado chileno (Lacoste, 2005b).

Si bien es cierto que entre las décadas de los setenta y ochenta se concretó la primera carretera asfaltada, no es menos cierto que aquella era la única vía de comunicación, ya que ni siquiera el Ferrocarril Trasandino Central (FTC) quedó exento de las corrientes políticas imperantes. El FTC primero fue quedando obsoleto por falta de nuevas inversiones, para cerrar luego sus servicios de pasajeros en 1979 y de carga en 1984. Es decir que, si en el pasado los presidentes Pedro Aramburu, José María Guido y Juan

Carlos Onganía habían desatendido el FTC, fue Augusto Pinochet quien terminó por sepultarlo (Lacoste, 1998).

El conflicto por el Canal de Beagle fue el fondo del pozo en que se sumergieron las relaciones bilaterales y limítrofes entre Argentina y Chile durante los setenta y ochenta.³³ Al igual que Laguna del Desierto, se trató de una nueva prueba de desproporción entre el objetivo buscado y la virulencia empleada. Pero lo particular y a su vez preocupante fue que no solo el gobierno militar argentino respondió en desmedía al declarar nulo el fallo, también lo hizo una amplia gama de sectores sociales. Lo anterior llevó al bloqueo efectivo de la relación fronteriza (Lacoste, 1999) y, por ejemplo, a que la relevancia del comercio bilateral cayera abruptamente luego del rechazo del laudo, a ambos lados de la Cordillera.³⁴

Si bien en el apartado anterior se mencionó que el diferendo había surgido a principios del siglo XX y se habían propuesto una serie de medidas para tratar de solucionarlo —sin que ninguna llegase a buen puerto—³⁵ es a finales de los setenta que la cuestión escala al nivel de conflicto y se desencadenan una serie de acontecimientos que pusieron a los dos países al borde de la guerra.

Desde 1967 —durante la época del diferendo por el valle de Alto Palena o río Encuentro— que Chile volvía a insistir con llevar el caso del Canal de Beagle a arbitraje de la Corona Británica, amparándose en los Pactos de Mayo de 1902. Se esperaba así dejar zanjada de una vez lo que era considerado como el último diferendo limítrofe entre los dos países. Argentina se resistía argumentando que la cláusula que permitía a uno de los dos Estados recurrir unilateralmente al arbitraje, se aplicaba solo en el caso en que no se pudiesen poner de acuerdo entre ellos respecto al diferendo, algo que Argentina todavía no reconocía.

La resistencia argentina se materializó especialmente en la persona de Juan Carlos Onganía, quien se regía bajo los principios de las fronteras ideológicas. No obstante, esto fue lentamente cambiando y en especial cuando para fines de los sesenta y a principios de los setenta Alejandro Agustín Lanusse se encontró al frente del Estado argentino. El nuevo mandatario no comulgaba con las fronteras ideológicas, por lo que se reunió con

³³ Se hará aquí mención al conflicto en tanto hito histórico en la relación, pero debido a que escapa a los objetivos del presente estudio, no se entregarán detalles respecto a las posturas jurídicas ni los procedimientos específicos llevados a cabo, así como tampoco a las justificaciones para la declaración de nulidad presentada por Argentina. Para mayores detalles véanse Fuentes Lazo (2007) y Moncayo (2008), entre otros.

³⁴ Se analizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014), los cuales revelaron que el promedio de la participación chilena en el comercio exterior —exportaciones e importaciones— argentino entre 1970 y 1977 fue del 5,0%, cayendo al 3,7% en 1978 y al 2,8% en 1979, para quedar por debajo del 2,5% hasta 1987. En el caso chileno las cifras son aún más contundentes ya que el promedio entre 1970 y 1977 fue del 9,5%, cayendo al 7,0% en 1978 y 5,3% en 1979, no volviendo a superar dicha cifra hasta 1992.

³⁵ Véase la nota 26.

Salvador Allende (1970-1973) y en 1971 firmaron el acuerdo que creó el tribunal internacional a quien se encargó el diferendo por el Canal de Beagle. El acuerdo establecía que el informe del tribunal sería enviado a la Reina de Inglaterra, la cual solo podría rechazarlo, o aceptarlo y convertirlo en laudo, pero no estaba facultada a cambiar nada, es decir que en tanto el laudo sería firmado por la Reina, no era ella quien lo redactaría.

El laudo se emitió en mayo de 1977 siendo favorable a la postura presentada por el gobierno de Chile.³⁶ Dicho país procedió a aceptarlo inmediatamente —en realidad no existía otra opción, el laudo era inapelable— en tanto que el gobierno argentino guardó silencio hasta febrero de 1978 en que lo rechazó declarándolo “insanablemente nulo de acuerdo a derecho internacional” (Lagos Carmona, 1980: 309). De esta forma Jorge Rafael Videla (1976-1981) rompió con una tradición de más de cien años de arbitrajes pacíficos y cumplimiento de la palabra nacional. Pero si bien durante décadas se atribuyó el accionar del mandatario a la naturaleza del régimen que lo había colocado en el poder, Lacoste (2004) acerca una versión complementaria, que se relaciona con la presión ejercida por parte de la sociedad civil.³⁷ La junta militar argentina no se pronunció inmediatamente respecto del laudo y durante los meses que transcurrieron hasta el rechazo en 1978 la mayoría de la prensa, los militares y las universidades comenzaron un proceso de propaganda xenófoba contra Chile. En dicha dinámica, la prensa se adelantó casi un año al rechazo del laudo, presentándolo como una decisión británica influenciada por la cuestión de las islas Malvinas y que violaba la soberanía nacional, como se observa en la tapa del diario *Clarín* del 3 de mayo de 1977.³⁸ A razón del laudo se volvieron a divulgar tesis respecto a una Argentina despojada de territorios, que fueron correspondidas del lado chileno por reivindicaciones de las tesis fundacionales de Amunátegui.

De esta forma, tanto la mayoría de la prensa como representantes insignes de los principales partidos políticos y diversos grupos del sector privado salieron a fundamentar e impulsar la decisión que posteriormente tomará Jorge Rafael Videla (Moncayo, 2008). En dicha línea, Scenna (1981) recuerda que el gobierno argentino sometió el laudo al estudio de expertos y juristas, donde las opiniones coincidieron en que no debía ser

³⁶ Las versiones digitalizadas de los documentos originales, tanto del Compromiso Arbitral como del Laudo, puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

³⁷ Es menester indicar que, si bien se hará hincapié en la responsabilidad compartida de la sociedad, esto no implica que el gobierno hubiese dejado de ser el principal actor y tomador de decisión. Fue en última instancia la junta militar la que declaró la nulidad del laudo y no se le deben deslindar responsabilidades al respecto. Lo que se buscará resaltar en los párrafos siguientes es la extensión social de la concepción respecto del límite con Chile durante los setenta y ochenta.

³⁸ El periódico titulaba “El fallo sobre Beagle viola nuestra soberanía”, con una caricatura de la Reina mordiendo un gorro frigio y un subtítulo afirmando que “[n]ingún compromiso obliga a cumplir aquello que afecte intereses vitales de la Nación”.

aceptado, agregando los argumentos que luego fueron recogidos por el mensaje de rechazo que emitió el Estado. Otro claro ejemplo de la participación ciudadana en el conflicto fueron los miembros de renombre de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina, que no desde los documentos oficiales, pero sí desde artículos a título personal, atentaron contra el laudo presentando interpretaciones que se enmarcaban en la nueva corriente historiográfica ya mencionada. Por ejemplo, Bonifacio del Carril —miembro número 16 de la Academia— descalificó directamente a la institución del arbitraje, cuestionó la legitimidad de la Corona Británica como árbitro y apoyó la decisión de declarar el laudo como nulo (Lacoste, 2003a).

La presión de los actores no estatales en el conflicto por el Canal de Beagle fue tradicionalmente ignorada por los académicos, dejando así de lado una parte importante de la realidad a analizar (Lacoste, 2004). Es decir que durante esta época no solo el gobierno central se opuso a las relaciones con Chile, lo mismo se dio desde los más diversos sectores de la sociedad.

Luego del rechazo argentino del laudo se comenzaron a movilizar tropas a ambos lados de la frontera, se cerraron los pasos cordilleranos y los dos países se armaron y prepararon para una guerra que, día a día, se afirmaba que ocurriría (Scenna, 1981). A fines de 1978 se reunieron en Buenos Aires los ministros de relaciones exteriores de ambos países para tratar de encontrar una solución (Rimoldi de Ladmann, 1999c), pero la reunión se dio en un clima falto de cordialidad y sin lograrse ninguna solución, por lo que la guerra parecía ya inminente. El 21 de diciembre la Santa Sede convocó a los embajadores en el Vaticano y les solicitó detener todas las acciones militares hasta que llegase el enviado del Papa para reanudar las negociaciones, lo que ambos gobiernos aceptaron (Scenna, 1981). Esto logró distender el clima y evitar la guerra, a lo que siguió el viaje y arduo trabajo del cardenal Antonio Samoré, quien logró que en enero de 1979 se firmasen los acuerdos de Montevideo. Se trató de dos documentos, uno sobre la designación del Papa como mediador en el diferendo y otro de no agresión que retrotraía la situación a principios de 1977 (Bustamanate, 2010).

En 1980 el Papa Juan Pablo II entregó su propuesta de mediación, la cual fue aceptada por Chile, pero recibida en silencio por Argentina. Al año siguiente el gobierno de Buenos Aires indicó su disconformidad con la propuesta (Bustamanate, 2010), lo cual volvió a complicar la situación. Para 1982 el Papa había decidido que era necesario avanzar más lentamente y por ello propuso un primer tratado de amistad, que nuevamente Chile aceptó, pero Argentina no (Pinochet de la Barra, 1983). Con ello las

relaciones terminaron de congelarse, al tiempo que la Guerra de Malvinas ocupó la mente política argentina (Rimoldi de Ladmann, 1999c).³⁹

2.3 El regreso de la democracia y las buenas relaciones, 1983-2001

Debido a causas que aún son material de estudio y debate, el 2 de abril de 1982 el gobierno militar de Argentina decidió emprender acciones bélicas para recuperar el control sobre las islas Malvinas, iniciando una contienda armada con la tercera potencia militar del momento. La guerra se extendió por más de dos meses y culminó el 14 de junio de 1982 con un alto al fuego, luego de que las tropas británicas tomaran Puerto Argentino. Las consecuencias de la Guerra de Malvinas fueron variadas, pero una de ellas resultó en el aceleramiento del proceso de retorno a la democracia, a su vez que en el desprestigio del gobierno militar y su política exterior.⁴⁰

Con ello se dio paso a un nuevo período en las relaciones entre Argentina y Chile. En una primera etapa el cambio se produjo del lado argentino, luego de terminada la Guerra de Malvinas y de instaurado un gobierno civil constitucional, se produjo una clara mejora respecto a las políticas limítrofes y la solución del conflicto por el Canal de Beagle. No obstante, el nuevo gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) levantó enérgicamente la bandera de la democracia, por lo que no se veía con buenos ojos al gobierno militar de Augusto Pinochet en Chile. Ello generó que, si bien las relaciones se distendieron y se abrió el camino para la integración, el giro no fue completo. Este se producirá en un segundo periodo, abierto en 1990 con el retorno de Chile a la democracia. A raíz de ello que se dio un desarrollo exponencial de las relaciones mutuas, resolviéndose prácticamente todos los temas limítrofes pendientes e impulsándose fuertemente la integración física, al tiempo que se incorporaba de manera institucionalizada a componentes del sector subestatal.

Este periodo de auge en la vinculación binacional, acompañado de un mayor involucramiento del sector subestatal y de una distensión en los temas limítrofes, no concluyó como en casos anteriores con un regreso a las hostilidades o a la visión negativa del otro. Lo que se produjo en 2001 fue un enfriamiento de las relaciones a nivel de gobiernos centrales, debido a la crisis institucional que se desencadenó en Argentina. Si

³⁹ Debido a que el presente análisis se centra en los procesos internos de los países respecto a sus límites y fronteras, los párrafos referidos a la mediación papal no hacen real justicia a su importancia. Fue gracias a la iniciativa de Juan Pablo II y al ejemplar trabajo realizado por Samoré que se evitó una vez más la guerra entre Argentina y Chile. Para mayores detalles véanse Moncayo (2008) y Bustamante (2010), entre otros.

⁴⁰ Si bien el conflicto por las islas Malvinas involucró de manera tangencial a Chile, no se debió a una situación limítrofe o fronteriza con dicho país, por lo que no será explicado aquí en detalle. Véase Cisneros y Escudé (1999), donde se presenta un resumen de los antecedentes históricos y del desarrollo del conflicto.

bien será en dicho período donde la paradiplomacia comience a ganar mayor relevancia, es durante la década de los noventa en que se siembra su germen.

2.3.1 El giro después de la Guerra de Malvinas, 1983-1990

Los siete años de relaciones trasandinas que siguieron al regreso a la democracia en Argentina pertenecen a uno de los períodos más interesantes y a su vez menos estudiados en la historia binacional. Ello se debe a que los trabajos publicados respecto a dicha etapa suelen concentrarse más en la Crisis de la Deuda o en la política exterior, que en las relaciones bilaterales (Church, 2011). Si bien es cierto que el problema inflacionario por el lado argentino y el aislamiento internacional por el chileno ocuparon gran parte de la atención y tiempo gubernamental, existen puntos claves en la relación entre Argentina y Chile, tanto a nivel político como social, que ameritan ser resaltados.

El cambio político que acaeció con la transición a la democracia en Argentina, tuvo su gestación desde la sociedad civil, lo cual se plasmó tanto antes como después de las elecciones. Al perder la guerra, los militares sufrieron un fuerte golpe a su ya débil legitimidad. El apoyo popular obtenido con la toma de las islas Malvinas duró lo que la contienda bélica, pero al perder la misma los militares fallaban en su terreno más propio. La derrota se sumó a las prácticas represivas que utilizaba el gobierno militar, para ser fuertemente castigado desde la sociedad. Dicho desprestigio se extendió a las políticas empleadas por la junta, es decir que la política exterior agresiva que había empapado al gobierno militar desde 1976 comenzó a ser vista como propia de un régimen cuya ideología había caído en desgracia y debía ser revisada. Los militares se retrotrajeron a los cuarteles y sus políticas y estrategias fueron convertidas, por la sociedad civil, en antivalores (Lacoste, 1999).

Dicho cambio en el parecer social fue certeramente acompañado por las propuestas de los partidos políticos para las elecciones de 1983. Sorprende que, habiendo sido tan contundente el apoyo desde la prensa y la academia al rechazo del laudo sobre el Canal de Beagle, la Multipartidaria Nacional Argentina —que agrupaba a los principales cinco partidos políticos, incluyendo a la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista— se mostrase a favor de aceptar el tratado de paz y amistad en los términos propuestos por Juan Pablo II.

El cambio de enfoque en la relación con Chile fue entonces no solo contundente pero también rápido. En solo un año se estaba planteando una óptica opuesta a la que habían sostenido los militares y gran parte del espectro político. Todo ello no pasó desapercibido en Chile, donde se afirmaba que la voluntad ahora expresada por la Multipartidaria —la cual fue rápidamente correspondida en Chile por la Alianza Democrática Chilena, que agrupaba a los partidos opositores al régimen militar— era el verdadero sentir de los dos

pueblos, que hasta entonces habían sido meros espectadores de cómo se manejaban sus futuros (véase Pinochet de la Barra, 1983).

Luego de casi una década de gobierno militar y represión, Argentina llevó a cabo elecciones libres y democráticas en octubre de 1983. En ellas la Unión Cívica Radical obtuvo más del 50% de los votos, por lo que se hizo con la mayoría del colegio electoral, permitiéndole designar a Raúl Alfonsín como presidente de la República, quien debió hacer frente a los más diversos problemas. No solo debía de abordar los reclamos por justicia respecto de los crímenes cometidos por las fuerzas armadas, sino que el flamante gobierno también heredó una economía nacional fuertemente aquejada por una alta inflación.⁴¹ Por último, existía la necesidad de resolver el conflicto limítrofe con Chile.

Siguiendo con lo acordado en la Multipartidaria, se impulsó la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, el cual resolvía el diferendo por el Canal de Beagle de acuerdo a la propuesta de Juan Pablo II. El mayor inconveniente residía en que el tratado era muy similar al laudo de 1977, por lo que existía una reticencia inicial y su aprobación no estaba asegurada en el Congreso argentino. Para evitar esto, Raúl Alfonsín decidió presionar a los legisladores convocando a un plebiscito nacional no vinculante, en que se le consultaba directamente a la población qué es lo que prefería que se hiciera. El resultado fue sorprendente, ya que se registró una participación superior al 50% y más del 80% votó a favor de la firma del tratado. Es decir, que el pueblo argentino elegía democrática y libremente aceptar un tratado en que se reconocía un límite internacional contrario a las reclamaciones e intereses demostrados anteriormente por el país (Lacoste, 1999).⁴²

Este cambio de actitud de la sociedad civil se vio reflejado también en el ámbito subestatal, aunque no siempre a nivel gubernamental. A partir de ésta década, pero continuando aún durante los noventa, el sector privado regional empezó a emprender acciones de cooperación e integración en la zona fronteriza. El impulso se daba por diversas razones, entre las que se destacaban las diferencias de intereses y políticas entre el nivel federal y provincial, la necesidad de satisfacer demandas locales y de conseguir mercados para la expansión de actividades productivas, así como estrategia para proteger a las provincias del impacto de las crisis económicas (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2003). Es decir que el cambio en la forma de pensar nacional también se replicaba al nivel

⁴¹ Si bien el problema inflacionario afectó tanto a Argentina como a Chile, el mismo fue abordado de forma diversa por los dos países, con resultados también disímiles. No obstante, el alza generalizada de los precios no afectó directamente la relación bilateral a nivel de límite o frontera, por lo que no será tratada aquí. Para una aproximación al tema véase Lagos y Galetovic (1989).

⁴² Vale aclarar que lo que se consultó específicamente en el plebiscito fue si los ciudadanos estaban de acuerdo con los términos de las negociaciones, que los representantes de Argentina y Chile habían acordado en la Ciudad del Vaticano durante octubre de 1984. Fue recién luego del plebiscito que el texto se transformó en tratado y fue firmado por los ministros de relaciones exteriores de ambos países en noviembre de dicho año. Posteriormente se lo envió a los respectivos congresos para su aprobación, pero ya contando con el apoyo popular al texto.

provincial y ejercía presión directamente sobre sus representantes locales, generando dinámicas propias.

Todo lo anterior fue correspondido e impulsado a la vez por una nueva dinámica gubernamental. Ahora se entendía que la solución a los problemas nacionales venía dada por la cooperación entre los países de América Latina, dándose entonces paso a una geopolítica nueva y más desarrollada que la anterior, que puso el énfasis en la integración (Balmaceda, 1999).

El primer paso para este cambio de paradigma se dio con la Declaración Conjunta de Paz y Amistad de enero de 1984 y con el Tratado de Paz y Amistad de dicho año. El último fue firmado en noviembre en la Ciudad del Vaticano, promulgado en Argentina en marzo de 1985 y en Chile durante mayo del mismo año.⁴³ Con el Tratado los gobiernos hicieron más que simplemente solucionar el conflicto del Canal de Beagle. A saber, dieron un giro en torno a la función de la zona fronteriza y la dinámica de cooperación y diálogo entre los países, abriendo puertas para un nuevo proceso que comenzará lentamente a moverse en dos niveles gubernamentales distintos. Para ello, uno de los instrumentos más importantes creados por el Tratado de Paz y Amistad fue la Comisión Binacional de carácter permanente (artículo 12) cuyo objetivo era la intensificación de la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional se encargaría de la promoción de iniciativas en los más diversos rubros, entre los que se especificaban el sistema global de enlaces terrestres, la habilitación mutua de puertos y zonas francas, el transporte terrestre, la aeronavegación, la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente y la complementación turística, así como otros temas de relevancia.

Asimismo, durante 1984 y en el marco del Tratado de Paz y Amistad, se firmó el Acta de Entendimiento de Buenos Aires,⁴⁴ que en su numeral 4 hacía referencia a la creación de comités de frontera, cuyo propósito sería coordinar y resolver los problemas operativos referidos al tránsito fronterizo. Es en dicha dinámica que en 1987, la segunda reunión de la Comisión Binacional creó el Comité de Frontera para el Sistema del Cristo Redentor, siendo el primero en establecerse entre Argentina y Chile.⁴⁵ El sistema se proponía como un foro para resolver —o encauzar para su decisión a otro nivel gubernamental— asuntos referidos a la relación a través del límite. A partir de allí se irán

⁴³ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴⁴ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴⁵ Los comités de frontera eran un mecanismo ya frecuente en el Cono Sur de América Latina, aunque sus características, composición y funciones variaban considerablemente. Para ahondar en el tema véanse de Recondo (1988) y Valenciano (1990), entre otros.

creando comités que funcionarán bajo el criterio de subsidiariedad, componiéndose originalmente de funcionarios públicos y, a veces, privados.

En la definición original de los comités de frontera, quedaban excluidos los temas referentes al desarrollo y cooperación de regiones colindantes, restringiendo su área de acción exclusivamente a la zona fronteriza (Valenciano, 1990). No obstante, estos mecanismos llegarán a configurar una red de la que participará el sector privado, la ciudadanía en general, los municipios y las universidades, entre otros (Yunge Bustamante, 1995). Superando así su marco jurídico original y contribuyendo a las relaciones trasandinas a distintos niveles.⁴⁶

Durante estos primeros años, la acción de la Comisión Binacional y de los comités de frontera —para 1990 se habían creado ya cinco (Valenciano, 1990)— fue contundente en el plano de la integración física. En 1989 se relevaron veintisiete iniciativas institucionalizadas de integración física en América del Sur y América Central, tres de dichas iniciativas eran entre Argentina y Chile, igualando con Colombia y Venezuela como las relaciones bilaterales con el de mayor número. A su vez, la relación trasandina presentaba cinco iniciativas potenciales, categoría en la que superaba cualquier otra relación bilateral en la región. Asimismo, Argentina y Chile se destacaban ya que sus áreas de integración involucraban un mayor tamaño poblacional y de territorio. Por último, se trataba de iniciativas con un grado significativo de participación local, algo que no se repetía a lo largo del continente (Bolognesi-Drosdoff, 1990).

En el ámbito propiamente político es cierto que Raúl Alfonsín discrepaba con Augusto Pinochet en modos e ideología. El presidente argentino y su partido político estaban fuertemente convencidos de que el proceso de retorno a la democracia en Chile debía ser impulsado ya que traería paz al continente. Pero a su vez, se era consciente de la necesidad de cooperación y buenos lazos con el país vecino. Por ello se ofrecía al régimen chileno un doble discurso. Por un lado Argentina, a pesar del rechazo inicial presentado por Brasil, Colombia y Venezuela —debido a las violaciones de derechos humanos en Chile—, invitó a Augusto Pinochet a formar parte del Grupo Contadora. Sorprendentemente la invitación fue aceptada, en especial si se tiene en cuenta el objetivo del Grupo. Chile hacía esto debido principalmente a que necesitaba salir de la aislación internacional, en tanto que Argentina lo hacía con la esperanza de que un acercamiento entre los dos países ayudase a eliminar las suspicacias, ya que la mayor amenaza para la democracia argentina era un conflicto armado con Chile (Church, 2011).

Pero mientras por un lado se producía este acercamiento, en ocasión de las elecciones presidenciales de Chile en 1989, Raúl Alfonsín viajó al país para marcar la importancia

⁴⁶ La organización y funcionamiento de los comités de frontera se desarrollará con mayor detalle en el capítulo 4 (apartado 4.1.2).

que en Argentina se le otorgaba al proceso, ocasión en la cual reusó reunirse con Augusto Pinochet (Church, 2011). No obstante, tanto Raúl Alfonsín como posteriormente Carlos Saúl Menem (1989-1999) coincidieron en políticas antibelicistas y una actitud pacifista para con Chile (Rimoldi de Ladmann, 1999c).

Finalmente, es necesario destacar que este período no estuvo exento de inconvenientes. Si bien es cierto que existió un cambio en el énfasis gubernamental y que las fricciones limítrofes se apaciguaron con el Tratado de 1984, a la vez que las relaciones a nivel subestatal se reiniciaban; no es menos cierto que ello no se transfirió inmediatamente a los demás planos de la relación bilateral. Por ejemplo, en lo económico el intercambio comercial continuó siendo inestable,⁴⁷ debido principalmente a los distintos ritmos de crecimiento de cada país (Fuentes y Martín, 1998). A su vez, en lo social perduraron los prejuicios y visiones perniciosas del otro, que habían sido instauradas durante las décadas precedentes y cuyo proceso de reversión demandará tiempo.

Esto se debió en parte a que los procesos iniciados en el período anterior fueron de fuerte raigambre en la retórica nacional, la cual no es propicia a los cambios rápidos de orientación. En tanto los autores más radicales de la historiografía propuesta en las décadas anteriores fueron perdiendo prestigio al quedar ligados a las ideas del gobierno militar saliente en Argentina, sus ideas continuaron latentes debido a que por más de treinta años habían contado con apoyo académico, político e ideológico (Lacoste, 2003b). Es cierto que a mediados los ochenta empezaron a aparecer nuevos escritos y comenzó también la investigación subestatal (Bandieri, 2005b), pero la historiografía imperante continuó, en mayor o menor medida, dentro de la línea iniciada por Encina y Ríos Gallego.

Es decir que se mantuvo en el imaginario colectivo la noción de que el país había contado con un territorio más extenso, cuyos límites habían sido corridos debido a un vecino expansionista. Romero *et al.* (1999) recuerdan que en Argentina se había llevado a cabo una reforma curricular en 1979 en que se acentuaban los temas fuertes de la nacionalidad, incorporando las ideas de integración territorial, intransigencia en la cuestión limítrofe y militarización de la historia patria. Dicha reforma aún estaba vigente para principios de los noventa y si bien con el advenimiento de la democracia se produjeron algunos cambios educativos, estos no fueron profundos en las asignaturas de historia o geografía.

⁴⁷ Se analizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014), los cuales revelaron que la tasa de variación anual de las exportaciones de Argentina a Chile osciló entre el -26% y 77% durante el período de 1984 a 1989. En el caso chileno los números son aún más contundentes ya que la tasa de variación anual de las exportaciones hacia Argentina osciló entre el -35% y 92%. Lo sorprendente es que en ambos casos el nivel más bajo de las exportaciones se ubica en 1985, año en que fue promulgado el Tratado de Paz y Amistad.

De esta forma, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 descomprimió lo militar y diplomático, pero dejó vigente la visión del otro que se había generado en las décadas pasadas, por lo que los sentimientos impulsados anteriormente desde el gobierno y la prensa perduraron luego del acuerdo. Ejemplo de ello fueron los mapas xenófobos que continuaron siendo reproducidos por historiadores de prestigio. Lo que ofrecía un constante obstáculo para la integración (Lacoste, 2005c) que se emprendía desde el trabajo de la Comisión Binacional y los comités de frontera. No obstante, aún faltaba el profundo efecto que producirá en la relación el retorno a la democracia en Chile.

2.3.2 Las buenas relaciones en democracia, 1990-2001

La transición a la democracia en Chile produjo un giro cualitativo y cuantitativo en las relaciones con Argentina, impulsando diversos acuerdos de integración y la conformación de comités de esa naturaleza en distintas áreas. Se avanzó hacia una complementación real, con voluntad de los actores políticos, económicos y sociales a ambos lados, tanto a nivel central como subestatal y social. Ciertamente la década de los noventa no estuvo exenta de inconvenientes en la dinámica bilateral, pero grandes factores contribuyeron a impulsar las buenas relaciones.

Por un lado, la liberalización económica aumentó el intercambio comercial, el cual fue respaldado por varios acuerdos, que a su vez fueron legitimados y acompañados por el sector público y privado. Se constató entonces una percepción de sinergia en ambos países, que impulsó la voluntad integradora y la apreciación de beneficios mutuo (Fuentes, 1997).

Asimismo, el proceso de acercamiento de los noventa se debió en gran medida a la voluntad política de eliminar la rivalidad y fortalecer la cooperación. Lo anterior se manifestó en la diplomacia presidencial (Milet, 2007), institucionalizada desde 1990 en el mecanismo de concertación político y diplomático que fueron las cumbres presidenciales anuales (Lorenzini, 2005). Dichos encuentros eran auxiliados por comisiones bilaterales que se reunían previamente y comisiones mixtas que daban seguimiento a los temas específicos (Fuentes, 1997), de forma tal que no se tratara de meras reuniones aisladas. Asimismo, la agenda de dichas cumbres se fue complejizando y a partir de 1991 incluyó la ampliación de actores, entre ellos los gobiernos no centrales (Fuentes y Martín, 1998). El mecanismo se enriqueció aún más en 1994 cuando se acordó que comenzaran a llevarse a cabo reuniones semestrales de los ministros de relaciones exteriores.

En el ámbito económico se dieron dos grandes procesos. El primero fue la firma del Acuerdo de Complementación Económica número 16 (ACE 16), en el marco de la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1991,⁴⁸ a lo que siguió luego el proceso de incorporación de Chile como miembro asociado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1996. El texto del artículo 1 del ACE 16 era claro respecto a que el objetivo del mismo era “[e]stimular la integración física entre ambos países, a través de la facilitación del transporte, la agilización del tráfico fronterizo y el acceso a los puertos”. Si bien serían necesarios mayores estudios, sin los cuales no se le puede atribuir causalidad directa y exclusiva al acuerdo, conviene resaltar que durante los noventa se dio un aumento sostenido en la importancia de ambos países en el comercio exterior del otro. Argentina pasó de ser el catorceavo destino de exportación de Chile en 1990, representando un 4% de su comercio total (exportaciones e importaciones), a ser el décimo destino en 2000, con un 10% del valor comercializado. En el caso argentino, Chile pasó de ser el noveno destino de exportación en 1990, representando un 3% del comercio total (exportaciones e importaciones), a ser el cuarto destino en 2000, con un 6% del valor comercializado.⁴⁹

En 1996 se produjo la incorporación de Chile como Estado asociado al MERCOSUR. Si bien el que no haya optado por el estatus de Estado parte pudo ser visto como un desaire, se debe entender que la decisión fue tomada por los aspectos económicos que implicaban la entrada plena al esquema de integración. Entre los principales obstáculos se destacaba que el arancel externo común del MERCOSUR era mucho más elevado que los aranceles que Chile tenía (Maira, 2007).⁵⁰ Sin embargo, se debe destacar que el estatus de Estado asociado le permitió a Chile continuar con la complementación política y de seguridad (Vergara Villalobos, 2003), lo cual llevó las relaciones económicas y el diálogo político a un excelente estado (Valdés, 1999).

La integración económica fue acompañada por iniciativas y proyectos que apuntaban a consolidar la integración social y en infraestructura en el área fronteriza. Por ejemplo, en 1991 y gracias a la nueva dinámica arriba descrita, el Paso de Agua Negra —sobre el cual se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.3)— volvió a ser transitable, luego de que en 1977 el conflicto limítrofe exigiese su bloqueo (Zeghaib, 2013).

En la misma línea, en 1992 la reunión de la Comisión Binacional permanente estableció el Plan Maestro de doce pasos fronterizos priorizados, con lo que se esperaba pasar de uno a seis pasos pavimentados antes de finales de la década (Fuentes y Martín,

⁴⁸ La transcripción del texto del tratado puede ser consultada en la página de la Asociación Latinoamericana de Integración: <http://www.aladi.org>.

⁴⁹ Se utilizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014). En 1990 se consideró a Alemania occidental y oriental como dos países distintos, a la vez que en 2000 la Unión Europea fue considerada según sus miembros y no como un único socio.

⁵⁰ Debido a que escapa al objeto del presente estudio, no se ahondará en el proceso de asociación ni en las razones que impidieron la incorporación de Chile como miembro pleno al MERCOSUR. Para mayor información véanse Dugini de De Cándido (1997), Rimoldi de Ladmann (1999a) y Valdés (1999), entre otros.

1998). Esto se hacía no solo para darle a Argentina una salida al Pacífico, también se esperaba mejorar con ello las perspectivas de las provincias fronterizas, en una reformulación de la geografía económica del país donde no se dependiese tanto del puerto de Buenos Aires (Castro, 1997).

Del otro lado de la Cordillera, el gobierno veía que el eje económico mundial se desplazaba desde el Atlántico al Pacífico, lo que generaba un cambio de autopercepción en Chile respecto a su rol. Se dejaba de ser un país chico y aislado para dar lugar a un rol de país mediano y cada vez más central. Se hablaba entonces de un país puerto, pero no ya únicamente de la producción nacional, también se esperaba exportar los bienes de la región, para lo que era necesario impulsar los pasos fronterizos (Maira, 2007).

La nueva dinámica en la relación bilateral fue posible gracias a que durante la década de los noventa existió la voluntad política para que se solucionasen todas las disputas limítrofes entre Argentina y Chile. En 1990 Carlos Menem y Patricio Aylwin (1990-1994) firmaron la Declaración Presidencial Conjunta de Santiago en que se solicitó a los presidentes de las comisiones de límites de ambos Estados que preparasen un informe detallado sobre las cuestiones de demarcación aún pendientes. Se encontraron veinticuatro puntos en conflicto de los cuales veintidós fueron resueltos siguiendo las recomendaciones de la Comisión Mixta de Límites (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Los restantes dos puntos se referían a Laguna del Desierto y la zona comprendida entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet, conocida como Campo de Hielo Sur en Chile y como Hielos Continentales en Argentina.

La Declaración Presidencial sobre Límites que se firmó en Buenos Aires en 1991 contaba con tres anexos, abordando los dos primeros las cuestiones aún no resueltas. El Anexo I establecía la metodología a utilizar para la demarcación de la zona entre el Fitz Roy y el Daudet, para lo que se proponía una línea poligonal. El Anexo II entregaba las bases para someter la zona de Laguna del Desierto a un nuevo arbitraje internacional. Finalmente, el Anexo III enumeraba los veintidós puntos acordados, instruyendo a las respectivas comisiones de límites para la erección de hitos y la demarcación del límite.⁵¹

Laguna del Desierto se sometió entonces a arbitraje de un tribunal de cinco jueces, de los cuales tres favorecieron la postura argentina en 1994. Chile hizo uso de su derecho a solicitar revisión e interpretación, tras lo cual en enero de 1995 el tribunal confirmó la sentencia dejándola en firme, ahora con cuatro votos a favor. El tribunal tomó en cuenta el laudo de 1902 pero no el mapa de demarcación, igual que había ocurrido en el caso del valle de Alto Palena o río Encuentro (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Con ello el diferendo se dio por zanjado.

⁵¹ La versión digitalizada del documento original, incluyendo anexos, puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El proceso de determinación del recorrido del límite en la zona entre el Fitz Roy y el Daudet fue más complicado. Primero debido a la oposición que se ejerció en Argentina y después porque el trabajo de demarcación en terreno era complejo. La línea poligonal propuesta por el Anexo de la Declaración no convenía al Congreso argentino debido a que dicho país sostenía que se abandonaba el principio del Tratado de 1881. Asimismo, los representantes de las provincias patagónicas recibían una fuerte presión de la opinión pública local en contra del acuerdo. A su vez, el Congreso chileno no quería aprobar un tratado que corría el riesgo de ser luego rechazado por la contraparte, por ello el tratamiento fue postergándose. Además, en Chile se empezó a manifestar una fuerte oposición al carácter transaccional del acuerdo de 1991, posiblemente por desconocimiento de la región donde se aplicaba. 1997 fue un año electoral en ambos países y esto produjo que en Argentina el gobierno quedase sin mayoría en el Congreso, razón por la que no se continuó insistiendo con el tratado. Finalmente, en 1998 se firmó un nuevo acuerdo que reemplazó la poligonal por dos secciones (A y B) donde se reflejaban en parte los principios de 1881 y el protocolo de 1893 (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Con ello se buscó también responder a cuestiones de interés esencial para ambos países, principalmente, la distancia con los fiordos, las aguas que van hacia uno u otro océano y la toponimia. Los presidentes sellaron esto con un nuevo abrazo frente al Estrecho de Magallanes y en junio los dos Congresos aprobaron el tratado en simultáneo, superando el impasse que se había producido sobre el acuerdo de 1991.⁵²

Durante los noventa se fue eliminando entonces la conflictividad limítrofe, lo que llevó a que la labor de los comités de frontera se incrementase y se comenzaran a debatir temas cada vez más importantes respecto al rol económico de la zona fronteriza, como se verá en el capítulo 4.

Asimismo, la cordillera de los Andes ofrecía importantes oportunidades en materia de explotación minera. Sin embargo, para poder desarrollar dicha actividad era necesario primero un proceso de armonización de políticas al respecto, en especial en un área tan sensible y con los problemas medioambientales que involucra la actividad extractiva. Nuevamente, en el espíritu de la década se produjo el Tratado sobre Integración y Complementación Minera de 1997 (Hevilla y Zusman, 2009), que buscó dar una solución única en el mundo a la explotación minera en territorios binacionales.

Se apuntó también a que el proceso de distensión fronteriza bajo democracia fuese acompañado por una idea distinta de seguridad y cooperación militar, para lo que se

⁵² Es necesario indicar que, si bien el acuerdo solucionó el conflicto político y jurídico respecto del recorrido de la línea limítrofe, quedó una parte de la sección B —al sur del monte Fitz Roy y el cerro Murallón— donde el trazado del límite aún debe ser determinado por los técnicos. Para ello se requiere un nuevo acuerdo político, pero esta vez más limitado considerando que ya fueron acordados los principios sobre los cuales trabajar en el sector, pero sin obviar la complejidad que esta demarcación implica.

propusieron medidas de confianza mutua que acercasen a las fuerzas armadas de ambos Estados (Mendoza Pinto, 2004). Si bien es cierto que el paradigma de pensamiento de las fuerzas armadas no cambió completamente y que las medidas de confianza mutua tuvieron diversas falencias de implementación (véase Fuentes y Álvarez, 2011), el acercamiento fue palpable en ambos Estados y el clima predominante de cooperación durante la década culminó con la declaración en 2000 de aliados estratégicos (Lorenzini, 2013).

La sociedad civil, tanto a nivel central como subestatal, también comenzó a reactivarse, abriéndose durante los noventa un período de reciprocidad y participación (Infante Caffi, 1999). Esto se vio reflejado en nuevos emprendimientos económicos conjuntos y en planes para la reactivación del Ferrocarril Trasandino Central (FTC), con lo que se comenzaron a construir las llamadas regiones virtuales (González Pizarro, 2005). Asimismo, se dieron iniciativas académicas para la revisión de la historiografía internacional y regional conjunta.

El FTC fue un claro ejemplo de este renovado ímpetu. La relación del sector cuyano vitivinícola con el chileno venía desde la época colonial, en que dicha región pertenecía a la Capitanía General de Chile.⁵³ En conjunto ambas representaron el principal polo vitivinícola de América entre los siglos XVIII y XIX. Si bien es cierto que las relaciones no siempre fueron buenas y que la competitividad entre ambas faldas de la Cordillera generó problemas en el pasado, el sector cuyano vitivinícola debe parte de su despegue al aporte que la experiencia chilena le ofreció y a las inversiones que los empresarios de dicho país hicieron en la región. La transformación tecnológica del sector vitivinícola chileno se había gestado a partir de los setenta y tomó cuerpo en los noventa, momento en que dio inicio su aporte al sector argentino. Ello se materializó en especial a través de inversiones, las cuales se constatan en la cantidad de hectáreas cuyanas en propiedad de firmas chilenas y de viñas filiales (Lacoste, 2010). En éste nuevo ímpetu de cooperación, a mediados de los noventa fue que se comenzó una campaña para la reactivación del FTC. Después de haber sido dado de baja en 1984, la infraestructura del lado argentino se deterioró rápidamente debido al robo de rieles y durmientes, el desguace de instalaciones, el uso por parte de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del trazado del FTC para suplir partes de la ruta que habían sido dañadas y, finalmente, la propia naturaleza. Ello contrastaba con el lado chileno, donde a razón del uso que la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) le dio a la mitad del trazado, éste se mantuvo en buenas condiciones.

El intento de reactivación tuvo su origen en Mendoza, donde hubo una política provincial que se mantuvo sin importar los cambios en la administración, lo que permitió

⁵³ Véase la nota 6.

a la provincia consolidarse como actor subestatal y llenar el vacío dejado por el gobierno central en el tema ferroviario. Sin embargo, para llevar a cabo la restauración y puesta en marcha Mendoza necesitaba la transferencia total del FTC a la provincia. Para ello se presentó un proyecto de ley en el Congreso Nacional, que debido a la falta de interés a nivel central demoró más de dos años en ser aprobado. No obstante, una vez sancionada la ley por el Congreso, el Ministerio de Defensa solicitó a la presidencia que se la vetase, lo que Fernando de la Rúa (1999-2001) hizo en 2001, y por lo cual el control del FTC volvió a manos del gobierno federal (Lacoste y Jiménez Cabrera, 2013).⁵⁴ Apenas meses más tarde se desató la crisis política interna de la que se hablará en el apartado 2.4.1 y que congeló la actividad.

El ámbito académico también fue parte de esta nueva dinámica y durante los noventa se inició un lento cambio en el enfoque de los estudios historiográficos en ambos países y de manera conjunta. Hasta principios de los noventa era muy difícil encontrar trabajos respecto de la historia de las relaciones de los países del Cono Sur de América Latina, normalmente la bibliografía se centraba en las relaciones con las grandes potencias. Cuando se hacía referencia a los países vecinos era para hablar de guerras y cuestiones de límites (Lacoste, 2005a), pero esfuerzos nacidos desde la propia academia comenzaron a incorporar nuevos enfoques. En dicho marco se organizaron durante 1993 en Córdoba las primeras Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, de las cuales surgió la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales. Las Jornadas se repitieron en 1994, ocasión en que se incorporó a los chilenos Joaquín Fernandois y Raúl Bernal Meza, claves para el proceso de cambio. Fernandois lideró en 1996 la fundación de la Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales, en tanto que Bernal Meza organizó ese mismo año en Argentina las terceras Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. El evento se repitió en 1997 en Buenos Aires y en 1999 en La Plata. Finalmente, las cuartas Jornadas tuvieron lugar en Santiago de Chile en 2001.

En paralelo, durante 1995 se llevó a cabo el primer Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos. De allí surgió la Asociación Argentino-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural, la cual repetirá la reunión cada dos años, alternando el país y ciudad. Dentro de las personas que lideraban la nueva Asociación se encontraba Susana Bandieri, quien a su vez sería la coordinadora general del programa de investigación Historia regional y relaciones fronterizas en los Andes Meridionales (Neuquén-Chile 1750-1950), que la Universidad Nacional del Comahue establecería en 1996. Dicho programa contaba con veintidós miembros y se estructuraba en base al desarrollo de cuatro grandes proyectos, donde el cuarto coincidía con uno presentado en

⁵⁴ No se ahondará en el proceso de elaboración de proyectos ni en las justificaciones al veto, debido a que escapan al objeto del presente estudio. Para mayores detalles véanse Lacoste (2013) y Lacoste y Jiménez (2013).

la Universidad de la Frontera en Chile, permitiendo entonces la incorporación de los trabajos que se realizaban en Temuco. Finalmente cabe mencionar que a partir de 1999 se creó la *Revista de Estudios Trasandinos*, publicación especializada cuyo propósito era difundir los resultados de las investigaciones bilaterales.

Por último, es necesario mencionar que la década de los noventa no estuvo exenta de problemas en la relación bilateral. Si bien en su mayoría éstos fueron sorteados con voluntad política, no dejaron de tener relevancia en el rol que la frontera jugó y la visión que se tenía del país vecino. El más evidente de ellos surgió con el laudo por Laguna del Desierto, el cual no solo era favorable a la postura de Argentina, lo era en el territorio donde se había producido la única muerte en un enfrentamiento entre los dos países.⁵⁵ Cuando se emitió el laudo, en Chile se trajo a colación el desconocimiento que Argentina había hecho en el caso del Canal de Beagle y muchos sectores quisieron devolver el gesto. Lo que se vio reflejado inclusive en trabajos académicos de la Universidad Bernardo O'Higgins que buscaban deslegitimar el laudo y en grupos de presión creados por miembros de la Sociedad Chilena de Historia y Geografía, como lo fue el Salón Teniente Hernán Merino Correa (Lacoste, 1999; 2003b).

A ello se agregó que la decisión arbitral no solo fue cuestionada por ser desfavorable. Se atacó también a partes del gobierno chileno —específicamente al ministro de Relaciones Exteriores Enrique Silva Cimma y al director de Límites y Fronteras Javier Illanes Fernández— por la defensa chilena durante el arbitraje, la cual se aducía que había sido “escandalosa por su frivolidad e incompetencia profesional” (Valenzuela Lafourcade, 1999: 15). Pero el gobierno constitucional de Chile actuó honrando el compromiso nacional, el laudo fue aceptado como correspondía y no se produjeron tensiones políticas ni limítrofes. No obstante, la imagen de una Argentina expansionista y sustractora de territorio chileno —ya fuese por iniciativa de dicho país o por inoperancia del otro— volvía a estar presente, aunque ya en sectores limitados de la sociedad.

También existieron inconvenientes a nivel subestatal y fronterizo. Con los acuerdos de integración minera se facilitó el movimiento de capital en la zona comprendida entre la provincia argentina de San Juan y las regiones chilenas de Atacama y Coquimbo. No obstante, el mismo espacio territorial sufrió la restricción de las actividades económicas locales, en especial de baqueanos y pastores. En 2000 Argentina perdió la categoría de país libre de aftosa sin vacunación, la cual Chile mantiene desde 1981. A fin de proteger su ecosistema y certificación, el Estado chileno procedió a prohibir a sus pastores el cruce de la Cordillera a las veranadas argentinas. Esta nueva normativa afectó seriamente a la economía de las zonas fronterizas, tanto de Argentina como de Chile. Del lado chileno los pastores vieron encarecida la crianza y engorde de sus ganados, al tiempo que la

⁵⁵ La del teniente Merino Correa, que es considerado mártir de Carabineros de Chile.

provincia argentina de San Juan dejó de percibir los impuestos que cobraba por los veraneados (Hevilla y Zusman, 2009).⁵⁶

Un tercer inconveniente se dio desde el sistema educativo, el cual siguió presentando un obstáculo a la integración. Si bien para el 2000 las relaciones políticas y económicas entre Argentina y Chile eran positivas, la educación formal continuaba siendo un problema, ya que se seguía presentando una imagen negativa del país vecino. Argentinos y chilenos continuaban estudiando cómo la nación trasandina los había despojado de territorios debido a un Ministerio de Relaciones Exteriores entreguista, una política exterior claudicante y un vecino voraz y ambicioso. Todo lo cual era avalado por mapas de los más prestigiosos historiadores de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Chile y por manuales de educación básica y media de los Institutos Geográficos Militares y los Ministerios de Educación. En el nuevo espíritu de los noventa, los gobiernos nacionales trataron de revertir estas irregularidades, para lo cual se creó el proyecto Visión Argentino Chilena en el Sistema Educativo, bajo el cual se encargó a prestigiosos académicos de ambos países —liderados por Luis Alberto Romero en Argentina y José Antonio Garretón en Chile— que revisasen los manuales escolares para lograr conciliar los enfoques. Se concluyó que casi la totalidad del espacio utilizado en los manuales para hablar del país vecino hacía referencia a cuestiones territoriales y limítrofes, lo que era necesario cambiar (Lacoste, 2002b).

Asimismo, del proyecto resultó un informe presentado en Argentina por Romero *et al.* (1999), el cual hacía una diferencia interesante respecto a la percepción que se tenía de Chile y cómo ésta variaba de acuerdo a la ubicación geográfica. Para ello el equipo llevó a cabo entrevistas en la provincia fronteriza de Neuquén y en la provincia de Buenos Aires, las cuales arrojaron una gran diferencia. En la primera la sociedad convivía con chilenos, por lo que la imagen que se tiene de ellos provenía de la experiencia vivida. En Buenos Aires se carecía de base experiencial, lo que llevaba a una imagen crítica y descalificadora del chileno, más parecida al otro genérico y construida a partir de la propia imagen. Es decir que la relación fronteriza se plasmaba en el entendimiento que se tenía del otro, marcando una clara diferencia con el pensamiento centralista de Buenos Aires.

Si bien las cuestiones de límites estaban prácticamente resueltas para finales de la década de los noventa, el período no estuvo exento de problemas en el plano bilateral ni en la zona fronteriza. No obstante, las iniciativas positivas superaban con creces a las negativas y para fines de la década, la frontera había vuelto a ser un foco de integración (Lacoste, 1999).

⁵⁶ Sobre las veranadas se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.2), donde se pondrá de relieve el fundamental papel que en su resolución jugó la paradiplomacia.

2.4 Enfriamiento bilateral y surgimiento de lo subestatal, 2001-2010

En 2001 Argentina fue golpeada por una crisis económica, política y social que generó una serie de inestabilidades importantes, las cuales repercutieron fuertemente en los diversos niveles gubernamentales y en su vinculación con Chile. Entre los efectos que se hicieron sentir se presentó un problema de representatividad a nivel internacional, que llevó inclusive a considerar que el gobierno argentino, por momentos, no era un interlocutor válido, debiéndose buscar alternativas entre las que surgieron los gobernadores de provincia. Aún superada la crisis política en Argentina, la relación con Chile todavía sufrió varios golpes debido a problemas económicos como la Crisis del Gas, jurídicos como el caso Apablaza y políticos como el nombramiento de Ignacio Walker en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Todo lo que condujo a que las relaciones a nivel bilateral se enfriasen durante gran parte de la década.

Al mismo tiempo, como las provincias fronterizas no se habían sumergido tan fuertemente en la crisis, comenzaron ellas a conducir sus propias relaciones paradiplomáticas. Asimismo, los gobiernos no centrales fueron buscados como interlocutores por países como Chile, que los veía como entidades autónomas, con estabilidad institucional e interés por la vinculación a través de la Cordillera. Ello ayudó al desarrollo de la inserción en los asuntos exteriores de las provincias, a la vez que motivó a sus contrapartes chilenas —las regiones— a caminar en la misma dirección. Es decir que la primera década del siglo XXI no se dividió en períodos históricos como se vio anteriormente, en su lugar se llevaron a cabo dos procesos casi simultáneos, pero a distinto nivel gubernamental.

2.4.1 Nivel central: inestabilidad, desconfianza y enfriamiento de las relaciones

La crisis del 2001 en Argentina marcó un antes y un después en las relaciones con Chile a nivel central. Ello se debió a distintas razones, tanto propias de la crisis —la inestabilidad institucional— como producto de la misma en Argentina —la necesidad de enfocarse en los problemas internos— y como respuesta de ella en Chile —las reacciones de la prensa y sus lecturas al respecto—. Todo ello llevó a un período de enfriamiento en la dinámica bilateral, el cual se caracterizó por varios ciclos de freno desde 2001 y a lo largo de la década (Lorenzini, 2013).

En menos de quince días —entre el 21 de diciembre de 2001 y el 2 de enero de 2002— el Poder Ejecutivo de Argentina cambió de titular cinco veces, superando así la cantidad de presidentes que el país había tenido en los últimos quince años. Entre la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y el nombramiento de Eduardo Duhalde por

la Asamblea Legislativa, se sucedieron al frente del Poder Ejecutivo el presidente provisional del Senado, un presidente electo por la Asamblea Legislativa —que gobernó únicamente durante una semana y declaró el default— y el presidente de la Cámara de Diputados.⁵⁷

En un país con un sistema presidencial tan marcado como el argentino, la alternancia veloz de presidentes dejó una impronta problemática en la política exterior.⁵⁸ Pero si bien esto debió de solventarse con el nombramiento de Eduardo Duhalde (2002-2003), la crisis prolongó sus efectos debido a que cambió el foco de atención de la Presidencia. A partir del 2001 se generó un gran conflicto interno que se mantuvo presente durante los siguientes años, donde se destacaron problemas económicos —recesión y pesificación, entre otros— y sociales —siendo los principales la desocupación y el rechazo a la clase política—. Debido a ello, al Estado no le quedaban recursos ni energías para sostener los compromisos externos asumidos por las administraciones anteriores, lo que fue generando situaciones de desconcierto y desconfianza en los vecinos. De esta forma, los mecanismos tradicionales de relaciones entre Estados se redujeron a un mínimo y por momentos el gobierno argentino dejó de ser un interlocutor válido para construir política conjunta (Lacoste, 2010).

Del otro lado de la Cordillera, la lectura que la prensa chilena hizo de la crisis en Argentina tampoco contribuyó a la percepción de la relación que se tenía con el país vecino. Desde las editoriales de *El Mercurio* se propagaron varias ideas negativas respecto de la crisis en Argentina. Por un lado se criticaba al gobierno, indicando que el origen del malestar social había sido la aplicación incorrecta y deficiente del modelo de libre mercado, que Chile aún mantenía. En segundo lugar, se manifestaba una preocupación respecto de los posibles efectos de contagio que las protestas sociales pudiesen tener sobre la región y el desarrollo económico de la misma. En definitiva, se construyó un imaginario basado en la incertidumbre, desconfianza, violencia e ingobernabilidad, a la vez que se desvalorizaba a las figuras políticas argentinas acusándolas de falta de legitimidad, ausencia de autoridad y capacidad de liderazgo para reestablecer el orden institucional y la seguridad interna (Mayorga Rojel, del Valle Rojas y Browne Sartori, 2013).

La primera década del siglo XXI comenzó en un clima de suspicacias y enfriamiento de las relaciones. Pero si bien los lazos se distendieron, no se trató de un momento hostil entre Argentina y Chile, lo cual se mantuvo hasta mediados de 2003. Si bien la situación

⁵⁷ Para mayores detalles respecto de la sucesión presidencial y la inestabilidad por ella generada, véanse Mustapic (2005) y Ollier (2008), entre otros.

⁵⁸ Debido a que no es el centro del presente análisis, no se ahondará en el sistema presidencial argentino, si bien el mismo será nuevamente abordado en el capítulo 3 (sección 3.1). Para una mejor aproximación al presidencialismo argentino véase Castells (2012).

institucional se regularizó en Argentina, a partir de finales de dicho año y en especial durante el transcurso del siguiente, una serie de altercados a nivel diplomático, político y económico nuevamente generaron tensión entre el presidente de Chile Ricardo Lagos (2000-2006) y el recientemente electo presidente de Argentina Néstor Kirchner (2003-2007).

El primero de ellos fue un incidente torpe, pero llevado a cabo en una zona sensible, con una gran imprudencia y despertando una reacción inesperada.⁵⁹ A principios del mes de noviembre de 2003, el vicecónsul argentino en Punta Arenas descubrió infraganti, dentro de las dependencias del consulado en dicha ciudad, a dos individuos que resultaron ser integrantes de la Unidad de Inteligencia de la Región Militar Austral de Chile y que habían ingresado a la legación con el fin aparente de realizar tareas de espionaje, abriendo la caja fuerte y fotocopiando documentos confidenciales (Galak, 2003). La acción fue calificada desde Chile como independiente, sin instrucciones, burda y con una falta de criterio inmensa.⁶⁰ El presidente Ricardo Lagos reaccionó inmediatamente convocando a Soledad Alvear —ministra de Relaciones Exteriores— a fin de que se pusiese en contacto con el embajador argentino en Santiago y a Michelle Bachelet —ministra de Defensa— ya que la Región Militar Austral dependía directamente de su Ministerio. Bachelet convocó al teniente coronel Víctor Hugo Poza Reyes —jefe de la Unidad de Inteligencia— al que se le decretó la baja y al general Waldo Zauritz —comandante en jefe de la Región Militar Austral, comandante en jefe de la V División del Ejército y sexta antigüedad del Ejército— quien presentó su renuncia ante la ministra. Si bien Zauritz afirmó no conocer la acción de inteligencia y estar devastado por el incidente, asumió total responsabilidad y su renuncia fue aceptada. La baja significó un golpe duro para Chile ya que Zauritz era considerado como candidato firme para suceder al Comandante en Jefe del Ejército en 2006 (González y Martínez, 2003a).

Desde Argentina se evitó hablar de conflicto diplomático (Galak, 2003). Su Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto afirmó no poner en duda la naturaleza de la relación bilateral y valorar el marco de transparencia y cooperación en que Chile había abierto los procesos de investigación y aceptado la renuncia de los jefes militares. Sin embargo, lo anterior se hacía de forma pública y aireada, calificando como serio al incidente y exigiendo abiertamente explicaciones por parte del presidente chileno (González y Martínez, 2003a), a diferencia de cómo se suelen tratar los incidentes de este estilo (Espinosa, 2003). Finalmente se produjo una comunicación telefónica entre los

⁵⁹ A continuación se resumirá brevemente el incidente debido a la falta de trabajos académicos a los cuales se pueda hacer referencia.

⁶⁰ La impericia con que se realizó la incursión quedó plasmada en que uno de los individuos fue identificado inmediatamente, debido a que al huir dejó su cédula de identidad y permiso de portación de armas en el lugar de los hechos (González y Martínez, 2003a).

mandatarios en la que se reiteró que el incidente no debía afectar las buenas relaciones (La Nación, 2003), luego de lo cual ambos países dieron el altercado por superado (El Mercurio, 2003).

A pesar de ello, las suspicacias se reavivaron —brevemente— a nivel social (Fiore, 2003) debido a que medios de prensa chilenos afirmaron que desde el Ministerio de Defensa de dicho país se barajaba la opción de que el incidente se tratase en realidad de una operación de contrainteligencia. Se denunciaba un montaje para poner en jaque al Destacamento Especial de Inteligencia Conjunta de Chile (Espinosa, 2003). El mismo se habría encontrado tras la pista de una red de espías establecida y liderada por el vicecónsul argentino, quien habría sido parte del Servicio de Inteligencia del Estado en Argentina (González y Martínez, 2003b) y que actualmente recabaría información respecto del tránsito por el Estrecho de Magallanes. Esto fue rápidamente desmentido por el embajador argentino en Chile, Carlos Abihaggle, quien afirmó que se trataba de elucubraciones ridículas, tras lo cual remitió el currículum del vicecónsul a todos los medios de prensa chilenos (Acevedo, 2003). Finalmente, el argumento de la contrainteligencia fue negado tanto por el gobierno de Argentina como por el de Chile (González y Martínez, 2003b). El conflicto nunca pasó a mayores, la investigación la llevó a cabo la justicia militar chilena y el caso se resolvió en junio de 2004 (Martínez, 2004), siendo rápidamente olvidado por ambos países.

El segundo incidente diplomático, cuyas repercusiones en las relaciones a nivel bilateral fueron un poco más graves, se debió a una desafortunada coincidencia. El primero de octubre de 2004 el presidente Ricardo Lagos nombró a Ignacio Walker a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 2 del mismo mes el periódico argentino *La Nación* publicó una nota escrita por Walker y titulada “Nuestros vecinos argentinos” (véase Walker, 2004), que había sido publicada originalmente el 6 de mayo de 2004 en *El Mercurio* —medio que la reprodujo el 4 de octubre de dicho año—. En la mencionada columna, Walker sostenía que el muro que bloqueaba las relaciones entre Argentina y Chile no era la Cordillera de los Andes, pero el legado peronista y la lógica perversa que éste había dejado en el país, a la vez que se atacaba al presidente Néstor Kirchner por populista (véase Walker, 2004). Las reacciones del lado argentino no se hicieron esperar, dejando a ambos países a las puertas de un nuevo conflicto diplomático. Néstor Kirchner tomó la nota como una ofensa personal y como una muestra de “argentínofobia” por parte de quien era ahora nombrado ministro de Relaciones Exteriores de Chile. En un intento por esclarecer el punto, Walker indicó que la columna había sido escrita en su calidad de académico y no de ministro, pero sin retractarse de la misma. Por su parte, Ricardo Lagos señaló que no conocía el escrito al momento del nombramiento, por lo que comprendía la irritación argentina (Huneus, 2007), pero no retiraría al ministro. Walker se comunicó con su par argentino —Rafael Bielsa— y luego de una ardua

conversación emitió una breve disculpa, pero la misma no fue aceptada por Néstor Kirchner por no ser pública (Carbone, 2004). Finalmente, Walker entregó una disculpa pública en una entrevista publicada por el diario *Clarín* el 5 de octubre (véase González, 2004), con lo que se sorteó el altercado.

La columna de Walker se enmarcó en un proceso conflictivo de más largo aliento que fue la Crisis del Gas entre Argentina y Chile.⁶¹ El Protocolo II del ACE 16 de 1991 se refería a la interconexión gasífera por la cual Argentina suministraría el gas, tanto de consumo doméstico como industrial, de Chile a través de gasoductos trasandinos de construcción privada (Huneus, 2007). De esta forma, en el marco de cooperación e integración de los noventa, Chile pasaba a depender de su vecino en un área tan estratégica y sensible como la energética.

Todo funcionó bien al comienzo, pero el fin de la convertibilidad en 2002 complicó la situación, debido a que las tarifas del gas en Argentina no solo se pasaron a moneda nacional pero también se congelaron.⁶² Ello produjo que el precio cayese ostensiblemente, aumentando el consumo al recuperarse la economía. El problema principal se dio debido a que los bajos precios impulsaron el consumo, al tiempo que desincentivaron la realización de inversiones y mejoras en la infraestructura (Milet, 2007). Para principios de 2004 la producción gasífera de Argentina no podía sostener el volumen de exportación a Chile a la vez que el consumo interno del país. Fue entonces que el gobierno de Néstor Kirchner restringió los envíos a Chile, bajo el amparo de una cláusula del protocolo de 1995 que decía que la exportación se permitiría en la medida que no afectase el mercado interno. Ello obligó a Chile a recurrir a fuentes alternativas de energía, en especial para la generación eléctrica. Lo que conllevó serios problemas y fue ampliamente difundido por los medios de prensa, llamando la atención sobre lo que se

⁶¹ A continuación se presenta únicamente un resumen de la Crisis y de sus efectos sobre la relación bilateral a nivel central. Para mayores detalles sobre los factores internos que llevaron al gobierno de Argentina a restringir los envíos de gas y sobre las políticas seguidas por el gobierno de Chile, véase Huneus (2007).

⁶² Desde abril de 1991 la moneda argentina —primero el austral y luego el peso— se había regido bajo un sistema conocido como “convertibilidad”, establecido en la ley nacional 23.928. De acuerdo a la legislación, al Banco Central debía contar con un respaldo en dólares estadounidenses al momento de emitir moneda nacional —un dólar por cada diez mil australes o un peso—, con ello no solo se fijaba el tipo de cambio, también se impedía la emisión de moneda sin respaldo en la divisa extranjera. La convertibilidad se mantuvo durante toda la década de los noventa, pero en diciembre de 2001 se instauró el régimen del “corralito” que imponía un feriado cambiario por un período indefinido y restricciones para comprar divisas. Con ello la convertibilidad recibía su primer gran golpe. Un mes después, con la ley 25.561 del 6 de enero de 2002, se derogaron los artículos principales de la Ley de Convertibilidad, permitiéndole al Banco Central la emisión de billetes sin respaldo en dólares. Asimismo, se entregó al Poder Ejecutivo la facultad de determinar la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras. Lo anterior resultó en una fuerte devaluación de la moneda nacional, lo cual golpeó a los servicios públicos privatizados ya que sus tarifas habían sido previamente congeladas en pesos. Para un mejor acercamiento al auge y derrumbe de la convertibilidad en Argentina, sus factores internos y efectos económicos, véase Keifman (2004).

entendía que era un nuevo incumplimiento argentino de un compromiso internacional (Huneus, 2007). Sin embargo, como recuerda el entonces embajador Luis Maira,⁶³ los presidentes siempre supieron manejar la situación, sin dejarse llevar por los frecuentes ataques de la prensa chilena contra Argentina, y lo mismo hicieron los empresarios. Desde Chile se buscó adoptar una postura prudente y que la Crisis fuese manejada por el Ministerio de Economía. Se trató de quitarle tensión al conflicto y dejar al Ministerio de Relaciones Exteriores de lado, tanto para mostrar a la Crisis como algo sectorial como debido a la ya mencionada columna del ministro Walker. No obstante, en 2006 se produjo un cambio de gobierno en Chile y con la administración de Michelle Bachelet (2006-2010) el manejo de la Crisis fue transferido al Ministerio de Minería y Energía. La ministra optó por una política más visible y con mayor participación de los medios de comunicación, lo que no generó mejores resultados (Huneus, 2007), pero sí aumentó la percepción negativa de la población respecto de Argentina.

Al mismo tiempo, lo que era visto como un incumplimiento por parte de Argentina —ya que de acuerdo con Cristián Fuentes⁶⁴ en Chile nunca se explicó que el accionar de Argentina estaba contemplado en el protocolo— dejó una sensación de inseguridad respecto de la relación trasandina. Ejemplo de ello fue que el gerente general de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Enrique Dávila, declarase que se había instalado una crisis de confianza con Argentina (Abarca, 2004). Al tiempo que Alejandro Foxley —ministro de Relaciones Exteriores de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet— afirmó que la actitud argentina vulneró el plan de integración. Todo lo anterior se plasmó en diversas áreas de la relación, como lo fue el rechazo inicial de la presentación argentina en la licitación por un sistema satelital en Chile (El Mercurio, 2006).

Fue un período de roces permanentes ya que en 2007 se agudizaron los recortes, lo que hizo ver al gobierno de Chile que el gas de Argentina no volvería a viajar de forma fluida. En tal escenario se decidió cambiar el enfoque, dejando de lado la dependencia del gas argentino con la construcción de plantas de gas natural licuado y la importación del mismo desde nuevos proveedores (Lorenzini, 2013). De esta forma la Crisis nunca estalló en un verdadero conflicto bilateral, pero los recortes de gas sí afectaron la relación, pues minaron la confianza y la imagen de Argentina como socio (Milet, 2007). Esto generó un ciclo de freno en el proceso de integración (Lorenzini, 2013) ya que en Chile se sentía que la confianza depositada en Argentina, al pasar a depender de ella en materia energética, no había sido correspondida.

⁶³ Exembajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 13 de enero de 2015.

⁶⁴ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Además de la Crisis del Gas y la columna de Walker, el 2004 trajo aparejado el inicio de otra tensión entre los gobiernos de Argentina y Chile, a razón del pedido de extradición de Galvarino Sergio Apablaza, exdirigente del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Si bien la solicitud se condujo fundamentalmente a través de los canales judiciales, la decisión final tomada en 2010 fue adjudicada al gobierno central argentino y fue percibida como una ofensa directa al Estado chileno.

En noviembre de 2004 Apablaza fue detenido en Argentina a pedido de la justicia chilena, la cual solicitaba su extradición bajo el marco de la Convención Iberoamericana de Extradición de 1933.⁶⁵ El objetivo era juzgarlo como autor intelectual del asesinato del senador de la Unión Democrática Independiente (UDI) Jaime Guzmán y del secuestro del gerente de *Diarios Regionales de El Mercurio* Cristian Edwards, ambos ocurridos en 1991. La defensa de Apablaza solicitó al gobierno argentino que se le otorgase la condición de refugiado, proceso que fue llevado a cabo en paralelo al judicial, de acuerdo al sistema de dicho país. Tras una serie de fallos y apelaciones, el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, la cual en septiembre de 2010 dictaminó que se debía conceder la extradición debido a que los crímenes imputados no podían ser considerados delitos políticos. No obstante, la Corte Suprema indicaba que aún faltaba la decisión respecto de la condición de refugiado a cargo del Poder Ejecutivo, si se le concedía dicha condición la extradición no procedería. El gobierno solicitó a la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) que analizase el caso, la cual dictaminó el mismo 2010 que se debía otorgar la condición de refugiado a Apablaza, dejando sin efecto la extradición (Lorenzini, 2013).

En Chile todo el espectro político manifestó su desacuerdo sobre lo que fue percibido como una ofensa, debido que la CONARE aducía que en Chile no estaban dadas las condiciones de debido proceso para que Apablaza fuese juzgado (Ruz, 2011). Esto atacaba directamente a la institucionalidad y la vigencia del Estado de derecho en Chile. Muchas fueron las voces políticas —tanto desde el Poder Ejecutivo como Legislativo— que salieron a criticar una medida que era vista no como jurídica, pero como política (Lorenzini, 2013). No obstante, a fin de no provocar un nuevo conflicto, el gobierno chileno optó por continuar las vías administrativas alternativas para obtener la extradición (Segovia y Gamboa, 2012).

Los conflictivos años que van desde 2001 a 2010 estuvieron ciertamente marcados por la falta de sintonía entre Néstor Kirchner y Ricardo Lagos, así como entre Cristina Fernández (2007-2015) y Sebastián Piñera (2010-2014). Sin embargo, hubo un período en que se esperaba que las relaciones mejorasen notablemente, ya que coincidían en las presidencias Cristina Fernández y Michelle Bachelet. Empero, durante buena parte de los

⁶⁵ A continuación se resumirá brevemente el incidente debido a la falta de trabajos académicos a los cuales se pueda hacer referencia.

poco más de dos años en que coincidieron al mando de sus países, las relaciones fueron escasas, debido a que la mandataria argentina tuvo que hacer frente a una nueva crisis interna, conocida como el conflicto del campo (Lorenzini, 2013). No obstante el poco tiempo, se produjo un importante acercamiento bilateral, donde destacan en 2008 la Declaración de Punta Arenas y el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009.⁶⁶

En conmemoración a los treinta años desde el inicio de la mediación papal, ambas mandatarias se reunieron en Punta Arenas para firmar una declaración donde se anunció un tratado complementario al de 1984. Asimismo, se concertaron posiciones en cuestiones relativas a la Antártida y a los sistemas de defensa, a la vez que se coordinaron las reuniones de directores generales de política exterior y cooperación consular (Lorenzini, 2013). Si bien la Declaración de Punta Arenas ayudó a retomar la fluidez previa a la Crisis del Gas, lo cual se plasmará en el Tratado de Maipú en 2009,⁶⁷ con el advenimiento del gobierno de Sebastián Piñera y la resolución del caso Apablaza, la relación a nivel bilateral volvió a enfriarse.

Finalmente es necesario mencionar que a nivel de opinión pública nacional también se produjo un cambio en Chile, tanto de la autopercepción como de la imagen que se tenía de Argentina. En tanto que en 2006 el 6,1% de los chilenos decía admirar Argentina, el coeficiente cayó abruptamente a un 4,1% en 2013. Al mismo tiempo, “surge la sensación de que Chile es un país que progresa aceleradamente y se distingue de los otros países de América Latina” (Centro de Políticas Públicas UC, 2014: 68).

Se trató entonces de una década donde los altercados nunca llegaron a un alto nivel de conflictividad, pero sí se redujo el impulso integracionista de los noventa y volvió a surgir una imagen negativa de Argentina en la prensa chilena. Todo ello se dio a nivel central, donde las relaciones entre los presidentes y sus ministros marcaron profundamente el ritmo del diálogo, a la vez que los conflictos puntuales fueron poniendo obstáculos a la vinculación bilateral. Claro contraste con ello fue lo que ocurrió en el plano subestatal, dando el marco final en que se desarrollará el análisis del capítulo 4.

2.4.2 Nivel subestatal: surgimiento de las relaciones entre los gobiernos no centrales

Con la disminución en el impulso integracionista y la aparición de obstáculos en la relación, los gobiernos no centrales comenzaron paulatinamente a jugar un rol cada vez

⁶⁶ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁶⁷ Dicho documento será revisado en el siguiente apartado debido a su impacto en las relaciones subestatales.

más importante. Fueron incorporados en los acuerdos internacionales y se fomentó la institucionalidad desde la cual planteaban sus inquietudes. Asimismo —y como se verá en el capítulo 3— desde la década de los noventa se han producido cambios en la organización y distribución territorial de la toma de decisión, tanto en Argentina como en Chile, que han impulsado esta dinámica.

Desde los 2000 que en América del Sur las demandas por cooperación transfronteriza empezaron a poner énfasis en las razones ligadas al desarrollo territorial, el comercio y la infraestructura en la región (Rhi-Sausi y Oddone, 2013). A ello se sumaron cambios intencionales desde los gobiernos centrales y la situación interna de Argentina a principios de la década. Todo lo cual llevó al desarrollo de las vinculaciones subestatales. Como se observó en el apartado anterior, el conflicto social y económico que aquejó a Argentina dificultó que el Poder Ejecutivo dedicase las necesarias energías y recursos a las relaciones exteriores, pero ya fuese por la economía o la configuración sociopolítica local, la situación no era la misma en todas las provincias, presentando algunos escenarios mucho más calmos que el nacional. Ello llevó a que países como Chile empezasen a mirar desde sus embajadas con mayor interés a los gobernadores de provincia (Lacoste y Jiménez Cabrera, 2013), generando un clima donde las regiones chilenas también se sintieron llamadas a participar.

Esta nueva dinámica subestatal se vio claramente reflejada, a principio de la década, en dos giros institucionales. Por un lado en 2000 fue creada la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la cual tenía por misión apoyar y colaborar con las regiones en materia de acciones y proyectos internacionales (Dirección de Coordinación Regional, 2012).⁶⁸ En segundo lugar, y ya en el plano bilateral, los comités de frontera fueron cambiando su denominación a comités de integración, buscando así superar la visión que los restringía a lo estrictamente fronterizo (Mendioroz, Cabral, Berraz y Chironi, 2009),⁶⁹ en parte debido a que ya a mediados de los noventa se afirmaba que

[l]os acuerdos que se hacen a nivel regional y provincial, cuando se encuentran los comités de frontera, cuando se encuentra el ámbito universitario, cuando se encuentran las cámaras del comercio, es increíblemente superior, cuantitativa y cualitativamente, a lo que puede hacerse desde una perspectiva nacional o con un enfoque de política bilateral. (Burnett Hodgkinson, 1995: 52)

Es decir que las relaciones subestatales no solo presentaban un desarrollo superior al bilateral durante los años noventa, también habían evolucionado incorporando actores y

⁶⁸ Sobre las funciones de la DICORE y sus implicancias para el centralismo en Chile se volverá en el capítulo 3 (sección 3.2).

⁶⁹ La estructura y funcionamiento de los comités de integración será retomada en el capítulo 4 (apartado 4.1.2).

temas que eran ajenos a sus competencias originales (Burnett Hodgkinson, 1995). Expandiendo su accionar e impulsando nuevos desarrollos.

Asimismo, durante el año 2003 apareció en Chile la *Revista de Estudios Transfronterizos* de la Universidad Arturo Prat en Iquique. La misma se gestó en el Instituto de Estudios Internacionales de dicha academia, el cual fue creado en 1998 con el propósito de ayudar a la internacionalización de la Región de Tarapacá y su integración regional (Tapia Ladino, 2008). La presentación del primer número de la revista daba cuenta de la separación intelectual que se esperaba lograr con el nivel central. Se especificaba que la publicación era “expresión de un esfuerzo regional, es decir, no dominado temática, ideológica o políticamente por el Estado y su ciencia de carácter capitalinocentrista” (Tapia Valdés, 2003: 11).

También en 2003 se comenzó a desarrollar uno de los proyectos más ambiciosos de integración económica en la zona fronteriza. Se trató del emprendimiento minero denominado Pascua-Lama, que amparado bajo el marco normativo que proporcionó el Tratado de Integración Minera de 1997, buscaba la explotación de un territorio binacional. Si bien es cierto que dicho proceso facilitaba la labor de la empresa minera antes que la integración de la provincia de San Juan y las regiones de Atacama y Coquimbo, no es menos cierto que se trató de un evidente proceso de desterritorialización de la frontera, en clara oposición a los debates limítrofes y lógica fronteriza del pasado (Hevilla y Zusman, 2009). A ello se agregó que el tema minero en Argentina es de competencia provincial y no federal, ya que como se verá en el capítulo 3, los recursos naturales pertenecen a las provincias y no al Estado, por lo que el actor principalmente interesado en Argentina era la provincia de San Juan, antes que el gobierno central.

Un hito fundamental en la historia subestatal de Argentina se produjo en 2005, cuando la provincia de Entre Ríos se convirtió en un actor internacional de relevancia al desatarse el conflicto por la instalación de plantas de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay.⁷⁰ Los acontecimientos demostraron que el gobierno central no podía pasar por alto los intereses de las provincias, en particular respecto a las relaciones con los países vecinos. Esto debido a que los gobernadores tenían la capacidad política y social de ejercer presión sobre el Estado, fuese ésta en la dirección en que ya se encontraba encaminada la política exterior del país, o para torcer su rumbo en pos de los intereses locales.

En el ámbito bilateral, la llegada de Michelle Bachelet al gobierno de Chile en marzo de 2006, generó un nuevo giro en cuanto al rol de los gobiernos no centrales en la relación con Argentina. Rápidamente la presidente creó la Agregaduría de Cooperación e

⁷⁰ Véase la nota 16 en el capítulo 1.

Integración Subnacional, dentro de la Embajada de Chile en Argentina (Schnake, 2011). Si bien bajo la administración de Michelle Bachelet se continuó el diálogo a nivel bilateral, como se observó en el apartado anterior el mismo estuvo reducido a su mínima expresión, por lo que a su vez se inició una etapa de intenso diálogo con los actores subestatales de Argentina, en particular aquellos ubicados en la zona fronteriza (Cornago, 2014). En dicha línea, Silva Soura y Morán León afirmaban que los comités de integración

desarrollan un rol complejo: sirven como foro a iniciativas en los diversos ámbitos, constituyen un escenario de encuentro y coordinación único para representar intereses que van desde los asuntos de género hasta los de infraestructura, y desarrollan un activo liderazgo en el fortalecimiento de las relaciones subnacionales y, a través de éstas, en las relaciones bilaterales entre ambos países. (2010: 260)

La mayor expresión del ascenso de los gobiernos no centrales en los asuntos bilaterales fue su incorporación explícita el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación firmado en 2009 en ocasión de la conmemoración de los 25 años del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Dicho instrumento, junto con sus tres protocolos complementarios, estableció una serie de mecanismos para la integración. Entre ellos se destacaban los encuentros presidenciales (artículo 4), el sistema de consultas permanentes de los ministerios de relaciones exteriores (artículo 6), la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física (artículos 7 al 9) y finalmente los comités de integración (artículos 15 al 21) definidos como “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional” (Schmidt, 2011). Con ello no solo se reconocía la relevancia de los comités, pero también se les daba un lugar destacado en la relación bilateral, lo cual se reflejaba en la cantidad de artículos que el acuerdo les dedicaba.

Con el Tratado se buscó también realizar esfuerzos por hacer más fluido y expedito el tránsito de personas, vehículos y bienes a través de la frontera (Viglianco, 2014), que sin ser un regreso al principio de cordillera libre observado en la sección 2.1, sí era una clara mejora respecto a décadas recientes. Esto se materializó en la extensión de programas de control integrado de transporte de carga —como el ya existente Sistema Cristo Redentor—, la propuesta de creación de una tarjeta vecinal fronteriza para facilitar el tránsito a las personas que cruzasen el límite frecuentemente y la constitución de dos entidades binacionales para estudiar la factibilidad del Túnel de Baja Altura “Ferrocarril Trasandino Central” y del Túnel Internacional “Paso de Agua Negra” (BID-INTAL, 2009).⁷¹

⁷¹ Sobre este protocolo se volverá con mayor detalle en el capítulo 4.

El acuerdo estuvo cargado de simbolismos, efectuándose a veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y en el lugar que había sido testigo el 5 de abril de 1818 del abrazo entre José de San Martín y Bernardo O'Higgins. Se cristalizaron una multiplicidad de vínculos políticos, económicos y sociales a través de los cuales se entretejía la relación bilateral, la cual comenzaba un nuevo ciclo. Si bien aún luego del acuerdo la relación siguió dependiendo de la calidad del diálogo político a nivel central éste ya no podría debilitar el amplio conjunto de vínculos que componían la densa relación bilateral y que afectaban a todos los niveles de gobierno. Ello se plasmó en el involucramiento de nuevos actores y en la relevancia que se les dio a otros, como se vio con los comités de integración (Ruz, 2011).

Otro de los actores que cobró mayor relevancia fue la academia. A partir de mediados de la década de dos mil ésta comenzó a acompañar de manera más decidida el proceso de involucramiento de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores. Si bien la primera publicación del área en Argentina se había realizado durante la década de los noventa (véase Colacrai y Zubelzú, 1994), es recién en 2002 que el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) decide crear el Comité sobre las Provincias en el Plano Internacional. Desde dicho ámbito es que se comienza a recabar información sobre la actividad paradiplomática de las provincias, para finalmente en 2008 publicar el trabajo *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, que recogió experiencias locales y una serie de actividades realizadas principalmente entre 2004 y 2006 (véase Iglesias *et al.*, 2008). Asimismo, gracias a la colaboración de la Universidad Torcuato Di Tella, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de Ciudad de México y dos órganos del gobierno de Chile —la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y el Ministerio de Relaciones Exteriores— en 2009 se realizó en Buenos Aires un seminario internacional respecto del área subestatal en América Latina. Los trabajos presentados en dicho encuentro fueron recogidos al año siguiente en el libro *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira, quien hubiese sido embajador de Chile en Argentina entre agosto de 2004 y marzo de 2010.

Hay entonces dos historias en la frontera entre Argentina y Chile. La primera dada por la versión oficial de los Estados y recogida en la historiografía imperante desde mediados del siglo XX, que es reflejo de los efectos que las corrientes de pensamiento geopolítico y de la doctrina de la seguridad nacional tuvieron sobre los gobiernos. Asimismo, los cambios en el enfoque de las academias nacionales de historia, en ambos países, acompañaron una retórica xenófoba y que presentó al vecino trasandino como el enemigo expansionista. Dichas ideas se derramaron también sobre las sociedades, en especial a través de la prensa. Si bien es cierto que los gobiernos civiles —de frugal vida en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX— intentaron retomar el camino de la

integración, la pretorización de los Estados se los impidió y para la década del setenta la vinculación era pobre y tensa.

Con el regreso a la democracia en ambos países se esperaba poder revertir la situación tensa bilateral, la cual había tenido su peor momento en la crisis por el Canal de Beagle. Si bien la última década del siglo XX auguraba un futuro prometedor para la relación entre Argentina y Chile, ya que los conflictos limítrofes habían sido solucionados y la integración bilateral estaba en auge. Todo ello se vio fuertemente comprometido por la crisis política, económica e institucional argentina de 2001 y los sucesos que acontecieron a partir de 2004. A razón de ello se volvió a enfriar la vinculación entre los gobiernos centrales, dándose cabida al resurgimiento de campañas difamatorias del país vecino. La historia fronteriza a nivel central presenta entonces una versión llena de tensiones y acercamientos frugales.

No obstante ello, existe también una segunda historia fronteriza, que es subestatal, poco investigada y mal difundida. Se trata de un entramado de relaciones con ritmos, intereses y sensibilidades propias, que en la era moderna se plasman en relaciones entre los gobiernos no centrales y sus sociedades. A pesar de los distanciamientos a nivel central, de los cierres de frontera y de los conflictos, las sociedades a ambos lados de la Cordillera siguieron siempre bregando por la integración. Por momentos su labor pasó desapercibida y simplemente se movió en las sobras de la política central, pero también debió enfrentarse a ésta cuando los intereses colisionaron, como lo fue en el caso del Ferrocarril Trasandino Central (FTC).

Los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI han empoderado a las instancias subestatales. Sus mecanismos de diálogo fueron reconocidos e institucionalizados por los Estados y se comenzó un proceso por el cual los gobiernos no centrales, los privados y la sociedad civil se vieron cada vez más involucrados en la dinámica fronteriza. Todo lo anterior fue recogido por una nueva, aunque incipiente, historiografía, dando comienzo a estudios que resaltan la importancia de este componente en la vinculación entre Argentina y Chile.

Si el límite y la zona de frontera tienen la capacidad de producir tanto brotes de xenofobia o focos de integración, la primera es una relación que normalmente se da entre gobiernos centrales, en tanto que la segunda es entre pueblos y a nivel local (Cavieres Figueroa, 2005).

Es en este nuevo marco histórico de vinculación y diálogo subestatal en que se desarrollará el capítulo 4 del presente estudio, el cual abordará la paradiplomacia entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Coquimbo. Sin embargo, las relaciones fronterizas entre gobiernos no centrales están, en mayor o menor medida, siempre influidas por las relaciones entre sus respectivos Estados. Es por ello que resulta imperante observar los cambios que, en especial a partir de los noventa, se dieron en la

distribución de la toma de decisión en Argentina y Chile, y cómo ello favoreció o no el surgimiento de nuevas posibilidades de diálogo y oportunidades de desarrollo subestatal, a ello se abocará el capítulo 3.

Capítulo 3

Formas de Estado y descentralización en Argentina y Chile: las posibilidades subestatales

El contexto político e institucional del país donde se encuentran los gobiernos no centrales, condiciona en gran medida su accionar paradiplomático. Esto es particularmente interesante en el caso de la relación entre Argentina y Chile, ya que los dos países presentan características institucionales distintas. Ello otorga un punto de partida diferente para el rol que las provincias argentinas y las regiones chilenas pueden jugar.

Siguiendo las herramientas planteadas en el capítulo 1 (sección 1.2), se analizarán las características institucionales de Argentina y de Chile, tanto respecto de sus formas de Estado como de sus procesos de reversión del centralismo. El objetivo final será presentar una descripción comparativa del rol que están facultados —legal y empíricamente— a jugar los gobiernos no centrales de los dos Estados.

En ambos países se analizará primero la forma de Estado y luego el proceso de reversión del centralismo. Se ha optado por presentar los análisis de manera separada debido a que, si bien en América Latina el centralismo empezó relacionado directamente con la forma de Estado (Palma, 2009), para los años treinta la centralización política y económica fue aumentando tanto en Estado federales como unitarios, sin distinción alguna. Dicha tendencia continuó por cinco décadas, para luego comenzar a revertirse cuando se culpó al centralismo por los problemas de bienestar social, estrechez del mercado, carencia de recursos y legitimidad política, lo que ocurrió tanto en Estado federales como unitarios (Restrepo, 2008). Esto tampoco debe de llevar a la conclusión de que durante el siglo XX las formas de Estado no afectaron a las iniciativas de reversión del centralismo. Los actores que impulsaron el proceso fueron distintos, dependiendo precisamente de la forma de Estado. Mientras que en Argentina el impulso provino de los gobernadores de provincias, en Chile el debate se llevó a cabo en el nivel central, más específicamente entre la Presidencia y el Congreso (Eaton, 2004), así como entre las distintas fuerzas políticas.

El análisis propuesto presenta una primera dificultad, que reside en la poca relevancia que los gobiernos no centrales han tenido en los análisis sobre descentralización en América Latina. Si bien la bibliografía respecto de los procesos de reversión del centralismo es abundante, normalmente los académicos han preferido pasar por alto la dimensión subestatal. De acuerdo con Montero y Samuels (2004b), los investigadores se

han centrado en la tradición centralista de Véliz (1980),¹ otorgándole importancia casi exclusiva a los órganos del gobierno central, lo que se vio reforzado por el modelo Estado céntrico que primó sobre la mayor parte del siglo XX en América Latina. Esto no quiere decir que la dimensión subestatal esté ausente en dichos estudios, pero sí que los mismos centran su análisis sobre el rol del gobierno central.

El segundo desafío es elegir el corte temporal del análisis. Los procesos relativos al centralismo presentan un estado actual que es el resultado de un proceso continuo, por lo que es fundamental distinguir entre ambas dimensiones (Bland, 2004). La tendencia histórica no tiene una direccionalidad unívoca en ninguno de los dos países y los procesos de centralización y descentralización son dependientes el uno del otro (Candia, 2004). El estado actual es entonces inseparable de los vaivenes históricos que en cada país lo han influenciado. Es por ello que se repasarán brevemente las principales tendencias históricas en ambos Estados, sin que ello implique un examen historiográfico profundo, que escaparía al objeto del presente capítulo.

El análisis se centrará en la última ola de reversión del centralismo, la cual parte a mediados de la década del ochenta y principios de los noventa. Tanto en Argentina como en Chile, la vuelta a la democracia trajo aparejada una fuerte reacción contra el centralismo, en especial debido a la identificación de éste con los salientes gobiernos militares, lo que a su vez fue potenciado por la crisis económica (Finot, 1996). El regreso a la democracia ocasionó profundos cambios en la distribución de la autoridad política y de la capacidad de gobernar, dando también lugar a los debates sobre el rol de los gobiernos no centrales (Eaton, 2004). Asimismo, las nuevas medidas económicas, como las privatizaciones y las reformas neoliberales, impulsaron la transferencia de funciones fuera del aparato central del Estado. No obstante, mientras la sociedad opuso cierta resistencia a las reformas económicas, se mostró receptiva de una descentralización, que al ofrecer transparencia y participación, contrastaba con las prácticas de los gobiernos militares (Clemente, 2003).

El proceso de descentralización de la década del noventa se enmarcó en una tendencia global, que propiciaba la reducción del aparato estatal y el principio de subsidiariedad. Pero fue en América Latina donde se descentralizó de manera más rápida, aunque no siempre transfiriendo los recursos necesarios hacia los gobiernos no centrales (Brosio y Jiménez, 2012b). No obstante la rapidez y extensión de dicho proceso, en paralelo se estableció una política de autoridad y control por parte del presidente, lo cual impulsó una nueva centralización. Se dieron entonces, de manera simultánea cambios que propendieron a la centralización, al tiempo que se ejecutaban políticas de

¹ Véase el capítulo 1 (apartado 1.2.1).

descentralización (Eaton, 2004). Ello reafirmaba la ausencia de una direccionalidad unívoca en el proceso, resaltándose así la necesidad de proceder con cautela en el análisis.

El tercer desafío es que los niveles de gobierno a los que se transfieren las funciones suelen diferir entre Estados federales y unitarios. En tanto que los primeros —entre los que se encuentra Argentina— son más propensos a descentralizar hacia los niveles intermedios. Los Estados unitarios —como Chile— normalmente priorizan los niveles municipales de gobierno (Clemente, 2003). El distinto nivel gubernamental al que se descentraliza, también se vio reflejado en diferentes grados de participación ciudadana. Mientras en Argentina la descentralización y democratización política parecieron ir de la mano, en Chile las barreras institucionales, de recursos y el sistema de partidos impidieron un mayor involucramiento de la sociedad civil (Maki, 2006).

Una última dificultad la presenta la gran cantidad de dimensiones que intervienen o que podrían intervenir en el análisis de las formas de Estado y de los procesos de descentralización. La conformación de los partidos políticos a nivel nacional y subestatal jugó un rol de gran relevancia en propiciar o no la participación ciudadana (Maki, 2006). Asimismo, actualmente hay una multitud de actores internacionales que presiona por la descentralización (Eaton, 2004) y que deben ser considerados como fuerzas intervinientes. Existen a su vez componentes geográficos que influyeron de manera fundamental en la formación de los Estados, tanto en Argentina como en Chile. Es por ello que se debe hacer la salvedad de que el presente capítulo busca establecer el contexto para el desarrollo de la paradiplomacia, no mostrar un análisis profundo de las causales y consecuencias del proceso de formación del Estado o de descentralización en Argentina y Chile.

La estructura del capítulo se desarrolla bajo la luz de los conceptos recogidos en el capítulo 1 (sección 1.2). De esta manera los apartados 3.1.1 y 3.2.1 analizarán el surgimiento y características de los regímenes federal argentino y unitario chileno. Se prestará particular atención en identificar las características y poderes que le son propios a los gobiernos no centrales.² Los apartados 3.1.2 y 3.2.2 revisarán el actual proceso de descentralización en ambos Estados, buscando encontrar las nuevas funciones transferidas a los gobiernos no centrales durante las últimas décadas y el grado de autonomía que dichos niveles de gobierno tienen en la toma de sus decisiones. Finalmente, la sección 3.3 presentará una perspectiva comparada de las facultades y prerrogativas que las provincias argentinas y las regiones chilenas tienen al momento de establecer relaciones paradiplomáticas.

² Si bien se mencionará el rol que los municipios han jugado en ambos procesos, se prestará principal atención a las provincias argentinas y regiones chilenas, ya que son sus autoridades quienes mayoritariamente desarrollan actividades paradiplomáticas.

3.1 Argentina y la dependencia entre sus niveles de gobierno

La definición de la forma de Estado en Argentina sumergió al país en prolongadas y cruentas luchas entre los partidarios de la solución unitaria y aquellos que defendían la forma federal. Parte de dicha confrontación surgió precisamente de un problema relacionado con el centralismo. El mayor de los puntos en discordia era —y probablemente siga siendo— el puerto de la provincia de Buenos Aires, así como también el principio de libre navegación de los ríos interiores (Jordana, 2002; Rock, 2006). Es decir que desde un comienzo la forma de Estado y el centralismo han estado vinculados en Argentina, generando tensiones entre los distintos niveles de gobierno.

La lucha entre unitarios y federales, además de ser una disputa sobre el derecho propio a existir de las provincias, se impulsaba en la necesidad de contrapesar la gravitación centralista que generaba el gobierno desde la ciudad de Buenos Aires. Se esperaban del federalismo soluciones que combatesen el centralismo, como por ejemplo la instauración de la capital del país en un punto neutral (Chiaramonte, 1993). Esta tensión entre entidades subestatales autónomas, contra un gobierno central fuerte, impregnó todo el desarrollo, tanto de la forma de Estado como del proceso de centralización y descentralización. Lo anterior ha llevado a que exista en Argentina una deformación lingüística que identifica el fortalecimiento de la forma de Estado federal con la descentralización, equiparando toda tendencia a la autonomía con el federalismo (Chiaramonte, 1993). La utilización de federalización como sinónimo de descentralización es frecuente en la literatura (véanse López Bofill, 1997; y Polak, 2012; entre otros), lo que ha generado confusión respecto a la definición misma de la forma de Estado. Como se indicó en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), la forma de Estado federal requiere de cierto grado de descentralización, pero no se limita a él.

Es debido a ello que se debe recordar que, si bien la presente sección se dividirá entre el análisis de la forma de Estado y del proceso de descentralización en Argentina, ambas dimensiones se entrecruzan en variados puntos de su evolución histórica. Es por razones de practicidad analítica que se presentarán por separado, lo que a su vez facilitará la comparación posterior con el caso chileno. No obstante, ello no implica que se esté asumiendo una total independencia entre ambos procesos.

3.1.1 La forma de Estado en Argentina: un federalismo impuesto por la realidad

Argentina se autodenomina un país federal. Así lo anuncia el artículo 1 de su Constitución Nacional, cuando pregona que “[l]a Nación Argentina adopta para su gobierno la forma

representativa republicana federal”.³ No obstante, existen aprensiones respecto a cuán efectiva es la aplicación en la realidad del principio constitucional. Algunos autores afirman que el federalismo argentino designa hoy a un fenómeno que no se adecúa al término jurídico y político contemporáneo (véase Chiaramonte, 1993).

Sin embargo, actualmente también se consolidan líneas de investigación que sostienen que el federalismo en Argentina, más que una opción institucional o la mera copia del modelo de los Estados Unidos, fue el resultado de una imposición de la realidad política del país. De acuerdo a autores como Bidart Campos (1993), el federalismo no fue una invención jurídica foránea que se instauró a la fuerza, antes que eso, fue un imperativo de la realidad que se impuso a los deseos locales. El que catorce de las provincias preexistiesen al Estado y que el proceso de formación de éste se haya realizado a través de pactos entre las provincias, sería un claro ejemplo. En la misma línea, De Riz (2008) afirma que Juan Manuel de Rosas —uno de los mayores defensores del federalismo argentino— no era federal por convicción, al igual que respecto de la democracia, lo que Rosas habría entendido era que Argentina no podría nunca escapar a su condición de país federal, razón por la cual habría optado por dicha bandera.

Existen entonces dos grandes dimensiones del federalismo argentino, sobre las cuales versará el presente apartado. Por un lado, se plantea el análisis que responde a los principios constitucionales y que debe ser conducido a la luz de las características enumeradas en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), identificando la naturaleza de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, resulta necesario observar el desempeño real de las diversas instituciones, así como la interacción entre los distintos niveles de gobierno; en otras palabras, la práctica federal.

Una primera dificultad en el estudio de la práctica federal, reside en que se debe tener presente la dimensión dinámica del federalismo, que ha seguido tanto tendencias mundiales como impulsos endógenos. Entre las primeras se destacan el fortalecimiento del Estado a finales del siglo XIX, la expansión de éste a raíz del reacomodamiento social generado por la crisis del treinta y la tendencia mundial a la descentralización que partió en la década del sesenta (Cao, 2008). Las tendencias externas se complementan y contrastan con las internas, como el ya mencionado interés de las provincias por limitar el poder de Buenos Aires, el fortalecimiento del presidencialismo y los efectos perniciosos que los gobiernos militares tuvieron sobre la estructura federal. El inconveniente reside en que ni las tendencias externas ni las internas han sido unívocas en su direccionalidad. La fortaleza institucional del federalismo en Argentina es, en su dimensión práctica, un

³ El texto completo de la Constitución Nacional de 1994 puede ser consultado en la página web del Senado de la Nación Argentina: <http://www.senado.gov.ar>.

fenómeno político dinámico con transiciones y ciclos, por lo que resulta complicado tratar de entenderlo como algo institucional estable (Bidart Campos, 1993).

Una segunda dificultad la genera el escaso espacio que los estudios generales y especializados le han dado al federalismo en el contexto de América Latina. No existen muchos trabajos que recojan las diversas constantes y variantes que la forma de Estado federal —y no el centralismo— ha tenido a lo largo de los dos siglos de vida independiente de América Latina (Carmagnani, 1993a). Su estudio, en el contexto específico de los países de la región, resulta de gran relevancia. La capacidad de transformación y adecuación del federalismo es lo que le permitió adaptarse al desenvolvimiento y necesidades de los distintos países, razón por la cual la organización estatal de Argentina puede ser distinta a la de Brasil, México o Venezuela, pero seguir siendo igualmente federal.⁴

El punto de partida del análisis presenta un tercer desafío. Sin ser la intención de la presente sección el realizar un análisis histórico, ciertos hitos del pasado del país no pueden ser dejados de lado si se espera entender la determinación tomada respecto de la forma de Estado. El surgimiento de la forma federal en Argentina guarda estrecha relación con la sucesión de diversos sistemas territoriales sobre un mismo espacio político. Ello afectó las dinámicas de poder entre los distintos actores involucrados y fue dando forma a la identidad de las catorce provincias que intervendrán luego en los conflictos que desembocarán en la Constitución Nacional de 1853 (Zorraquín Becú, 1949). Asimismo, en lo que actualmente es el territorio de la República Argentina, Bustos Cara (2002) encuentra una sucesión de cuatro grandes sistemas territoriales, uno colonial, uno moderno liberal, uno nacional y finalmente uno de integración supranacional. Ellos afectaron el carácter de las provincias y sus relaciones con el Estado, por lo que sus efectos sobre el federalismo son evidentes.

Finalmente, Suárez-Cao (2011) llama a tener presente que el renovado interés por el estudio de la dimensión subestatal, convirtió a las provincias en la nueva arena de discusión política, reemplazando al Estado. Esto ocasionó la existencia de dos grandes vertientes de análisis. Una primera lectura es ofrecida por los académicos internacionales, quienes basándose en un análisis primordialmente constitucional, afirman que el federalismo argentino es robusto. Lo hacen observando la autonomía política de las provincias y que el Congreso Nacional se compone de dos cámaras simétricas e incongruentes, donde los senadores y diputados comparten prerrogativas legislativas. La

⁴ Si bien se buscará incorporar en el análisis tanto las tendencias mundiales como el devenir histórico y el componente regional, se debe recordar que el objeto del presente capítulo es la caracterización del contexto en que se desarrollan las actividades paradiplomáticas de las provincias argentinas y no un estudio en profundidad de la forma de Estado de dicho país. Es decir que los puntos mencionados serán tenidos en cuenta en el análisis, en tanto ayuden a explicar el desarrollo de la paradiplomacia, pero no se espera presentar un análisis completo de ellos.

segunda línea se compone de los intelectuales locales, quienes se basan mayoritariamente en el análisis del componente fiscal —principalmente en el sistema de recolección y repartición de impuestos—. A razón de lo cual afirman que no existe un federalismo real y que Argentina es en la práctica un país unitario (Suárez-Cao, 2011).

Todos los puntos mencionados dan cuenta de la complejidad del análisis de la forma de Estado en Argentina. No obstante, no será el objeto del presente apartado el solucionar cada una de dichas discusiones. Más bien se buscará en ellas los condicionantes del accionar paradiplomático. En primer lugar a través de las instituciones federales, para luego observar la práctica y finalmente poder concluir ofreciendo un mejor entendimiento del contexto.

La institución federal en Argentina

A la declaración de independencia de 1816 en Argentina le siguieron cuarenta años de luchas sobre la organización del Estado y el gobierno, las cuales finalmente desembocaron en la Constitución Nacional de 1853.⁵ Dicho texto sufrió diversas modificaciones a lo largo de los años, siendo la de 1994 la más reciente. No obstante, la esencia de la Constitución Nacional sigue siendo la misma de 1853 (Tommasi, 2006). Sumando a ello, el presente análisis busca contextualizar el proceso paradiplomático actual, razones por las cuales se analizará únicamente la versión contemporánea del texto.

La forma federal en Argentina se plasma, en primer lugar, en la existencia de distintos niveles de toma de decisión. La Segunda Parte del texto constitucional (Autoridades de la Nación) se conforma de un Título Primero sobre el Gobierno Federal y de un Título Segundo sobre los gobiernos de provincias. Se reconoce de dicha manera la existencia de al menos dos niveles de toma de decisión. A su vez, el poder de mando del nivel subestatal es originario ya que “[l]as provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (artículo 121). Es decir que las entidades provinciales son preexistentes al país y al gobierno federal. Eran éstas las detentadoras de la totalidad de los poderes —equiparables en su momento a otros Estados del sistema internacional— y las que decidieron conformar un Estado federal, delegando parte de sus facultades a la nueva entidad, pero sin que ello significase su desaparición.

La incorporación de la preexistencia y detención del poder originario de mando de las provincias, se cristalizó a su vez en que son tan indestructibles como el país mismo. Si bien el artículo 75 inciso 15 le otorga al Congreso Nacional la facultad fijar los límites de las provincias y crear nuevas, con anterioridad se indica que “no podrá erigirse una

⁵ El texto de la Constitución Nacional de 1853 puede ser consultado en la página web de la Biblioteca y Centro de Documentación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://www.biblioteca.jus.gov.ar>

provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas” (artículo 13). Es decir que el gobierno federal no está facultado para imponer alteraciones territoriales a una de las provincias, sin que esta así lo permita.

Las facultades son, por defecto y regla general, de las provincias. Los poderes del gobierno federal son la excepción y se constituyen a partir de las facultades que las provincias, por voluntad propia, decidieron delegar (Cetrángolo y Jiménez, 2004b). A razón de ésta titularidad sobre el poder originario de mando, las provincias argentinas retienen el derecho constitucional a autogobernarse. Una excepción a ello pareciera ser el artículo 99 inciso 20, el cual le reserva al presidente la facultad de decretar la intervención federal en el territorio provincial. No obstante, esto es así solo en caso que el Congreso Nacional se encontrase en receso y aun así el presidente debe convocarlo inmediatamente para su tratamiento. La razón detrás de esta limitación al presidente es que en la Cámara de Senadores es donde las provincias están representadas y son ellas quien realmente autoriza la intervención federal (artículo 75 inciso 31). De igual manera es necesario remarcar que la intervención solo puede llevarse a cabo “para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia” (artículo 6). Ello debido a que la autonomía provincial está resguardada por el artículo 122, el cual indica que éstas “[s]e dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal”.

La autonomía de las provincias tiene su máxima expresión en las facultades reconocida por los artículos 5 y 123. Según el primero de ellos “[c]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”. Es decir que la libertad constitucional de las provincias no es absoluta —como lo es en las confederaciones— pero sí es originaria y amplia. Ello se vio históricamente reflejado en procesos como los llevados a cabo con la redemocratización, en dicha oportunidad las provincias comenzaron a reformar sus constituciones, incorporando nuevos principios, derechos y garantías, antes de que lo hiciese el gobierno federal (Pérez, 1998).

Finalmente, las provincias no solo conforman un nivel de gobierno separado y autónomo, también participan en la formación de la voluntad general del gobierno federal. Esto se realiza a través del Congreso Nacional y, más específicamente, de la Cámara de Senadores. Como indica el artículo 54, dicha cámara se compone de “tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Es decir que, siendo constitucionalmente iguales, las provincias también se encuentran representadas en igualdad de condiciones entre ellas en el Senado de la Nación. La

relevancia de dicha cámara no recae únicamente en funciones legislativas, ya que el presidente requiere su acuerdo para el nombramiento de funcionarios clave y para procedimientos de intervención en las provincias. De esta forma, el artículo 99 requiere que el presidente obtenga el acuerdo del Senado de la Nación para el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema y los tribunales federales (inciso 4), el nombramiento y remoción de embajadores (inciso 7), la provisión de los empleos militares de la Nación (inciso 13) y la declaración del estado de sitio (inciso 16). Asimismo, y como ya se mencionase, el artículo 75 inciso 31 indica que la intervención federal de una provincia solo puede ser dispuesta por el Congreso de la Nación, la potestad del presidente es solo temporal y requiere confirmación.

De acuerdo a los principios planteados por la Constitución de la Nación Argentina, a la luz de las condiciones establecidas en el capítulo 1 (apartado 1.2.2), dicho país cuenta institucionalmente con una forma de Estado federal ya que existen distintos niveles de decisión, que tienen poder originario de mando, que son igual de indestructibles que el todo y cuyas competencias no pueden ser modificadas sin su consentimiento. Asimismo, las provincias se autogobiernan, dándose sus propias constituciones y eligiendo autónomamente a sus autoridades, sin que el gobierno federal ejerza una tutela sobre ellas. Dicho ordenamiento constitucional subestatal faculta a las provincias para contar con su propio orden legislativo y judicial. Finalmente, las provincias, a través de la Cámara de Senadores, participan en la formación de la voluntad general del gobierno federal. Con ello se cumplen institucionalmente las condiciones establecidas en el capítulo 1 para la forma federal. Resta a continuación analizar si dicha caracterización constitucional se condice con el desarrollo en la práctica del federalismo argentino.

La práctica federal en Argentina

El origen de la experiencia federal en el territorio de lo que sería luego Argentina, tiene sus cimientos a finales del siglo XVIII, cuando el Imperio Español optó por una extensa reforma administrativa de sus territorios en América Latina. A través de la Real Ordenanza de 1782 se reemplazó el antiguo ordenamiento por gobernaciones y se instauró el régimen de intendencias, con funcionarios que dependían directamente del ministro español respectivo. Esto llevó a la creación de unidades territoriales con intereses, oligarquías y burocracias propias, lo que sentó las bases para las que luego serían las provincias argentinas (Zorraquín Becú, 1949).

No obstante existir una correlación, el tránsito de las intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán a las catorce provincias no fue directo.⁶ Luego de la Revolución de Mayo de 1810, el reglamento de febrero de 1811 creó juntas

⁶ El Virreinato del Río de la Plata también incluía a las intendencias de Paraguay, La Plata Cochabamba, Potosí y La Paz, pero dichos territorios no forman parte de la actual República Argentina.

provinciales en las antiguas intendencias y juntas subordinadas en las ciudades subalternas. Si bien el reglamento perdió vigencia rápidamente, se trató de una primera manifestación de la formación de las provincias (Chiaramonte, 1993). El proceso se desencadenó definitivamente cuando el cabildo de la ciudad de Jujuy pidió su autonomía respecto de la antigua intendencia de Salta del Tucumán. La solicitud de Jujuy alentó a que ese mismo año Mendoza pidiese el cese de su dependencia respecto de la antigua intendencia de Córdoba del Tucumán. A su vez, Tucumán y Tarija lo hicieron de Salta del Tucumán. Con ello, entre 1813 y 1834, ya sea por decisión del gobierno central o del local, se fueron conformaron las catorce provincias originales de Argentina.⁷

Es decir que, si bien el fundamento se encuentra en el régimen de intendencias, es más profundo que éste. Las nuevas entidades vinieron a representar una ampliación del papel político de las ciudades antes que de las intendencias, de allí que se formasen catorce en lugar de solo tres (Chiaramonte, 1993). Asimismo, el surgimiento de estas provincias se dio desde la lógica de Estados independientes y no de subdivisiones administrativas. Durante este período no existió actividad paradiplomática porque no había servicio exterior central, las provincias mantenían entre ellas y con otros, relaciones diplomáticas clásicas. Esa autonomía se plasmó en la rápida aparición de constituciones provinciales (Chiaramonte, 1993). Lo que, sumado a identidades propias, no demoró en generar conflictos.

Luego de la independencia en 1816 y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, el territorio del Virreinato del Río de La Plata se vio envuelto en arduas luchas para evitar tanto la desintegración como la absorción por parte de Buenos Aires. En dicho período, los caudillos se consolidaron a nivel provincial y lograron levantar a las masas rurales y urbanas, dándole cuerpo al enfrentamiento entre unitarios y federales. No obstante, dicho conflicto no se sustentaba únicamente en intereses respecto de la forma de Estado, cada facción defendía una ideología marcada. Los unitarios se mostraban más liberales en tanto que los federales defendían un sistema tradicional, lo que ocasionó que se separasen los territorios del Alto Perú, Uruguay y Paraguay. De acuerdo con Zorraquín Becú (1949), probablemente todas las provincias hubiesen hecho lo mismo, de contar con los medios necesarios.

Durante las dos décadas que transcurrieron entre la Revolución de Mayo de 1810 y el Pacto Federal de 1831, se reunieron cuatro asambleas constituyentes, llegando dos de ellas a dictar una constitución que fue rápidamente invalidada por las provincias federales

⁷ Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luí, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Los restantes eran territorios nacionales, sin autonomía. Fue recién en la década del cincuenta en que se transformaron en las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz. Finalmente, en 1990 el territorio nacional de Tierra del Fuego también se constituyó en provincia. Empero, tanto las catorce originales como las nueve posteriores tienen el mismo estatus constitucional.

debido a su carácter unitario. Luego del fracaso constitucional de 1826, las siguientes reuniones entre las provincias para la búsqueda de la forma de Estado y de gobierno, revistieron un carácter diplomático y se llevaron a cabo en consonancia con los principios del derecho internacional (Chiaramonte, 1993). Es decir que tanto jurídica como factualmente, se trataba de territorios con poderes originales de mando, autónomos y autárquicos.

Las soluciones administrativas temporales se fueron dando desde Buenos Aires, lo cual tampoco facilitó el proceso. Finalmente, con el Pacto Federal de 1831 y el regreso de Juan Manuel de Rosas al gobierno de la provincia de Buenos Aires, se creó la Confederación Argentina. Esta fue la máxima expresión de la autonomía y autarquía de las provincias, ya que quienes dieron vida a la Confederación eran representantes diplomáticos de Estados independientes, ciertamente débiles y con poca expectativa de vida en solitario, pero igualmente independientes. Es por ello que el Pacto Federal reconocía la libertad e independencia de las provincias, e inclusive las provincias se reservaban prácticamente todo el ejercicio de la soberanía, con muy escasas excepciones (Chiaramonte, 1993).

Esta independencia provincial tuvo un costo. Durante los primeros cuarenta años de vida independiente de Argentina,

la autocracia de los caudillos, los celos del localismo provinciano, el egoísmo y el envanecimiento de la ciudad-capital, el centralismo del directorio, los delirios de la republica unitaria de 1826, los horrores del desgobierno rosista y las exigencias [d]e la guerra de los partidos liberarles del Plata contra la tiranía de Rosas (Ávalos, 1920: 119-120)

amenazaron con desintegrar el territorio. El giro definitivo hacia el federalismo se produjo luego de la derrota de Rosas, cuando las provincias firman los Acuerdos de San Nicolás de 1852. En ellos se cambió la retórica de confederación a federación, lo cual fue finalmente plasmado en la Constitución Nacional de 1853 (Chiaramonte, 1993). Si bien en las décadas que siguieron Argentina no dejó de lado las guerras civiles, sí encontró en la Constitución Nacional un instrumento consensuado (Botana, 1993).

El texto ideado por Juan Bautista Alberdi en su libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, creaba un federalismo sintético entre innovación y conservadurismo, debido a que se quería unificar al país, pero no se podía escapar a la existencia de un principio federal impuesto por la realidad (Botana, 1993). Se utilizó para ello la Constitución de los Estados Unidos como modelo, pero no se la copió, ya que si bien el texto se basaba normativamente en el estadounidense las razones eran rioplatenses (Bidart Campos, 1993).

Si bien se logró consensuar el texto, la voluntad jurídica no se plasmó inmediatamente en la realidad. La Constitución Nacional debió regir mutilada hasta 1862, debido a que el país estaba dividido en otra guerra civil. Finalmente, luego de la Batalla de Pavón de 1862

la provincia de Buenos Aires emergió victoriosa y, desde su nueva posición de fuerza, decidió incorporarse al país. Fue entonces que la Constitución Nacional empezó a regir en todo el territorio, abriendo un período de consolidación que tendrá su mayor expresión en la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880 (Botana, 1993).

El resultado de las luchas por transformar las intendencias o ciudades en provincias, acercar las posiciones entre Buenos Aires y el resto de las provincias, y consensuar una base jurídica que fuese aceptada en todo el país, fue la adopción de la forma de Estado federal. No obstante, si la organización constitucional original daba el predominio a las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004a), también otorgaba un enorme poder al presidente (Botana, 1993). Dicha característica llevó a autores como Dalla Via (2004) a impulsar la idea de que el federalismo fue la síntesis, una transacción de las corrientes en pugna, con una tendencia concentrada desde el comienzo. De acuerdo con dicha línea argumental, el modelo argentino es centralista por el carácter del presidente, de los partidos políticos y de las medidas de emergencia, todas herramientas constitucionales, por lo que la corriente afirma que en realidad se trata de un unitarismo solapado.

Con la nueva organización territorial y administrativa, la lucha por la vigencia del federalismo pasó a ser entre las provincias —incluyendo a Buenos Aires— y la Presidencia. El conflicto se dio tanto a nivel general como provincial. Rock (2006) recuerda como la lucha entre el Poder Ejecutivo federal y las provincias se plasmó en el de despotismo militar utilizado por Bartolomé Mitre (1862-1868), casi como único sustento de su autoridad sobre las provincias del interior. Asimismo, presenta dos tipos de conflictos en el nivel provincial. Uno al interior de las provincias, como lo fue caso de la lucha entre nacionalistas y autonomistas en Buenos Aires. Otro entre provincias, donde uno de los ejemplos más claros se encuentra en la rivalidad que existía entre San Juan y San Luís y que llevó a enfrentamientos en 1861. Pero los actos cometidos por Juan Saá en San Juan no estuvieron impulsados únicamente por una disputa entre provincias, eran también reflejo de la división existente entre quienes apoyaban al gobierno central y quienes estaban en contra.

Para finales del siglo XIX, el ferrocarril y el telégrafo lograron incrementar la presencia del Estado en las distintas provincias, arrastrando al sistema político del caudillaje casi a la extinción. Esto permitió la consolidación del gobierno federal, debilitando la fuerza de los gobernadores de provincia, lo que nuevamente generaba dudas sobre la fortaleza de la autonomía otorgado por el federalismo argentino. En consonancia con ello, las primeras tres décadas del siglo XX presentaron un doble dinamismo. El sistema federal se conservó, al menos aparentemente, sin mayores variantes, pero coexistió con una tendencia del gobierno federal a la ampliación de sus funciones. Ello puso en jaque el equilibrio de poderes entre las provincias, las cuales le permitieron al Estado avanzar sobre competencias que no le habían delegado (Zorraquín Becú, 1949). Es en este

período en que comenzó a surgir el mayor desafío al federalismo argentino, la lucha por las prerrogativas de recaudación impositiva.

La Constitución Nacional de 1853 entregaba los impuestos indirectos y sobre el comercio exterior al gobierno federal, mientras que los impuestos directos eran provinciales y el gobierno central solo los podía pedir excepcionalmente y por tiempo determinado. Según Cetrángolo y Jiménez (2004a), durante el siglo XIX la división fue clara, solo existían impuestos directos provinciales y la recaudación aduanera federal. Es a partir de 1890 que la división se vuelve difusa, ya que el gobierno central crea el impuesto al valor agregado (IVA) y con ello empieza a gravar el consumo. En este punto, los habitantes de las provincias comenzaron a pagar distintos impuestos a los dos niveles de gobierno.

El problema real surgió con la crisis del treinta, ya que el medio siglo que le siguió constituyó un período de debilitamiento del rol de los gobernadores, a la vez que el Estado federal se imponía cada vez más. A partir de la década del treinta se producen dos grandes acontecimientos que atentan contra las autonomías provinciales, poniendo en tela de juicio el funcionamiento real del sistema federal. El primero de ellos fue el golpe de estado de 1930, el cual según Botana (1993) cerró en Argentina un ciclo de federalismo liberal y el largo esfuerzo que se había hecho por otorgar legitimar las instituciones. Los gobiernos militares, e inclusive los civiles, que se sucedieron desde 1930 hasta 1981 hicieron generalmente un uso desmedido de la intervención federal. Lo que se plasmó en que durante dicho lapso las provincias hayan estado 18,7% del tiempo regidas por interventores y 28,3% bajo gobiernos de facto (Frías, 1992). Esta tendencia al uso y abuso del intervencionismo fue lesionando gravemente las autonomías provinciales, a lo que se sumaron las formas de organización y toma de decisión adoptadas por los sucesivos gobiernos militares (De Riz, 2008).⁸

El intervencionismo no era otra cosa que la tradición centralista atacando al federalismo, ya que los presidentes entendieron rápidamente que se trataba de una excelente herramienta para deponer opositores y asegurar una situación complaciente con el Poder Ejecutivo federal (Botana, 1993). Ello significó que durante la mitad de los cincuenta años comprendidos entre 1930 y 1981, las provincias estuvieron gobernadas por autoridades que no fueron elegidas por sus habitantes (Spiller y Tommasi, 2000).

El segundo acontecimiento que atentó contra las autonomías provinciales fue la creación del régimen de coparticipación.⁹ Debido a los efectos de la Crisis del Treinta en

⁸ La Constitución Nacional de 1853, a diferencia de la de 1994, no le exigía explícitamente al presidente el acuerdo del Congreso Nacional para intervenir una provincia.

⁹ Si bien resulta atingente respecto a la autonomía de los gobiernos provinciales, los efectos del régimen de coparticipación son más marcados respecto del centralismo, por ello se los analizará con mayor profundidad en el apartado 3.1.2.

el comercio internacional, el gobierno federal acusó una abrupta caída en los ingresos provenientes de las aduanas. Ello generó dificultades fiscales que se buscaron subsanar con una expansión de la masa impositiva recaudada por el gobierno central. Entraron entonces en vigencia las leyes 12.139, 12.143 y 12.147 de 1934, creándose nuevos impuestos. A su vez, y siguiendo la tendencia de los países desarrollados, se unificaron los tributos internos ya existentes, centralizándose la recaudación (Cetrángolo y Jiménez, 2004a).

El proceso no alteró la titularidad de los recursos, que constitucionalmente siguieron siendo de las provincias, pero sí el ente recaudador de éstos. Es decir que en tanto las provincias retuvieron para sí la titularidad original de los impuestos directos, antes de llegar a ellas los fondos debían pasar por manos federales. El nuevo camino de recaudación y distribución de recursos amenazó con minar la autarquía provincial, algo incompatible con el sistema federal. La conjunción de centralización impositiva e intervencionismo federal, dieron nacimiento a un federalismo centralizado, que durará hasta la década del ochenta, cuando entre en crisis (Carmagnani, 1993b).

El regreso de la democracia se constituyó en una bisagra dentro de la historia del federalismo, ya que luego de 1983 se lo comienza a ver como vinculado con los nuevos ideales democráticos (Polak, 2012). Sin embargo, si bien durante este período se les devolvió gran protagonismo a los gobernadores de provincia, su impacto sobre el federalismo no presentó una tendencia única y constante. La relación de poder entre los primeros tres presidentes democráticos de Argentina desde 1983 —Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa— con los gobernadores de provincia fue variando, haciendo que el federalismo mostrase visos tanto de fortaleza como de debilidad (Haggard y Webb, 2004).

Raúl Alfonsín (1983-1989) se enfrentó a un país donde la mayoría de los gobernadores pertenecían a la oposición, por lo que buscaron constantemente imponer su voluntad respecto a una nueva ley de coparticipación. El gobierno se negó constantemente debido a que en su ausencia disponía de mayor discrecionalidad sobre las transferencias, pero luego de las elecciones legislativas de 1987 las provincias forzaron al presidente y lograron la ley de coparticipación 23.548 de 1988 (Haggard y Webb, 2004).

La relación de fuerza giró con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), quien logró que la mayoría de los gobernadores de provincia firmasen los denominados pactos fiscales de 1992 y 1993, por los que se reducía el porcentaje de coparticipación primaria y se acordaban ciertas obligaciones fiscales de las provincias (Haggard y Webb, 2004). Desde entonces, la repartición fiscal ha sido el centro del debate, debido a que se ha reemplazado el régimen estable por pactos transitorios y bilaterales.

Al respecto existen dos lecturas, una primera que plantea la delicada situación en que se encuentran las provincias y que esto hace que en lo económico el federalismo sea letra

muerta (véase De Riz, 2008). La otra postura afirma que la función *ad hoc* del régimen de coparticipación, es en cierta forma una muestra más del federalismo, ya que la década del noventa se caracterizó por pactos entre el gobierno central y las provincias (Cetrángolo y Jiménez, 2004b), no en una imposición del primero. Asimismo, las transferencias que el gobierno federal debe hacer a las provincias, les pertenecen a éstas por ley y es poca la discrecionalidad que le queda al presidente respecto del monto a transferir o la distribución de éste (Haggard y Webb, 2004).

La reforma constitucional de 1994 tuvo entre sus objetivos el fortalecimiento del federalismo, lo que fue tanto precedido como seguido por reformas constitucionales provinciales que iban en la misma línea (Dalla Via, 2004). Se buscó fortalecer las atribuciones de las provincias, a fin de contrapesar el centralismo que se venía cristalizando en las instituciones del país (Carbajales y Gasol, 2008). Para ello se utilizaron distintas vías, entre las que se destacan la posibilidad de crear regiones y celebrar convenios internacionales —en clara línea con la tendencia paradiplomática que se analizará en el capítulo 4—, el dominio originario de los recursos naturales, la limitación al principio de intervención federal, el establecimiento de criterios para la sanción de una nueva ley de coparticipación y la concurrencia legislativa en materia medioambiental.

No obstante este fortalecimiento de principios federales en la Constitución Nacional, el gobierno federal retuvo mecanismos de control sobre las provincias, específicamente en materia fiscal, partidaria y la intervención federal, aunque ahora más limitada. En cualquier caso, “aún en periodos donde todas las condiciones inclinaron la balanza aún más a favor del presidente, éstos tuvieron que negociar con las elites provinciales” (Polak, 2012: 141).

El más claro ejemplo de la fortaleza de los gobernadores de provincia fue la crisis de 2001. Según Benton (2009), la mayoría concuerda en que la excesiva autonomía provincial en el gasto fue lo que minó la estabilidad macroeconómica y que debido al federalismo. Fernando de la Rúa (1999-2001) quedó de manos atadas. Fue precisamente la crisis la cual demostró que el poder real reside en las provincias (Tommasi, 2006), ejemplo de ello fue que el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá afirmó que “[e]l gobierno empieza a entender que los que garantizamos la gobernabilidad somos nosotros” (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014: 27).

Más allá de la situación fiscal y de las intervenciones federales, son las provincias las que retienen el poder original de mando, y por ello emergen cuando el gobierno federal está en problemas (Burdman, 2004). La tendencia que se había originado en la década del ochenta se afianzó en la crisis de 2001, cuando el presidente comenzó a depender más de las provincias (Polak, 2012).

Algunos autores afirman que se pasó de un federalismo de confrontación a uno de cooperación y, finalmente, a uno de extorsión (véase Carbajales y Gasol, 2008). Pero aun

siendo ello posible, lo que en realidad se observa es que distintas condiciones influyen en la relación entre las provincias y el gobierno central, haciendo que el federalismo parezca a veces débil y a veces fuerte (Benton, 2009), por lo que es imperativo diferenciar entre la apariencia y la forma de Estado.

Caracterización del federalismo argentino

Argentina cuenta con una forma de Estado federal. Ello ha quedado tanto en evidencia en el apartado respecto de los principios constitucionales, como de la evolución práctica. Ciertamente se establecieron puntos en que el federalismo argentino ha mostrado debilidad institucional, pero la cual es propia a su evolución histórica. Es por ello necesario entender el federalismo argentino como particular y no bajo la luz exclusiva del modelo de los Estados Unidos.

Es cierto que existe una discrepancia entre los principios institucionales establecidos en la Constitución Nacional y lo que ocurre en la práctica. Empero, esto se debe principalmente al funcionamiento del sistema fiscal, tanto respecto al tipo de impuesto que debiese recaudar cada nivel, como al imperativo constitucional por una nueva ley de coparticipación, que luego de veinte años sigue sin emitirse.

Aun así, el impacto de la coparticipación sobre el federalismo debe ser morigerado, ya que las provincias tienen tres tipos de ingresos —propios, coparticipados y transferencias federales— de los cuales las transferencias son solo el 18,5% (Cao, 2008). A su vez, los gobiernos provinciales cuentan con independencia fiscal y de gasto, pudiendo endeudarse tanto interna como externamente (Tommasi, 2006). Asimismo, Suárez-Cao (2011) afirma que los analistas locales, aquellos que son más duros respecto de la vigencia del federalismo argentino, tienden a olvidar que la coparticipación no tiene una asignación previa desde el gobierno federal. Esto quiere decir que el presidente puede negociar una porción del monto a transferir, pero no la utilización de éste. Asimismo, el que sea el gobierno federal quien recaude y el gobierno provincial quien ejecute el gasto, refuerza la figura del gobernador, ya que es el Estado quien incurre en el costo político de recaudar los impuestos, en tanto que las provincias disponen de los recursos.

Con ello, tanto institucional como económicamente, las bases políticas y de liderazgo en Argentina son provinciales. Lo cual se plasmó en que los gobernadores pudieron resistirse a las reformas estructurales de los noventa (Benton, 2003), ya que la Constitución Nacional los faculta para enfrentarse a las medidas federales (Habibi *et. al.*, 2001).

Sin embargo, si bien los gobernadores son individual y colectivamente muy poderosos, igualmente requieren de los fondos federales (Tommasi, 2006), en especial para obras de infraestructura. Además, las provincias difieren —económica, poblacional y

políticamente— mucho entre ellas (Remmer y Wibbels, 2000), por lo que dicha situación tiene mayor peso en las provincias más chicas.

Finalmente, es importante observar que los partidos políticos en Argentina operan de forma provincial, independientemente del agregado nacional (Benton, 2009). Los partidos políticos nacionales son en realidad confederaciones de partidos provinciales. Ello refuerza la autoridad del gobernador, ya que las relaciones institucionales en Argentina no se dan a través del Congreso Nacional sino entre el presidente y los gobernadores (Escolar, 2013; Spiller y Tommasi, 2000).

Durante un siglo los académicos se focalizaron en las debilidades del federalismo, pero ahora se comienza a ver la importancia de lo local. Aún existen detractores, pero esto es porque se analiza el federalismo argentino desde la óptica del modelo de Estados Unidos, basándose principalmente en el componente fiscal y tratándolo como un juego de suma cero. La imagen de fortaleza o debilidad del federalismo argentino se relaciona con los recursos de que disponga el presidente (Benton, 2003) y no con la forma de Estado en sí. Aun así, cuando la relación se plantea en la dinámica de suma cero, como fue la crisis de 2001, son las provincias las que tienen la ventaja (Benton, 2009).

3.1.2 El proceso de descentralización en Argentina

Si la forma de Estado en Argentina es federal, esto no implica que necesariamente se trate de un país descentralizado. Es necesario analizar el centralismo para ver sus vinculaciones con la forma de Estado y así dilucidar cuán independientes son finalmente los gobernadores para actuar en asuntos exteriores. En el capítulo 1 (apartado 1.2.1) se definieron los criterios para el análisis de los procesos de reversión del centralismo, estableciéndose dos categorías básicas —descentralización y desconcentración— las cuales se caracterizaron de acuerdo al condicionamiento en la transferencia de funciones y a la naturaleza de la autoridad que recibía la transferencia. Siguiendo dicha tipología, cuando la función transferida esté condicionada se estará en presencia de un proceso de desconcentración. Ello podrá verse reflejado en a que la autoridad subestatal no cuente con poder decisorio y se limite únicamente a implementar políticas ya decididas, o en que sus decisiones puedan ser fácilmente revocadas por el gobierno central. En lo referido a la naturaleza de la autoridad subestatal, se considerará que el proceso es de descentralización cuando el nuevo titular de la función sea elegido democráticamente. Si la autoridad del gobierno no central es designada o su mandato puede ser revocado sin causa legal, se estará en presencia de un proceso de desconcentración.

Posteriormente, en el mismo capítulo (apartado 1.2.3), se establecieron tres posibles tipos de descentralización —operativa, fiscal y política— dependiendo de la naturaleza de la función transferida. Cuando se transfiere una nueva función administrativa, como lo

son los servicios de salud, educación o seguridad civil, se está en presencia de una descentralización operativa. Si la transferencia es respecto a la titularidad de la recaudación impositiva o a mayores derechos sobre determinados recursos, se tratará de una descentralización fiscal. Finalmente, si desde el gobierno central se decide realizar una reforma administrativa del Estado que permita a las autoridades de los gobiernos no centrales ser elegidas democráticamente, otorgándoles así autonomía —o mayor grado de ésta—, se tratará de una descentralización política.

Los distintos tipos de descentralización y desconcentración, pueden darse dentro de un mismo país, independientemente de la forma de Estado y de los demás procesos de reversión del centralismo que puedan estar desarrollándose en paralelo. Argentina no escapó a dicha dinámica, de acuerdo con Gargarella y Arballo (2012) la Constitución Nacional de 1853 debió transar entre corrientes en pugna, dando como resultado un sistema que no fue ni abiertamente federal ni estrictamente centralizado. Las mencionadas características llevaron a que se presenten contradicciones, como la recogida por Lerner (1993) a principios de la década del noventa, quien ve que diversos indicadores mostraban una Argentina muy descentralizada en el gasto y empleo público, pero al mismo tiempo con provincias fiscalmente dependientes del gobierno federal. Por ello autores como Vilas (2003) afirman que el federalismo argentino ha sido históricamente compatible con un fuerte centralismo.

En consonancia con la mencionada diversidad de vías, el presente apartado revisará el proceso de reversión del centralismo en Argentina primero de acuerdo a su dimensión política, posteriormente la operativa y, finalmente, de acuerdo a la dimensión fiscal. Se buscará así tipificar el proceso argentino, de acuerdo a las categorías establecidas en el capítulo 1, para observar las potestades de las cuales pueden hacer uso las provincias al momento de realizar actividades paradiplomáticas.

La descentralización política en Argentina

Al ser Argentina un Estado federal, se encuentra desde un principio políticamente descentralizado. Como se analizó en el apartado 3.1.1, tanto en la Constitución Nacional como en la práctica queda en firme que los gobernadores de provincia son entes autónomos, cuyo poder de decisión les es propio. No obstante ello, Falleti (2010) indica que la reforma de la Constitución Nacional en 1994 incluyó un proceso de descentralización política, que se materializó en otorgar el estatus de Ciudad Autónoma a Buenos Aires y en que su alcalde pasase a ser electo popularmente.

El artículo 3 de la Constitución Nacional de 1853 indicaba que las autoridades federales residirían en la ciudad que se declarase Capital de la República, cuyo territorio debía de ser previamente federalizado. Asimismo, el artículo 67 le daba la potestad al Congreso Nacional para legislar sobre la ciudad que fuese federalizada a los fines de

convertirse en capital de la República. La ciudad de Buenos Aires se convirtió en capital y fue federalizada en 1880 por la ley 1.029, momento en que perdió su autonomía. El nuevo artículo 129 de la Constitución Nacional de 1994, cambió esto y le garantizó a ciudad de Buenos Aires, un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, establecidas de acuerdo a un Estatuto Organizativo dictado por representantes de la ciudad. Esto efectivamente constituyó una descentralización política. Durante la reforma de la Constitución Nacional en 1994, varios artículos equipararon la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a las provincias. Entre ellos el artículo 44 indica que el Congreso Nacional estará “compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación”. No obstante, la ciudad de Buenos Aires recibe su autonomía de la Constitución Nacional y no tiene facultades reservadas como las provincias, ya que no se la incluye en el artículo 121.¹⁰

Asimismo, Dalla Via (2004) resalta la importancia de que la misma reforma haya reconocido el derecho de los municipios a la autonomía, aunque dicho derecho no fuese de aplicación inmediata ya que debía de ser primero reglado por las constituciones provinciales. Sin embargo, el artículo 123 de la Constitución Nacional buscó, respetando la autonomía de las provincias, asegurar también la de los municipios. En la práctica ello significó que en Argentina pasaron a existir tres ámbitos de administración pública con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias: nacional, intermedio —las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— y municipal (Cao, 2008).

La existencia de tres niveles gubernamentales —de los cuales dos son subestatales— con autoridades autónomas y electas democráticamente, implica que las posibilidades de desconcentración y descentralización se multiplican. Si bien la definición de paradiplomacia establecida en el capítulo 1 (apartado 1.1.4) mantuvo el término “gobiernos no centrales” a fin de otorgar flexibilidad respecto del sujeto del accionar en asuntos exteriores, el presente estudio centrará el análisis en el nivel intermedio. Ello no busca restarle importancia a la descentralización hacia el nivel municipal, pero la actuación paradiplomática de las ciudades Argentina es muy limitada (PONTIS Consultora, 2012), a lo que se agrega la falta de trabajos sobre descentralización en las distintas provincias (Ansolabehere, 2003).

Finalmente, si bien la reforma de la Constitución Nacional en 1994 introdujo nuevas garantías para las provincias y un nuevo marco institucional para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también reforzó la figura del presidente (Jordana, 2002; Jiménez, 2004). Lo que quiere decir que, si bien se mantuvo la descentralización política previa y se la reforzó

¹⁰ Debido a que escapa a los objetivos del presente análisis, no se profundizará en el proceso de descentralización política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para ello se sugiere ver Rodríguez (2004) y Falleti (2010), entre otros.

con la elección democrática del alcalde de Buenos Aires, también se otorgaron mayores potestades a la autoridad central.

Centralización y descentralización operativa en Argentina

La forma de Estado federal impuesta en la Constitución de 1853 se debió al peso determinante de las provincias durante los primeros años de vida independiente del país. Al poco tiempo de haber declarado la independencia, el territorio argentino se encontraba fragmentado por varios caudillos y un poder central débil, lo que generó años de guerras civiles donde el poder y la administración residieron en las provincias. Sin embargo, para las últimas décadas del siglo XIX, el peso de las provincias comenzó a disminuir a medida que aumentaba la gravitación económica y política de Buenos Aires. Ello hizo que se generase una concentración económica y social, que se fue consolidando con redes de comunicación que convergían en la capital. En dicha línea, durante las primeras décadas del siglo XX los presidentes fueron realizando una paulatina centralización efectiva de las políticas públicas (Jordana, 2002).

Según Gargarella y Arballo (2012), al haber sido una transacción entre posturas en pugna, la Constitución Nacional de 1853 había resultado en un “centro-federalismo”, pero que a partir de la década del treinta comenzó a ser reformado a razón de olas que buscaban incorporar algo del republicanismo que había quedado de lado. Estas olas se plasmaron por primera vez en la Constitución Nacional de 1949, pero que fue derogada en 1956 durante el gobierno militar de la autoproclamada Revolución Libertadora. Aún a pesar de dicha reforma constitucional, desde mediados de la década del cuarenta el Estado había expandido sus funciones a través de políticas ejecutadas de manera centralizada (Lerner, 1993). La Corte Suprema de Justicia de la Nación tendió a fallar a favor del gobierno federal en las disputas por jurisdicciones, apoyándose en el vocabulario genérico de la Constitución Nacional. Debido a ello, el gobierno federal pudo involucrarse más en temas relacionados con la educación, la seguridad, la regulación económica, la gestión de infraestructura y los yacimientos de hidrocarburos, entre otros (Cao y Vaca, 2007).

Es recién a partir de la década del setenta que la tendencia comienza a cambiar y se les transfieren a las provincias la educación primaria, los servicios de atención médica y algunos servicios sociales, como vivienda y saneamiento público (Lerner, 1993), dando inicio a un nuevo período de descentralización operativa. No obstante, el traspaso de funciones llevado a cabo en la década del setenta se dio con la lógica de un ajuste económico, bajo un gobierno militar y sin diálogo. Por ello, al regresar la democracia, los gobiernos provinciales se encontraron con que se les habían transferido responsabilidades, pero con una mala estructura de financiamiento (Jordana, 2002). Sus

competencias, poder de decisión y responsabilidades habían aumentado, pero los recursos con que hacer frente a éstas no.

El derrotero del sistema educativo en Argentina es uno de los mejores ejemplos de esta descentralización administrativa sin fondos, pero que a su vez presentó históricamente una lucha entre centralismo y descentralización. El artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853 le entregaba la educación primaria a las provincias, lo que fue originalmente respetado y razón por la cual no habría sido necesaria la descentralización. A razón de ello, entre 1860 y 1880 el gobierno federal efectivamente transfirió a las provincias los subsidios para el pago de edificios, muebles, libros y salarios, pero al mismo tiempo fue construyendo escuelas propias a un ritmo mayor que las provincias. El primer gran giro se dio en 1884, cuando el Congreso Nacional sancionó la ley 1.420 de educación gratuita, universal y obligatoria que creó el Consejo Nacional de Educación, fue en ese entonces que el gobierno federal dejó de subsidiar a las provincias. Ello generó la reacción de los gobernadores, los cuales redoblaron sus esfuerzos y para 1920 las provincias tenían nuevamente la misma cantidad de escuelas que el gobierno central, lo que se mantuvo hasta 1978 (Falleti, 2010).

Durante la presidencia de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), el gobierno federal observó que, a razón de los esfuerzos que las provincias habían hecho para equiparar la oferta educativa del Estado, éstas tenían la capacidad para absorber todo el sistema de educación primaria. Se emitieron entonces los decretos-ley 21.809 y 21.810 de 1978, por los que el gobierno militar autodenominado Proceso de Reorganización Nacional transfirió todas las escuelas de educación preescolar y primaria, que perteneciesen al Consejo Nacional de Educación, a las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el territorio nacional de Tierra del Fuego. La descentralización se realizó sin la respectiva transferencia de recursos, primando así el interés del gobierno central. Si bien todos los gobernadores de provincias habían sido designados por el gobierno federal —siendo muchos de ellos militares— éstos se opusieron al diseño del plan, pero sin éxito (Falleti, 2010) debido a la naturaleza del régimen, que había suprimido de facto las características federales del país (Malberti de López Aragón, 2009).

La segunda ola contemporánea de descentralización administrativa se dio a mediados de la década de los ochenta, cuando ésta fue ganando importancia no solo en Argentina, sino también en varios países de América Latina, así como de Europa. Más allá de las particularidades institucionales de cada país, el principio parecía ser el mismo: favorecer la autogestión local y participación ciudadana, a fin de que ello genere mayor eficiencia. Se esperaba entonces que la descentralización iniciase un círculo virtuoso de involucramiento social, mayor eficiencia y eficacia del Estado (Cao y Vaca, 2007). En Argentina el proceso fue recogido primero por los gobiernos provinciales. En especial en lo que respecta al nivel formal institucional, ya que durante la segunda mitad de la década del ochenta la

mayoría de las provincias llevaron a cabo reformas de sus constituciones, iniciando así un proceso de descentralización estructural. A lo que se sumaba que el gobierno federal continuó transfiriendo las responsabilidades que aún retenía en materia de educación y salud (Pírez, 1998).

Durante la década del noventa se dio la tercera ola de reversión del centralismo. Esta se caracterizó por esfuerzos reformadores desde el gobierno federal, fundamentalmente a través de la desregulación y privatización, con el fin de ajustar y disminuir las tareas del Estado (Pírez, 1998). En dicho marco, Thwaites Rey (1999) asegura que Carlos Menem llevó a cabo el más audaz y radical proceso de ajuste del Estado en Argentina. No obstante, si bien es cierto que tendencias globales de democracia y liberalismo económico jugaron el rol de presionar por la descentralización, fueron cálculos políticos cortoplacistas los que marcaron su forma en Argentina (Eaton, 2001b). En la lógica de dichos cálculos, las descentralizaciones de gastos propuestas por Carlos Menem en la década del noventa —en especial en salud y educación— se hicieron con el fin de reducir el déficit fiscal federal, antes que mejorar la calidad de los servicios entregados. Por ello suele afirmarse que la impronta de la descentralización durante la década del noventa está directamente ligada con el denominado Consenso de Washington. Lo que explicaría que la descentralización fuese fuerte en políticas sociales, pero no en económicas ni financieras, que eran más estratégicas para el ajuste del Estado (Vilas, 2003). Aun así, efectivamente la descentralización operativa fue importante y, de acuerdo con Cao y Vaca (2007), se vio favorecida por una unánime opinión a favor, la crisis del Estado benefactor y el renovado poder provincial y municipal a partir de la redemocratización.

Nuevamente el proceso de descentralización operativa más emblemático se llevó a cabo en el área de la educación. A finales de 1991 el plan de estabilización del gobierno federal estaba dando resultado y al proyectar el ingreso de las provincias para el año siguiente, se determinó que las mismas recaudarían lo necesario para hacer frente a la transferencia de las escuelas. Por lo que en diciembre de dicho año, siguiendo las recomendaciones del Congreso Nacional de Educación de 1988, se aprobó la ley 24.049 que transfirió todas las escuelas secundarias y de adultos a las provincias (Falleti, 2010). Esta medida no podía ser impuesta como en 1978, se necesitaba el apoyo provincial. Fue el entonces Ministro de Economía —Domingo Cavallo— quien les aseguró a las provincias que, gracias al plan de estabilización, recaudarían más y por ello tendrían los recursos para hacer frente a las transferencias. Los gobernadores solicitaron que esto se incorporase al pacto a través de una cláusula que indicase que sus ingresos no bajarían de

un determinado nivel, o que si lo hacían el gobierno federal transferiría la diferencia (Falleti, 2010).¹¹

La negociación se llevó a cabo entre el Poder Ejecutivo federal y los gobernadores de provincia, el Congreso Nacional nada hizo más que aprobar lo acordado sin mayor discusión. A su vez, en tanto la medida fue resistida por los docentes, no lo fue por buena parte del espectro social y político, ya que debe recordarse que la reforma se encontraba en la plataforma electoral de los tres principales candidatos presidenciales en 1989 (Falleti, 2010).

A los fines del presente análisis resulta importante resaltar una última descentralización operativa, que fue el nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional. Este reforzó las competencias internacionales de las provincias, permitiéndoles no solo actuar, pero también comprometerse jurídicamente a nivel internacional —lo que será fundamental para el caso de estudio del capítulo 4—. Se analizará mejor el artículo en la sección 3.3, pero vale aquí decir que no surgió del vacío, se trató de un esfuerzo provincial que logró institucionalizarse en la Constitución Nacional. María Hernández (2003) destaca que los antecedentes del artículo se encuentran en primera instancia en el derecho público provincial, especialmente en las reformas a las constituciones de Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, todas ellas previas a la nueva Constitución Nacional.¹²

La reforma de 1994 y en especial el artículo 124, constituyeron un acto de legitimación de las provincias argentinas, que rescató el discurso local y los debates sobre la federalización de la política exterior, en un amplio proceso de descentralización operativa. Este giro de política en la reforma se debe en parte a las negociaciones llevadas a cabo en 1990, entre los gobernadores y el presidente, que se plasmaron en el Acuerdo de Reafirmación Federal. De acuerdo con Malberti (2009), éste constituyó un antecedente de la Constitución Nacional de 1994, ya que en él se reafirmaban los principios de participación y descentralización.¹³

¹¹ “PJ governor of San Luis, Adolfo Rodríguez Saá said, ‘Ok Mingo, all your charts are great. We have had five or six months of stability and high revenues; however, who guarantees me that next year it will be like this?’ Then there was a big discussion and Cavallo said, ‘I guarantee it’. Then the governors replied, ‘If you are convinced, then write it down in a guarantee clause’” (Falleti, 2010: 94).

¹² María Hernández enumera luego otros cuatro antecedentes del artículo: el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, el dictamen en mayoría sobre el tema de la Comisión Asesora para la reforma institucional de 1971, algunas experiencias previas de regionalización, y parte de la doctrina jurídica.

¹³ Resulta necesario indicar que en la literatura existe divergencia respecto a éste punto. Por ejemplo, Falleti (2010) afirma que no surgió de las provincias, sino de un acuerdo entre los líderes de dos partidos a nivel nacional, lo que se vería reflejado en que otras iniciativas provinciales no prosperasen. La postura sostenida en el presente apartado no desconoce el importante rol de los presidentes, pero sí resalta la relevancia de las provincias como antecedente e impulsoras del artículo 124.

La descentralización fiscal y el desafío de la coparticipación

Como se adelantó en el apartado 3.1.1 a finales del siglo XIX, el gobierno federal, hizo uso de sus facultades constitucionales y comenzó a cobrar impuestos al consumo. Ello dio el puntapié inicial para un largo proceso dual de centralización y descentralización fiscal. En 1934, a razón de los cambios en la economía mundial, se promulgaron las leyes que centralizaron la recaudación de la gran mayoría de los impuestos y que crearon el régimen de coparticipación.¹⁴ Desde dicho momento, el centro del debate por la descentralización fiscal no ha sido la recaudación impositiva, lo ha sido más bien el coeficiente de coparticipación primaria —qué porcentaje de los ingresos fiscales le corresponde al gobierno federal y cuál a las provincias— y el de coparticipación secundaria —cómo se reparte entre las provincias el porcentaje que les corresponde—.

La relevancia del régimen de coparticipación ha ido incrementando desde el momento mismo de su instauración. Si bien entre 1934 y 1999 aumentó tanto el número de impuestos coparticipables como de coparticipación automática, esto no se produjo de manera continua, existieron períodos de recentralización.¹⁵ La coparticipación limitó la autarquía de las provincias, ya que generó una dependencia fiscal respecto del gobierno federal, abriendo una ventana a las manipulaciones, lo que eventualmente afectó su autonomía. Por ello, desde la década del treinta, cualquier aumento en el porcentaje de coparticipación primaria es entendido como una descentralización. En especial debido a que cuando se ha aumentado la coparticipación, no ha sido vinculada a un aumento en el gasto. A su vez, los fondos coparticipables son usados a discreción de las provincias por lo que cada vez que éstos aumentan, lo hace también su autonomía (Eaton, 2001a).

Las leyes de 1934 estipulaban un esquema que elevaba paulatinamente el porcentaje de coparticipación que le correspondía a las provincias, pero entre 1943 y 1945 el gobierno militar lo congeló. Desde dicho momento, los gobernadores de provincias les han reclamado a todos los presidentes democráticos por un aumento en el porcentaje de coparticipación primaria. Así lo hicieron en 1946 con Juan Domingo Perón (1946-1955), en 1958 con Arturo Frondizi (1958-1962) y en 1963 ante Arturo Umberto Illia (1963-1966), es decir en el primer año de mandato de cada uno. Durante dicho período los gobernadores lograron que se aprobasen aumentos con cada presidente, llevando el porcentaje de coparticipación primaria desde cerca del 20% hasta el 46% (Eaton, 2001a).

Con los gobiernos militares la dinámica fue variada, el golpe de Estado de 1966 puso al frente del Poder Ejecutivo a Juan Carlos Onganía (1966-1970), quien redujo la

¹⁴ Actualmente las provincias recaudan cuatro impuestos principales: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos, lo que en promedio les permite cubrir el 40% de sus gastos (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

¹⁵ Debido a que la coparticipación se analiza únicamente como ejemplo de descentralización fiscal, dentro del marco institucional para la paradiplomacia, no se profundizará aquí en la evolución histórica del mecanismo, para ello se recomienda ver Eaton (2001a).

coparticipación a niveles previos a 1955. Esto fue posible debido a que se habían reemplazado a los gobernadores de provincias por militares y se había cerrado el Congreso Nacional, pero aun así se dio una fuerte resistencia. Cuando el peronista Héctor José Cámpora ganó las elecciones en 1973, Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973) estaba al frente del Poder Ejecutivo y, con el objetivo de limitar el accionar del gobierno entrante, diez días antes del cambio de mando se decretó la ley 20.221 de coparticipación,¹⁶ que unificó todos los impuestos y los repartió por partes iguales entre el gobierno federal y las provincias. Similar fue la actitud de Reynaldo Bignone (1982-1983), quien a cargo del gobierno militar en 1982, antes del cambio de mando restableció por un año la ley de 1973 (Eaton, 2001a).

Raúl Alfonsín —de la Unión Cívica Radical— no deseaba prolongar la ley 20.221 ni establecer una nueva, que era el deseo de los gobernadores de provincia —en su mayoría del Partido Justicialista—. Por ello, hasta 1987 los fondos fueron fijados en negociaciones bilaterales, lo que le daba la ventaja al gobierno federal. En 1987 se llevaron a cabo elecciones legislativas y el Partido Justicialista obtuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso Nacional. Fue entonces que Raúl Alfonsín tuvo que responder al reclamo de los gobernadores por descentralización fiscal. Lo que se materializó en la ley de Coparticipación Federal 23.548 de 1988,¹⁷ que fijó la coparticipación primaria en 56,66% para las provincias, 42,34% para la Nación y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Esto le dio a las provincias el mayor porcentaje desde 1934 y restringió el poder discrecional del gobierno federal (Falleti, 2010).

Posteriormente Carlos Menem vio que la coparticipación automática atentaba contra su programa de ajuste, por lo que a través de los pactos fiscales, negoció con los gobernadores reducciones al coeficiente provincial. El presidente no quería tener que enfrentar los costos políticos del ajuste y del aumento de los impuestos, para que luego las provincias recibiesen el 56,66% de la recaudación impositiva. De haber sido así, los gobernadores dispondrían de mayores recursos sin restricción para su uso, sin haber tenido que enfrentar ningún tipo de costo político (Eaton, 2001b). Ello se acrecentaba debido a que a partir de 1991 y en consonancia con su filosofía económica, el gobierno federal había dejado de cobrar impuestos a las exportaciones y comenzado a pagar mensualmente la deuda externa.

Todo ello reavivó la discusión sobre la distribución de recursos. Por un lado, el gobierno federal insistía en que las provincias, debido a la estabilización, tenían más ingresos pero no se habían ajustado y presentaban déficits fiscales que las hacían

¹⁶ El texto de la ley puede ser consultado en el sitio de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://www.infoleg.gov.ar>.

¹⁷ El texto de la ley puede ser consultado en el sitio de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina: <http://www.infoleg.gov.ar>.

dependientes de las transferencias federales. Por el otro, las provincias reclamaban que el gobierno central, a través de distintas normas jurídicas, había afectado la coparticipación y que en consecuencia llegan menos recursos, al tiempo que tenían mayores responsabilidades sociales. Efectivamente, distintos indicadores daban prueba de que Argentina se encontraba muy descentralizada respecto de las erogaciones y que más de las dos terceras partes del gasto provincial era social, sector en el cual las provincias tenían casi responsabilidad absoluta (Lerner, 1993).

Debido al debate que la envuelve, la coparticipación es uno de los problemas institucionales más importantes de Argentina. Entre sus efectos está la especulación y comportamiento fiscal provincial (Capello y Galassi, 2009) y entre sus principales problemas se resalta que los porcentajes de distribución primaria y secundaria no tienen criterios objetivos (Otero, Cerimedo y Salim, 2004). A fin de subsanar dichos problemas, la Sexta disposición transitoria de la Constitución Nacional de 1994 estableció que se debía promulgar una nueva ley de coparticipación antes del fin del año 1996. Ello no se realizó y el régimen actualmente funciona con acuerdos transitorios entre las provincias —ya sea en conjunto o separadamente— y el gobierno federal. Esta falta de transparencia ha provocado que los expertos se refieran al sistema como el laberinto de la coparticipación (Agosto, 2010).

Dicho sistema de relaciones financieras hace que una parte no menor de las capacidades de las provincias para proveer bienes y servicios dependa de las transferencias desde el Estado. No obstante, una parte importante —pero no la única— de esas transferencias es la coparticipación, donde si bien es el gobierno federal es el encargado de recaudar y transferir, la potestad constitucional sobre los impuestos es propia de las provincias. Aparte de la coparticipación están los aportes que las provincias reciben de manera directa —como los fondos especiales— y los que reciben indirectamente en forma de gasto público —como las exenciones y deducciones impositivas o los programas de promoción— (Otero, Cerimedo y Salim, 2004).

Finalmente, además de la poca transparencia del sistema, Capello y Galassi (2009) destacan que la coparticipación actual no cierra correctamente ninguna de las dos brechas por las que normalmente se recurre a ese esquema. No soluciona ni la brecha entre los distintos niveles de gobierno, ni entre las propias provincias. Según los autores, el desequilibrio primario se debe a cinco inconvenientes principales. En primer lugar, hay una duplicación y hasta triplicación de impuesto sobre la misma o similar base imponible y, debido a las múltiples modificaciones de la ley y a los regímenes especiales, para cada impuesto importante hay un porcentaje de distribución primaria diferente. De esta forma la presión tributaria neta total —central más provincial— ha aumentado del 16,1% en

1990 al 21,5% en 2000 y a 32,5% en 2014,¹⁸ pero de esto las provincias han percibido poco. En segundo lugar, existe una concentración de recursos a nivel central, debido a que un alto porcentaje de los nuevos impuestos corresponde a regímenes especiales, que por lo tanto no son coparticipables. En tercer lugar, hay una creciente discrecionalidad en las transferencias federales, ya que el porcentaje no automático de transferencias pasó del 3,6% en 1989, llegando a un máximo de 27% en 2002, para ubicarse en un 15% en 2013 (Argañaraz, Barraud y Bulgarelli, 2014). No obstante, los problemas de la coparticipación no siempre favorecen al gobierno federal, el cuarto inconveniente del sistema es la escasa correspondencia fiscal en las provincias, ya que en promedio gastan más del doble de lo que recaudan —sin contar los impuestos coparticipables, que le son propios pero que no los recaudan—. Es decir que los gobernadores de provincia no incurren en el costo político de la recaudación, pero si recibe los recursos. Finalmente, el quinto inconveniente es que el sistema genera incentivos al salvataje, ya que las provincias que constitucionalmente tienen el derecho a endeudarse, están conscientes de que en última instancia el gobierno federal las rescatará financieramente.

En lo referido a los problemas en la coparticipación secundaria, es decir en el reparto entre las provincias, Capello y Galassi (2009) destacan dos inconvenientes principales. En primer lugar la escasa nivelación entre las provincias, donde falta un criterio objetivo y explícito e imperan coeficientes fijos que generan un sistema demasiado rígido, haciendo que la brecha de los recursos entre provincias sea altísima, inclusive entre provincias con niveles de desarrollo similares. El segundo problema, relacionado con la falta de correlación fiscal mencionada anteriormente, es que las provincias realizan un limitado esfuerzo para recaudar, llevando a que las que más reciben se esfuercen menos.

El proceso dual de centralización y descentralización fiscal llevó a que las provincias sean muy dependientes de ciertas decisiones del gobierno federal, al tiempo que los presidentes son a veces prisionero de los intereses provinciales (Spiller y Tommasi, 2000). Desde el regreso a la democracia, todos los presidentes han debido negociar con los gobernadores, debido a sus poderes constitucionales y a que controlan informalmente a los legisladores (Polak, 2012). Por ello, en el sistema argentino la recentralización fiscal en democracia es inentendible fuera de los pactos fiscales. Ejemplo de ello es que Carlos Menem nunca uso decretos para imponerle cambios a los gobernadores (Eaton y Dickovick, 2004).

¹⁸ Los datos fueron obtenidos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar>.

3.1.3 El lugar de las provincias en el sistema político e institucional argentino

La forma de Estado federal de Argentina se vio complementada por la descentralización administrativa iniciada en la década del ochenta, que fue de las más fuertes de la región. Si bien ésta encontró contrapeso en la recentralización fiscal de la década del noventa, en comparación con otros países de América Latina Argentina sigue estando fuertemente descentralizada (Eaton y Dickovick, 2004). Inclusive es uno de los países más descentralizados del mundo (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014), cuando se mide de acuerdo al nivel de gobierno que ejecuta el gasto. Esto se debe, en parte, al proceso federal de participación en las ganancias (Eaton, 2001a), aunque no siempre haya sido favorable a las provincias. En cualquier caso, Diaz-Cayeros (2006) afirma que Argentina tiene el nivel más bajo de centralización administrativa de América Latina, aunque ello dependerá de cómo se contabilicen los pactos fiscales.

La descentralización de fiscal, que comenzó luego de la centralización de la década del treinta y que se ha dado especialmente durante períodos democráticos, ha sido generalmente el resultado de presiones desde los gobiernos provinciales. Los presidentes siempre han sido reticentes ya que prefieren controlar a los gobernadores con el financiamiento (Eaton, 2001a).

En lo operacional, Argentina es un caso de constante descentralización administrativa hacia las provincias (Smulovitz y Clemente, 2004). Entre 1961 y 2000 los gobiernos no centrales duplicaron su participación en el gasto público, gran parte de lo cual se explica a partir de la transferencia de funciones —en especial de salud y educación— desde el gobierno federal (Cao y Vaca, 2007). Si bien dicha transferencia no estuvo acompañada de un incremento en los recursos fiscales, sí aumentó el espacio de política de los gobernadores, fortaleciendo la dinámica federal. Las provincias se convirtieron en las ejecutoras de las políticas de injerencia en la calidad de vida y reforzaron el rol empleador de sus administraciones (Patrucchi, 2007).

No obstante, autores como Rezk (2005) afirman que Argentina es un país formalmente federal pero centralizado en los recursos y relaciones de poder, al tiempo que gobernadores como Hermes Binner cuestionan la real existencia de un federalismo argentino (La Nación, 2011). Esto se ve contrarrestado en que, durante las últimas dos décadas, casi todas las decisiones importantes que se tomaron desde el gobierno federal fueron negociadas primero con los gobernadores provinciales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014).

Ello ha llevado a que en años recientes haya un incremento del interés por el federalismo, tanto política como académicamente, lo que ha dado lugar a una incipiente nueva literatura que se aleja de la visión del federalismo exclusivamente fiscal (véase Biela

et al., 2014). Se resalta ahora que las interacciones se desarrollan de acuerdo a incentivos políticos que impactan luego en el producto del federalismo. Así, los sistemas de partidos, la organización legislativa y las leyes electorales empiezan a tener cada vez más relevancia, a lo que se agregan las políticas domésticas de los gobiernos no centrales (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014). Esta nueva literatura entendió que las provincias son fundamentales para la política argentina y que el Congreso Nacional se limita normalmente a formalizar lo que el presidente y los gobernadores de provincias ya acordaron informalmente.

De acuerdo con Ardanaz *et al.* (2014), los líderes provinciales —especialmente los gobernadores— influyen la política nacional a través de tres tipos de canales. El primero es la conexión electoral y partidaria. En Argentina no hay circunscripciones pequeñas para la elección de legisladores, todo se hace por provincias, lo que generó que esa sea la base de los partidos. Ello dio lugar a instituciones autónomas y poderosas que luego se alían en confederaciones nacionales normalmente poco estables. Cuando la Unión Cívica Radical o el Partido Justicialista estuvieron en el poder, se organizaron a través de acuerdos bilaterales entre el presidente y los gobernadores, cuando fueron oposición trabajaron como confederaciones de unidades autónomas. Las leyes de formación de partidos y calendario electoral favorecen dicha dinámica. Esta dimensión ha sido poco analizada respecto a las relaciones de poder entre niveles de gobierno, dejando la literatura tradicionalmente de lado a los partidos políticos subestatales. Es recién en períodos recientes que trabajos como el de Gibson y Suárez-Cao (2010), buscan reincorporarlos.

El segundo canal es la conexión legislativa. Los gobernadores de provincia ejercen un marcado control sobre los legisladores a nivel federal, tanto diputados como senadores. Esto se da fundamentalmente a través del proceso de selección, ya que la ley permite que cada partido en cada provincia determine el proceso, el cual normalmente se da por selección directa de las elites, asambleas electorales o primarias, si bien desde 2011 las primarias son abiertas, simultáneas y obligatorias. No obstante, sin importar el mecanismo, los líderes partidarios son siempre clave, en última instancia son ellos quienes deciden a quién mandar al Congreso Nacional y por cuánto tiempo, estructurando así la carrera política desde el nivel provincial. Asimismo, Saiegh (2010) afirma que los legisladores argentinos tienden a rotar rápidamente y a no especializarse en los comités, lo que pareciera confirmar que el Congreso Nacional es una arena secundaria de la política argentina.¹⁹

¹⁹ Los autores también incluyen dentro de éste canal a la denominada sobre representación de las provincias de menor tamaño poblacional y económico. Ello ha sido dejado de lado debido a que se considera una apreciación correcta solo hasta cierto punto.

En la Cámara de Diputados, el principio constitucional es que los legisladores son “de la Nación” (artículo 44), elegidos por los distritos provinciales, pero de manera proporcional a la población (artículo 45) y sin que esto implique su representación. Empero, es cierto que en la práctica los diputados

El tercer canal para influir en la política federal es la conexión fiscal. Los gobernadores de provincias cuentan con grandes recursos fiscales que les llegan a través de la coparticipación. En este caso, el centralismo fiscal los favorece, ya que la presión tributaria provincial es muy baja. En 2014 las provincias recaudaron solo el 5,5% del Producto Interno Bruto, en tanto que el gobierno federal recaudó el restante 27,0%.²⁰ Con ello los costos políticos de los gobernadores se reducen enormemente, mientras que sus recursos disponibles se mantienen elevados. A ello se suma que la descentralización administrativa convirtió a los gobernadores en actores fundamentales de la asistencia social, con recursos que le son propios, pero por los cuales no deben pagar el costo político de la recaudación.

De acuerdo a lo analizado en los apartados anteriores, los gobernadores de provincia en Argentina están al frente de unidades constituyentes de un gobierno federal. Sus provincias preexisten al Estado, se reservan derechos en la Constitución Nacional, detentan el dominio originario de los recursos naturales, establecen el grado de autonomía de sus municipios y se dan sus propias constituciones y leyes —inclusive electorales—, entre las principales características que afirman el federalismo en Argentina.

Asimismo, el país presenta un grado de descentralización del gasto público que se encuentra entre los más altos en el mundo. A la vez que la correspondencia fiscal es muy reducida, entregándoles a los gobernadores un amplio margen de maniobra. Ello se ve incrementado por un sistema de partidos que funciona en base a confederaciones nacionales y que inclusive les permite a los líderes provinciales determinar las carreras políticas de los legisladores.

Como contrapartida, el gobierno federal cuenta con una recaudación centralizada. En 2014 el 83% de los impuestos fueron percibidos por el gobierno central. Al mismo tiempo, el porcentaje de transferencias no automáticas ha aumentado a lo largo de las últimas dos décadas, llegando al 15% en 2013, lo que obliga a la mayoría de las provincias a buscar ayuda en el gobierno federal para la realización de obras de infraestructura.

Todo esto hace que la relación entre gobernadores y presidentes en Argentina sea simbiótica. El Poder Ejecutivo federal no puede gobernar ni legislar si las provincias se

responden a las elites provinciales y que el actual número de diputados electos por provincia no es proporcional a su población. Por ello, la sobre representación en la Cámara de Diputados, si bien no es una aseveración correcta constitucionalmente, sí lo es en la práctica.

En el caso de la Cámara de Senadores, la afirmación es errónea. Dichos legisladores son “de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires” (artículo 44) en tanto unidades en igualdad de condiciones. No existe, ni se pretendió que existiese, una proporcionalidad. En su libro de 1852, Alberdi pensó la Cámara de Senadores como “destinada a representar a las provincias en su soberanía local” (2012: 167). Por ello, cada provincia es igual a sus contrapartes y tienen la misma cantidad de senadores, sin importar su tamaño.

²⁰ Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar>.

oponen, pero a su vez los gobernadores necesitan de las transferencias discrecionales del tesoro nacional para poder hacer frente al gasto social y el empleo público provincial.

3.2 Chile, un país pensado desde el centro

La historia constitucional de Chile es distinta a la del resto de América Latina. Su independencia no tuvo la intensidad ni violencia que en el resto de la región, las ciudades no fueron arrasadas y las fuerzas patriotas se unificaron bajo José Miguel Carreras y Bernardo O'Higgins, ambos criollos y latifundistas, reforzando la autoridad de la oligarquía (Sepúlveda Almarza, 2011). Si bien se vivió un período de anarquía, sucediéndose diversos ensayos constitucionales, esto había finalizado para 1833, cuando se redactó una Constitución que regirá al país por casi un siglo (Boisier, 2007).

La rápida consolidación de un sistema político basado fuertemente en el derecho evitó la acogida del caudillismo, solidificando la Constitución de 1833 al tiempo que se ofrecía asilo a la elite de pensadores de otros países de América Latina (Sepúlveda Almarza, 2011). Pero ello no significa que la configuración institucional de 1833 haya sido inmutable hasta la reforma de 1925, el Estado de Chile se fue construyendo históricamente a través del centralismo político y administrativo, con una fuerte concentración territorial en Santiago. Al mismo tiempo, la descentralización entraba y salía esporádicamente en el discurso político del país (Boisier, 2007).

Debido a que el proceso de independencia y organización republicana de Chile fue considerado el hito fundante del Estado, ha condicionado los análisis posteriores que se centraron casi exclusivamente en él, estrechando las dimensiones para abordar el tema. El factor geográfico fue una de las dimensiones dejadas de lado, siendo que también debe ser tenido en cuenta, no bajo un nuevo determinismo, pero como componente de una mirada más amplia. La realidad natural y situación geográfica de Chile condicionaron no solo su evolución histórica sino su origen republicano (Sagredo Baeza, 2006). La homogeneidad territorial del país se proyectaba desde la época de la colonia haciendo que Chile no tuviese problemas de comunicación interna y que el comercio y los movimientos de personas fuesen expeditos. Asimismo, la ausencia temprana de grandes yacimientos minerales evitó el surgimiento de centros poblados como Potosí, que compitiesen con la capital administrativa de la Capitanía General. Lo que, sumado a la inexistencia de grandes ciudades indígenas que mantuviesen cohesionado un foco cultural diverso, hizo que el regionalismo no tuviese mayor vigencia (Sepúlveda Almarza, 2011).

Los siguientes apartados analizarán primero la forma de Estado de Chile y luego su proceso de reversión del centralismo. Si bien es cierto que la historia constitucional del país está marcada por el centralismo y unitarismo, las reacciones en contra de cada uno de ellos han sido distintas a lo largo del tiempo. De acuerdo con Montecinos (2005a), dichas

reacciones pueden ser agrupadas en dos grandes procesos, dentro de los cuales se enmarcan seis acontecimientos históricos claves.

El primero de dichos procesos es endógeno. Son las regiones las que, buscando cambiar la distribución del poder político, impulsan el intento federal de 1826, los levantamientos de la década de 1850 y la experiencia parlamentarista que tiene lugar entre 1891 y 1925. En este proceso lo que se discutió fue la forma de Estado.

El segundo proceso fue vertical. En él los ataques al sistema vinieron desde el propio centro, en búsqueda de una reforma administrativa. A partir de 1925, los intentos de reversión del centralismo forman parte de una estrategia por fortalecer el proceso de modernización administrativa y desarrollo económico del país. Ello se plasmó en una primera regionalización entre 1939 y 1970, una segunda regionalización entre 1973 y 1989, y en la reforma política y administrativa llevada a cabo por la Concertación de Partidos para la Democracia desde la década del noventa. Lo que se buscó durante este período fue revertir, o al menos atenuar, el centralismo, pero siempre con una mirada desde el Estado y como un proceso funcional a éste.

3.2.1 La forma de Estado en Chile: unitario por la razón o por la fuerza

Al igual que en el caso de Argentina, es necesario ver cuáles son las condiciones constitucionales que definen la forma de Estado en Chile, para luego poder observar a qué realidad social y política responden. Para ello en el primer apartado se analizará la actual Constitución Política de Chile —en su versión de 1980, incorporando las subsecuentes reformas²¹— a la luz de los criterios establecidos en el capítulo 1. Posteriormente, se analizará de forma breve el devenir histórico de la forma de Estado en Chile, a fin de comprobar la formación y aplicación de dichos criterios, así como la naturaleza de la división territorial actual.²²

La institución unitaria en Chile

Para el análisis de la forma de Estado en Chile se recurrirá en primera instancia al texto de la Constitución Política, complementando el mismo con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) de Bases Generales de la Administración del Estado,²³ la

²¹ El texto de la Constitución Política, de acuerdo a la versión del 17 de septiembre de 2005, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

²² Debido a que no es el foco del presente capítulo, el espacio que se dedicará a la historia constitucional de Chile será limitado y en la medida en que sea atinente al rol de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores. Para mayores detalles se recomienda recurrir a Boisier (2007) y Muñoz León (2005), entre otros.

²³ El texto de la ley 18.575, de acuerdo a la versión del 22 de junio de 2000, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

LOC de Municipalidades²⁴ y la LOC sobre Gobierno y Administración Regional.²⁵ Se buscarán en dichos textos jurídicos, los artículos que determinen si se aplican o no los seis principios enumerados en el capítulo 1 (apartado 1.2.2) como característicos de la forma de Estado unitaria.

En primer lugar, en países donde la forma de Estado es unitaria, no existe una separación vertical de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, solo un nivel de gobierno cuenta con los tres poderes de manera autónoma. En el caso de Chile, la Constitución Política es enfática al declarar en su artículo 3 que “[e]l Estado de Chile es unitario”. Y si bien agrega que la administración “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso”, el artículo 1 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, especifica que es el presidente quien “ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes”. Entre dichos órganos se incluye no solo a los ministerios, pero también a las intendencias, gobernaciones y servicios públicos, entre otros. Es decir que más allá de la posible existencia de distintos niveles de gobierno —como las regiones o las municipalidades— estos están siempre bajo la tutela del presidente.

En lo referido al Poder Legislativo, la Constitución Política únicamente menciona al Congreso Nacional (específicamente en su capítulo V) como órgano con facultades en la materia. En consonancia con ello, el artículo 36 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional enumera las funciones del Consejo Regional, sin mencionar en ningún momento atribuciones legislativas. Asimismo, la LOC de Municipalidades, en sus artículos 3, 5, 50 y 71, enumera las funciones y atribuciones de las municipalidades y del Consejo Comunal, sin que se encuentren entre ellas potestades legislativas. Las únicas excepciones son, a nivel municipal, las ordenanzas, reglamentos municipales y decretos alcaldicios que, bajo el concepto de resoluciones, los municipios están autorizados a emitir. Asimismo, el artículo 28 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional le entrega al Consejo Regional facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, pero no así legislativas. De esta forma, solamente el Congreso Nacional tiene potestades legislativas y no así los demás niveles de gobierno.

Finalmente, en lo referido a la ausencia de una división vertical del Poder Judicial, la Constitución Política indica que “[l]a Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación” (artículo 82). A la vez que establece que una única ley orgánica constitucional será la que determine la organización y

²⁴ El texto de la ley 18.695, de acuerdo a la versión del 29 de octubre de 2014, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

²⁵ El texto de la ley 19.175, de acuerdo a la versión del 01 de marzo de 2015, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

atribuciones de los tribunales, para todo el territorio de la República (artículo 77). En conclusión, no existe en Chile más que un único orden judicial.

En segundo lugar, al no existir una división vertical de poderes, las entidades subestatales que se encuentran al interior de un Estado unitario son solo divisiones administrativas. Esto es claro en Chile donde la Constitución Política divide el territorio, para el gobierno y administración interior del Estado, en regiones, provincias y comunas (artículo 110). Se trata de una ley del gobierno central que determina la organización interna del país, la cual es meramente administrativa, en consonancia con una forma de Estado unitaria.

Si bien dichas divisiones administrativas cuentan con autoridades políticas, el artículo 111 de la Constitución Política aclara que el intendente, a cargo de la región “será de la exclusiva confianza del Presidente de la República”, ejerciendo sus “funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente”. Es el mismo artículo el que enumera los objetivos de la administración regional, los cuales se focalizan en el desarrollo social, cultural y económico, pero nada se dice de la actividad política. Finalmente, el artículo otorga personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio al gobierno regional, pero no así a la región (véase Lira y Marinovic, 1998). Es decir que el gobierno regional existe jurídicamente, en tanto que la región es una simple división administrativa establecida por ley. Es por ello que la Constitución Política agrega que es atribución del presidente el “[n]ombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores” (artículo 32, inciso 7). Ello se confirma en el artículo 37 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado y el artículo 1 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, los cuales indican que el intendente es agente y representante natural e inmediato del presidente.

No obstante, en 2009 se modificó el artículo 113 de la Constitución Política a fin de que, desde su reglamentación en adelante, los consejeros regionales fuesen electos por sufragio universal, en votación directa, al igual que lo eran los concejales comunales de acuerdo al artículo 119. Es decir que la división interna del país es meramente administrativa, pero que ello no mina la posibilidad del desarrollo de autoridades con cierto grado de autonomía, lo cual —como se verá en el apartado 3.2.2— resulta indispensable para la descentralización.

En tercer lugar, al existir solo divisiones administrativas que no cuentan con poderes legislativos o judiciales, en Chile las leyes obligan por igual a toda la población por igual, algo característico de la forma de Estado unitaria. Lo que se refuerza por disposiciones de la Constitución Política, como el artículo 98 que crea el organismo autónomo de la Contraloría General de la República y le entrega el control de legalidad de todos los actos de la administración del Estado y de las municipalidades. Lo mismo se ve reflejado en el artículo 27 de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, el cual indica que el

personal de la región se registró por el estatuto y las normas propias de los funcionarios de la administración pública. Así, todas las administraciones, sin importar si son centrales o regionales se rigen bajo las mismas normas.

En cuarto lugar, las formas de Estado unitarias se caracterizan por un poder fuertemente concentrado.²⁶ Si bien el artículo 3 de la Constitución Política había indicado que la administración del Estado debe ser funcional y territorialmente descentralizada, el artículo 23 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado redujo la fuerza de dicha disposición. Se estableció que los ministerios se desconcentrarían territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales (SEREMIs), a cargo de un secretario que representaría al ministerio. En definitiva, la descentralización prevista por la Constitución Política fue traducida como una desconcentración de secretarías, que no son autónomos y que no dependen del gobierno regional. La LOC sobre Gobierno y Administración Regional amplía la explicación ya dada, a través de diversos artículos. En el 62 agrega que “[l]os secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República”. Asimismo, en el artículo 2, indica que el intendente dirigirá las tareas del gobierno de la región, pero en calidad de representante del presidente y de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que éste le imparta. A su vez, en el artículo 72 se establece que será la ley de presupuestos nacional la que asignará a cada gobierno regional los recursos. Con ello se observa cómo, al igual que las SEREMIs dependen de los ministerios, los intendentes son órganos desconcentrados del presidente. A nivel comunal, el artículo 9 de la LOC de Municipalidades indica que “[l]as municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad”. En este caso, si bien los alcaldes cuentan con autonomía derivada de elecciones populares, su margen de acción está limitado por imperativos del gobierno central. Todo lo anterior significa que las decisiones de las SEREMIs, así como las del intendente, continúan dependiendo del gobierno central, el cual concentra el poder.

En materia de soberanía, la Constitución Política establece claramente que ésta “reside esencialmente en la Nación” (artículo 5). Ello se traduce de manera directa en las relaciones exteriores, ya que el inciso 15 del artículo 32 (atribuciones especiales del presidente) indica que es él quien debe “[c]onducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones”. De esta forma, la Constitución Política no deja lugar para el accionar de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores.

La sexta característica es definitoria, ya que separa indisputablemente las formas unitarias de las federales. En las primeras existe una sola constitución en todo el territorio

²⁶ Esto será analizado en mayor profundidad en el apartado 3.2.2.

del país, en tanto que en las segundas —como se vio en el caso de Argentina— los gobiernos intermedios cuentan con constituciones propias. En Chile existe una sola, lo que refuerza lo anteriormente visto respecto de que si bien los municipios y gobiernos regionales cuentan con algunas funciones resolutorias, estas no son legislativas y mucho menos constituyentes. Como indica el artículo 2 de la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado, la Constitución Política somete por igual a todos los órganos de la administración del Estado, lo cual incluye a los gobiernos regionales y municipales. A su vez, artículo 23 enfatiza que el intendente ejercerá sus funciones de acuerdo a la Constitución Política, lo cual implica que no se hará presente en el territorio de la República una segunda instancia constituyente, distinta a la nacional.

Institucionalmente Chile es un país claramente unitario. Así lo afirma, tanto explícita como implícitamente, su Constitución Política y lo confirman las distintas leyes orgánicas constitucionales. El nivel intermedio de gobierno —que será de especial interés para los análisis sobre paradiplomacia en el capítulo 4— tiene escasa o nula autonomía. Si bien ésta ha ido en aumento, autores como Horst afirman que en “Chile los gobiernos regionales no son un nivel de gobierno distinto al del nivel central sino más bien han operado desde su creación en el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente” (2009: 263).

Finalmente, si bien es cierto que los gobiernos regionales empiezan a ganar autonomía, a la vez que los municipios ya cuentan con autoridades electas de forma directa, el poder de mando no es originario en ninguno de los dos niveles subestatales. Ello se refleja en que el artículo 110 de la Constitución Política le entrega al Congreso Nacional la potestad —a través de una ley orgánica constitucional— para la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas.

No obstante esta claridad institucional, en la práctica Chile no siempre ha presentado una conformidad homogénea con la forma de Estado unitaria. Ciertamente no se trató de una resistencia tan extendida como en Argentina, pero sí resulta necesario observar cómo se llevaron a la práctica los principios constitucionales y cómo fueron éstos recibidos por las entidades subestatales del país.

La práctica unitaria en Chile

La forma de Estado en Chile, al igual que como se observó en Argentina, remonta sus impulsos originales a la distribución del poder durante la época colonial. Antes de la independencia, el control efectivo del territorio se limitaba a la franja entre los ríos Copiapó y Biobío, la provincia de Cuyo, la plaza fuerte de Valdivia y algunos sectores litorales de Chiloé, siendo siempre el núcleo central el ámbito más importante (Villalobos, 1988). Se trataba de un territorio reducido, en el cual las comunicaciones eran buenas y

centralizadas (Sepúlveda Almarza, 2011). Gracias a ello, el control centralizado no presentaba grandes inconvenientes.

No obstante, Monje Reyes (2002) sostiene que bajo la dominación española — especialmente en el siglo XVII— existían dos regiones bien diferenciadas en Chile, cada una con una fisonomía particular. La primera era la zona del centro y norte —con las ciudades de Santiago y La Serena—, pacífica, con riqueza y donde residían las autoridades. El denominado Norte Chico se fundó y mantuvo bajo la influencia de Santiago, su economía y su sociedad colonial no lograban generar una dinámica propia y cuando finalmente se descubrieron los yacimientos de oro, plata y cobre, la burguesía minera rápidamente se radicó en Santiago. Es decir que en lugar de impulsar el Norte Chico, la riqueza minera de la zona no hizo más que consolidar a Santiago y a Valparaíso (Villalobos, 1988). Por ello la zona del centro y norte tenía su claro centro de poder en la capital.

La segunda región de Chile se encontraba al sur del Maule y después del Biobío, se trataba de la frontera de guerra. Todas sus autoridades —políticas, eclesiales y militares— residían en Concepción, a la que se sumaban las lejanas plazas de Valdivia y Chiloé. Era una región militarizada y con una sociedad pobre, signada por la guerra contra los araucanos (Monje Reyes, 2002). Es cierto que en algunos momentos durante el siglo XVI, a causa de la importancia militar de Concepción, el centro de poder llegó a oscilar entre ésta y Santiago. Sin embargo, debido a la rebelión araucana que estalló en 1598, Concepción quedó reducida a una plaza eminentemente militar, en la línea de frontera. Ello no hizo más que consolidar a Santiago como el núcleo político y social más importante del futuro país (Villalobos, 1988).

En lo referido al ordenamiento administrativo de la época colonial. Desde la metrópoli se despojó a los cabildos de Chile de toda vida propia, a la vez que el pueblo no tenía intervención en su conformación (Holley, 1892). Desde mediados del siglo XVIII los Borbones habían aumentado el centralismo imperial, a fin de modernizar el Estado y recuperar el control sobre los virreyes, gobernadores y oidores. Si bien esto se implementó para todo el territorio español en América, la geografía de Chile permitió que se produjese una mayor centralización. Asimismo, se flexibilizó el control sobre la red mercantil, a la vez que se estrechaba el control político de las provincias a través de las intendencias. Si bien la Corona se favorecía del desarrollo mercantil, la aparición y desarrollo de las burguesías coloniales fue una situación no deseada (Salazar Vergara, 2005). No obstante el debilitamiento de los cabildos, es cierto que los de las ciudades importantes asumieron una actitud a favor de la independencia, pero una vez terminada la revolución, también lo hizo el ímpetu de dichos cabildos y por ello en las décadas posteriores los acontecimientos no tuvieron bases municipales. Es por ello que los constituyentes de 1833 no tuvieron muy en cuenta al municipio ni pensaron en

establecerlo como un poder autónomo (Holley, 1892). Asimismo, al momento de la independencia, la organización colonial se hizo patente en el nuevo país, haciendo que la omnipotencia del Rey —la cual había residido en la audiencia y el capitán general— fuese reemplazada por la del presidente (Holley, 1892). Ello impulsó la forma de Estado unitaria en el naciente país, que ahora debía de buscar su nueva organización.

Entre 1810 y 1829 Chile sufrió la inestabilidad de tener que generar sus nuevas instituciones y darse una constitución. No obstante, hasta 1821 la preocupación principal siguió siendo la relación con España y sus intentos por reconquistar el territorio. Se trató de una década de enfrentamiento entre quienes apoyaban el regreso del orden colonial y quienes bogaban por un Estado autónomo (Sepúlveda Almarza, 2011). Pero esa diferencia se daba desde el seno de una única clase económica y política, que tenía asiento casi exclusivo en Santiago (Tagle, 1985), desde donde se amplió, consolidó y cohesionó el territorio (Palma, 2009). De acuerdo con Villalobos (1988), todas las regiones se fueron integrando al Estado de Chile por acción del centro, lo que las marcó definitivamente, ya que se las fue paulatinamente desnaturalizando.

Esta consolidación de un centro de poder político y social hegemónico fue clara desde un comienzo. Prueba de ello es que en el Acta del Cabildo del 18 de septiembre 1810,²⁷ quienes deciden la instalación de una junta de gobierno son “los jefes de todas las corporaciones, preladados de las comunidades religiosas, y vecindario noble de la capital”. Esta primacía de la capital por sobre el resto se vio también reflejada en el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812. Por lo que, posteriormente, tanto el proyecto de Constitución Provisoria de 1818 como el Reglamento Orgánico Provisional de 1823 y la Constitución Política de 1823 trataron de corregir la situación de desventaja en que se encontraban las provincias (Tagle, 1985).

Con el fracaso de la Constitución de 1823 y la disolución del Congreso de 1824, el problema se acentuó. Esto llevó a que en 1825 la provincia de Concepción retirase a sus diputados, instando a las demás provincias a seguirla, por lo que pocos meses después Coquimbo también llamó a sus representantes. Acto seguido se organizaron asambleas provinciales para hacerse cargo del gobierno y la administración. Esto dio el puntapié inicial para la disputa por intentar instaurar una forma de Estado federal (Tagle, 1985). El debate fue álgido, en especial debido a lo novedoso del federalismo, razón por la cual se solían utilizar comparaciones con los regímenes extranjeros. En dicha línea, Egaña y Lavaysse instaban a los chilenos a permanecer “unidos y que las salvajes disensiones de las Provincias Federales de la Plata sean para nosotros un ejemplo saludable” (1823: 8), afirmando que el federalismo había destruido a la Argentina.

²⁷ El texto del Acta del Cabildo puede consultarse en la página web de Memoria Chilena, perteneciente a la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl>.

José Miguel Infante fue el máximo promotor del federalismo, así como del congreso constituyente y de las denominadas leyes federales de 1826, que fueron su mayor expresión. Con ellas se dividió el territorio en ocho provincias, con asambleas legislativas e intendentes electos. No obstante, los problemas y luchas entre las municipalidades surgieron rápidamente, a lo que se sumó que la carencia de recursos se hizo notar en varias provincias y fue generando un sentimiento contrario al federalismo (Villalobos, 1988). Ello le permitió a la capital recurrir al prestigio de Ramón Freire, quien asumió el mando en 1827 investido con facultades extraordinarias y reinició el proceso unitario que llevó a la Constitución Política de 1833 (Tagle, 1985). En ella desaparecieron por completo las asambleas regionales y los intendentes, al igual que los municipios, quedaron subordinados al presidente (Villalobos, 1988). Se sentaban entonces las sólidas bases del unitarismo en Chile, no ya únicamente desde la situación geográfica y de poder de Santiago, sino también desde el desencanto de las provincias con el federalismo. Lo que confirmó aún más el carácter unitario de dicha Constitución, fue que las provincias aceptaron su imposición, porque fueron parte de su elaboración. Fue una porción de la elite de Concepción la que adjuró de su autonomía y propició el retorno de Bernardo O'Higgins, al tiempo que envió como senadores al Congreso de 1829 a dos de sus exministros (Valenzuela Van Treek, 1999). Asimismo, no ha de olvidarse que José Joaquín Prieto Vial (1831-1841), presidente durante la elaboración de la Constitución Política de 1833, había surgido desde Concepción y fue él quien, aliado con Diego Portales y los conservadores, “aniquiló todo vestigio federalista con la toma del poder central para administrarlo, sin regionalizarlo” (Valenzuela Van Treek, 1999: 42).

A excepción de las leyes federales de 1826, todos los demás ordenamientos constitucionales fueron unitarios (Bulnes de Granier, 1988). Por ello —como se verá en el apartado 3.2.2— cuando surgió la idea de descentralización fue en ese marco, entendiéndola como descentralización administrativa, requerida por las poblaciones más aisladas. Se privó entonces a los gobiernos no centrales de autonomías y facultades que les permitiesen un desarrollo diferenciado al establecido desde el Estado, homogeneizando el comportamiento del país.

Desde los albores de su independencia, Chile mantuvo una tradición unitaria solo interrumpida brevemente entre 1826 y 1828 por un movimiento que impulsó las leyes federales, pero que no tuvo mayor vitalidad. La “pequeñez territorial por un lado, y las Guerras de Arauco, por otro, hicieron que la autoridad central fuera nacional y no tuviera competencias locales” (Bruna Contreras, 2003: 90). Pero si bien el federalismo no logró prosperar, Diego Portales tuvo que establecer un reparto de poder entre Santiago, el puerto de Valparaíso y el bastión militar de Concepción, a fin de mantener un equilibrio en la influencia de las principales regiones. Ello dejó relegado al Norte Chico, razón por la cual se transformará en la zona opositora al régimen (Sepúlveda Almarza, 2011).

Aún afianzada la forma unitaria en la Constitución Política de 1833, se produjeron dos levantamientos provinciales, el primero en 1851 y el segundo en 1859, que en cierta forma buscaron recuperar algo de los postulados federales. De acuerdo con Tagle (1985), estas son las últimas expresiones significativas de autonomía provincial, siendo la más importante la organizada por Pedro León Gallo en 1859, desde Copiapó.

Los estallidos se produjeron durante el gobierno de Manuel Montt (1851-1861). Donde la oposición cuestionaba, entre otras cosas, el centralismo y autoritarismo conservador de la capital. El primer levantamiento se originó en 1851 desde Concepción y La Serena, reclamando mayor autonomía y descentralización. No obstante, ambos frentes fueron vencidos y el presidente, luego de perdonar a los exaltados, consiguió que al Congreso Nacional le otorgase facultades extraordinarias temporales para resolver cualquier otra situación similar (Montecinos, 2005a).

El segundo levantamiento se produjo ocho años más tarde y fue iniciado por Pedro León Gallo desde Copiapó. Quien logró organizar a más de mil hombres para iniciar su revuelta, además de quedar al frente del club constituyente que impulsaba reformas constitucionales tendientes a la descentralización y federalismo (Montecinos, 2005a). Esta rebelión fue una lucha más claramente en nombre del regionalismo y del conflicto entre la nueva burguesía minera del norte y la oligarquía terrateniente del centro, muy enlazada con el Estado (Valenzuela Van Treek, 1999). Una vez más, el gobierno central logró imponerse, el levantamiento fue aplastado y Pedro León Gallo perseguido y exiliado. Si bien se comenzaron a proponer reformas a la Constitución Política de 1833, lo que abrió paso al liberalismo (Montecinos, 2005a), el poder unitario salía nuevamente victorioso. Durante el gobierno de José Joaquín Pérez (1861-1871) se le otorgó la amnistía a Pedro León Gallo, ofreciéndole integrarse a la elite. De esa forma la capital logró cooptarlo y si bien mantuvo su interés por la descentralización, se volvió parte del sistema unitario (Valenzuela Van Treek, 1999) y con él los últimos reclamos federales del siglo XIX.

La consolidación de la Constitución Política de 1833 y el aplastamiento de las revueltas de la década de 1850, dieron paso a un período entre 1870 y 1884 donde se produjeron varias reformas constitucionales, siendo las instituciones la principal preocupación política. No obstante, las provincias y municipios no recibieron ninguna atención (Tagle, 1985), quedando relegadas a meras divisiones administrativas.

En 1891 estalló una guerra civil entre los parlamentaristas —opositores al presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891)— y los defensores del presidencialismo vigente, quienes fueron finalmente derrotados. Esta lucha por la forma de gobierno disminuyó la intensidad centralizadora (Palma, 2009), tendencia que parecería revertir. Sin embargo, lo que en realidad ocurrió fue que el poder se distribuyó entre la oligarquía, principalmente de Santiago. Asimismo, la experiencia parlamentaria en Chile tuvo lugar sin que se modificase la Constitución Política (Montecinos, 2005a). Para 1920 el parlamentarismo ya

empezaba a declinar y el presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1924), solicitó la elaboración de una nueva constitución, que consolidó la forma presidencialista, representativa y con separación de poderes (Montecinos, 2005a). Terminaba entonces una experiencia parlamentarista que, si bien cuestionó de cierta manera la distribución del poder, en nada afectó a la forma de Estado unitaria de Chile.

En la Constitución Política de 1925,²⁸ la falta de voluntad descentralizadora se hizo patente en que se establecieron intendentes designados por el presidente, que paradójicamente eran considerados como una garantía de descentralización. Resulta llamativo que los representantes liberales, radicales y liberales-democráticos, se declaraban abiertamente partidarios de la descentralización (Tagle, 1985), por lo que en los debates, algunos propusieron establecer provincias dotadas de importantes atribuciones. No obstante, prevaleció la idea de la descentralización administrativa paulatina, dentro del Estado unitario, ya que se veía con temor cualquier cosa que pudiese conducir al federalismo o a la creación de entes locales autónomos (Bulnes de Granier, 1988).

El texto de 1925 fue el triunfo final del unitarismo centralizado (Boisier, 1993). Si bien el constituyente, luego de dejar en claro que el país era unitario, consultó algún grado de descentralización al establecer las asambleas provinciales, estas debían ser luego reglamentadas en la ley, algo que nunca ocurrió (Monje Reyes, 2002). Pero aún si lo hubiesen sido, dicha descentralización o desconcentración era vista como un instrumento de gestión que solo busca la eficiencia, dentro del marco del Estado (Ferrada Bórquez, 1999). Con ello se volvían a descartar las formas de Estado compuestas, como la federal.

Es así como la práctica política en Chile muestra que, si bien existieron intentos por establecer una forma de Estado no unitaria, no se encontraba en el país un antecedente favorable para la instauración de un régimen federal (Sepúlveda Almarza, 2011). Desde el momento en que Chile logró institucionalizarse —luego del breve período de ensayos constitucionales— el presidente comenzó a detentar un grado de poder incontestable por ningún otro nivel gubernamental. El primer mandatario podía nombrar a todos los magistrados del Poder Judicial, intervenir en la designación de todos los funcionarios públicos y era el jefe supremo de las fuerzas armadas (Villablanca Zurita, 1997).

En la misma línea, las regiones nunca construyeron una identidad histórica propia, ésta tradicionalmente se había radicado en las provincias (Valenzuela Van Treek, 1999), pero las provincias actuales tampoco son reflejo de las instituciones originales. Si bien en Chile existió una división por corregimientos, en 1776 los Borbones dividieron el territorio en 2 provincias, las de Concepción y Santiago. En 1811 se creó la provincia de Coquimbo y en 1826 las leyes federales llevaron el número de provincias a 8, las cuales

²⁸ El texto de la Constitución Política de 1925 puede consultarse en la página web de Memoria Chilena, perteneciente a la Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl>.

para finales de siglo XIX ya eran 15. La Constitución Política de 1925 dividió el territorio en 23 provincias, a las que se sumó Osorno en 1940. Posteriormente los decretos ley 573 y 575 de 1974 establecieron 25 provincias (Monje Reyes, 2002; Arenas, 2009). Es por ello que Rojas Böttner insiste en que “el uso ‘histórico’ de provincia es significativamente distinto de cómo se entiende en la actualidad” en Chile (2013: 9), razón por la cual no es posible identificar un sentimiento provincial colonial en las actuales regiones o provincias del país.

Asimismo, cuando por medio de dichos decretos el gobierno militar decidió regionalizar el país, no se les consultó a las provincias en que región querían estar, ni se respetó principio alguno de identidad. La regionalización fue una desconcentración desde el Estado, con la imposición de una nueva división territorial que vino a menoscabar lo que quedaba de las antiguas provincias. Asimismo, se quitó la poca autonomía con que contaban los municipios, ya que los alcaldes pasaron a ser designados desde el nivel central de gobierno (Valenzuela Van Treek, 1999).

El gobierno encabezado por Augusto Pinochet (1974-1990) llevó a cabo la regionalizó del país por razones de seguridad y en base a criterios geopolíticos, nunca se buscó otorgar autonomía a las nuevas entidades. Asimismo, la regionalización que la Corporación de Fomento y la Oficina de Planificación Nacional habían propuesto con anterioridad, también buscaba el desarrollo y crecimiento, no la creación de un sujeto democrático que sirviese de contrapeso a los intereses nacionales. Esta situación ha llevado a que autores como Montecinos afirmen que “[n]unca en nuestra historia regionalista las regiones o provincias han ocupado un rol protagónico en la construcción de los espacios político locales” (2013: 3).

Finalmente, con la Constitución Política de 1980 y sus subsiguientes reformas —en especial la de 2005— se produjo la mayor atomización provincial de la historia de Chile, dando por resultado las actuales quince regiones y 54 provincias.²⁹ Pero solo la región y el municipio tienen gobiernos, las provincias son subdivisiones de las regiones y por lo tanto están subordinadas a éstas (Vial Cossani, 2011).³⁰

En definitiva, las actuales provincias chilenas poco tienen que ver con aquellas que a principios del siglo XIX se unieron para dar lugar a la independencia del país. Con ello, ni las provincias ni las regiones creadas por el gobierno militar e institucionalizadas por la

²⁹ El listado completo de regiones, provincias y comunas puede ser consultado en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.cl>.

³⁰ Es necesaria una nota aclaratoria sobre el rol que la ciudad y provincia de Santiago han jugado. Si bien es en su territorio donde se concentra el poder político y económico, la forma de Estado unitaria y el centralismo imperante también la afectaron. En Santiago no hay autoridad clara responsable, con recursos y potestades legales. Ni sus municipios ni su intendencia cuentan con las herramientas para articular las soluciones de infraestructura, medio ambiente y transporte, entre otros, necesarias para una ciudad de su envergadura. Para estos temas Santiago también depende del Estado central (Valenzuela Van Treek, 1999).

Constitución Política de 1980, cuentan con un poder originario de mando que pudiese afectar a la forma de Estado unitaria.

El Chile unitario

Aun hoy hay autores que mantienen la existencia y subsistencia en Chile de un germen federal (véase Quinzio Figueredo, 1992), pero se trata de visiones aisladas. En Chile no existen fundamentos para un régimen federal, más allá de los breves meses de 1826. En el actual sistema chileno, los principales organismos públicos son centrales, los demás siguen atados a las líneas que éstos emiten. Ejemplo de ello es que en ocasiones los intendentes son informados del proyecto que un organismo central realizará en su región, cuando este ya está pronto a implementarse, eliminando así la posibilidad de generar un marco coherente de política pública regional. La mayoría de los programas para el desarrollo económico de las regiones son diseñados centralmente, con poca participación de los gobiernos no centrales (OCDE, 2009).

Las manifestaciones sociales y políticas que tuvieron lugar durante los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI en Calama, Valdivia, Chiloé, Osorno, Aysén, Magallanes, y Arica y Parícuta, reivindicaron mayor autonomía a la vez que mostraron un creciente descontento sobre cómo se distribuyen los recursos y respecto a la forma centralista de tomar decisiones que afectan a las regiones. No obstante, ello no se tradujo en un empoderamiento de los gobiernos regionales, debido a que los liderazgos que impulsan estas manifestaciones, son locales. La ciudadanía se identifica con los alcaldes y, en menor medida, los diputados, pero las autoridades regionales —al menos a principios del siglo XXI— escapaban a la población (Montecinos, 2013).

El gobernador de provincia está subordinado al intendente y debe ser de confianza del presidente, por lo que no es heredero de la autónoma histórica que las provincias reclamaban durante el siglo XIX. Por otro lado, la comuna se planteó como nivel administrativo y no de gobierno, las atribuciones de los municipios y la duración del cargo de alcalde son fijados por una ley orgánica constitucional, por lo que no les son propios. Por último, si bien desde 2002 todos los alcaldes son electos, originalmente la ley le reservaba al presidente el nombramiento de algunos de ellos (Bulnes de Granier, 1988).³¹

En la misma línea, a la falta de autonomía se agrega la de autarquía. Los gobiernos no centrales dependen fuertemente del presupuesto nacional, ya que tienen pocas fuentes propias de ingresos. Quienes más tienen son los municipios y no obstante solo un 13% de las comunas recaudan más del 50% de sus presupuestos. Asimismo, los gobiernos no centrales no pueden crear nuevos impuestos ni endeudarse, ya fuese con privados o con organismos internacionales (OCDE, 2009).

³¹ El texto de la versión original de 1988 de la ley 18.575, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

No solo la autonomía y autarquía son limitadas, también lo es la relevancia que a nivel nacional se les otorga a los gobiernos no centrales. A principios de la década del noventa, durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), se produjo el debate por la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, la cual reglamentó el funcionamiento de los consejos regionales. Los medios de prensa nacionales no le dieron importancia. Asimismo, durante el transcurso de dicho debate se tomaron innumerables medidas para evitar la politización de los consejos regionales (Errazuriz, 1988) e hicieron falta veinte años para que esto fuese modificado por la ley 20.678 de 2013, la cual permitió la elección democrática y directa de los consejeros regionales.³²

Chile tuvo una experiencia federal durante algunos meses de 1826 y dos levantamientos provinciales que reivindicaron dicha bandera durante la década de 1850, pero posteriormente se muestra una clara definición unitaria. En lo legal, a excepción de las leyes federales de 1826, todas las constituciones y reglamentos provisionales de Chile son unitarias, así como también lo dejan en claro las leyes orgánicas constitucionales. En lo que respecta a la práctica, no existe nivel subestatal de gobierno que detente poder de mando originario capaz de contrapesar al gobierno central. Se confirma así que la forma de Estado en Chile es indiscutidamente unitaria, lo cual se traduce en gobiernos no centrales sin poderes autonómicos, con baja o nula autarquía y dependientes del gobierno central.

3.2.2 Los intentos de reversión del centralismo en Chile

La forma de Estado de Chile llevó a una altísima concentración de poder político y económico en el aparato estatal, ubicado territorialmente en Santiago. Pero si bien la forma unitaria ha sido poco debatida, el ideal de mayor descentralización y de corrección del centralismo se ha manifestado en Chile en todas las épocas (Bulnes de Granier, 1988). En parte debido al consenso sobre que el alto grado de centralismo asfixia el desarrollo del país, de las regiones y de los municipios (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

El presente aparatado buscará arrojar luces sobre el reciente proceso de reversión del centralismo en Chile y su efecto sobre las posibilidades paradiplomáticas. En primer lugar se relevará el tipo de descentralización o desconcentración que se llevó a cabo en el país. Para ello se seguirán los principios enumerados en el capítulo 1 (apartado 1.2.1), según los cuales los procesos de descentralización serán aquellos en los cuales se transfieran no solo las funciones, pero también el poder decisional, a un titular autónomo y electo. En una segunda instancia, se observarán cuáles son los principales desafíos derivados del proceso

³² Para un análisis en detalle del texto original de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, se recomienda ver Boisier (1993).

llevado a cabo en Chile, tanto para el nivel central de gobierno como para las regiones. Finalmente, a los fines de la contextualización de la paradiplomacia, se presentará un corolario respecto al lugar que las regiones ocupan en la política doméstica de Chile.³³

Descentralización por oferta

Diego Portales consolidó el Estado chileno bajo un presidencialismo autoritario y centralista, que si bien en lo formal se extendió desde 1833 hasta 1891, Boisier (2000) sostiene que en lo intelectual perdurará hasta 1980. Ello se habría expresado en que los intendentes fuesen piezas claves del centralismo, al haberlos convertidos y mantenido como agentes directos del presidente. Con dicho instrumento y en aras de homogeneizar el país, el Estado aplastó las particularidades territoriales e impuso un modelo social uniforme. Ello devino en que Chile constituya una sociedad cultural y políticamente centralizada en grado extremo. Sin embargo, no han faltado iniciativas a favor de la descentralización (Boisier, 1990b), pero éstas se han dado casi exclusivamente desde el mismo centro, en una dinámica de oferta antes que de demanda.

De acuerdo con Benavente Millán (2007), el centralismo en Chile trasciende ideas políticas, sociales, culturales, militares o institucionales, es una ideología que no permite apreciar la realidad de las regiones. Dos de sus características más marcadas serían precisamente el exacerbado presidencialismo y una institucionalidad cuyo fin sería perpetuar en el poder a una elite que habría evolucionado menos que la sociedad. Es decir que mientras la administración obedecería a estructuras basadas en la concentración del poder que se instauró en el siglo XIX, las sociedades estarían reclamando un Estado más descentralizado y que prestase mayor atención a las regiones. Ello se vio reflejado en libros como el de Von Baer (2009), donde académicos de las universidades regionales se dieron cita para repensar Chile desde sus regiones. No obstante, la demanda regional por descentralización a finales del siglo XX era sumamente débil y nunca se plasmó en un movimiento rupturista, rebelde y contrario al centralismo, por más de que la idea estuviese presente (Palma, 1985).

Si por el lado de las sociedades, aun habiéndose modernizado más que el Estado, el reclamo era débil, desde el lado del gobierno lo que se cernía era el fantasma de la descentralización inconclusa. Este principio nació con la Constitución Política de 1925, donde se establecieron las asambleas provinciales, pero dejando su instauración librada a una la ley orgánica que jamás se dictó (Palma, 1985). Asimismo, Palma (2009) afirma que el centralismo ganó legitimidad entre las décadas del treinta y cuarenta. Si desde un

³³ Debe formularse una aclaración previa, en Chile existen dos corrientes en pugna respecto de si el país debiese descentralizarse hacia el nivel regional o hacia el municipal (Fernández Labbé, 2012). Debido a la naturaleza del presente estudio, no se observará en detalle la descentralización hacia los municipios, aun cuando ésta ha sido muy activa (Angell, Lowden y Thorp, 2001).

comienzo el Estado en Chile había sido causa y efecto del proceso centralizador, esto se agudizó con la expansión de sus funciones luego de la Crisis del Treinta, momento en que asumió la construcción de infraestructura productiva y, bajo la Corporación de Fomento, desarrolló el petróleo, la energía hidroeléctrica, la siderurgia, la minería, las agroindustrias, los puertos, caminos y ferrovías, y un sistema financiero nacional. Al mismo tiempo la crisis fue un claro ejemplo del sentir popular, ya que la descentralización no fue una demanda ciudadana, paradójicamente lo que la población pedía era mayor presencia del Estado en sus provincias (Ábalos, 2000).

Esta concentración de funciones volvió a agravarse en la década del cincuenta, cuando el Estado asumió nuevas responsabilidades en materia de salud, vivienda y educación, entre otras (SUBDERE, 1994). La tendencia continuó y hasta la década del setenta Chile mostraba un centralismo creciente y agudo (Ábalos, 2009). No había reales intenciones de revertir el proceso, lo cual se reflejó en que entre 1938 y 1966, si bien se presentaron ocho proyectos de reforma constitucional sobre descentralización, ninguno fue aprobado (Rojas Böttner, 2013). Ello llevó a que durante la década del sesenta la situación comenzase a preocupar a las entidades planificadoras, las cuales promovieron la necesidad de descentralizar y modernizar el proceso de desarrollo (SUBDERE, 1994).

El germen del proceso de reversión del centralismo se sembró en el terremoto de Chillán de 1939, el cual hizo surgir la Corporación de Fomento. Su objetivo era el de ayudar a las provincias golpeadas, pero hubo que esperar hasta los terremotos y maremotos de 1960 para que surgiese una verdadera política de Estado de desarrollo regional. Con ella, en la campaña presidencial de 1964, se incluyó por primera vez el debate sobre el desarrollo regional y la descentralización. Eduardo Frei Montalva (1964-1970) ganó las elecciones e, influenciado por las ideas de Jorge Ahumada, creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) con su Subdirección de Planificación Regional, a la cual traspasó las tareas que tenía la Corporación de Fomento. Se inició entonces un período de formulación de políticas públicas sobre desarrollo regional (Boisier, 2000), pero siempre desde el centro.

A partir de la década del setenta, Chile comenzó paulatinamente a tener una mejor distribución económica y poblacional. No obstante, ello en realidad respondió al nuevo modelo económico implementado, debido al cual Santiago, que era una economía más cerrada y con mayor influencia estatal, creció menos que el resto. Es decir que no se debió a una política de descentralización, razón por la cual la capital siguió representando el 40% de la economía y población. En otras palabras, sin quererlo fue el modelo neoliberal quien impulsó la desconcentración, al eliminar el proteccionismo, reducir el Estado y equilibrar el déficit fiscal (Daher, 1994). Pero al tiempo que se daba esta incipiente redistribución de recursos, los alcaldes dejaron de ser elegidos y pasaron a depender del presidente. Al asumir el gobierno militar impuesto tras el golpe de Estado

de 1973, se eliminó la diferencia entre gobierno y administración interior (SUBDERE, 1994). Con ello se hizo desaparecer cualquier posibilidad de descentralización, ya que no quedaba ninguna autoridad subestatal autónoma y electa.

No obstante, resulta llamativo observar cómo fue el propio gobierno militar quien asumió, en términos formales y en la medida en que su naturaleza se lo permitió, el mayor impulso que la reversión del centralismo había recibido en Chile (Boisier, 1990b). Ciertamente se trató de procesos de desconcentración y no de descentralización —debido a la ausencia de autoridades autónomas y electas— pero el gobierno militar empleó igualmente el término descentralización, principalmente a razón de su utilización en el ámbito económico (Boisier, 2000). Fue en este período que se creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), encargada de la reorganización política y administrativa del país (Boisier, 2000). La CONARA recogió el diagnóstico que las entidades planificadoras habían elaborado en la década anterior y propuso una serie de reformas, con el objetivo de conseguir una administración pública más eficiente, eficaz, profesional y “descentralizada”. En dicha línea se dictaron los decretos ley 573 y 575 de 1974, 1.230 y 1.317 de 1975 y 1.289 de 1976 (Boisier, 2000).

De las normas atinentes al centralismo, emitidas por el gobierno militar, la más relevante fue el decreto ley 575 de 1974,³⁴ el cual dividió al país en doce regiones y un área metropolitana (artículo 1). Cada división quedó bajo el gobierno y administración de un intendente designado por el presidente (párrafo 1), el cual contaba con un consejo regional de desarrollo (COREDE), compuesto por miembros no electos (párrafo 2). Como medida adicional de desconcentración, el decreto también creaba las secretarías regionales ministeriales (SEREMIs) (párrafos 3 y 4) y las direcciones regionales de los servicios públicos y entidades del Estado (párrafo 5). Asimismo, el párrafo 7 del decreto señalaba el régimen presupuestario de las regiones, el cual sería establecido por el presupuesto nacional y un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Durante la década que siguió, los avances reales en materia de descentralización o desconcentración fueron escasos (SUBDERE, 1994). Esto es especialmente evidente si se observa la naturaleza de las autoridades al mando de las regiones. El intendente era agente natural e inmediato del presidente, de cuya confianza dependía su permanencia en el cargo. Asimismo, las secretarías y direcciones regionales no eran un traspaso de funciones a los gobiernos regionales, eran simplemente oficinas regionales de los ministerios nacionales. Por otro lado, el FNDR que buscaba compensar los desequilibrios interregionales, financiando infraestructura social bajo proyectos decididos por los intendentes, nunca contó con los fondos que el decreto preveía. Fue recién en 1985 que

³⁴ El texto del decreto ley 575, de acuerdo a la versión del 10 de julio de 1974, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

se firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que éste aporte recursos al FNDR (Ábalos, 2000).

Lo anterior se enmarcaba en una complicada dinámica entre el Poder Ejecutivo y los nuevos intendentes, algo que quedó en evidencia durante una de las reuniones anuales con los intendentes que Augusto Pinochet había instaurado. En 1977 los intendentes aunaron esfuerzos para oponerse ante el presidente, a las reformas económicas. Según relata Boisier, la respuesta de Augusto Pinochet fue “recuerden los señores intendentes que son representantes del Presidente de la República en las regiones, y ¿no representantes de las regiones ante el Presidente?” (2000: 96). Dicha declaración dejaba en claro no solo la naturaleza del gobierno regional, pero también la ausencia de una verdadera voluntad descentralizadora.

Ello se debía en parte a la clara contradicción entre la declaración de interés por una mayor participación ciudadana y la naturaleza autoritaria del gobierno militar. Habría sido por razones geopolíticas, de reversión de la migración a Santiago y de impulso de los principios neoliberales, que el gobierno militar decidió desconcentrar la burocracia. Pero acompañándolo con una severa represión de toda actividad política, en especial de partidos, en todos los niveles (Bland, 2004). En dicha línea, el gobierno militar puso gran esmero en diferenciar entre poder social y poder político. No obstante, Lira y Marinovic (1998) sostienen que si bien originalmente el proceso de regionalización era de readecuación institucional para modificar la desintegración y el centralismo, lentamente se fue transformando en un proceso sociopolítico tendiente a modificar la forma en que el Estado se relacionaba con la sociedad civil.

Para 1980 la nueva Constitución Política pareció dar señales de cambio. Su artículo 3 fusionaba los antiguos artículos 1 y 107, pero a la vez cambiaba la retórica (Pozo, 1991). El artículo 107 de 1925 indicaba que las leyes confiarían paulatinamente a las provincias y comunas atribuciones y facultades administrativas. Se trataba de una cláusula programática, que dejaba librada a la total voluntad del legislador el transferir o no las funciones y atribuciones. En su lugar, el texto del artículo 3 de 1980 modificó el discurso al dictar que la “administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”. Si bien el legislador retiene un rol discrecional importante, la nueva forma verbal cambió el carácter de la cláusula. Asimismo, las reformas constitucionales de 1991³⁵ y 2005³⁶ agregaron al artículo que los órganos del Estado fortalecerán la regionalización. Como resultado del proceso iniciado por el gobierno militar y reforzado por la Constitución Política de 1980, en 1989 los

³⁵ El texto de la ley 19.097, de acuerdo a la versión del 12 de noviembre de 1991, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

³⁶ El texto de la ley 20.050, de acuerdo a la versión del 26 de agosto de 2005, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

candidatos a presidente y legisladores no pudieron eludir el debate sobre descentralización (Boisier, 1990b). Ésta y el desarrollo regional ocuparon un espacio significativo en el discurso político durante dicha campaña (Boisier, 2000).

El primer presidente electo en Chile luego del gobierno militar, Patricio Aylwin, planteó durante su campaña a la descentralización como un instrumento para la reconstrucción democrática, el desarrollo, la expansión productiva de las regiones y como nueva forma de gestión pública. Bajo dicha lógica se impulsarían reformas para la elección de autoridades locales, la desconcentración administrativa estatal y el aumento de recursos públicos disponibles para el desarrollo local y regional (SUBDERE, 1994). No obstante, una vez en el gobierno, el presidente tuvo que cambiar el foco de su interés para concentrarlo en la democratización municipal (Boisier, 2000).

Las elecciones presidenciales no afectaron a los sistemas regionales y locales nombrados por Augusto Pinochet, lo cual restringió seriamente el proceso democrático. Tanto los concejos regionales de desarrollo como los concejos de desarrollo comunal, carecían de representación democrática. El gobierno militar los había creado como instancias de participación corporativa y eran ellos quienes nombraban a los alcaldes. La situación de los gobiernos regionales era ligeramente distinta porque el intendente sí era designado por el presidente (Lira y Marinovic G., 1998). Por ello Patricio Aylwin y la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación) rápidamente buscaron reformar la Constitución Política para reinstalar la democracia a nivel municipal. Es importante destacar que la óptica siempre fue desde el unitarismo, es decir sin entregar completa autonomía (Bland, 2004). Además, el primer presidente democrático después de casi diecisiete años de régimen militar se enfrentó a una administración pública empobrecida y desmoralizada. A lo que se sumó una barrera ideológica importante, ya que para Concertación, la modernización del Estado era un concepto que pertenecía a la derecha (Marcel, 2006).

Se optó entonces por comenzar democratizando las juntas de vecinos y los municipios. Por lo que la descentralización regional planteada en el programa de gobierno, debió ceder paso a la cuestión municipal. Fue la insistencia de la oposición la que obligó al gobierno a legislar también para las regiones. Los partidos que habían apoyado al gobierno militar hicieron un cálculo político y vieron que en el corto plazo no podrían ganar las elecciones nacionales, pero en las regiones sí existía un espacio que podrían conquistar (Lira y Marinovic G., 1998; Boisier, 2000). Finalmente el gobierno logró la elección libre de concejales municipales, cediendo a cambio que los concejeros regionales fuesen electos indirectamente.³⁷

³⁷ Para mayor detalle respecto a cómo se produjeron los debates y negociaciones, que concluyeron con la elección de alcaldes y la reforma de los concejeros municipales y regionales, véase Mardones (2006).

El último gran proceso descentralizador en Chile se llevó a cabo en junio de 2013, cuando la nueva reforma a la LOC sobre Gobierno y Administración Regional determinó que los consejeros regionales sean electos de manera directa y a nivel regional. Esta descentralización política, si bien transformó a la instancia en autónoma y electa a nivel regional, no incrementó de manera sensible sus funciones y mantuvo al intendente —jefe del gobierno regional— como representante natural e inmediato del presidente, quien lo nombra y remueve. Sin embargo, si representó un fuerte giro en materia de empoderamiento regional y —como se verá en el capítulo 4— permitió a los concejeros regionales desempeñar roles clave en materia paradiplomática.

La Constitución Política y las leyes de Chile ponen un gran límite a la descentralización, debido a que distinguen entre la administración del Estado —la cual es factible de ser descentralizada— y el gobierno del Estado —que solo podría ser desconcentrado— (SUBDERE, 2000a). Es por ello que autores como Weissbluth *et al.* (2007) afirman que las bases del proceso de reversión del centralismo en Chile las puso el gobierno militar y que los gobiernos de la Concertación solo hicieron, o pudieron hacer, cambios tendenciales en materia administrativa y de apoyo a la gestión. Se perfeccionó la desconcentración, se democratizaron los municipios y se fortalecieron los gobiernos regionales, pero sin descentralización fiscal y sin generar una real descentralización administrativa a nivel regional.

Asimismo, el impulso que luego de la redemocratización ha obtenido el proceso de descentralización, surgió siempre desde un Estado y una clase política centralistas (Lira y Marinovic G., 1998). No fue un reclamo social o territorial el que generó la creación de los gobiernos regionales con consejeros electos indirectamente, esto fue el subproducto de una negociación entre dos fuerzas políticas a nivel central (Eaton, 2004).

Los desafíos de una visión desde el centro

Autores como Ducci (2004) sostienen que existen en Chile dos versiones de la descentralización, una que se cuenta desde la capital, mostrándola como prioridad para el Estado y necesaria para la democracia. Y otra que se vive en las regiones, las cuales se quejan de la falta de libertar para tomar decisiones y la incapacidad del gobierno central para delegar poderes. La razón detrás de ello sería que en Chile las iniciativas de descentralización o desconcentración, son dirigidas del gobierno central (Rufián Lizana, 2009), con poca o nula participación de las autoridades subestatales (Mardones Z., 2008). En palabras de Cristián Fuentes,³⁸ Chile es un país muy dado a pensar que la descentralización se hace centralizadamente. Aun así, el discurso político comenzó a cambiar con la reforma constitucional de 1991 y con la LOC sobre Gobierno y

³⁸ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Administración Regional, que en abril de 1993 dio lugar a la conformación de los gobiernos regionales (Maggi, 1994). Pero si bien dicha ley es considerada por muchos como la mayor reforma del Estado chileno en el siglo XX (véase Boisier, 2003), no es menos cierto que persisten grandes trabas a la descentralización. A continuación se analizarán las principales, que se generan primordialmente debido a la visión desde arriba que se tiene del proceso de reversión del centralismo en Chile.

Un primer obstáculo es el papel asignado al intendente. Su principal problema es que cuenta con una legitimidad que es indirecta —derivada del presidente que lo nombró—. Asimismo, hasta 2014 concentraba la representación total del gobierno regional, la iniciativa política, la dirección y la gestión de la administración regional (Ferrada Bórquez, 2010). La ley 20.678 de 2013 morigeró esto al crear la figura del presidente del consejo regional (CORE), pero la relevancia y poder del intendente siguen siendo de gran envergadura.

La Constitución Política, aun luego de sucesivas reformas, mantiene al Estado como unitario y al proceso de descentralización como administrativo, tanto funcional como territorialmente, pero nunca político. Ello se ve reflejado en que los intendentes sean concebidos como los brazos operativos de políticas y programas decididos y orientados centralmente (Lira y Marinovic G., 1998). Si desean impulsar un interés regional, los intendentes enfrentan esta primera restricción.

A su débil legitimidad se añade que su designación y remoción, la mayoría de las veces se produce de forma intempestiva. Con ello, cada nuevo intendente debe volver a ganar su legitimidad en la región, lo que resulta en un grave escollo para el desarrollo eficiente de su labor (Benavente Millán, 2007). Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) el promedio de permanencia de los intendentes fue de 2,5 años y esto bajó radicalmente a 1,7 años con Michelle Bachelet (2006-2010). Si bien Sebastián Piñera (2010-2014) subió levemente el promedio a 1,9, se trató siempre de una alta frecuencia de rotación, lo que genera incertidumbres en la sociedad sobre la continuidad de los planes y en los empresarios no propicia incentivos para invertir. Asimismo, la designación de los intendentes se produce normalmente de acuerdo al balance de poder entre los partidos en el gobierno, donde las habilidades administrativas y la conexión con la región no son criterios fundamentales. Ello no quiere decir que los intendentes no sean capaces o regionales, pero sí que el criterio para su elección es político y que, en consecuencia, los intendentes suelen responder más a preferencias y necesidades del gobierno central que de las propias regiones (SUBDERE, 2000a; Ferreiro, 2013; Angell, Lowden y Thorp, 2001).

El segundo obstáculo a la descentralización lo presentaron los consejeros regionales, si bien se ha iniciado el proceso para superarlo. En 1988, de acuerdo a la ley 18.605,³⁹ se constituyeron los COREDE, pero al momento de la redemocratización sus miembros no contaban con legitimidad, experiencia o enraizamiento real en el contexto político (Ábalos, 2000). Por ello la LOC sobre Gobierno y Administración Regional de 1993 hizo que fuesen elegidos indirectamente por los concejales de cada provincia en colegio electoral (Lira y Marinovic G., 1998). Con ello se esperaba otorgarles una legitimidad indirecta similar a la del intendente, pero sin politizarlos. No obstante, el nuevo sistema acarrió la provincialización de los consejeros, que respondían a los intereses de los concejales provinciales (Lira y Marinovic G., 1998). Asimismo, la elección indirecta no solucionó el problema de legitimidad, ya que seguían siendo desconocidos para la ciudadanía (Ábalos, 2000). Finalmente, Leyton Navarro (2006) afirma que muchas veces el cargo de consejero regional era utilizado como un favor político o un premio de consuelo.

Debido a ello, durante la década del noventa y hasta el gobierno de Ricardo Lagos, se propuso varias veces la elección directa de los consejeros regionales, pero ésta encontró siempre una fuerte resistencia, en especial desde el Senado de la Nación. Se creía que otro cuerpo elegido regionalmente le restaría legitimidad a los senadores ya que podría darse que los consejeros regionales fuesen electos con más votos que los senadores (Angell, Lowden y Thorp, 2001; Boisier, 2003; Lira y Marinovic G., 1998). En 2006 Michelle Bachelet reflató la idea en su primer mensaje presidencial, aunque de manera ambigua (Mardones, 2006). Empero, habrá que esperar hasta 2013 para que, con una nueva modificación de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional se logre incorporar la elección directa de consejeros regionales. No obstante, aun siendo electos de manera directa y regional, el peso de la visión desde el centro se continuó sintiendo a través de la LOC de los Partidos Políticos (Benavente Millán, 2007).⁴⁰ La ley se encuentra vigente desde 1987 y hasta su modificación de 2015 reconocía solo a los partidos políticos que tuviesen presencia legal en al menos tres regiones continuas u ocho dispersas, por lo que la elección directa de consejeros regionales seguía atando a los candidatos a las cúpulas partidarias en Santiago (Rojas Böttner, 2013). Será entonces recién a partir de las elecciones de consejeros regionales en 2018, que estos podrán comenzar a representar partidos verdaderamente regionales, que no dependan de la visión y de las decisiones que emanan desde el centro.

³⁹ El texto de la ley del 06 de abril de 1987, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

⁴⁰ El texto de la ley 18.603, en su versión del 05 de mayo de 2015, puede ser consultado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl>.

La tercera imposición de la visión desde el centro son las secretarías regionales ministeriales (SEREMIs). El artículo 103 de la Constitución Política de 1980 estableció que la ley procedería a la “la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos”, lo cual fue reglamentado en 1986 por la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado. Con ello se dio inicio a la desconcentración de todos los ministerios —con excepción de Interior, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores— y de los servicios públicos (Pozo, 1991).

El mayor inconveniente con las SEREMIs es que cabalgan entre representantes de los ministerios y miembros del gabinete regional del intendente (Boisier, 2003; Fernández Labbé, 2012). Lo que a su vez propicia que aún persista una gran confusión sobre qué debiese ser competencia de cada nivel de gobierno (Marshall y Waissbluth, 2007). Como resultado, siempre que hay competencias compartidas, es finalmente el gobierno central quien establece las leyes regulatorias, de fiscalización y evaluación, además de diseñar la política pública (Vivar Águila, 2010). Asimismo, respecto a la dinámica al interior del gobierno regional, existe una profunda descoordinación entre las SEREMIs y los intendentes, debido a que éstas tienden a responder a sus ministerios antes que al gobierno regional (SUBDERE, 2000a). Lo cual se reflejó en que los COREs tendieron a aprobar acuerdos desvinculados con las estrategias de desarrollo regional, debido a que la elaboración de éstas la hacían las SEREMIs bajo guía del Ministerio de Planificación y sin consulta local (Lira y Marinovic G., 1998). Con dichas estrategias se imponía la visión desde el centro, ya que según Rufián Lizana (2009) eran preparadas y aprobadas al mismo tiempo para todo el país, con plazos y contenidos similares.

El cuarto gran obstáculo a la descentralización en Chile ha estado en las capacidades de las regiones. Al crearse los gobiernos regionales, estos no contaban con ningún tipo de institucionalidad previa, por lo que en sus primeros cuatro años de vida se trató de dotarlos de los instrumentos técnicos necesarios (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). Al mismo tiempo, se procedió a la conformación de espacios de apoyo al proceso de constitución de los gobiernos regionales (SUBDERE, 1994), pero esto siempre se dio desde la óptica central.

Al crearse los gobiernos regionales, se les solicitó a las agencias del gobierno central que transfiriesen personal a las nuevas instituciones (Waissbluth y Arredondo, 2011). Se consideró que esa era la mejor manera de descentralizar o desconcentrar sin hacer crecer al Estado (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). El problema, de acuerdo con Waissbluth y Arredondo (2011), residió en que la ocasión fue mayormente utilizada por las agencias del gobierno central para deshacerse del personal menos capacitado. A fines de 1995 se intentó subsanar la situación creando las plantas administrativas permanentes de los gobiernos regionales, aunque nuevamente con personal traspasado desde entidades públicas (SUBDERE, 2000b). En dicha oportunidad se buscó dotar a las regiones con

recursos humanos calificados, pero estos fueron enviados desde los servicios centrales (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), lo que generó resistencias en varias regiones, especialmente en aquellas con identidad propia (Velásquez Forte, 2011). De esta forma, los gobiernos regionales y las SEREMIs no recibieron todo el personal capacitado que requerían, ello generó un círculo vicioso en el cual los ministerios se niegan a transferir recursos y autonomía a las regiones, aduciendo que éstas no están capacitadas, al tiempo que los gobiernos regionales no cuentan con los recursos para capacitarse (Waissbluth, Leyton e Inostroza, 2007). Asimismo, si bien se ha tratado de desarrollar una planta regional de personal, los funcionarios del gobierno central radicados en regiones superan a los del gobierno regional en una proporción de 100 a 1 (Waissbluth y Arredondo, 2011). Todo lo cual no solo representa una falta de funcionarios capacitados, sino también de personal involucrado con los intereses de las regiones por sobre los de sus ministerios.

El quinto y mayor desafío de la visión desde el centro, es el financiamiento de las regiones. En Chile solo el nivel central y municipal tienen facultades impositivas e ingresos propios, los gobiernos regionales depende de transferencias (Vivar Águila, 2010). Sus recursos le son asignados cada año por la ley de presupuesto nacional (Ábalos, 2000). Esto puede generar grandes oscilaciones interanuales y deja muy poco o ningún poder de decisión a las regiones, ya que sus presupuestos están prácticamente cerrados desde el Ministerio de Finanzas y en algunos casos hasta la distribución de recursos viene decidida desde Santiago (Serrano, 2004).

Las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales son fundamentalmente tres (véase Leyton Navarro, 2006). El primero de ellos es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), creado en 1974 y que fue pensado como instrumento de compensación territorial, destinado a financiar iniciativas de impacto social y elevar la calidad de vida. En 1992 se agregó la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), que eran programas, estudios o proyectos de inversión de los ministerios, que se materializaban en una región específica y sobre los cuales los gobiernos regionales podían fijar prioridades. No obstante, desde 2004 este canal de financiamiento prácticamente ha desaparecido. Finalmente, desde 1996 operan los convenios de programación, que son acuerdos entre el gobierno regional y los ministerios para realizar proyectos de inversión conjunta. Si bien no son propiamente una fuente de financiamiento, facilitan recursos que normalmente se destinan a obras públicas, de salud y vivienda.⁴¹

Se debe destacar que desde la creación de los gobiernos regionales, se ha ido produciendo un incremento en los recursos que se les giran. En dicha línea, en 1994 se propuso la meta de duplicar para 2000 la inversión de decisión regional —del 21% a 42%

⁴¹ Para un mayor análisis de los tres tipos de financiamiento, así como del Fondo de Infraestructura, se recomienda ver SUBDERE (2000b) y Horst (2009), entre otros.

de la inversión pública total—, lo que luego se decidió llevar al 50% para 2006 (Leyton Navarro, 2006). Sin embargo, si bien el nivel de la inversión en decisión regional es visto como emblemático, es más formal que real porque las decisiones sustantivas sobre los fondos siguen centralizadas (SUBDERE, 2000a). El porcentaje representa la ejecución de la inversión, pero no la decisión de ésta. El FNDR es el único que ofrece cierta libertad de acción, tanto la ISAR como los convenios de programación están totalmente condicionados por quien efectúa la transferencia y cuentan con un sistema de reparto discrecional. A su vez el mayor aumento del FNDR fue en componentes condicionados (Vivar Águila, 2010). Es en definitiva la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y no el intendente o el CORE, quien hoy decide si es o no necesario realizar una obra en la región (Waissbluth y Arredondo, 2011). El presupuesto regional, que por ley propone el intendente y aprueba el CORE, tiene escasa trascendencia puesto que los recursos para éste son establecidos por el presupuesto del gobierno central (Rufián Lizana, 2009). Ello hace de la DIPRES y del Ministerio de Hacienda dos de los mayores cuellos de botella para la descentralización (Zúñiga Urbina, 2008). Los gobiernos regionales terminan cumpliendo funciones de agencias ejecutoras del gobierno central más que de autoridades descentralizadas (Oxhorn, 2004b), manejando efectivamente solo el 5% del gasto gubernamental (Waissbluth y Arredondo, 2011). El restante porcentaje que figura como de decisión regional, es en realidad asignado centralmente y solo ejecutado por los gobiernos regionales. Ello no quiere decir que el gobierno regional no juegue un rol principal en identificar y seleccionar los proyectos, pero no los evalúa ni implementa (Angell, Lowden y Thorp, 2001), ya que eso se hace con una visión desde el centro.

De acuerdo con la propia División de Planificación Regional (2003), lo vital de la descentralización está dado por cuatro imperativos programáticos: la profundización de la democracia, la igualdad de oportunidades, el desarrollo cultural y social, y la capacidad de respuesta a la globalización. Como se puede apreciar, se trata de todos imperativos pensados desde el gobierno central y que no buscan el desarrollo político de las regiones.

Para el exintendente Fuentealba (2003), esta imperante visión desde el centro se debe en gran medida a que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha ganado demasiado poder político y económico, lo que la llevó a perder la voluntad descentralizadora. Dicha Subsecretaría debía originalmente coordinar el traslado de los ministerios a las regiones para luego desaparecer, pero actualmente es una de los cargos políticos más codiciados, debido a los importantes recursos que maneja (Benavente Millán, 2007). La SUBDERE toma las decisiones en nombre de las regiones de forma paternalista (Velásquez Forte, 2011) y maneja la descentralización de manera tal que queda poco espacio para la participación de las sociedades regionales (Serrano, 2004).

La necesidad de descentralización en Chile

La reversión del centralismo en el sector público en Chile es un proceso que se ha venido desarrollando (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), aunque de forma lenta y con tendencias a la desconcentración. Si bien autores como Prats i Català han afirmado que “Chile será descentralizado o no será desarrollado” (2009: 11), se debe observar dichas aseveraciones con precaución. Chile es un país de profunda tradición centralista (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), donde el proceso de desarrollo regional se presenta como una reforma administrativa antes que gubernamental. Asimismo, la descentralización no es una panacea en sí misma, es necesario ver si el país realmente la necesita y de qué manera (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Efectivamente la descentralización o desconcentración en Chile han sido por oferta desde el gobierno central antes que a instancia de las regiones (Leyton Navarro, 2006). Con ello la regionalización no respondió a ninguna demanda social o circunstancia histórica (Boisier, 2000), se trató de una iniciativa desde los poderes Ejecutivo y Legislativo (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998). Se propició entonces un proceso que se dio en términos de desconcentración, creando brazos operativos regionales para políticas y programas decididos y orientados centralmente (Lira y Marinovic G., 1998), pero que en principio no respondió a una demanda o necesidad de las regiones.

La reversión del centralismo en Chile esté impregnada por una visión desde el centro, pero ésta se reforzó con la actitud pasiva que han mantenido las regiones. El artículo 67 de la ley 19.175 autoriza a los gobiernos regionales a solicitar el traspaso de atribuciones y recursos que se encuentren centralizados (Zúñiga Urbina, 2008) y si bien no ha habido una política central que avale estas iniciativas (Ábalos, 2000) las regiones prácticamente no han solicitado la transferencia de ninguna competencia (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998; Monje Reyes, 2002). Es decir que, si bien la visión desde el centro se hizo sentir de manera marcada, tampoco las regiones mostraron una actitud proactiva que equilibrase la situación.

Asimismo, cuando se observa el proceso de reversión del centralismo por oferta que imperó en Chile, debe tenerse presente que no se dio bajo un modelo que lo guiase y orientase. No existió en Chile un diseño institucional coherente que estableciese los lineamientos principales del proceso. La reversión del centralismo, desde las leyes federales de 1826 hasta la elección directa de consejeros regionales, se dio casi siempre como respuesta coyuntural y a corto plazo a problemas políticos, con una mirada desde arriba, parcial y limitada (Ferrada Bórquez, 2010; Angell, Lowden y Thorp, 2001).

Aun así, a medida que se empoderaron las regiones, comenzó a existir un reclamo por más descentralización (Mardones, 2006) que se manifiesta cada vez con mayor fuerza (División de Planificación Regional, 2003). Dentro de dicho proceso, la creación de los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque con alcance

limitado, resultó ser un avance notable (Fuentesalba, 2003). Del mismo modo, la elección directa de consejeros regionales y la posibilidad futura de crear partidos políticos regionales, han sido hitos claves. Finalmente, la importancia de las decisiones económicas de los gobiernos regionales, aun cuando actualmente es muy limitada, efectivamente ha ido aumentando (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998).

Es en dicha línea en la cual la presidente Michelle Bachelet (2014-2018), apenas iniciado su segundo mandato, creó una Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (en adelante Comisión de Descentralización), la cual llevó a cabo quince diálogos regionales a lo largo del país. Luego de seis meses de trabajo el resultado fue un informe con diversas propuestas, entre las que se destacan la elección directa de autoridades regionales, nuevas funciones para el Tribunal Constitucional, el traspaso efectivo de competencias, servicios y programas desde los ministerios a las regiones y comunas, la creación de una ley de rentas regionales, y la creación de un fondo de convergencia (Valenzuela Van Treek, 2015).

Se observa entonces como el proceso de reversión del centralismo en Chile tiene tanto aspectos positivos como negativos, donde autores como Angell *et al.* (2001) afirman que no está del todo claro siquiera si Chile realmente necesita descentralizarse. Lo que si pareciera confirmarse es que el camino en Chile mantiene el modelo presidencial y unitario (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998), pero lentamente va empoderando a las sociedades regionales.

3.2.3 El lugar de las regiones en la configuración institucional de Chile

Chile es un país marcadamente unitario, tanto en su aspecto legal como práctico. Descontando la breve experiencia de las leyes federales de 1826 y los levantamientos provinciales de la década de 1850, su forma de Estado se consolidó tempranamente. La autonomía le fue retirada a las provincias por completo, marcando una fuerte tradición unitaria desde los albores de su independencia (Bruna Contreras, 2003). Ello llevó a la desnaturalización de las provincias y la posterior creación de una división puramente administrativa, bajo funcionarios designados.

No obstante, a partir de la década del noventa Chile comenzó a transferir algunas funciones a sus gobiernos no centrales. Pero a pesar de sus esfuerzos sigue siendo uno de los países más centralizados de América Latina (Velásquez Forte, 2011; Bland, 2004) y el único de la cuenca andina que no elige democráticamente a sus autoridades intermedias (Vial Cossani, 2011). Fernández Labbé (2012) llevó a cabo una serie de entrevistas a informantes clave donde la opinión fue tajante, el país es unitario y con una fuerte cultura centralista, cuyos gobiernos regionales tienen poca autonomía y escasa representatividad.

Si bien existe en marcha un proceso de regionalización, iniciado remotamente por el presidente Eduardo Frei Montalva (Boisier, 2007), quien finalmente lo estableció e impulsó fue el gobierno militar (Ferrada Bórquez, 2010; Boisier, 2000). Es decir que desde su concepción no se vio a las regiones como un posible elemento democrático (Montecinos, 2013). Aun así, el proceso de reversión del centralismo en Chile no se ha detenido y si bien las iniciativas han partido siempre desde el gobierno central —y muchas de éstas han sido de desconcentración— existieron y existen también propuestas descentralizadoras que lentamente empoderan a las regiones.

En materia de descentralización política, la redemocratización trajo el debate respecto a la elección directa de concejales municipales y alcaldes, la cual se materializó en 1992. Asimismo, a partir de 2013 el Congreso Nacional incursionó en una segunda descentralización política, cuando modificó la ley 19.175 para que los consejeros regionales fuesen también electos de manera democrática y directa. Lo que se completará en las elecciones de 2018 cuando estos puedan presentarse por partidos regionales. Finalmente, si bien los intendentes continúan siendo designados y removidos intempestivamente por el presidente, a fines de 2014 Michelle Bachelet presentó ante el congreso un proyecto para reformar la ley 19.175 y permitir su elección directa (SUBDERE, 2014). Se esperaba que esto constituyese un avance de enormes proporciones, sustentado en el informe de la Comisión de Descentralización. Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de dicha comisión cuestionó el proyecto, ya que si bien propone la elección del intendente, cambia su función a la de administrador regional, dejando el ejecutivo regional a cargo de un funcionario designado desde el gobierno central (Ahumada, 2015).

Respecto a la descentralización administrativa, esta no se ha producido. Las regiones no han solicitado —o al menos no con éxito— el traspaso de las competencias que se encuentran centralizadas (Rodríguez Grossi y Serrano, 1998; Monje Reyes, 2002). Las mismas siguen siendo dirigidas en las regiones a través de las SEREMIs, que son órganos desconcentrados de los ministerios y que si bien también son colaboradores del intendente (Boisier, 2003), en última instancia dependen de los primeros. Ejemplo de ello fue que cuando en 2003 el intendente de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins le solicitó la renuncia al SEREMI de Justicia, el ministro nacional confirmó al secretario, desautorizando al intendente (Benavente Millán, 2007).

Asimismo, las plantas permanentes de los gobiernos regionales son aún muy limitadas, tanto en personal como en capacidades y en recursos. Ello dificulta sus desempeños y la elevación de los intereses regionales al plano decisional. A lo que se suma que cuando logran presentar planes, estos obtienen poca atención generando una sensación de inmensa frustración (Ducci, 2004).

Finalmente, la descentralización fiscal ha estado prácticamente ausente. Es cierto que el porcentaje del gasto de decisión regional ha superado el 50%, pero ese número esconde una realidad muy distinta. A excepción de unos pocos impuestos entregados a los municipios en 1974 y de una porción del FNDR, es el gobierno central el que recauda y el titular de la gran mayoría de los recursos impositivos. Esto condiciona fuertemente el desempeño del gobierno regional, debido a que depende de una dirección centralizada y de una ley nacional de presupuesto para poder contar con recursos. Solo el 14% del gasto se resuelve a nivel regional, muy por debajo de los países desarrollados y del promedio de América Latina (Ferreiro, 2013).

Si bien las regiones están ganando importancia en la política chilena y la legitimidad de los consejeros regionales es ahora superior a lo que era en la década del noventa, la actual dependencia de las regiones respecto del gobierno central es indiscutida. Poco o nada pueden hacer los gobiernos regionales que no sea aprobado por los ministerios, directamente o a través de sus secretarías. Asimismo, son escasos los recursos de los que pueden disponer y que no deban de ser aprobados por la DIPRES.

La relación es clara, como bien lo expresó el senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI) Beltrán Urenda, los intendentes “deben priorizar en forma absoluta su relación con el presidente, sobre sus lealtades con la región que encabezan” (Benavente Millán, 2007: 254). En especial debido a que las regiones son actualmente una división administrativa no constituyente, cuyo patrimonio y personería jurídica no le son propios y cuya existencia depende de una ley nacional.

3.3 Perspectiva comparada de los gobiernos no centrales en Argentina y Chile

A la luz de las secciones precedentes, se esperan recoger aquí las principales similitudes y diferencia que las provincias argentinas tienen respecto a las regiones chilenas. Sobre la base de dichos parámetros, se procederá luego al análisis de las posibilidades institucionales que dichos gobiernos no centrales tienen para desarrollar actividades paradiplomáticas. Es necesario recordar que no se está en búsqueda de una evaluación cualitativa, lo que se pretende relevar es el grado de autonomía y autarquía con que cuentan dichos gobiernos no centrales, a fin de ver cómo ello se traduce en sus posibilidades paradiplomáticas.

La construcción del Estado y la determinación de su forma, fue más difícil —o al menos generó una lucha más prolongada— en Argentina que en Chile (Rock, 2006). Para la primera el resultado final fue un Estado federal, fuertemente descentralizado en lo operativo, pero con trabas fiscales. En tanto que Chile tiene una forma de Estado marcadamente unitaria, desconcentrada a nivel regional y con una incipiente

descentralización política, pero con trabas en lo operativo y un fuerte control central en lo fiscal.

Las provincias argentinas son instancias que detentan capacidad de decisión propia, retenida al momento de delegar funciones al gobierno federal en la Constitución Nacional de 1853. Ello se ve claramente reflejado en la existencia de constituciones provinciales, instrumentos que no existen en Chile. Las regiones son divisiones administrativas del país y no unidades constituyentes del mismo.

Por su naturaleza constituyente, las provincias argentinas cuentan con poderes ejecutivos, legislativos y judiciales propios, algo que no ocurre con las regiones chilenas, donde en consecuencia las leyes y la justicia nacional obligan a todos por igual. En Argentina las leyes imperantes en las provincias —y que van a jugar un papel importante en las relaciones paradiplomáticas— no son decididas en su totalidad a nivel central, existe un gran número de materias donde la legislación es concurrente. Claro ejemplo de ello son las regulaciones medioambientales. Las regiones chilenas se rigen todas por una única legislación, que será juzgada por un único sistema a lo largo de todo el territorio. En cambio, en Argentina el Congreso Nacional solo elabora las bases legislativas, que luego cada provincia desarrolla y juzga (ver Natale, 2000). Asimismo, existe otro grupo de materias donde la legislación es exclusiva de las provincias y el Congreso Nacional nada puede decir.

En la misma línea, los gobernadores de provincia son autoridades con una naturaleza muy distinta a los intendentes. En tanto que los primeros pueden pertenecer al partido a cargo del gobierno central, a la oposición o incluso ser parte de una fuerza política provincial, al tiempo que puede estar de acuerdo o no con la presidencia e inclusive ejercer presión para el cambio de políticas; los intendentes dependen directamente de la voluntad presidencial, la cual los nombra y remueve. Es decir que en Argentina no existe tutela central sobre la autonomía de las provincias, como si existe en Chile sobre las regiones.

Pero por otro lado, los intendentes ejercen una función mucho menos politizada que los gobernadores. Su cargo no depende actualmente del voto popular, razón por la cual se dedican de forma exclusiva a la administración regional y no ocupan su tiempo en campañas electorales, algo que sí les ocurre a los gobernadores. Si bien es posible que esto cambie en un futuro, como ya lo ha hecho para los consejeros regionales y están pronto a hacerse para los partidos políticos, será necesario ver bajo qué condiciones y responsabilidades se implementa.

Una diferencia que se ha hecho patente en años recientes en Chile, es que las regiones y sus límites son materia de ley nacional, razón por la cual se han creado —y aún se

intenta crear— regiones nuevas en los últimos diez años.⁴² Esto se contrapone con las provincias argentinas, las cuales no pueden ser modificadas desde el gobierno federal sin que ello sea primero aprobado por los senadores nacionales y luego ratificado por las legislaturas provinciales. A lo que se agrega que los senadores argentinos son efectivamente representantes de las provincias, mientras que lo mismo no ocurre en Chile. Si bien los legisladores de dicho país son electos por circunscripción regional, la exintendente Hanne Utreras ha insistido en lo problemático de que no sea requisito que estos habiten en la región, a la vez que no representan necesariamente los intereses de dichos territorios ni responden a los lineamientos de los gobiernos regionales (véase *Tiempo de San Juan*, 2016).

En lo que respecta a la descentralización operativa, en Argentina la forma de Estado la propició desde un comienzo, ya que cada provincia cuenta con ministerios o secretarías locales, así como con personal propio. Dichas instancias, actúan con independencia del gobierno central en la formación, implementación y evaluación de la mayoría de las políticas públicas, en especial en los ámbitos sociales. En el caso de Chile, el país se encuentra desconcentrado operativamente, pero no descentralizado, ya que las SEREMIs dependen del gobierno central, al tiempo que sus plantas profesionales pertenecen a los ministerios y no a las regiones. Asimismo, para que un programa sea aprobado e implementado por una región, requiere el visado del órgano central.

Finalmente, en lo fiscal tanto provincias como regiones presentan inconvenientes para obtener su descentralización, aunque con diferentes grados. En el caso de Argentina, el gobierno federal recauda cerca de cuatro quintos de los impuestos, al tiempo que ha ido aumentando el porcentaje de transferencias no automáticas. En Chile la recaudación impositiva también está concentrada en manos del gobierno central, con muy pocas excepciones municipales y ninguna regional. Las principales diferencias recaen en que las fuentes de financiamiento en Argentina son, en su mayoría, propiedad de las provincias. Debido a ello, el Estado no puede negar ni condicionar su transferencia, el dinero efectivamente pasa por sus manos, pero una vez enviado a las provincias este queda librado al uso que ellas quieran darle. En el caso de Chile es el Estado, a través de sus ministerios y la DIPRES, quien determina con qué recursos contarán las regiones y para qué usos —con escasas excepciones en el FNDR—. No obstante, las provincias argentinas consumen prácticamente todos sus ingresos en el gasto público provincias, por lo que dependen fuertemente de las transferencias no automáticas del gobierno federal o del crédito disponible, para llevar a cabo cualquier proyecto extra de infraestructura — como se verá en el capítulo 4—.

⁴² En 2007 se crearon las regiones de Arica y Parinacota, y de Los Ríos. Asimismo, en 2015 Michelle Bachelet firmó un proyecto de ley para la creación de la región de Ñuble.

Las diferencias en atribuciones, prerrogativas y capacidades entre las provincias argentinas y las regiones chilenas son muy importantes, parte de lo cual se debe a la distinta forma de Estado que tienen los dos países. Asimismo, la necesidad y reclamos por descentralización que se produjo en Argentina, no ha tenido contraparte en Chile. Todas estas diferencias, sumadas a las disposiciones legales, se traducen en sus distintas capacidades paradiplomáticas.

Las posibilidades paradiplomáticas de las provincias y las regiones

En Argentina, la reforma de 1994 fue un acto de legitimación de las provincias. Su artículo 124 las reconoció como actores facultados para la gestión en asuntos exteriores (Natalizio, 2007), con capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional (Juárez Centeno y de Marsillo, 2005). En Chile, dicha prerrogativa continúa siendo exclusiva del presidente, aunque regiones como el Maule hayan abierto oficinas comerciales en el extranjero (Rufián Lizana, 2009). A continuación se verán estas facultades en detalle, recogiendo también el diseño institucional que se presenta desde los ministerios de relaciones exteriores.

El reconocimiento a las provincias argentinas de la facultad paradiplomática no se dio en un vacío ni de forma espontánea, fue más bien la coronación de un proceso. Tuvo antecedentes primero en el derecho público provincial, ya que desde 1986 las provincias habían comenzado a reformar sus constituciones incorporando atribuciones internacionales. Asimismo, el artículo 107 de la Constitución Nacional de 1853 ya había planteado el debate sobre el reconocimiento de esta potestad, donde gran parte de la doctrina se inclinaba por aceptarla (Salviolo, 2005). Finalmente, existían experiencias previas, que también jugaron a favor (María Hernández, 2003).

No obstante, las facultades entregadas en 1994 por la Constitución Nacional a las provincias argentinas llegaron con limitaciones. La primera es que los convenios firmados por éstas no pueden ser incompatibles con la política exterior del país, que es exclusiva del gobierno federal ya que le fue delegada a éste por las provincias. La segunda limitante es que las acciones no deben afectar a las demás facultades explícitamente delegadas. Sin embargo, estas condiciones son discutidas en la práctica ya que hay funciones concurrentes —como el desarrollo económico y social— que actualmente requieren de acciones en el campo de los asuntos exteriores (Gasol Varela, 2012). Asimismo, la Constitución Nacional no le puso límites al accionar internacional del gobierno central, por lo que en un derecho internacional en expansión, puede ocurrir que el Estado termine inmiscuyéndose en asuntos que son de competencia exclusiva de las provincias (Paredi, 2004), lo cual también motiva a éstos a involucrarse internacionalmente. La tercera limitación es que los convenios firmados por las provincias no afecten al crédito público

nacional. Finalmente, se establece como condición que dichos convenios deben ser puestos en conocimiento del Congreso Nacional.

Las limitaciones planteadas por el artículo 124 desataron diversos debates jurídicos en Argentina (Carbajales y Gasol, 2008). El primero de ellos fue para diferenciar entre el estatus de actor internacional y de sujeto de derecho internacional, resolviéndose que las provincias carecen de subjetividad internacional propia. Ello debido a que para ser sujeto de derecho internacional público, se debe ser destinatario directo de las normas internacionales y poseer capacidad procesal para ejercer los derechos y responder ante las obligaciones (Gasol Varela, 2012).

El segundo debate fue respecto a la diferencia entre convenios y tratados internacionales, pero debido a que solo los Estados pueden firmar tratados, se resolvió que los convenios no tienen dicho status jurídico. Debido a ello, no están regidos por derecho internacional público y tampoco pueden crear derecho interno. En consecuencia, quedó también zanjado el debate respecto a la responsabilidad internacional, ya que si las provincias no son sujetos de derecho internacional público, no pueden tener responsabilidad internacional, la cual es únicamente del Estado (Natalizio, 2007; Gasol Varela, 2012; Salviolo, 2005).

Tuvieron lugar además otros dos debates más complejos y que aún no están resueltos en su totalidad. Uno de ellos es respecto al alcance del conocimiento que el Congreso Nacional debe tener de los convenios firmados por las provincias, donde se debate si la legislatura federal debiese o no dar su aprobación. La última cuestión es sobre si el artículo 124 debiese o no ser reglamentado y por quién (Zubelzú, 2004). Estos dos debates siguen abiertos (Natalizio, 2007; Gasol Varela, 2012), pero lo cierto es que actualmente las provincias argentinas actúan en asuntos exteriores, informando pero sin solicitar aprobación del Congreso Nacional y sin que se haya producido reglamentación alguna.

Para consolidar el nuevo rol de las provincias, se produjo un importante avance al reconocerlas como como sujetos de crédito internacional (Salviolo, 2005), con lo que accedieron a préstamos de inversión y de ajuste por parte de organismos multilaterales, lo que facilitó embarcarse en proyectos de gran envergadura como el túnel internacional de Agua Negra que se analizará en el capítulo 4 (punto 4.2.3). Si bien esto reflejó un cierto grado de autonomía, las provincias siguieron mayormente subordinadas al aval del gobierno federal, ya que este actúa normalmente como garante último (Natalizio, 2007). No obstante, han existido excepciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien en 2007 aprobó que los gobiernos subestatales puedan solicitarle créditos sin el aval de sus Estados (Arámbula Reyes, 2008).

Todas estas nuevas actividades de las provincias requirieron un rediseño institucional a nivel central. Para ello, en 1992 y durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), se

determinó que la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto asistiese, instrumentase y efectuase la coordinación con, entre otras, las autoridades provinciales. En 1999, durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), se creó al interior de dicha Subsecretaría, la Dirección de Asuntos Federales, con responsabilidad directa en la relación con autoridades subestatales. Finalmente, en la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), la Dirección mutó en Asuntos Federales y Electorales (DIFRE) (Salviolo, 2005). Dicha Dirección es la que actualmente debe canalizar y dar respuesta a los requerimientos de las provincias, asesorándolas y asistiéndolas en su coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Para ello desarrolla una serie de programas (véase Gasol Varela, 2012) cuyos fines son atender los requerimientos de las autoridades subestatales, asistirles y colaborar con ellas en la negociación y conclusión de convenios internacionales, brindar apoyo técnico y coordinación con las representaciones de Argentina en el exterior, y coordinar las acciones tendientes al desarrollo de instancias de articulación subestatal en el ámbito internacional.⁴³

Si bien las provincias argentinas cuentan con estas facilidades legales e institucionales, algunas de ellas no han asumido un rol relevante en asuntos exteriores y no todas las constituciones provinciales prevén esta potestad (véase Carbajales y Gasol, 2008). Asimismo, no todas las provincias mantienen una actividad paradiplomática constante (Zubelzú, 2008), pero sí disponen de las herramientas legales y una institucionalidad federal que las avalaría y respaldaría.

La situación es distinta para las regiones de Chile, ya que legalmente los gobiernos regionales no tienen potestades para involucrarse en asuntos exteriores. Ello se vio claramente reflejado en que al momento de desconcentrarse los ministerios, uno de los tres que se determinó que permanecería totalmente centralizado fue el de Relaciones Exteriores. Si bien en años recientes ha aumentado la actividad paradiplomática de las regiones, esto ha sido fundamentalmente promovido y orientado desde el nivel central (González, 2009). En dicha línea, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) estableció un programa paradiplomático para relacionar a las regiones chilenas con las europeas (Guastavino, 2009), pero lo que se hizo, en primera instancia, fue traducir las preferencias del gobierno central en las regiones, priorizando Europa por sobre América Latina (González, 2009).

No obstante, siguiendo lo visto en el capítulo 2 (sección 2.4), el concepto de control de las fronteras empezó a ser reemplazado por el de cooperación interregional, especialmente en el caso de la relación con Argentina y a través de los comités de

⁴³ Para mayor detalle véase la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección de Asuntos Federales y Electorales: <http://www.mrecic.gov.ar/es/asuntos-federales-y-electorales>.

integración (González Miranda, 2012). Dicha dinámica favoreció el involucramiento de las regiones, en parte gracias a que se amparó en una política estatal de integración (González, 2009). Es decir que aun con dificultades, la internacionalización de regiones ha ido ganando importancia y, por ejemplo, en 2004 la región de Valparaíso elaboró un documento llamado “Hacia una Política Regional de Inserción Internacional” (Guastavino, 2009).

En vista de esta creciente actividad paradiplomática de las regiones, en junio de 2000 se instauró en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), la cual se articula con la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) adosada a cada uno de los gobiernos regionales. Empero, si bien han existido avances en el área, tanto la DICORE como las URAs presentan dificultades. En primer lugar, se debe tener presente que si bien se instauró esta nueva Dirección, para Fuentes (2007a) el Ministerio de Relaciones Exteriores —que se creó en 1871 y que desde entonces ha tenido pocas reformas significativas— ha fracasado en modernizarse y adaptarse a las nuevas necesidades de internacionalización.

Por el otro lado, las URAs —que empezaron a funcionar en 2005— por diversas razones han enfrentado dificultades para consolidar una estructura y trabajar de manera estable (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Entre dichas dificultades, Jimena Castillo⁴⁴ sostiene que las URAs se encuentran dentro de las divisiones de desarrollo y planificación de los gobiernos regionales, lo cual no se condice con su función. A su vez destaca que el presupuesto con que cuentan las URAs es muy limitado. Asimismo, en su relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, se mantiene una óptica centralizada que no busca el involucramiento directo de las regiones en asuntos exteriores. Ello se hace patente en que del jefe de la URAI se esperaba un amplio y actualizado conocimiento de las acciones de internacionalización de la región, de la situación fronteriza y de los temas relacionados con ésta, pero solo conocimientos básicos de conducción de relaciones exteriores (véase Páez, 2008). Las URAs tienen una baja importancia práctica, ya que se las define como parte de la institucionalidad política regional, pero se les exige estar en consonancia con el gobierno central (González, 2009).

A ello se agrega que las funciones de las URAs respecto de los comités de integración —uno de los mayores mecanismos de vinculación con Argentina, como se verá en el capítulo 4— son muy limitadas. Entre ellas destacan el prestar apoyo en la organización logística de los comités y el colaborar en la elaboración de la agenda, pero solo con el fin de recoger las inquietudes y transmitir las a los cónsules y al Ministerio de Relaciones

⁴⁴ Exjefa de Relaciones Internacionales de la Región de Coquimbo. Entrevistada por el autor en Coquimbo, 17 de noviembre de 2014.

Exteriores, que son quienes finalmente acuerdan los temas. A su vez, a las URAs se les pide dar seguimiento en la región de lo acordado en el comité respectivo, pero en coordinación con el cónsul de Chile en Argentina (véase Páez, 2008). Como se observa, no se le pide coordinación con el gobierno regional y la agenda es cerrada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, ello debido a que la URA es vista fundamentalmente como un brazo desconcentrado del Ministerio, por más que pertenezca al gobierno regional. Las carencias de las unidades regionales encontraron su lugar en el informe de la Comisión de Descentralización (2014), la cual propuso una modificación del artículo 16 letra “g” de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, para buscar fortalecerlas institucional y operativamente.

El centralismo en Chile está aún muy presente en el área de asuntos exteriores, no solo debido a la ausencia de potestades verificables en las regiones, pero también a la tutela que el gobierno central ejerce sobre sus funcionarios. Este, al menos en siete ocasiones, les prohibió a intendentes de regiones realizar misiones al extranjero (Guastavino, 2009).

Las relaciones entre provincias argentinas y regiones chilenas a lo largo de la Cordillera de los Andes, no solo deben abordar los problemas específicos de su interés, deben hacerlo desde facultades y recursos muy disímiles. En tanto las provincias argentinas tienen potestades constitucionales para involucrarse en asuntos exteriores y una institucionalidad que debiese acompañarlas, los gobiernos regionales de Chile están impedidos legalmente de hacerlo. Asimismo, la institucionalidad central en Chile trata, en primera instancia, de transferirle a las regiones los intereses del gobierno central. Será objeto del último capítulo de este estudio ver cómo se han resuelto estas diferencias, tanto desde los niveles centrales como provincial y regional, para tratar de dilucidar qué rol han jugado los gobiernos no centrales en la relación bilateral.

Capítulo 4

La paradiplomacia entre Coquimbo y San Juan: su adaptación e impacto a nivel central

El presente estudio comenzó definiendo las herramientas a utilizar en el análisis de la paradiplomacia, las cuales fueron luego implementadas a lo largo del texto que precede. De dicha forma, el capítulo 1 entregó la evolución, relevancia y justificación de los estudios sobre paradiplomacia, fundamentó la elección del término y presentó los parámetros bajo los cuales el mismo sería entendido. No obstante, se trató de una aproximación teórica al fenómeno, que dio forma a conceptos abstractos, aplicables a cualquier gobierno no central en el mundo. Será la labor de este último capítulo la de presentar un caso concreto en que dichos conceptos sean aplicados de manera específica y en donde se permita un análisis sobre el rol que la paradiplomacia puede tener en las relaciones bilaterales entre Estados.

Como antecedente a ello, el capítulo 2 estuvo dedicado a acotar el marco histórico en que se aplicarían las herramientas mencionadas. Habiendo seleccionado la relación entre Argentina y Chile, se presentó un recorrido del rol que el límite y la frontera tuvieron en la interacción entre ambos Estados, resaltando los momentos en que los gobiernos no centrales difirieron de las políticas bilaterales. El relato concluyó en la década de los dos mil, momento en que se produjo un claro surgimiento de lo subestatal como nivel de relación diferenciado del bilateral. El análisis quedó acotado entonces al nivel subestatal de la relación entre Argentina y Chile, luego de los dos mil. Pero a fin de poder observar el rol que jugaron las provincias y regiones, era necesario primero tomar conocimiento respecto de las facultades y limitaciones que dichos gobiernos no centrales tenían en cada país. Para ello, en el capítulo 3 se aplicaron los conceptos respecto a formas de Estado y centralismo, tanto a Argentina como a Chile. El resultado fue la entrega de una perspectiva comparada, que resumió las posibilidades paradiplomáticas que tienen las provincias y regiones. Permitiendo ahora un análisis contextualizado tanto de forma histórica como jurídica.

El desarrollo de la paradiplomacia entre los gobiernos no centrales de Argentina y Chile no ha sido sencillo, ya que inicialmente generó desconfianza en el personal de los ministerios de relaciones exteriores de ambos países (Silva Soura y Morán León, 2010). A lo que se agrega un desconocimiento a nivel central del accionar de las regiones. De acuerdo con Roberto Durán,¹ las secciones sobre relaciones internacionales de las

¹ Historiador y exprofesor de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

estrategias regionales, al menos durante su período en la Academia Diplomática, nunca se enseñaron en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dicha escasa atención sobre el fenómeno paradiplomático, se contradice con su creciente importancia en temas de integración fronteriza y las dificultades que en dicha área enfrentan los gobiernos no centrales.

Debido a ello se ha requerido tenacidad por parte de las provincias argentinas y regiones chilenas, así como flexibilidad desde sus Estados para poder avanzar en la vinculación subestatal. Pero aun así, no todas las experiencias han arrojado buenos resultados.

Para las provincias argentinas y regiones chilenas ubicadas a ambos márgenes del límite, la integración con su contraparte al otro lado de la Cordillera no es un tema teórico (Cristián Fuentes²), es una realidad histórica y una necesidad presente. Empero, las razones que motivan a los gobiernos no centrales y los conductos a través de los cuales éstos desarrollan su paradiplomacia, son muy variados y producen efectos diversos. Aun así, bien entendida y conducida, la paradiplomacia ofrece un enfoque práctico y cotidiano sobre la integración, llevando al plano internacional intereses que son en principio ajenos a este, pero de gran relevancia para las comunidades de las provincias y regiones.

Esta actividad subestatal, motivada por razones tanto de vinculación histórica como de necesidad presente, será el centro del análisis del presente capítulo. Asimismo, se observará cómo los Estados de Argentina y Chile recibieron la actividad y adaptaron instrumentos jurídicos internacionales para darle cauce, convirtiéndola en un mecanismo integrador antes que en un obstáculo para sus políticas exteriores. Para ello se abordará un caso específico de vinculación paradiplomática, la relación entre Coquimbo y San Juan, a fin de relevar cuál fue el accionar concreto de los gobiernos no centrales y cómo reaccionaron ante esto sus Estados.

La primera sección continuará el relato sobre el recorrido histórico del rol que el límite y la zona fronteriza han tenido en la relación entre ambos países. El recorrido del capítulo 2 concluyó a principios del siglo XXI, momento en que se comenzó a dar mayor espacio a lo subestatal. Se observará aquí el proceso reciente de involucramiento de las provincias y regiones, pero ahora enmarcado específicamente bajo los parámetros recogidos en el capítulo 3. Para ello, el segundo apartado describirá el marco jurídico a través del cual los Estados encausaron la paradiplomacia, a los fines de presentar la situación de las regiones y provincias, en especial Coquimbo y San Juan, durante las últimas dos décadas.

La segunda sección se abocará de manera exclusiva al caso de estudio. Se analizarán dos tópicos angulares de la relación paradiplomática entre Coquimbo y San Juan. Siendo

² Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

el primero un tema de gran significancia local pero prácticamente desconocido a nivel central: las veranadas de los Altos Valles de Calingasta. El segundo tema y pieza central del caso de estudio, será el Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Una obra de infraestructura de enorme magnitud e impacto para la integración, cuya realización se explica en gran medida por la actividad paradiplomática llevada a cabo tanto por la provincia de San Juan como por la región de Coquimbo. Finalmente, la última sección resume en un corolario las particularidades de la paradiplomacia en el obrar de Coquimbo y San Juan, resaltando el aporte que éstos han hecho a la relación entre Argentina y Chile y cómo los países la han percibido y articulado.

4.1 La incorporación de la dimensión subestatal en la relación argentino-chilena

Analizar el desarrollo e incorporación de los gobiernos no centrales a la relación bilateral implica reconocer, en primera instancia que la existencia de posibilidades y el aprovechamiento de las mismas son dimensiones distintas. En el capítulo 1 se observó cómo el fenómeno y estudio de la paradiplomacia se desarrolló en el mundo a partir de la década del ochenta, pero que la corriente llegó a América Latina entre diez y quince años más tarde. Es por ello que resulta necesario saber cómo la paradiplomacia fue tomando forma entre Argentina y Chile.

Actualmente el fenómeno se ha impuesto decididamente en América Latina, reflejo de lo cual es que Cristián Fuentes³ afirme que todas las estrategias regionales en Chile incluyen la dimensión internacional. Lo que se replica al otro lado de la Cordillera, donde prácticamente todas las provincias argentinas cuentan con una persona encargada del área internacional —aunque su continuidad no siempre esté asegurada—.⁴ No obstante, el lograr posicionar a los gobiernos no centrales de ambos países en la escena internacional, ha sido un camino reciente y no libre de obstáculos.

El primer apartado de esta sección se avocará al surgimiento de las provincias argentinas y regiones chilenas como actores de la relación bilateral. Se observará cómo dichos gobiernos no centrales fueron ganando un lugar dentro en los asuntos exteriores de sus países. Por su parte, el segundo apartado relevará el comportamiento seguido por

³ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

⁴ En el presente capítulo se utilizarán los términos “provincia” y “región” en referencia a los gobiernos no centrales intermedios de Argentina y Chile, respectivamente. Cuando sea necesaria la referencia a las provincias de Chile, como divisiones administrativas de las regiones, se especificará. Asimismo, cuando el relato requiera mencionar a las regiones de Argentina, como agrupamientos de provincias, también se especificará.

los Estados de Argentina y Chile al momento de reconocer el fenómeno y proceder a su institucionalización a través de instrumentos bilaterales.

4.1.1 Involucramiento de provincias y regiones

La incorporación de las provincias y regiones a los asuntos exteriores es explicada por los especialistas y actores paradiplomáticos de Argentina y Chile esgrimiendo diversas razones. Ejemplo de ello es que mientras Gallardo (2008) sostiene en Chile que es la búsqueda de ventajas económicas lo que ha impulsado la paradiplomacia. Gastón Díaz Godoy⁵ apunta a que, entre otras cosas, la paradiplomacia en dicho país fue producto de la incapacidad de los gobiernos centrales por satisfacer las necesidades locales a través de los convenios internacionales. Asimismo, el jurista argentino Horacio Piombo esgrimió una posición similar en el seminario “Las Relaciones Internacionales de los Gobiernos Locales”, utilizando como ejemplo lo que él considera el primer ensayo paradiplomático de las provincias argentinas. Según el Piombo, Córdoba y Mendoza se habrían involucrado en asuntos exteriores durante la década del setenta debido a que no podían exportar sus productos. El gobierno nacional había implementado el paradigma de exportación agrícola ganadero, razón por la cual las provincias habrían recurrido al intercambio de sus productos por tecnología rusa, a fin de no ser aplastadas económicamente. Lo cierto es que, si bien no hay acuerdo en las razones por las cuales las provincias y regiones han recurrido a la paradiplomacia, presentándose las diversas motivaciones que se adelantaron en el capítulo 1, sí se puede afirmar que actualmente tanto provincias como regiones están involucradas en acciones de paradiplomacia.

No obstante ello, Argentina y Chile —aunque la primera en menor medida—⁶ mantenían la teoría del conducto único para las relaciones exteriores. Según dicho paradigma, las interacciones del país con actores extranjeros se debían realizar a través de los ministerios de relaciones exteriores. Con ello, ni los gobiernos no centrales ni los demás ministerios tenían voz formal fuera de los límites del país. Esto ha cambiado a lo largo de las últimas dos décadas y actualmente la doctrina del conducto único ha desaparecido totalmente, lo que en Argentina se vio reflejado jurídicamente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Si bien en Chile no existió dicho cambio en el instrumento jurídico, la práctica se ha mostrado en la misma línea. A ello se agrega un efecto de dinamización, ya que la paradiplomacia —como se observará en la sección 4.2— lleva a la arena internacional temas locales, que ordinariamente no estaban en la mesa de negociación propuesta por el nivel central. Ello hace que se activen nuevas

⁵ Encargado de la Oficina de Relaciones Internacionales de Coquimbo. Entrevista escrita recibida el 19 de enero de 2015.

⁶ Véase el capítulo 3.

dimensiones de la arena internacional, motivadas por los intereses de los gobiernos no centrales.

El gran cambio en la forma tradicional de relacionarse entre ambos países pareciera haberse dado con el fin de los conflictos limítrofes y el retorno a la democracia. Ya en el capítulo 2 se adelantó que las relaciones entre los gobiernos no centrales ubicados a ambos márgenes de la Cordillera, históricamente han presentado particularidades respecto de la conducta de sus respectivos Estados. Sin embargo, fue con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y posteriormente con el fin de los gobiernos militares, que la actividad diplomática aumentó significativamente.

Hasta la década del ochenta prácticamente no había ninguna iniciativa de integración entre Argentina y Chile. De acuerdo con Santiago Melo⁷ las actividades relativas a la integración estaban vedadas y no se concebían obras de infraestructura como el túnel internacional que será analizado en el apartado 4.2.3. Ello debido a que imperaba una lógica de desconfianza entre los Estados, que impedía cualquier desarrollo de iniciativas conjuntas entre los gobiernos no centrales. Melo afirma que esto cambió con la llegada de Patricio Aylwin (1990-1994) como primer presidente democrático en Chile luego del gobierno militar. Con él se comenzó a concebir la integración con Argentina como un elemento de seguridad y que garantizaba el progreso de ambos. Fue en dicha óptica que se acordó con Carlos Menem (1989-1999) que se debían de hacer tantos pasos fronterizos como fuesen necesarios.

En dicho período, prácticamente todas las provincias comenzaron a mirar más allá de la frontera, pero fue su tamaño y localización lo que más influyó en su visión de lo internacional y su forma de involucrarse (Iglesias, Merke e Iglesias, 2009). Es decir que el interés por la integración con los países vecinos, aumentaba en la medida en que las provincias y regiones se encontraban geográficamente más cerca y, por lo tanto, se sentían más vinculadas. Hecho particularmente importante en el caso de aquellas que comparten límite con Chile.

Si con el regreso a la democracia las regiones empezaron a relacionarse directamente con el exterior, fue durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) que el impulso a la integración con América Latina recibió un fuerte estímulo. Inicialmente las regiones habían salido en búsqueda de cooperación y hermanamiento, pero con la integración como marco se le empezó a dar mayor importancia a temas de envergadura como los corredores bioceánicos. Ello inclusive llevó en Chile a la creación de la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones (Schnake, 2011). Sin

⁷ Agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 6 de noviembre de 2014.

embargo, las propuestas que se presentaron generalmente estaban diseñadas con una visión desde el gobierno central.⁸

Fue así como durante la década del noventa, si bien se permitió a las provincias y regiones un mayor involucramiento en los asuntos exteriores, se presentaron también dificultades particulares, en especial respecto a las distintas visiones que los países tenían sobre la integración. Una de las razones detrás de esta diferencia fue que la nueva democracia, en ambos países, vino acompañada por políticas económicas de corte neoliberal, enmarcadas en la corriente conocida como Consenso de Washington. Como consecuencia, si en Argentina hasta la década del ochenta la inversión en infraestructura era realizada por el sector público, durante la década del noventa pasó a ser privada, al igual que lo era en Chile. Si bien con este cambio de paradigma económico se esperaba una mayor apertura y grado de inversión, paradójicamente se terminó afectando a muchas provincias y regiones que resultaron ser poco o nada atractivas para inversiones en infraestructura. La tendencia solo comenzó a revertirse, en el caso de Argentina, ya entrado el siglo XXI y con la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) (Colacrai, 2004). Debido a ello, si bien durante los primeros años después del regreso a la democracia los gobiernos no centrales de ambos países podían interesarse en fortalecer los lazos, la carencia de caminos en buenas condiciones para conectarlos, dificultaba la integración y el intercambio. Fue recién luego del cambio de milenio que las provincias y regiones comenzaron a bogar fuertemente por obras de interconexión.

Estas dificultades no implican que la actividad paradiplomática no se haya desarrollado igualmente durante la década del noventa. Ejemplo de ello es que durante el mes de abril de 1997 la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) realizó su primer encuentro internacional con Asia Pacífico. Fue la primera vez que una región de Chile, por iniciativa propia, convocaba una reunión internacional de esas características. Antofagasta atrajo a más 300 personas de Argentina, Australia, Brasil, Chile, China, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Malasia, Paraguay y Tailandia, a fin de discutir una iniciativa de carácter marcadamente paradiplomático (Viciani, 2008).

A razón de este impulso, los ministerios de relaciones exteriores se vieron en la necesidad de empezar a modificar, sutilmente, sus estructuras administrativas a fin de acompañar el fenómeno de internacionalización de sus gobiernos no centrales. Estos cambios se produjeron entre 1999 y 2000.⁹ El primero fue la creación en Argentina de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (DIFRE), con responsabilidad directa en la relación con las autoridades subestatales del país. El segundo fue a mediados de 2000, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile creó la Dirección de Coordinación

⁸ Véase el capítulo 3 (sección 3.2).

⁹ Véase el capítulo 3 (sección 3.3).

Regional (DICORE), la cual a su vez cuenta —desde noviembre de 2001— con un protocolo de Acuerdo sobre Colaboración y Coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (Fuentes Vera, 2008).

Gracias a las mencionadas reformas, las estructuras administrativas de los ministerios de relaciones exteriores comenzaron a reconocer e incorporar el fenómeno de la paradiplomacia. Pablo Hiriart¹⁰ relata que con anterioridad a la creación de la DICORE, cuando en Chile surgía una iniciativa paradiplomática no había un canal específico para tratarla, por lo tanto la abordaba la dirección específica del Ministerio de Relaciones Exteriores, relacionada con el ámbito de la actividad. Si se trataba, por ejemplo, de un interés cultural entre Bariloche y Osorno, se procedía a contactar las direcciones culturales de los ministerios. Eso cambió en el 2000 al establecerse la DICORE, a cargo de un embajador. Desde ese momento, todo lo relacionado con la internacionalización de regiones se conduce a través de un único canal.

En Argentina esto aún no es claro. Si bien existe DIFRE, con responsabilidad directa respecto al trato con las provincias, su competencia no está lo suficientemente difundida, inclusive dentro del propio Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Los funcionarios suelen desconocer la competencia o no estar correctamente interiorizados al respecto. Es por ello que Leonardo Milenkovsky¹¹ insiste en que se están realizando todos los esfuerzos para que las provincias canalicen sus actividades a través de DIFRE, pero que para ello es necesario primero darla a conocer y que las provincias se enteren de la importancia de utilizar el conducto apropiado. En Argentina, las provincias no están obligadas a solicitar autorización al gobierno central para realizar un viaje al exterior, pero si lo hacen por su cuenta desperdician el asesoramiento y logística que DIFRE podría facilitarles. Lo mismo ocurre cuando solicitan apoyo a otra división del Ministerio, la cual puede demorar en responder o simplemente no hacerlo. Pero si canalizan el pedido a través de DIFRE, ésta hace un seguimiento para que la provincia obtenga una respuesta.

Es importante notar que el cambio institucional no se dio solamente por una iniciativa a nivel del gobierno central, respondió en parte al empuje que se generó desde el ámbito subestatal. Ejemplo de ello es que en Argentina la creación e institucionalización durante la década del noventa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), afectó directamente a las provincias y se constituyó en una de las motivaciones de éstas para involucrarse en asuntos exteriores. Al ser los recursos naturales una potestad de las provincias y al estar sus economías ahora incorporadas a un esquema de integración, la nueva institución atrajo el interés de los gobiernos no centrales. De acuerdo con Iglesias *et al.* (2009) la

¹⁰ Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

¹¹ Responsable de Cuyo en la Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 5 de febrero de 2016.

mayor dificultad se encontraba en que al ser un esquema de integración con baja institucionalidad, la mayoría de las cuestiones se resolvían a través de los presidentes. Como reacción a ello los gobernadores de provincia reclamaron una mayor participación y en 2004 se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados y Departamentos (FCCR), el cual tenía la facultad de entregar recomendaciones al Grupo del Mercado Común. No obstante, su incorporación formal al MERCOSUR se produjo tan solo en 2007 y porque los presidentes así lo quisieron (Madeiros, 2007).¹²

En Chile, el cambio de milenio también vino acompañado de mayores iniciativas regionales. Una de ellas fueron las misiones binacionales organizadas desde la región de Valparaíso. De acuerdo con Alejandro Corvalán,¹³ en el caso de la relación de Valparaíso con las provincias de Argentina hubo un gran proceso de integración que partió en 1999. En dicha ocasión se idearon y ejecutaron los primeros foros de desarrollo productivo binacionales, en los que participó la región de Valparaíso con las provincias de Mendoza y San Luis. A razón de dichos foros, en 2001 y 2004 se desarrollaron las primeras misiones conjuntas de gobiernos no centrales argentinos y chilenos en terceros países. Según Corvalán esto constituyó un hecho inédito y lograrlo no fue sencillo ya que se debieron sortear muchas barreras, tanto desde el ámbito público como del privado. A saber, en la lógica del momento se acusaba a Valparaíso de entregar a las provincias de Argentina el acceso que Chile había logrado a los mercados asiáticos. Empero, las actividades se llevaron a cabo tanto en 2001 como en 2004 y fue luego de dicho año que se las discontinuó debido a que cambiaron las personas a cargo de las iniciativas. Es decir que al no estar lo suficientemente institucionalizadas, las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo dependieron directamente de quienes las impulsaron. Aun así, el respaldo institucional que se pudo conseguir en el momento marcó una gran diferencia. En 2001 la región de Valparaíso encontró un gran apoyo desde la agencia promotora de las exportaciones ProChile. Esto no fue así en 2004, cuando el respaldo resultó más débil, generando un diálogo complicado con los agregados comerciales en las embajadas. No obstante, resulta interesante resaltar que en el análisis de Corvalán, la falta de apoyo se debía a la oposición del director de ProChile a la idea de las misiones, pero que este último no contaba con la fuerza para negarse a las mismas.

El desarrollo institucional a nivel central no se ha dado en solitario. De acuerdo con Ezequiel Páez,¹⁴ hoy en día tanto las provincias como las regiones tienen dentro de sus

¹² Debido a que escapa al objeto del presente trabajo, no se ahondará en la estructura institucional del MERCOSUR, o el lugar que en él ocupa el mencionado FCCR. Para ello se recomienda recurrir al sitio web de la organización: <http://www.mercosur.int>.

¹³ Exsecretario Regional Ministerial de Economía en Valparaíso. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

¹⁴ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

estructuras gubernamentales, unidades dedicadas exclusivamente a las relaciones externas, algo que se encuentra en consonancia con el incremento de su involucramiento en asuntos exteriores. Estas unidades no siempre están bien consolidadas, capacitas o provisionadas con los recursos necesarios,¹⁵ pero sí dan cuenta de un incipiente empoderamiento de los gobiernos no centrales, a nivel transversal.

Asimismo, otro reflejo del aumento en las actividades paradiplomáticas es el incremento en el número de acuerdos firmados por gobiernos no centrales desde 1995. De acuerdo con Francisco Gormaz,¹⁶ a mediados de la década del noventa había solo dos acuerdos firmados entre regiones chilenas y entidades extranjeras, en tanto que quince años después éstos son más de cien. La temática es muy variada y va desde el hermanamiento, al combate de incendios, la salud y los intercambios deportivos. Solo en materia de cooperación con gobiernos no centrales extranjeros, entre 1991 y 2008 los gobiernos regionales firmaron más de setenta iniciativas e instrumentos (Pardo, 2008).

Ante este escenario de gobiernos no centrales más involucrados, con mayor institucionalización a nivel local y nuevos canales de comunicación a nivel estatal, los cuadros de los ministerios de relaciones exteriores debieron seleccionar un camino a seguir. De acuerdo con Pablo Hiriart,¹⁷ desde la DICORE se optó por entregar una mayor capacidad a las regiones y por explicarles las posibilidades que los asuntos exteriores albergaban. En dicha línea, uno de los propósitos fundamentales de la DICORE fue llevar el Ministerio de Relaciones Exteriores a las regiones. Chile presenta una forma de Estado unitaria, con autoridades regionales designadas y donde el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con una secretaría regional ministerial (SEREMI), es decir con presencia física o representación directa en las regiones.¹⁸ Esa es la deficiencia que se trata de compensar desde la DICORE, a través de dar a conocer la labor del Ministerio y las posibilidades que tienen las regiones de trabajar con éste en actividades paradiplomáticas. Para ello, la Dirección realiza al menos dos eventos todos los años —uno con las regiones pertenecientes a la zona del centro-sur del país y otro con las del centro-norte— para un análisis global. De acuerdo con el embajador Francisco Gormaz,¹⁹ a estos eventos se invita siempre a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), debido a la temática de integración y límite, así como también se suele invitar a la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) para que las

¹⁵ Véase el capítulo 3 (sección 3.3).

¹⁶ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

¹⁷ Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

¹⁸ Véase el capítulo 3 (sección 3.2).

¹⁹ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

regiones vean cómo pueden acceder a la cooperación. Lo mismo ocurre respecto del tema cultural y la dirección de asuntos culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente, en estos eventos siempre está presente ProChile, el cual cuenta con un delegado en cada región.

En el plano institucional, a fin de suplir la ausencia de una SEREMI, en 2005 se crearon en los gobiernos regionales las unidades regionales de asuntos internacionales (URAI). Sin embargo, éstas no tienen el rango de las SEREMIs, ya que pertenece a un escalafón administrativo inferior. No obstante, Pablo Hiriart²⁰ destaca que la diferencia jerárquica no siempre influye de manera determinante y que depende el caso, ya que hay regiones que le dan más importancia que otras a la vinculación externa.

Como se mencionase en el capítulo 3, la reacción institucional a la paradiplomacia en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina fue la creación de la DIFRE, bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, como responsable del diálogo con las entidades subestatales. Dos de los principales programas emprendidos por DIFRE a tal fin fueron “Cancillería en el Interior” e “Interior: Prioridad para Exteriores”. El primero de ellos inició sus actividades en 2004, las cuales consistían en la organización de visitas de una delegación del Ministerio a las provincias, a fin de tratar temas de relevancia para ambos niveles gubernamentales, llevando funcionarios de las áreas que la provincia considerase relevantes. El segundo programa era complementario del primero y con él se buscaba que los funcionarios provinciales conociesen las agencias y personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Zubelzú e Iglesias, 2005b).

Ya en el plano de la vinculación y el desarrollo de la paradiplomacia entre Argentina y Chile, es necesario destacar la gran importancia que tuvieron y aún tienen los agentes diplomáticos en ambos países. Como bien indica Hiriart, debido a que se trata de dos países tan extenso y que mantienen una posición prioritaria para los gobiernos no centrales del otro, los cónsules resultaron ser un sostén fundamental para los embajadores. Los consulados se constituyeron en pequeñas embajadas en sus jurisdicciones. En dicha perspectiva, dejaron de encargarse únicamente de los asuntos civiles de sus connacionales, para involucrarse en actividades que propendían a una mayor integración a nivel subestatal. Dicho rol alternativo de los cónsules fue en cierta forma secundado por sus ministerios, ya que no les era necesario pedir siempre autorización para realizar actividades. Esto no significaba que se dejase de informar siempre al Ministerio y la embajada, pero sí que los cónsules eran lo suficientemente autónomos como para tomar la iniciativa y acompañar a los gobiernos no centrales.

²⁰ Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

Como se verá más adelante (apartado 4.1.2 y sección 4.2), los embajadores también cumplieron un rol fundamental en la internacionalización de las provincias y regiones. Aquí, sí se debe destacar que mucho del avance imprimido por éstos a la paradiplomacia se debió a convicciones personales. Ello se refleja en la mayor o menor intensidad del apoyo prestado por el embajador de turno a iniciativas subestatales. En el caso del representante del gobierno argentino en Chile, Francisco Gormaz²¹ resalta que el embajador Ginés González García (en misión entre 2007 y 2015) siempre habló de las tres “i”: integración, integración, integración. Al mismo tiempo que embajadores chilenos en Argentina han tenido un impacto de tal magnitud en las provincias, que San Juan declaró a Luis Maira (en misión entre 2004 y 2010) como Personalidad Destacada (ley provincial 8.104) y a Adolfo Zaldívar (en misión en 2010) como Personalidad Ilustre (decreto 444).

Ciertamente, el fomento a la integración era el mandato que las presidencias dieron a sus embajadores respecto a la necesidad de avanzar al máximo en la vinculación ambos países. No obstante, el impulso a la integración podría haberse mantenido siempre a nivel central. Fueron algunos de los diplomáticos los principales responsables de entregar mayor protagonismo a las provincias y regiones, entre otras cosas asistiendo a los comités de frontera e integración. Como se verá en el siguiente apartado, fue por decisión del embajador argentino Carlos Enrique Abihaggle (en misión entre 2003 y 2007) que éste comenzó a participar en los comités, lo que llevó a que su par chileno Luis Maira, también lo hiciese. Debido a ello, entre otros factores, la relevancia gubernamental de los comités fue en aumento, así como su importancia y repercusión.

Tanto la adaptación institucional como el comportamiento de los embajadores, ayudó mucho al desarrollo armónico de la paradiplomacia, la cual fue adquiriendo cada vez más importancia para los gobiernos no centrales. Elena Peletier²² resaltó la relevancia y utilidad que para todas las provincias presenta la oportunidad de involucrarse en asuntos exteriores. Fue precisa en señalar cómo el acompañamiento institucional jugó un rol clave ya que las actividades provinciales se realizaron siempre en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, generando una sinergia en la cual ambos niveles gubernamentales salieron beneficiados, pero donde al mismo tiempo se les permitió a las provincias imprimir su impronta en la política exterior del país. En su visión hay una senda de desarrollo conjunto entre el gobierno central y el provincial, gracias a dicha dinámica el Estado ha ido acogiendo las distintas iniciativas que se presentaron desde las provincias.

²¹ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

²² Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

En el caso de Chile, Francisco Gormaz²³ afirma que las inquietudes de las regiones respecto a los asuntos exteriores, son actualmente recogidas en la elaboración de la política exterior del país. En dicho proceso, son cada vez más las regiones con incidencia e impacto en la determinación de la conducta internacional de Chile. Gormaz sostiene que actualmente se trata de un sistema de política exterior integrado, establecido inclusive en los programas de gobierno, a través del cual la conducta externa del país dejada de ser un ámbito exclusivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. En dicha senda, la participación y la importancia de las regiones resulta fundamental, lo cual se vería reflejado en la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de ir a las regiones, visitarlas y llevar la política exterior a ellas.

No obstante, el desarrollo de la paradiplomacia en ambos países no ha estado libre de dificultades, entre otras razones porque llevó a la atomización de las relaciones exteriores, dificultando su sistematización. De acuerdo con Elena Peletier,²⁴ no existe una base de datos comprensiva sobre qué es lo que está haciendo cada provincia o cada municipio. Como señalan Zubelzú e Iglesias (2005b) resulta complicado recabar la información de los convenios firmados por las provincias, en particular los históricos, debido a que luego del cambio de administración, las provincias generalmente no mantienen registros de los acuerdos, o lo hacen de forma dispersa. Asimismo, muchos de los convenios firmados no son nunca puestos en práctica.²⁵

Por otro lado, existen también problemas institucionales. De acuerdo con Cristián Fuentes²⁶ estos se presentan de manera más relevante en el caso de Chile, debido al peso específico que la DIFROL tiene dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. El ex director de Coordinación Regional, analiza que si bien la DIFROL funciona y hace su trabajo muy bien, en la práctica no se interesa en la integración ni en la descentralización ya que tienen una visión mucho más centralista y que forma parte del corazón conservador del Ministerio de Relaciones Exteriores. El problema, según Fuentes, es que su objetivo es el establecimiento y mantenimiento de los límites y las fronteras, no la integración con los demás países o el desarrollo de la paradiplomacia. Es decir que no se

²³ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

²⁴ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

²⁵ Existe un esfuerzo de sistematización que ha sido llevado a cabo por Comité sobre las Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Pero el que dicha base no haya sido mencionada por la encargada del área de una provincia activa en asuntos exteriores como lo es San Juan, parecería indicar que aún no logra ganar relevancia. El trabajo del Comité puede ser consultado en: <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html>

²⁶ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

opone a la paradiplomacia, pero ésta no forma parte de su orientación debido a estar fuera de la concepción y misión original de la DIFROL.

Por otro lado, en la SUBDERE se produjo una reforma que dificultó el desarrollo de la paradiplomacia. Desde 2010 la Subsecretaría dejó de contar con la Unidad de Relaciones Internacionales. De acuerdo con Fuentes, esto se debió a que durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), la dirección política era más conservadora y centralista, lo que la llevó a descuidar lo subestatal. Sin embargo, si bien se esperaba que la segunda administración de Michelle Bachelet (2014-2018) reinstaurase la unidad, para 2016 esto aún no ha ocurrido. La desaparición de la Unidad de Relaciones Internacionales da muestra de lo dependiente que la paradiplomacia puede estar de los cambios a nivel de personal en el gobierno central.

Asimismo, si bien se le ha ido reconociendo espacios a la paradiplomacia, en Chile no siempre se la ha sabido o querido incorporar a la política exterior oficial (Schnake, 2011). Ello no solo ha generado resistencia al desarrollo externo de las regiones, también ha producido resultados heterogéneos entre éstas, en especial debido los distintos ritmos de aprendizaje y de interés que los gobiernos regionales mostraron respecto del fenómeno. Esto genera a su vez diferencias en la evaluación que se hace respecto al grado de apertura que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ha tenido para con las regiones. Como se vio con anterioridad, en el análisis del actual director de DICORE, Francisco Gormaz,²⁷ la política exterior de Chile supo recoger las inquietudes de las regiones. Esto no se condice con la evaluación que el exdirector de DICORE, Cristián Fuentes²⁸, hace sobre el mismo fenómeno. De acuerdo con el último, el grado en que la paradiplomacia se ha reflejado en la política exterior es bajo, afirmando que el involucramiento de las regiones en asuntos exteriores ha sido notado, pero que no se han dado pasos más profundos. Asimismo, la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con Fuentes es contradictoria, debido a que por una parte el Estado presenta un discurso favorable a estos emprendimientos y reconoce el fenómeno subestatal, pero las decisiones principales se toman solo desde el centro. Es decir que mientras en la retórica se afirma que la paradiplomacia bien orientada es un aporte positivo al país ya que facilita un desarrollo territorial equilibrado y una oferta de Chile más rica en el exterior, la Constitución Política mantiene las relaciones exteriores como prácticamente privativas del presidente, asesorado de manera casi exclusiva por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, y como se verá en el estudio de caso, la realidad es que las decisiones ya no

²⁷ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

²⁸ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

se toman únicamente en el nivel central y que la paradiplomacia ha ido encontrando su espacio y aportando desde él.

En Argentina el surgimiento de las provincias en asuntos exteriores también vino acompañado de nuevas problemáticas. De acuerdo al segundo informe del proyecto “Provincias y Relaciones Internacionales” (Zubelzú e Iglesias, 2005a), para principios de la década de dos mil los mayores inconvenientes se vinculaban a cuestiones procedimentales u operativas. Se destacaba en especial la falta o debilidad de la coordinación entre el nivel central y las provincias, así como el poco conocimiento que las unidades subestatales tenían de las oportunidades, limitaciones y parámetros de la paradiplomacia. A lo que también se sumaba el centralismo en el manejo de las relaciones exteriores. No obstante, a medida que las provincias fueron involucrándose, los intentos de imponer una política exterior pensada únicamente desde el centro y que se contraponiese al desarrollo de la paradiplomacia resultaron más difíciles. Ejemplo de ello, recuerda Cristián Fuentes,²⁹ fue el intento en 2006 del presidente Néstor Kirchner por establecer que un precio diferenciado y más alto para el combustible que se vendía en la zona fronteriza. La razón detrás de la medida era que, al ser el combustible más barato en Argentina, muchos chilenos cruzaban la frontera para cargar el tanque de su vehículo y volver. Los gobiernos provinciales no estuvieron de acuerdo con la medida presidencial y, con la excepción de Santa Cruz —de dónde provenía el presidente—, ninguna otra provincia implementó la política, o lo hizo forzando una interpretación alternativa.

Otro claro ejemplo de la complejidad en el desarrollo internacional de las provincias ha sido la constitución del Parlamento del MERCOSUR, creado originalmente a fines de 2006 para sustituir a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Se trata de un órgano de representación de los pueblos, independiente y autónomo, dentro del esquema de integración. Si bien el artículo 1 indicaba que el Parlamento se integraría por representantes electos por sufragio universal, el artículo 6 especificaba que el mecanismo de elección se regiría de acuerdo a la legislación de cada Estado parte, “la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado”. Quedaba entonces establecida la necesidad de una participación subestatal en el órgano. No obstante, la primera disposición transitoria del Acuerdo establecía que hasta el 2014 —período de transición— los parlamentarios serían designados por los congresos nacionales, pero que a partir de dicho año se debía de dar inicio a la elección por sufragio. Esto último ocurrió en Argentina recién en 2015, cuando los ciudadanos votaron representantes del país y de las provincias ante el Parlamento del MERCOSUR.

²⁹ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Con ello, los gobiernos no centrales pasaron a tener representantes directos en el organismo internacional.³⁰

Una hipótesis respecto a las diferencias entre Argentina y Chile ha sido que el surgimiento de la paradiplomacia en Chile se dio únicamente por decisión desde el centro, en tanto que en Argentina se daría porque existe una diferenciación en la forma de pensar entre el Estado y las provincias. No obstante, si bien es cierto que la actividad de las regiones se da más por impulso desde el gobierno central que por iniciativa propia (Cornago, 2010a), los gobiernos no centrales también han presentado inquietudes e intereses específicos en asuntos exteriores, como quedará en evidencia en la sección 4.2. La inquietud subestatal por los asuntos exteriores y su involucramiento en los mismos claramente ha aumentado y como señala Gastón Díaz,³¹ el nivel central en gran medida ha debido institucionalizar las relaciones internacionales para facilitar la participación de las regiones y de las comunas.

El proceso de involucramiento de las provincias y regiones en asuntos exteriores ha ido en aumento a partir de la década del noventa, pero no lo ha hecho a través de un único canal. Como bien indican Zubelzú e Iglesias (2005a), existen al menos cuatro grandes tipos de acciones paradiplomáticas. Un primer tipo son las acciones propias, que se dan de forma directa en el extranjero, por ejemplo las mencionadas misiones comerciales de Mendoza y Valparaíso. Un segundo tipo de acción es la coordinada con el gobierno central, donde a través de canales que éste propone los gobiernos no centrales pueden trabajar en conjunto con el gobierno central en temas internacionales, como se verá en el caso de las entidades binacionales. El tercer gran grupo de acciones es el lobby interno, aquí los gobiernos no centrales buscan inducir a su Estado para que actúe internacionalmente, de una manera determinada, ejemplo de lo cual serán las veranadas en los Altos Valles de Calingasta. Por último, las acciones concertadas se dan dentro de un marco y una normativa dada por el gobierno central, pero sin que este intervenga, los mayores exponentes de éstas son los comités de frontera o integración. En el siguiente apartado, se analizan los pasos que siguieron Argentina y Chile para crear un espacio a nivel bilateral, en que se dieron tanto acciones coordinadas como concertadas, sin que esto limitase la posibilidad también del desarrollo de acciones propias o de lobby.

4.1.2 Desarrollo del marco bilateral

El capítulo 2 presentó una visión histórica del desarrollo de las relaciones entre Argentina y Chile. Las mismas no solo tuvieron momentos ríspidos en décadas recientes —en

³⁰ El texto del Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR puede ser consultado en la página del órgano: <http://www.parlamentodelmercosur.org>

³¹ Encargado de la Oficina de Relaciones Internacionales de Coquimbo. Entrevista escrita recibida el 19 de enero de 2015.

particular las últimas del siglo XX— pero tampoco propiciaron el desarrollo de los vínculos entre sus gobiernos no centrales. Si bien las provincias y regiones mantenían contactos entre ellas y se comportaban de manera distinta a sus Estados, esto se hacía muchas veces en desconocimiento o desacuerdo por parte del gobierno central. Es recién con el Tratado de Paz y Amistad de 1984 que se planta el germen de la institucionalidad paradiplomática. Pero será solo con el retorno a la democracia que los países consoliden sus relaciones bilaterales y empiecen a crear de manera más decidida un marco institucional en el cual sus provincias y regiones puedan vincularse.

La formalización de las relaciones paradiplomáticas entre Argentina y Chile tiene entonces sus orígenes remotos en el Tratado de Paz y Amistad de 1984.³² Con él no solo se dio fin al conflicto por el Canal del Beagle, pero también se incorporó la semilla para los comités de frontera. El objetivo central del Tratado de Paz y Amistad fue fijar los límites, solucionando así el conflicto entre los dos países y sentando las bases para el proceso de acercamiento e integración que partirá en los años siguientes. Pero para los fines del presente análisis, interesa particularmente el artículo 12 del acuerdo, que es el primero de la sección de Cooperación Económica e Integración Física. En dicho numeral se crea la Comisión Binacional, encargada de promover y desarrollar iniciativas de enlace terrestre, puertos y zonas francas, entre otros y que será la que dará posteriormente forma al proceso de institucionalización de la paradiplomacia.

Ya en democracia, pero como continuación del Tratado de 1984, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin suscribieron en 1990 el segundo instrumento jurídico bilateral que favoreció el involucramiento de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores, se trató del Acuerdo de Complementación Económica N°16 (ACE 16).³³ En su artículo 1 éste establece sus objetivos, destacándose el tercero sobre la integración física. No obstante, todavía se presentaban las propuestas desde la óptica centralizada y a través de mecanismos donde no se nombra a los gobiernos no centrales en particular.

Cinco años más tarde se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N°35 (ACE 35), entre el MERCOSUR —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— y Chile. El instrumento contenía 57 artículos, 15 anexos, 3 notas complementarias, el Protocolo Especial sobre Compromiso Democrático y un Protocolo Adicional de Integración Física entre Argentina y Chile.³⁴ En éste último, los dos países acordaron un programa de inversión en 12 pasos fronterizos, que debían desarrollarse entre 1996 y 2000 y entre los que se encontraba Agua Negra (Corvalán Quiroz, 2001). Con ello se buscaba no solo el

³² La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

³³ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

³⁴ La versión electrónica de los distintos instrumentos puede ser consultada en la página de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI: <http://www.aladi.org>.

incremento de la integración de Chile a las economías del MERCOSUR, pero también el desarrollo de las vinculaciones a nivel local.

No obstante, si el Tratado de Paz y Amistad fue la piedra angular de la nueva relación entre Argentina y Chile, y los acuerdos de complementación económica impulsaron las obras de interconexión, fue el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009³⁵ (en adelante Tratado de Maipú) el que produjo el despegue institucional de las relaciones paradiplomáticas. En la declaración presidencial, las mandatarias Cristina Fernández (2007-2015) y Michelle Bachelet (2006-2010) “se felicitaron por los importantes logros obtenidos en materia de integración y cooperación entre las regiones chilenas y las provincias argentinas, la conformación de siete Comités de Integración y los más de treinta mecanismos e instancias bilaterales” (Artaza Rouxel, 2010: 360). Ello se vio claramente reflejado en el artículo primero del Tratado de Maipú, el cual contiene los objetos del mismo, tres de los cuales reconocían la importancia de los gobiernos no centrales en la relación bilateral.

En el análisis de Ezequiel Páez,³⁶ el carácter del documento bilateral firmado por las presidentes, otorgó al Tratado de Maipú el rol de marco internacional desde el más alto nivel. Es decir que las instituciones que se incluyeron en el acuerdo —ya fuese en su articulado o en sus protocolos adicionales— fueron el resultado de decisiones legitimadas desde su concepción. Con ello se creó un paraguas político bajo el cual se dejó de considerar a las provincias y regiones como entidades que se inmiscuyesen en asuntos exteriores, pasando a ser consideradas como actores legítimos del proceso de integración.

Gracias al Tratado de Maipú y a sus protocolos complementarios, se establecieron dos mecanismos de acción paradiplomática que serán analizados en los apartados siguientes. El primero de ellos fue la consolidación de los comités de integración, que habían nacido sobre la base del Tratado de Paz y Amistad de 1984, pero que habían avanzado con reformas *ad hoc* y sin un fuerte respaldo internacional. El segundo mecanismo fueron las entidades binacionales, que era algo novedoso para Chile, donde el país no tenía experiencia y que se crearon a través de dos protocolos adicionales al Tratado de Maipú, también firmados en 2009 (Rigoberto García³⁷).

Antes de proceder al análisis de los mecanismos, resulta importante resaltar que esta incorporación de las provincias y regiones en el Tratado de Maipú no fue algo que el

³⁵ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

³⁶ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

³⁷ Coordinador Internacional del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 12 de enero de 2015.

gobierno central decidiese unilateralmente. De acuerdo con Iván Páez,³⁸ se trató tanto de un ofrecimiento de los Estados como de una cristalización de situaciones que impulsaron los gobiernos no centrales, debido a que uno de los objetivos estratégicos del Tratado de Maipú fue la consolidación y el fortalecimiento de las relaciones subestatales. A su entender, en el acuerdo se hizo presente la voluntad de aumentar las facultades de las provincias y regiones en temas internacionales, pero además eso estuvo en línea con lo que los gobiernos no centrales venían impulsando y con el crecimiento de los comités de integración. En definitiva, las provincias y regiones mostraron tanto interés en participar que el Estado lo acogió y lo tomó como un objetivo en el Tratado de Maipú. No obstante, como se verá en los apartados siguientes no se trató de un camino libre de complicaciones, pero sí de un proceso en el cual los gobiernos centrales supieron recibir las inquietudes paradiplomáticas de las provincias y regiones.

Los comités de frontera e integración

El artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad de 1984 estableció la creación de una Comisión Binacional permanente que, a través de la promoción y desarrollo de iniciativas, buscaría intensificar la cooperación económica e integración física entre ambos países. Bajo el amparo de dicho artículo se llevó a cabo una reunión en Argentina el mismo año, la cual emitió el Acta de Entendimiento de Buenos Aires.³⁹ El punto 4 de dicho documento estableció la creación gradual de los comités de frontera, integrados por los organismos de los dos países que intervienen en los pasos fronterizos. El objeto de estas nuevas instituciones era coordinar y resolver los problemas operativos de los cruces limítrofes, así como proponer a los Estados las medidas que considerasen pertinentes para facilitar el tránsito.

Como se observa de las disposiciones acordadas, los comités de frontera no consideraban la participación de componentes subestatales. Cristián Fuentes⁴⁰ afirma que los mismos surgieron como un espacio donde las distintas agencias de los dos Estados se coordinaban y resolvían los problemas sobre facilitación fronteriza. Lo cual Iván Páez⁴¹ reafirma al recordar que se trató de foros creados a fin de articular mecanismos permanentes de relación, para retomar las vías de comunicación que se habían perdido.

³⁸ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

³⁹ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴⁰ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevista del autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

⁴¹ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

Por ello es que su objeto de análisis eran fundamentalmente asuntos que tenían que ver con el régimen transfronterizo, ya fuesen aduaneros, migratorios, fitosanitarios o zoonosanitarios, entre otros. Sin embargo, alrededor de estos comités se comenzaron a nuclear también las sociedades civiles de las provincias y regiones involucradas.

El primer comité de frontera se estableció en 1987. De acuerdo a lo previsto en el acta de la segunda Reunión de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física de abril de 1987, en marzo de dicho año se firmó el Acta de Constitución del Comité de Frontera Argentino-Chileno en el Sistema del Cristo Redentor.⁴² La nueva institución tenía por objeto “promover una mayor facilitación y coordinación de medidas operativas concretas que agilicen y promuevan el tránsito de personas y el tráfico de mercaderías, vehículos, la comunicación y el intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico y científico”. Ya en esta instancia puede observarse una ligera ampliación de la idea original contenida en el Acta de Buenos Aires de 1984, ya que los temas no se circunscribían únicamente al tránsito fronterizo. No obstante, quienes participaron en la constitución del Comité de Frontera fueron exclusivamente representantes de los gobiernos centrales, quince argentinos y once chilenos, ninguno de ellos funcionario de la provincia o la región involucradas.

En los años siguientes se fueron constituyendo otros comités de frontera, hasta que en 1997 se volvió imperativa la necesidad de firmar el Acuerdo para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera,⁴³ que dejase clara sus limitaciones (Silva Soura y Morán León, 2010). El nuevo texto se enmarcó, al igual que los anteriores, en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 y en el numeral 4 del Acta de Entendimiento de Buenos Aires. El artículo primero del reglamento reafirmaba que el objeto de los foros era la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles a temas fronterizos, sin hacer mención al intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico o científico que se había incorporado en el acta constitutiva del Comité de Frontera del Sistema Cristo Redentor. Esto era clarificado aún más en el artículo 3, que enumeraba los objetivos de los comités de frontera, siendo estos “la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes” (inciso A) y “promover el desarrollo de las áreas de frontera, así como la cooperación e integración regional” (inciso B). La única mención que se hacía al componente subestatal era el inciso C del artículo 3, el cual indicaba que sería objeto de los comités de frontera “considerar y promover proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas”. No obstante, si bien el artículo 7 indicaba que los participantes serían los

⁴² La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴³ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

organismos de control que actuasen en los pasos fronterizos, los cónsules de las respectivas jurisdicciones involucradas y representantes de ambos ministerios de relaciones exteriores, también se contemplaba que pudiesen asistir personas del sector público y privado local. Pero los representantes subestatales revestirían únicamente carácter de invitados y serían convocados cuando el temario lo hiciese pertinente. Asimismo, el artículo 14 reforzaba la visión centralista al fijar que serían los cónsules quienes redactasen el acta final.

Con el reglamento se intentó acotar la labor de los comités de frontera a la coordinación entre organismos centrales. Sin embargo, paulatinamente fueron pasando a ser foros donde convergían autoridades subestatales y distintos sectores locales. Esta evolución de los foros se dio en la relación de Argentina con los demás países del MERCOSUR, pero fue particularmente fuerte con Chile (Colacrai, 2004). Si en principio no estuvieron concebidos para el involucramiento directo de las provincias y regiones, el interés de éstas devino en su evolución hacia organismos de participación subestatal (Silva Soura y Morán León, 2010).

Lo que ha permitido dicho desarrollo particular con Chile han sido los tratados bilaterales que han ido otorgando el marco de acción a los comités. Las zonas de frontera tienen particularidades propias, como se observó en el capítulo 2, y los comités de frontera generaron la posibilidad de participación de los gobiernos no centrales en la relación con el país vecino, no por ser concebidos inicialmente así, pero por cómo se desarrollaron. Se convirtieron para muchos en una posición avanzada en materia de integración (Raúl Saldívar⁴⁴). Según Colacrai (2004) el gran interés que tienen las provincias en los pasos fronterizos es parte de lo que se refleja en los comités de frontera.

Santiago Melo⁴⁵ participó en la génesis del primer comité y atestigua el cambio que han hecho en su carácter ya que estaban concebidos para algo totalmente distintos de lo que son actualmente. Luego de la creación del Comité de Frontera para el Sistema del Cristo Redentor, el mecanismo se fue ampliando a otros pasos y de a poco las provincias y regiones, cuando vieron esta oportunidad de poner sus problemas e inquietudes en una instancia que antes no existía, intentaron entrar. Al principio no lo hicieron de manera directa en las reuniones ya que esto no estaba contemplado en la reglamentación, por tanto lo que se realizaban eran contactos entre gobernadores de provincia y los intendentes de regiones. Posteriormente se empezó a involucrar también a los gobernadores de provincias chilenas y a los jefes de departamentos argentinos, para finalmente incluir a los alcaldes chilenos e intendentes argentinos.

⁴⁴ Exalcalde de La Serena, actual diputado por el Distrito N° 7 (Andacollo, La Serena, La Higuera, Paihuano y Vicuña). Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

⁴⁵ Agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 6 de noviembre de 2014.

La dinámica, relata Melo, fue primero buscar una suerte de relación entre los niveles locales, fuera del ámbito de las relaciones internacionales y sin consultar con los gobiernos. Para ello se hacían reuniones y actas, paralelas al comité de frontera, de las cuales a veces los ministerios de relaciones exteriores se enteraban a través de la prensa. Debido a ello, inicialmente hubo cierta resistencia por parte de los sectores tradicionales ya que se trataba de un fenómeno nuevo y que eventualmente podría generarse algún problema por un exceso de entusiasmo. No obstante, se empezó a concebir la idea de integrar a la comunidad en los comités de frontera, porque era mejor tenerlos adentro de la institución que por fuera de ésta. Con ello se buscó canalizar en los comités las iniciativas integracionistas de corte paradiplomático. Toda la sociedad civil se fue incorporando porque apareció la idea de que si un grupo no participaba, sus posibilidades de desarrollo desaparecerían, aun cuando los comités tenían facultades muy limitadas.

Los comités de frontera continuaron desarrollándose e incorporando a la sociedad civil, lo que llevó a que las autoridades locales —gobernadores e intendentes argentinos, intendentes y alcaldes chilenos, y legisladores de ambos países— empezasen a involucrarse de manera más decidida y reclamasen un lugar en los comités.⁴⁶ Para 2002 el número de comités de frontera llegaba a siete,⁴⁷ en los cuales participan quince provincias y quince regiones (Silva Soura y Morán León, 2010). Finalmente, en 2011 se agregó un octavo comité, el de Las Leñas.⁴⁸

De una reunión técnica los comités de frontera pasaron a juntar cientos de personas representativas de ámbitos públicos y privados, que sobrepasaron el sentido original de la institución. Por ello es que Silva Soura y Morán León (2010) afirman que los foros actuales se constituyeron a través de un desbordamiento de los comités de frontera. El desarrollo de los encuentros llevó a que los gobiernos centrales intercambiasen cartas reversales en 2006 a fin de acordar el cambio de nombre de los foros por comités de integración, lo cual se hacía desde el nivel central, pero a instancias de los pedidos de las provincias y regiones. Como bien figura en el documento, es “[a]tendiendo la iniciativa de las Regiones chilenas y Provincias argentinas que anhelan consagrar su interés común en

⁴⁶ Ejemplo de ello fue la incorporación en 2004, en el Comité de Frontera Paso de Agua Negra, de la Comisión de Alcaldes e Intendentes Municipales. Asimismo, desde 2005 que diputados provinciales de San Juan y consejeros regionales de Coquimbo se reunían en un “Foro Parlamentario” paralelo al comité de frontera, reclamando ser incorporados al mismo, lo cual ocurrió en 2010 al crearse la Comisión de Diálogo Político.

⁴⁷ De norte a sur: NOA-Norte Grande (Jujuy, Salta, Tucumán, Antofagasta y Tarapacá), Atacalar (Catamarca, Córdoba, La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán y Atacama), Agua Negra (San Juan y Coquimbo), Sistema Cristo Redentor (Mendoza y Valparaíso), Pehuenche (Mendoza y Maule), Región de los Lagos (Chubut, Neuquén, Río Negro, Araucanía, Bío Bío, Los Lagos y Los Ríos) e Integración Austral (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, Aysén y Magallanes y Antártica Chilena).

⁴⁸ Entre la provincia de Mendoza y la región del Libertador Bernardo O’Higgins.

realizar los Comités de Frontera como foros privilegiados para el entendimiento amplio de nuestros países” que se procede al cambio de denominación.⁴⁹

De acuerdo con Santiago Melo,⁵⁰ el cambio de nombre vino acompañado de nuevas motivaciones para que los comités se consolidasen como un foro para discutir y proponer soluciones que fuesen mucho más allá del tránsito fronterizo y que tuviesen que ver directamente con la integración entre las dos comunidades a ambos márgenes del límite. Los pasos fronterizos siguieron siendo una de las comisiones más importantes a nivel institucional, pero muchas otras surgieron a su alrededor y actualmente aglutinan una cantidad de participantes decididamente superior.⁵¹ Al presente, además de las autoridades de los órganos centrales involucrados y de los gobiernos no centrales, participa la comunidad completa y todos empujan en la dirección de la integración. Ante esta fuerza, los gobiernos centrales han accedido a muchas de las iniciativas planteadas, demostrando cuánto ha cambiado la dinámica en los últimos veinte años. Dicho cambio se debió en gran parte a que los Estados han sabido reconocer y aprovechar el aporte que la paradiplomacia puede brindar a la relación bilateral.

Con la firma en 2009 del Tratado de Maipú, se buscó consolidar y dar objetivo, planificación y desarrollo a los mecanismos de trabajo y coordinación que se habían desarrollado a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Dentro de esa línea de acción se mantuvo en un lugar desatacado a los comités de integración, prueba de ello es que fueron el mecanismo al que el acuerdo dedicó la mayor cantidad de artículos.

El primer cambio importante se produjo en el artículo 15 del Tratado de Maipú, el cual estableció que los comités de integración serían “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales”. Se destaca desde un inicio la diferente concepción que se tuvo sobre los comités, algo que se plasmó en los objetivos descriptos por el artículo 17, que van mucho más allá del tránsito fronterizo. Asimismo, el artículo 18 incorporó nuevas facultades a los comités, donde ahora las provincias y regiones pueden proponer directamente iniciativas conjuntas a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y a la Comisión Binacional de Comercio,

⁴⁹ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁵⁰ Agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 6 de noviembre de 2014.

⁵¹ En el caso del XXIII Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra, llevado a cabo en La Serena durante mayo de 2014, mientras la Comisión de Facilitación Fronteriza (compuesta de las subcomisiones de Aduanas, Migraciones, Coordinación y cooperación policial, y Temas fito-zoosanitarios) contó con 57 participantes; la Comisión de Cultura, Educación, Género, Juventud, Salud y Discapacidad (compuesta por dichas cinco subcomisiones) se integró con 78 participantes, mayoritariamente representantes del nivel no central.

Inversión y Relaciones Económicas. Pero si ello pareciera reducir el campo de acción al sector económico, el artículo 19 faculta a los comités a crear comisiones de diálogo político entre consejeros regionales y legisladores provinciales, integrando también el quehacer político en los foros.

Gracias a esta nueva caracterización de los comités de integración, Artaza Rouxel (2010) afirma que se ha determinado claramente cómo es que la paradiplomacia se encuadra, coordina y reglamenta dentro de la institucionalidad de la política exterior de ambos Estados. Argentina y Chile mantienen cierto control y supervisión sobre los acuerdos que se elaboran en los comités de integración, pero reconociendo la capacidad de los gobiernos no centrales para encontrar soluciones locales y proponer cursos de acción.

Debido a estas modificaciones institucionales, nuevas funciones y en especial al mayor involucramiento de las entidades subestatales y sus sociedades civiles, los comités de integración se volvieron estructuras muy complejas, con una gran cantidad de subcomisiones.⁵² Lo que contrasta fuertemente con la concepción original de los comités de frontera como reuniones reducidas a un pequeño grupo de técnicos, sobre temas relacionados exclusivamente al tránsito fronterizo.

Si bien la evolución vista se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos veinte años, el gran giro hacia la potencialización de la paradiplomacia en los comités de integración es aún más reciente. Este fue generado gracias al artículo 20 del Tratado de Maipú, el cual estableció la necesidad de un nuevo reglamento que reemplazase al de 1997. De esta forma, Iván Páez⁵³ asegura que fue el reglamento acordado en 2011 el que le otorgó el mayor margen de maniobra a las provincias y regiones.

Efectivamente, el Acuerdo para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración,⁵⁴ generó importantes cambios en la manera en que éstos operaban. Si bien el nuevo reglamento recogió el anterior, también destacó los relevantes logros de las provincias y regiones en el proceso de integración y cooperación, así como la importancia que los comités de integración habían adquirido gracias al impulso, tanto

⁵² Al ser creado en 1996, el Comité de Frontera Paso Agua Negra contó con 8 reuniones (7 comisiones y 1 mesa) recogidas en un acta de 27 páginas. Cuando en 2006 cambió el nombre a Comité de Integración Paso Agua Negra, se llevaron a cabo 14 reuniones (5 comisiones, 12 subcomisiones y 1 mesa) que se recogieron en un acta de 51 páginas. Finalmente, en 2015 se llevó a cabo el XXIV Comité de Integración, componiéndose éste de 25 reuniones (7 comisiones, 18 subcomisiones y 2 mesas) las cuales llenaron un acta de 79 páginas.

⁵³ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

⁵⁴ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

público como privado, en materias de infraestructura, comunicación, transporte y educación, entre otros.

Ya desde el primer artículo y siguiendo la línea del Tratado de Maipú, el nuevo reglamento empezó a despegarse del de 1997 al considerar a los comités como foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado. Ello se distancia del concepto anterior de los comités de frontera como foros destinados solo a la coordinación bilateral para solucionar problemas de tránsito y tráfico fronterizo. El mismo giro hacia las actividades paradiplomáticas se dio en el artículo 2, según el cual los objetivos de las instituciones son facilitar la difusión de experiencias, problemáticas y estrategias para permitir la participación de organizaciones y representaciones locales, promoviendo la participación informada de la sociedad civil local. Asimismo, el artículo 3 es claro en estipular que de los foros participan los organismos centrales, provinciales y regionales, al tiempo que el artículo 4 faculta al sector privado y a la sociedad civil a participar de los comités. Todo ello se contrapone con las disposiciones del reglamento de 1997, el cual solo contemplaba la participación de organismos centrales, con la posibilidad de invitar a los demás sectores cuando el tema lo ameritase. Es decir que la participación subestatal pasó a ser por derecho propio en 2011, cuando con el reglamento anterior era por invitación del gobierno central.

No obstante los cambios positivos, también existieron algunos que fueron cuestionados. El artículo 6 le entregó a la DIFROL y la Direcciones de Límites y Fronteras de Argentina (DILYF) la responsabilidad de, en consulta con las provincias y regiones, definir sedes, fechas, reuniones adicionales y temas de la agenda. Asimismo, estas direcciones pasaron a ser quienes presiden la reunión anual y elaboran el acta final. De acuerdo con Cristián Fuentes,⁵⁵ el cambio de la presidencia —que antes correspondía a los cónsules— se dio sobre la base del conservadurismo y centralismo del Estado, tratando de no perder control sobre los comités de integración. Sin embargo, el lugar que se otorga en el reglamento a las autoridades subestatales sigue siendo de enorme relevancia. Por ejemplo el artículo 7 establece que el acto inaugural estará a cargo del gobernador, intendente y embajador, dándole la misma importancia a los dos niveles de gobierno, en ambos países.

Asimismo, de acuerdo con Francisco Gormaz,⁵⁶ actualmente son las gobernaciones o intendencias quienes en definitiva proponen la agenda, la cual elevan a las direcciones respectivas en los ministerios de relaciones exteriores, donde finalmente se acuerda la temática, pero siempre considerando el interés subestatal. Según Gormaz, desde el nivel

⁵⁵ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

⁵⁶ Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

central se ordenan los temas, pero éstos son propuestos por las provincias y regiones, siguiendo a su vez la pauta de los comités anteriores. Algo similar ocurre con las soluciones propuestas. Si por la complejidad de la temática es necesaria la aprobación del nivel central, éstas son elevadas a las instancias apropiadas, pero si se trata de algo local — un intercambio cultural, por ejemplo— la decisión se toma sin involucrar al Estado. En cualquier caso, el exembajador Zaldívar Larraín (2011) resalta el rol de las nuevas instituciones en la comunicación entre los distintos niveles gubernamentales, al afirmar que los líderes regionales “solos, desde sus territorios y realidades, no logran que sus gobiernos nacionales den completa respuesta a sus necesidades” (2011:32).

Gracias a esta nueva institucionalización de la actividad paradiplomática, la misma se ha convertido en un mecanismo de solución de inquietudes, canalizadas a través de una institución con una reglamentación establecida internacionalmente entre sus Estados.⁵⁷ Iván Páez⁵⁸ asegura que tanto las provincias como las regiones han estimado que muchas de las soluciones a sus problemas, aunque no siempre los más importantes, pueden encontrarlas más en sus vecinos al otro lado de la Cordillera que en sus gobiernos centrales. A lo que Pablo Hiriart⁵⁹ agrega que, si bien Argentina y Chile no están constantemente impulsando sus relaciones bilaterales, las provincias argentinas pegadas a la Cordillera siempre buscan una fuerte integración con las regiones chilenas, ya sea por cercanía como por intereses económicos y afinidades humanas.

Se observa entonces cómo las temáticas locales que las provincias y regiones levantaron, originalmente no correspondía que se trataran en los comités de frontera, pero las lograron incluir en los foros. A la vez que con el Tratado de Maipú y el Reglamento de 2011, los Estados supieron reconocer el valor de las iniciativas paradiplomáticas y encausarlas a través de mecanismos institucionales formales. Los organismos centrales, debido al desarrollo de los comités de integración, no han podido evitar su participación en el proceso, al tiempo que en general han aprendido a acompañar y valorar el aporte de las provincias y regiones.

Antes de proseguir, es necesario destacar que la relación entre las provincias y regiones con sus respectivos gobiernos centrales, varía en los casos de Argentina y de Chile. Como se analizó en el capítulo 3, las formas de Estado hacen que las unidades subestatales tengan relaciones distintas con sus gobiernos centrales, lo que produce que los

⁵⁷ El detalle respecto a la importancia de la paradiplomacia en la integración entre Argentina y Chile será explorado en la siguiente sección bajo la luz del Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra.

⁵⁸ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

⁵⁹ Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

representantes de las provincias y regiones actúen de manera diferente (Silva Soura y Morán León, 2010). Esto se verá con mayor detalle en la sección 4.2 —al analizar el caso de la relación entre Coquimbo y San Juan, explorando la dinámica interna del Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra—, no obstante, es posible adelantar aquí que, si bien la diferencia en la forma de Estado genera dinámicas diversas entre las provincias y regiones con sus gobiernos centrales, al interior de los comités el efecto no es mayor. Como bien indica Ezequiel Páez⁶⁰ los comités tienen una función primordial que no es ejecutiva, lo que buscan es dar a conocer las problemáticas y plantear los cursos de acción que se pueden tomar, pero las decisiones que tienen implicancias internacionales de mayor nivel tienen que ser convalidadas, en su mayoría, desde los ministerios de relaciones exteriores.

Esto último ha hecho surgir otras voces de preocupación. Una de ellas es la de Alejandro Corvalán,⁶¹ quien ve que si bien los comités de integración han sido útiles y han abierto los temas a la participación y el debate de los gobiernos no centrales, su gran debilidad es tener agendas muy acotadas y de corto plazo. No obstante, si bien el temario se define muchas veces desde una óptica centralizada, ello no es debido únicamente a una imposición desde el Estado, lo que genera que los acuerdos a los que se llega en los comités tengan muchas veces un carácter más bien declarativo. Sin embargo, como se analizará posteriormente (apartados 4.2.2 y 4.2.3), cuando los gobiernos no centrales se lo han propuesto, los comités de integración han conseguido logros importantes en temas claves de integración.

Se ha visto entonces cómo los comités de frontera, que fueron pensados originalmente para una función muy específica, llevada a cabo por organismos exclusivamente pertenecientes al nivel central, evolucionaron —tanto por demanda de los gobiernos no centrales como por reconocimiento de los Estados— en instituciones que dan curso formal a las actividades paradiplomáticas. Como bien remarca Cristián Fuentes,⁶² esta no fue la idea original, pero se fue imponiendo con la práctica. No es algo que se inventó o que se dictó desde el Estado ya que en los comités convive el centro con las provincias y regiones. Es cierto que existió cierta resistencia inicial al desarrollo institucional de los comités en ésta dirección. De acuerdo con Silva Soura y Morán León (2010), los ministerios de relaciones exteriores sí prefieren a los originales comités de frontera por sobre los comités de integración en que evolucionaron, principalmente porque los primeros eran más cercanos a la órbita del gobierno central y eran más

⁶⁰ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

⁶¹ Exsecretario Regional Ministerial de Economía en Valparaíso. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

⁶² Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

acotados respecto a su agenda. No obstante, los mismos autores recogen cómo ha sido la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina, la que llegó a la conclusión de que los comités de integración son actualmente el eje fundamental de las relaciones subestatales entre ambos países.

Entidades binacionales

El Tratado de Maipú de establecía entre sus objetivos el mejoramiento y ampliación de la interconexión física entre Argentina y Chile (artículo 1, inciso g). Asimismo, para alcanzar los objetivos del acuerdo, las partes podrían acordar protocolos complementarios referidos a materias específicas (artículo 2). Es en virtud de ello que el artículo 24, tomando en consideración los posibles proyectos de infraestructura de transporte interesasen a ambos países, estableció que se podrían crear entidades binacionales de carácter público, responsables de “llevar adelante los procedimientos necesarios para la realización de los estudios técnicos, la elaboración de la documentación para la contratación de los trabajos, la construcción de las obras y su administración y operación posteriores”.

Bajo dicho paraguas institucional se han acordado ya tres protocolos constitutivos de entidades binacionales. Dos de ellos —la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra (EBITAN) y la Entidad Binacional Túnel de Baja Altura – Ferrocarril Trasandino Central (EBIFETRA)— se firmaron el mismo año del Tratado de Maipú, en tanto que el tercero —la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS— recién fue suscripto en 2015. La importancia de los mismos es que han ido incorporando la dimensión subestatal, tanto por oferta inicial de los gobiernos centrales, como por demanda específica de las provincias y regiones.

En el ámbito de la paradiplomacia las entidades binacionales entre Argentina y Chile son importantes por dos razones. En primer lugar, como destaca Gabriela Stortoni,⁶³ se trató de un desarrollo complejo ya que, si bien existía mucha voluntad política, para el gobierno de Chile las entidades binacionales eran una experiencia totalmente nueva, por lo que fue necesario un gran trabajo de generación de confianza. Haciendo especial referencia a la EBITAN, Stortoni destaca cómo fue la provincia de San Juan una herramienta fundamental para el desarrollo de la institución.⁶⁴

El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú sobre la constitución de la Entidad Binacional para el proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra” se

⁶³ Miembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

⁶⁴ Sobre el rol de Coquimbo y San Juan en la EBITAN se volverá en el apartado 4.2.3, pero corresponde aquí ver cómo fue la adaptación institucional llevada a cabo por los gobiernos de Argentina y Chile, para permitir la participación de sus gobiernos no centrales.

enmarcó en los mencionados artículos 1 y 24 del Tratado de Maipú y creó la EBITAN con el fin de determinar la factibilidad y eventual desarrollo del túnel internacional. Sería ella la responsable de revisar los estudios técnicos existentes, así como de encargar nuevos y, de considerarlo necesario, crear el pliego para el llamado a licitación.

Respecto a la composición de la EBITAN, el artículo 2 del protocolo complementario establecía que la misma estaría conformada por

al menos, por seis miembros, tres de ellos designados por la República Argentina, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y del Gobierno de la Provincia de San Juan; y tres designados por la República de Chile, uno a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores y dos por el Ministerio de Obras Públicas. La entidad podrá incorporar nuevos miembros por consenso.⁶⁵

Como queda en evidencia, en tanto la forma de Estado federal de Argentina daba cabida a la provincia de San Juan como miembro de la EBITAN, Chile dejaba a su región relegada de la nueva institución.

No obstante, ya en la II Reunión del Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra,⁶⁶ llevada a cabo en 2010 y en la cual se estableció el reglamento para el funcionamiento de la EBITAN, el componente paradiplomático comenzó a ser reconocido. En primer lugar, es necesario resaltar que la presidencia de la EBITAN estuvo depositada en el ministro de Infraestructura y Tecnología de la provincia de San Juan, acompañado en la delegación argentina por la directora nacional de Países Límitrofes y el coordinador general de Vialidad Nacional. En segundo lugar, la delegación de Chile estuvo conformada por el director nacional de Fronteras y Límites, el subdirector de desarrollo de la Dirección Nacional de Vialidad y el secretario Regional Ministerial del Ministerio de Obras Públicas en Coquimbo. Si bien este último era de designación del gobierno central, fue el encargado de presentar la solicitud para incorporar como representante en la EBITAN a un miembro del gobierno regional de Coquimbo. Esto significaba la modificación de una institución nueva, para la incorporación de un componente subestatal de un país unitario, pero a lo cual Argentina rápidamente accedió. Luego, el reglamento procedió a establecer diversas cláusulas de procedimiento e institucionalidad, de las cuales la de mayor relevancia para el análisis del apartado 4.2.3 es el establecimiento de un miembro alterno (artículo 12), que en presencia del titular no tendría voto, pero sí voz.

⁶⁵ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁶⁶ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

En 2015 entró en vigor el II Protocolo Complementario relativo al proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra”,⁶⁷ el cual otorgó a la EBITAN personalidad jurídica internacional y “capacidad jurídica, patrimonial, administrativa para adquirir derechos y contraer obligaciones y celebrar los actos y contratos que fueren necesarios para la consecución de su misión” (artículo 4). No obstante, es necesario resaltar que no todos los cambios institucionales han sido en favor de una mayor participación subestatal. El reglamento de 2010 establecía las sedes de la EBITAN en La Serena y San Juan (artículo 11), pero el II Protocolo Complementario movió las mismas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santiago (artículo 5).⁶⁸ Asimismo, cabe mencionar que esta institucionalización de la participación subestatal en asuntos exteriores se hizo manteniendo un cierto grado de supervisión por parte de los Estados. Ejemplo de ello es que el artículo 23 del reglamento de la EBITAN estableciese que la misma se relacionaría con los Estados a través de sus respectivos ministerios de relaciones exteriores.

Finalmente, es necesario enfatizar que el desarrollo institucional de las entidades binacionales no ha sido unívoco ni parejo. En tanto la EBITAN incorporó una contraparte subestatal de Chile y estableció, al menos por cinco años, las sedes fuera de las capitales nacionales, no ocurrió lo mismo con la EBIFETRA. El reglamento de la segunda también data de 2010, pero su estructura organizacional es mucho menos compleja a la vez que mantiene a los representantes establecidos en el Protocolo Complementario al Tratado de Maipú, es decir tres designados por Argentina — Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Gobierno de la Provincia de Mendoza— y tres designados por Chile —a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Obras Públicas—, sin incorporar un representante regional de Chile. Asimismo, en tanto que para sesionar la EBITAN requiere por reglamento la participación de todos los miembros, la EBIFETRA puede sesionar con solo dos de éstos. Es decir que en primer lugar no se buscó incorporar a la región chilena y en segundo lugar no se protegió a la provincia argentina de la posibilidad de que los ministerios centrales sesionen en Buenos Aires sin su participación.

Se ha de destacar que los involucrados desde los gobiernos centrales son los mismos actores en ambas entidades binacionales, por lo que es factible asignar a Coquimbo y San Juan la responsabilidad por haber logrado que la EBITAN tuviese una institucionalidad

⁶⁷ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁶⁸ Resulta necesario indicar que, no obstante los reglamentos y protocolos, las sedes no siempre han respetado lo establecido en los acuerdos. Ejemplo de ello es que la reunión de mayo 2016 del EBITAN tuvo lugar en San Juan (véase *Tiempo de San Juan*, 2016), pero la de junio —donde se aprobó un nuevo reglamento— fue en Buenos Aires (véase *Diario de Cuyo*, 2016).

con mayor presencia subestatal. Rol que, como se verá en el apartado 4.2.3, continuaron desarrollando.

4.2 Coquimbo y San Juan como caso exitoso de paradiplomacia

Definido el marco que Argentina y Chile establecieron para el involucramiento de sus gobiernos no centrales en la arena bilateral, será la labor de esta última sección analizar cómo la actividad paradiplomática ha funcionado en la práctica. Se pondrá especial atención al rol de los gobiernos no centrales en los comités de frontera e integración y las entidades binacionales, así como al acompañamiento que los Estados hayan hecho. Para hacerlo, se abordará la vinculación entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Coquimbo, en especial a través del Comité de Frontera e Integración de Agua Negra y de la Entidad Binacional Túnel Internacional de Agua Negra (EBITAN), pero sin dejar de lado las acciones paradiplomáticas llevadas a cabo de manera directa e indirecta por sus autoridades.

En primer lugar se hará una breve justificación de la elección del caso de estudio. No únicamente a los fines metodológicos, pero también para situar a la provincia y la región en sus países. Posteriormente el análisis se centrará en dos tópicos de particular relevancia para Coquimbo y San Juan. El primero serán las veranadas de los Altos Valles de Calingasta. Esta actividad ancestral en la zona es de altísima relevancia para sus pobladores, pero de nulo impacto a nivel central. Sin embargo, la diferencia de criterios entre los dos niveles gubernamentales, demostrará la importancia de la constancia en los esfuerzos paradiplomáticos.

El segundo tema es el centro del caso de estudio y se refiere al Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Esta enorme obra de infraestructura que permitirá el desarrollo del Corredor Bioceánico Central es actualmente reconocida por su importancia tanto a nivel local, como central e internacional. Sin embargo, el impulso que la llevó a dicho estadio provino desde el nivel subestatal y se desarrolló a través de acciones paradiplomáticas.

Finalmente, el último apartado de la sección buscará recoger el aporte que la paradiplomacia entre Coquimbo y San Juan ha entregado a la relación entre Argentina y Chile, así como la actitud que tuvieron para con ésta los gobiernos centrales. Con ello se obtendrán los últimos insumos para la conclusión del presente estudio.

4.2.1 Justificación y relevancia del caso de estudio

Coquimbo y San Juan son tan solo dos de las más de veinte unidades subestatales a los márgenes de la Cordillera de los Andes⁶⁹ y prácticamente todos esos gobiernos no centrales —con la excepción de la región Metropolitana— se nuclean en alguno de los ocho comités de integración y participan de la Reunión Binacional de Gobernadores e Intendentes.⁷⁰ Además, algunos de ellos participan en una de las tres entidades binacionales. Es por ello necesario comenzar especificando las razones por las cuales se seleccionó la relación entre Coquimbo y San Juan para su estudio.

El objetivo inicial de los comités de frontera había sido el desarrollo del tránsito fronterizo y si bien su campo de acción se fue expandiendo, el paso siempre se mantuvo como un tema central. Ello es aún más notorio en el caso de las entidades binacionales, las cuales tienen como único objetivo el desarrollo de un proyecto de infraestructura que mejore la interconexión. Aun así, es importante notar que no existe un comité o una entidad para cada paso fronterizo, solo para unos pocos seleccionados.

El número oficial de pasos cordilleranos ha ido aumentando con el tiempo, así como la prioridad de los mismos para los gobiernos centrales. No obstante, al norte del paso Cardenal Samoré no hay ninguno que permanezca abierto todo el año. Ello es relevante ya que, como recuerda el exembajador Carlos Abihaggle,⁷¹ Ricardo Lagos siempre decía que toda región de Chile quiere tener tres cosas: un puerto, un casino y un paso hacia Argentina. De los 71 pasos que conectan a los dos países, 49 son permanentes, pero 9 de ellos son para uso de empresas (electricidad o gas) por lo que no son transitables por personas.⁷² De entre los 40 restantes, en 2002 se acordó un Cronograma de Inversiones Viales en los Pasos Fronterizos Priorizados,⁷³ estableciéndose 13 en los cuales los gobiernos centrales prestarían especial atención: Jama, Sico, San Francisco, Pircas Negras,

⁶⁹ El límite entre Argentina y Chile es el tercero más largo del mundo, a cuyos márgenes se ubican once provincias de Argentina y trece regiones de Chile.

⁷⁰ En 2011 se llevó a cabo la primera Reunión de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común. En ella participaron casi todas las regiones chilenas que limitan con Argentina —con la única excepción de la región Metropolitana—, diez de ellas representadas por sus intendentes y dos por gobernadores de provincia. Por el lado argentino las catorce provincias que limitan con Chile participaron, todas con sus gobernadores. Dada la trascendencia, repercusión y convocatoria de la Reunión, el entusiasmo de los gobernadores y el interés de estos por poder discutir los temas con las autoridades del gobierno central, fue que los ministros de relaciones exteriores se comprometieron y firmaron un protocolo complementario para incorporar la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común al Tratado de Maipú.

⁷¹ Exembajador de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor por videoconferencia, 26 de septiembre de 2014.

⁷² Según establecen los acuerdos de 1997 y de 2002 sobre coordinación de apertura y cierre de pasos fronterizos. La versión digitalizada de ambos documentos puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁷³ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coyhaique Alto, Huemules, Integración Austral y San Sebastián.⁷⁴ De los cuales, únicamente 8 —7 hasta 2011— tienen un comité de frontera o integración.

De dichos comités, Silva Soura y Morán León (2010) resaltan que hay dos que presentan realidades distintas y que los revisten de particular interés para el estudio de la paradiplomacia. Se trata de Agua Negra y Pehuenche, donde la geografía y la construcción cultural e histórica juegan un rol fundamental. Se encuentran menos de quinientos kilómetros al norte y sur del paso Cristo Redentor, que ha sido el cruce tradicional entre los dos países ya que conecta de manera casi lineal Buenos Aires con Santiago. No obstante, el Sistema del Cristo Redentor se encuentra actualmente saturado y las condiciones climáticas —en especial la altura y fuertes nevazones— lo cierran al menos 40 días al año (Elena Peletier⁷⁵), por lo que los proyectos de Agua Negra y Pehuenche — así como el más actual de Las Leñas— representan importantes vías posibles de desahogo, por lo que sus comités se destacan por sobre los demás en materia de integración física.

Los tres comités —al igual que el de Cristo Redentor— vinculan a las provincias cuyanas de Mendoza y San Juan, con las regiones centrales del Maule, Libertador Bernardo O'Higgins y Valparaíso.⁷⁶ Los vínculos culturales, políticos e históricos que unen a éstos territorios fueron esbozados en el capítulo 2, basta aquí recordar que hasta la reforma de 1776 Cuyo estaba bajo la órbita administrativa de Chile, con quien mantenía un intenso comercio y vínculos culturales y sociales. A ellos se agregan los vínculos generados durante el proceso de la independencia, a razón de los exiliados políticos argentinos que se instalaron en Chile. Debido a ello, los comités de Agua Negra, Cristo Redentor, Las Leñas y Pehuenche muestran un creciente interés por parte de la sociedad civil, la cual se involucra de manera constante y contribuye a destacarlos por sobre los demás.

De dichos comités, el de Pehuenche ha tenido un desarrollo institucional menor, debido a que no cuenta con una entidad binacional. Si bien su análisis resultaría igualmente interesante, no es tan rico como lo pueden ser con los demás. Similar es el caso de Las Leñas, que si bien cuenta actualmente con una entidad binacional, su protocolo constitutivo fue recién aprobado a inicios de 2015. Respecto del Comité de Integración Sistema del Cristo Redentor, éste ha tenido un gran desarrollo e involucramiento de la sociedad civil, al mismo tiempo que su entidad binacional ha sido

⁷⁴ En agosto de 2014 los gobiernos de Argentina y Chile elevaron el número de pasos priorizados a 26, pero su implementación cae fuera de la órbita temporal de análisis del presente estudio.

⁷⁵ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

⁷⁶ En el vigesimocuarto Comité de Integración Paso de Agua Negra, realizado en 2015, se incorporó a éste la provincia de Santa Fe. Pero ello escapa al marco temporal del presente análisis.

activa en promover el Ferrocarril Trasandino Central (FTC). No obstante, el involucramiento de los gobiernos no centrales en la EBIFETRA ha sido bajo, como se desprende del análisis de su reglamento.⁷⁷ Asimismo, el Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra ofrece un caso de estudio con una doble arista, por un lado el desarrollo de la obra de infraestructura impulsada por los gobiernos no centrales y por otro el desarrollo de la veranadas, que fueron la elevación al nivel internacional de un tema local que no interesaba a los Estados pero que era prioritario para la provincia y la región.

Finalmente, al momento de elegir el caso de estudio también se tomó en consideración la relación entre las provincias y regiones involucradas. Allí Coquimbo y San Juan se destacan debido a que las sociedades locales de Cuyo han ido rescatando la relación que existía con Chile antes del establecimiento del ferrocarril nacional a fines del siglo XIX, cuando la vinculación entre las poblaciones de dicha región era muy alta, siendo inclusive mayor que con sus capitales. El sentimiento integracionista entre ambos componentes subestatales es alto y se ha ido plasmando en su accionar paradiplomático. Ejemplo de ello es que en enero de 2005 el gobernador de San Juan José Luis Gioja y el intendente de Coquimbo Felipe Del Río Goudie, junto con el embajador argentino Carlos Abihaggle, firmaron el Protocolo de hermanamiento entre la provincia de San Juan y la región de Coquimbo,⁷⁸ dando muestras del alto involucramiento y compromiso que las autoridades han tenido y que, de acuerdo con Silva Soura y Morán León (2010), ha sido fundamental para el éxito de las iniciativas paradiplomáticas propuestas.

En la misma línea, Ezequiel Páez⁷⁹ destaca que el rol que jugaron tanto Coquimbo como San Juan en los procesos que se verán en los apartados siguientes ha sido fundamental, ya que inclusive desde el punto de vista formal lograron sus propios representantes en la entidad binacional y a su vez el empuje político que dan a los proyectos ha sido de enorme relevancia. Razón por la cual se trata de una de las relaciones más dinámicas a nivel subestatal.

En definitiva y como destaca Páez,⁸⁰ en Agua Negra hay una gran relación de tránsito y el comité tiene dos ejemplos claros que lo distinguen y destacan sobre los otros: las veranadas y el túnel internacional. Todo ello en una relación con gran desarrollo institucional, tanto a nivel bilateral como local. En otros comités también hay proyectos

⁷⁷ Véase el apartado 4.1.2.

⁷⁸ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁷⁹ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Santiago de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

⁸⁰ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

importantes, pero Agua Negra es de tamaño relativo pequeño —en especial respecto del número de provincias y regiones que participan— y sin embargo cuenta con dos iniciativas de altísima relevancia. Es por ello que el apartado 4.2.2 analizará las veranadas, en tanto que el apartado 4.2.3 se abocará al túnel, como ejemplos del rol paradiplomático llevado a cabo por Coquimbo y San Juan.

4.2.2 Las veranadas en los Altos Valles de Calingasta

El fenómeno de la trashumancia, desarrollado por los crianceros de la región de Coquimbo en los Altos Valles de Calingasta de la provincia de San Juan, es un caso único en el continente americano (Juan M. Fuenzalida⁸¹). Se trata de una práctica ancestral llevada a cabo por un sector económico muy humilde de la región y que se vio interrumpida por más de una década debido a políticas nacionales. La labor paradiplomática logró finalmente encontrar una solución a las barreras levantadas para retomar el proceso de integración, lo que constituye un claro ejemplo de elevación al plano internacional de un tema de interés exclusivamente local. Asimismo, como bien sostiene Iván Páez,⁸² la solución a esta problemática es una muestra importantísima y poco conocida de la voluntad que anima a ambos países en su relación actual. Según Luis E. Valdebenito,⁸³ las veranadas son el mayor ejemplo de integración entre ambas unidades subestatales.

La situación tuvo una génesis histórica remota, pero que solo significó un problema entrado el siglo XXI. Para el trazado del límite entre Argentina y Chile se utilizaron dos criterios, el de las más altas cumbres y el de la divisoria de aguas. Si bien no es extraño que ambos criterios coincidan, se dieron casos en que los mismos se distanciaban el uno del otro, generando en su momento los conflictos de delimitación expuestos en el capítulo 2 (apartado 2.1.2), pero que afectaron principalmente a la relación a nivel central. Si bien estos dos criterios no coinciden en el límite entre Coquimbo y San Juan, como bien resalta Mónica Dinucci,⁸⁴ la zona no fue muy afectada por la problemática limítrofe y tampoco hubo problemas durante los conflictos de Malvinas o del Canal del Beagle (véase también Sánchez Blanco, 2009). Siempre se trató de un sector en paz, siendo el único punto ríspido el tema de las veranadas, que si bien tiene relación directa con la delimitación, su problemática surgió no debido a ella.

⁸¹ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 24 de noviembre de 2014.

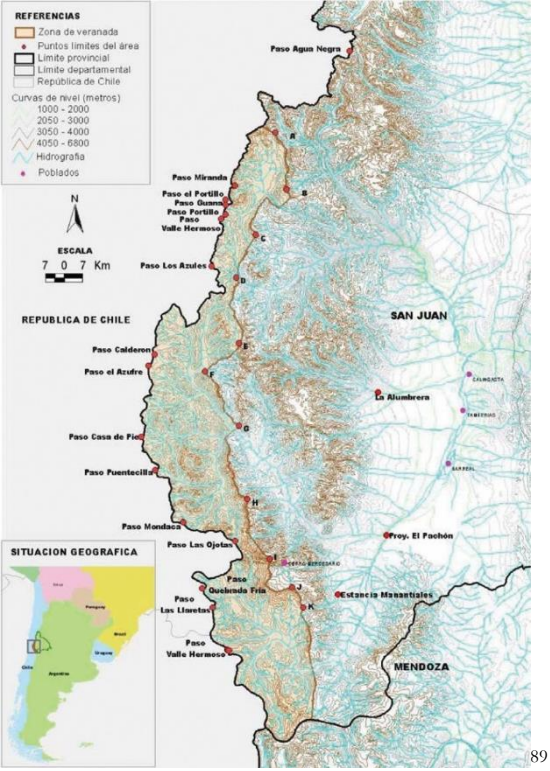
⁸² Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

⁸³ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

⁸⁴ Directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

Como resultado de la implementación de los dos criterios mencionados, se crearon sectores inter cordilleranos como los Altos Valles de Calingasta, los cuales pertenecen a San Juan pero el ganado solamente puede acceder desde Chile (Mónica Dinucci⁸⁵ y José Luis Gioja⁸⁶). Son lenguas de tierra que quedaron atrapadas entre las altas cumbres al este y la divisoria de aguas al oeste. Llegado el verano, dichos valles cuentan con pasturas que tradicionalmente son aprovechadas por las cabras de la región de Coquimbo, debido a que el ganado sanjuanino no puede acceder a ellas (Jimena Castillo⁸⁷).⁸⁸

FIGURA 2: Zona de veranadas en los Altos Valles de Calingasta



89

⁸⁵ Directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

⁸⁶ Gobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

⁸⁷ Exjefa de Relaciones Internacionales de la Región de Coquimbo. Entrevistada por el autor en Coquimbo, 17 de noviembre de 2014.

⁸⁸ Para mayores detalles respecto a la geografía y clima de la zona de veranadas, véase Véliz Codina (2011).

⁸⁹ Recuperado de la Resolución 258/2013 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) de Argentina, que puede ser consultada en el sitio Información Legislativa y Documental: <http://www.infoleg.gov.ar>.

La actividad se desarrolló históricamente sin mayores inconvenientes. Como bien recuerda Adriana Peñafiel⁹⁰ se trata de una zona donde existió un frecuente tránsito ya desde la época de la conquista y colonización.⁹¹ Ello generó un importante intercambio comercial y de ganado, a la vez que propició el establecimiento de relaciones familiares. Juan C. Codoceo,⁹² confirma que la actividad de las veranadas se ha practicado en la zona, de manera tradicional, por más de seiscientos años ya que en los Altos Valles se encuentran pastos y aguas frescas gracias a las cuales el ganado produce el doble que cuando se encuentra en las zonas bajas de Chile.

A su vez, éste tránsito ganadero otorgaba beneficios tanto a los crianceros chilenos, que accedían a buenas pasturas para su ganado, como a los sanjuaninos que recibían una compensación por el uso de sus pasturas. Por una cuestión obvia de escala económica, el impacto nacional de dicha actividad era nulo. Se trata de un sector de tierra limitado, al cual accedía un grupo económico pequeño y humilde de la región de Coquimbo. En definitiva, es una situación de alta importancia para Coquimbo y San Juan, pero de relevancia prácticamente nula para los Estados.⁹³

Durante los noventa las veranadas se desarrollaron normalmente, como lo demuestran las actas de los primeros ocho encuentros del Comité de Frontera Paso de Agua Negra. En ellos las comisiones y subcomisiones reconocían el éxito de esta actividad y la colaboración interinstitucional para garantizar y proteger a los crianceros —tanto del clima adverso como de los problemas de salud que pudiesen tener—, por parte de las autoridades de ambos países. Las veranadas eran tratadas por los organismos centrales como algo meramente administrativo, aunque para 1999 ya participaban de la Subcomisión de Agricultura, Ganadería y Veranadas representantes del sector público y privado de la provincia y la región.

No obstante este auspicioso comienzo, desde los primeros instantes el Servicio Agrícola y Ganadero de Chile (SAG) dejó en claro cierto distanciamiento. En el primer comité de frontera —llevado a cabo en 1996— el delegado de dicho organismo declaró que Chile aceptaba las veranadas porque se reconocía a dichos valles como regiones libres de fiebre aftosa. Pero en el segundo comité de frontera —realizado al año siguiente— el SAG solicitó que se aclarase que dicho reconocimiento no correspondía al nivel regional y

⁹⁰ Exalcalde de La Serena y ex directora regional del Servicio Nacional de Turismo de Chile. Entrevistada por el autor en La Serena, 18 de noviembre de 2014.

⁹¹ Para mayores detalles respecto a la vinculación histórica se recomienda consultar a López Daneri y Davire de Musri (2006) e Iribarren Avilés (2012).

⁹² Presidente de la Asociación Provincial de Crianceros del Limarí. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de febrero de 2016.

⁹³ La tasa de ingreso por cabeza de ganado que se cobrara antes de la suspensión de las veranadas en 2000 era de \$2,4 dólares —según a lo establecido en el Comité de Frontera de 1999— y de acuerdo con Juan C. Codoceo en ese momento subían cerca de 100.000 cabras a las veranadas, por lo que el monto recaudado era menor a los \$250.000 dólares.

que solo la autoridad central podía hacerlo. Sin embargo, las veranadas se continuaron desarrollando normalmente, favorecidas en el año 2000 por la declaración de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) —actual Organización Mundial de Sanidad Animal— de Argentina como país libre de aftosa sin vacunación.

El problema se ocasionó debido a la conjunción de dos sucesos, uno en cada país. En primer lugar, durante la década del noventa Chile llevó a cabo una fuerte política de internacionalización de su economía, firmando una cantidad importante de acuerdos de libre comercio con socios como los Estados Unidos y la Unión Europea. Una de las garantías que Chile ofrecía para acceder a dichos mercados, era la condición fito y zoonosanitaria privilegiada del país (Mónica Dinucci⁹⁴). Por otro lado, Argentina había estado peleando contra el virus de la fiebre aftosa durante largos años, hasta lograr el mencionado estatus de país libre de aftosa sin vacunación, mismo con el que contaba Chile. No obstante, en julio de 2000 ingresaron desde Paraguay al territorio argentino animales bovinos no declarados e infectados con el virus. Si bien se logró controlar la enfermedad, Argentina debió volver a aplicar vacunación, por lo que la OIE modificó el estatus sanitario cambiándolo por el de país libre de fiebre aftosa con vacunación.⁹⁵ Chile, por su parte, mantuvo el estatus de país libre de aftosa sin vacunación, pero debió endurecer sus políticas de tránsito animal con Argentina, prohibiendo cualquier cruce de ganado a fin de asegurar la certificación del país.

A razón de ello, se procedió a prohibir las veranadas y despoblar una franja territorial desde el límite político hacia el interior de Chile, de acuerdo con lo informado por el SAG y Carabineros de Chile en el décimo comité de frontera. De descubrirse que un animal había cruzado al territorio argentino, al regresar a Chile éste debía ser sacrificado y el criancero multado. Debido a que las cabras suben naturalmente a los Altos Valles durante el verano y a que esta tradición ancestral era fundamental para la economía de los crianceros, las veranadas se siguieron desarrollando, pero en la clandestinidad y con altos riesgos (José Luis Gioja⁹⁶ y Juan C. Codoceo⁹⁷). Como era de prever, ello ocasionó problemas con las autoridades centrales de ambos países. Entre San Juan y Coquimbo, para 1997 existían quince pasos fronterizos habilitados, de los cuales solamente el de Agua Negra era permanente y vehicular (Eduardo Guerci⁹⁸), los restantes eran pasos

⁹⁴ Directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

⁹⁵ Debido a que escapa a los objetivos del presente trabajo, no se abundará en los pormenores del brote infeccioso y su tratamiento, para ello se recomienda recurrir a Pecker (2007).

⁹⁶ Gobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

⁹⁷ Presidente de la Asociación Provincial de Crianceros del Limarí. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de febrero de 2016.

⁹⁸ Director de Vialidad Provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

temporales utilizados por los arrieros.⁹⁹ Cuando el SAG prohibió la actividad, esos pasos dejaron de habilitarse y en consecuencia los crianceros cruzaban a los Altos Valles sin ninguna supervisión ni contención especializada, a la vez que lo hacían sin contar con los correspondientes papeles migratorios y aduaneros.

La primera consecuencia de ello era que en Argentina, si bien el pastoreo no estaba prohibido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la actividad era considerada ilegal por haber ingresado, tanto las personas como los animales, de manera irregular al país. Como indica Elena Peletier,¹⁰⁰ Argentina no tenía ninguna prohibición de que entrasen a pastorear, siempre y cuando hubiese una declaración migratoria y aduanera de por medio. Esta, no existía por no estar habilitado el paso y a razón de ello todos los años Gendarmería procedía a expulsar a los crianceros del país, generándole a estos últimos un altísimo costo. Como segunda consecuencia, al regresar los crianceros a Chile —ya fuese por el fin de las veranadas o por la expulsión de Gendarmería— se arriesgaban a ser descubiertos por sus propios servicios fronterizos, lo que devenía en el sacrificio del ganado y el pago de multas.

Los crianceros son personas de escasos recursos, por lo que su ganado es normalmente el único activo económico con el que cuentan. Ello hacía que las veranadas fuesen una situación delicada ya que no podían permanecer en Chile por la escasez de pasturas y de agua, a la vez que se arriesgaban a perder su ganado si eran descubiertos volviendo de las veranadas en Argentina. Peletier asegura que el SAG sabía que no había posibilidad de fiebre aftosa en los Altos Valles de Calingasta, pero igualmente la política dictada desde el centro desprotegió a los crianceros. Por ello es que desde el decimoprimer comité de frontera —realizado en 2002— se comenzó a solicitar al SAG de Chile y al SENASA de Argentina, que se reuniesen para analizar la situación sanitaria. A lo que en 2003 el organismo de Chile respondía que no se habían llevado a cabo las reuniones por falta de la contraparte de Argentina, pero que aun así la prohibición no cambiaría si primero no lo hacía el estatus sanitario de Argentina. Juan C. Codoceo¹⁰¹ recuerda que los crianceros siempre insistieron en que el ganado de Argentina no llegaba a los Altos Valles que utilizaban los crianceros, por lo que no existía posibilidad de fiebre aftosa en los mismos, pero que el SAG se negó permanentemente a escucharlos.

⁹⁹ Véase el Primer Acuerdo Complementario del Acuerdo sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos, cuya versión digitalizada puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹⁰⁰ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁰¹ Presidente de la Asociación Provincial de Crianceros del Limarí. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de febrero de 2016.

De acuerdo con Elena Peletier,¹⁰² la situación se agravó aún más cuando en 2004 un jefe de Gendarmería, en lugar de proceder a la expulsión, dio la orden de secuestro de las cabras y las puso a disposición de un juez federal. En dicha ocasión intervino la senadora por la región de Coquimbo, Evelyn Matthei, llamando directamente al gobernador de San Juan, quien la derivó con la Secretaría de Relaciones Institucionales de la provincia. La situación se logró resolver entre ambas autoridades y las cabras fueron repuestas a sus propietarios, pero se vio la necesidad de una solución de fondo al problema. Asimismo, si bien en esta oportunidad había tenido que intervenir una legisladora nacional de Chile, se eligió al comité de frontera como el foro donde debía tratarse el asunto. Ese mismo año la gobernadora de la provincia chilena de Elqui pidió una reunión especial sobre las veranadas, en San Juan, pero no ya solamente con los servicios centrales sino con todos los actores involucrados. Eran reuniones de alta complejidad y difíciles debido a que se enfrentaban normas de los gobiernos centrales con la práctica local.

Durante los siguientes cuatro comités de frontera —2005— e integración —2006, 2007 y 2008— se insistió en solicitar la pronta solución del problema, a lo que el SAG siempre respondió que nada cambiaría hasta que no lo hiciese el estatus sanitario de Argentina. Debido a la centralización de las decisiones de política exterior y sanidad —en especial en Chile— fue necesario hacer reuniones por separado entre los gobiernos no centrales y los ministerios de relaciones exteriores y organismos centrales involucrados. Según Peletier esto fue generando complicaciones debido a que surgían nuevos problemas o situaciones que no habían sido contempladas. Finalmente se logró, por el lado argentino, que el SENASA hiciese una presentación ante la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) solicitando que se regionalizase el estatus del país y que se declarase a la zona de los Altos Valles de Calingasta como libre de aftosa sin vacunación.

Lo interesante es que la solicitud no surgió desde el organismo central, la semilla de la misma fue una propuesta que los propios crianceros le hicieron al gobernador de San Juan en 2008, proponiéndole que se generase una zona de exclusión sanitaria en los valles en cuestión. Es también llamativo que en dicho año la composición de la Subcomisión de Temas Fito y Zoonosarios cambió y comenzó una mayor participación local. Al año siguiente los consejeros regionales de Coquimbo y los diputados provinciales de San Juan se pronunciaron en la misma línea, solicitando la declaración de los Altos Valles como zona libre de aftosa. En dicho marco fue que, a finales de 2009, el SENASA aceptó realizar la presentación ante la OIE. En el decimonoveno comité de integración —llevado a cabo en 2010— SENASA anunció que estaba trabajando en la propuesta, para lo que solicitó que en agosto se realizase una reunión con todos los actores involucrados, bajo la

¹⁰² Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

coordinación del gobierno de San Juan. Para 2011 la Subcomisión Fito-Zoosanitaria y Veranadas tuvo una participación mayoritaria de funcionarios de los gobiernos no centrales y allí el SENASA anunció que había realizado la presentación, por lo que las subcomisiones de Migraciones y Controles Fronterizos, así como la Comisión de Medio Ambiente, comenzaron los trabajos preparatorios para las veranadas.

No obstante, Elena Peletier¹⁰³ recuerda cómo la dificultad volvió a surgir cuando la OIE consultó a Chile respecto de si el país estaba interesado en la regionalización de Argentina, la consulta fue derivada al personal de tercera línea del SAG el cual, desconociendo el compromiso que la organización había asumido en la reunión de enero de 2010, respondió de forma negativa. En consecuencia, la OIE resolvió que no iba a someter el cambio de estatus de los Altos Valles de Calingasta a trabajo en comisión, debido a que Chile no tenía interés. A razón de esto el SENASA suspendió la presentación, a la vez que mostró su indignación por cómo había quedado la institución frente a la OIE. Con ello, continúa Peletier se llegó al punto más álgido de la discusión.

En el vigesimoprimer comité de integración —llevado a cabo en 2012— el SENASA informó sobre la suspensión de la presentación, pero en el mismo foro se acordó realizar rápidamente en Buenos Aires una reunión con todos los interesados. Aquí fue nuevamente necesaria la intervención del nivel central de Chile para solucionar el problema ya que la DIFROL recogió el tema (Iván Páez¹⁰⁴) y se logró que el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia del país instruyesen al SAG para dar el visto bueno al pedido de interés por parte de la OIE. Esta procedió al trabajo en comisión y recién en mayo de 2013 se logró la certificación de los Altos Valles de Calingasta como zona libre de aftosa sin vacunación. Con ello las subcomisiones de Migraciones, Aduanas, Controles Fronterizos y Temas Fito y Zoosanitarios, así como la Comisión de Medio Ambiente del vigesimosegundo comité de integración, comenzaron a prepararse para la primera veranada oficialmente reconocida en más de una década (Elena Peletier¹⁰⁵).

La forma de Estado y el centralismo estuvieron presentes a lo largo de la problemática, pero no impidieron que la misma llegase a buen puerto. Se observa cómo, en un comienzo, la parte que levanta la voz en Chile es una senadora nacional y no el gobierno regional, para comunicarse con el gobernador de San Juan y no con un par legislativo. Asimismo, el centralismo quedó plasmado en el accionar del SAG de Chile, cuando al ser consultado por la OIE desconoció el interés de la región.

¹⁰³ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁰⁴ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

¹⁰⁵ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

Si bien todo se trabajó a nivel del comité de integración, se llegó a una instancia en la que fue necesaria la intervención de organismos centrales. Según Elena Peletier¹⁰⁶ en Chile el SAG reconocía que en la práctica de las veranadas se llevaban a cabo, pero se negaba a autorizarlas formalmente. No obstante ello, el camino para encontrar la solución continuó siendo el comité de integración. La propuesta que finalmente llevó a la resolución del conflicto nació del seno del foro paradiplomático, impulsada por los crianceros y respaldada por los consejeros regionales y diputados provinciales. En la misma línea, el diputado provincial en San Juan, Juan M. Sansó¹⁰⁷ sostiene que las veranadas siempre han existido, lo que se buscó desde el nivel subestatal fue que el central las reconociese y les otorgase un marco legal adecuado.

Se trató entonces de un tema subestatal que no interesaba a los gobiernos centrales, pero que involucraba su política exterior y su reglamentación, y donde la solución se buscó y encontró en un foro paradiplomático en el que los principales actores fueron los gobiernos no centrales (Juan M. Fuenzalida). Como bien indica Mónica Dinucci,¹⁰⁸ regular esta actividad ancestral llevó años de negociación, pero fue un tema que como tal nació y se resolvió en los comités, ya que fue allí donde se propuso el procedimiento que dio solución al problema. Como sostiene Iván Páez,¹⁰⁹ esto fue por la enorme fuerza que Coquimbo y San Juan le imprimieron al proyecto y cómo lo defendieron y difundieron.

Lo anterior no hace menos cierta la necesaria e importante participación que las direcciones de límites y fronteras y el rol que los embajadores jugaron en recoger el tema a nivel central, apoyando la labor de los comités. En dicha línea, María Teresa Infante¹¹⁰ resalta la importancia de que la región de Coquimbo haya tenido siempre una disposición amistosa, proveyendo un buen insumo y apertura al trabajo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, todo lo que generó una sintonía que se vio reflejada en el caso de las veranadas.

Como corolario resulta clarificador el análisis de Luis E. Valdebenito,¹¹¹ quien afirma que la región logró dar un paso importante en su vinculación estratégica con San Juan, debido a que los servicios públicos centralizados que fueron observando el quehacer de la región, actualmente la acompañan y no se tratan de imponer. Los gobiernos no centrales

¹⁰⁶ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁰⁷ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁰⁸ Directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

¹⁰⁹ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

¹¹⁰ Exdirectora de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistada por el autor en La Haya, 13 de octubre de 2014.

¹¹¹ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

han crecido y el caso de las veranadas fue emblemático en ello. Quienes negociaron en nombre de la región y la provincia fueron sus funcionarios, acompañados solo para observar el proceso por los ministerios de relaciones exteriores, estos últimos ofrecieron orientación, pero quienes dialogaron fueron la región y la provincia. Concluye el titular de la Oficina de Integración de la región de Coquimbo con la provincia de San Juan, que las veranadas fueron emblemáticas porque afirmaron el compromiso que hay para avanzar y respaldar las políticas subestatales de integración, haciendo que la región se sienta hoy en día en igualdad de condiciones, sin ser menoscabada por el centro.

4.2.3 El Túnel Internacional Paso de Agua Negra¹¹²

Así como en el caso de las veranadas, con el desarrollo del Paso Internacional de Agua Negra, los gobiernos no centrales tuvieron una destacada participación en lograr impulsar la integración entre Argentina y Chile. De un simple boquete más en la Cordillera de los Andes, lo convirtieron en un proyecto enorme relevancia, un corredor bioceánico que permitirá a todos los países del MERCOSUR y a Chile tener salida tanto al Atlántico como al Pacífico. Una vez terminado será el séptimo túnel binacional del mundo, pero el único de su longitud que contará con dos tubos separados para la circulación de vehículos de carretera (Ríos, 2015). Asimismo, la relevancia del túnel internacional para el corredor bioceánico es tal que el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) lo declaró “proyecto ancla” del sistema de integración territorial.

Este nuevo corredor tiene una potencialidad económica, social y turística altísima. En primer lugar le permitirá a San Juan dejar de lado su estatus de provincia terminal, para convertirse en un territorio de tránsito. Actualmente San Juan es considerada principalmente destino final ya sea de comercio como de turismo. Asimismo, sus exportaciones deben pasar primero por la provincia de Mendoza a través de la ruta 40 antes de dirigirse a su puerto de salida (Javier Díaz Bay¹¹³). Con el corredor bioceánico, la provincia tendría salida directa al Pacífico y ruta directa al Atlántico, a la vez que se transformaría en prestadora de servicios para el tránsito de paso, tanto comercial como turístico.

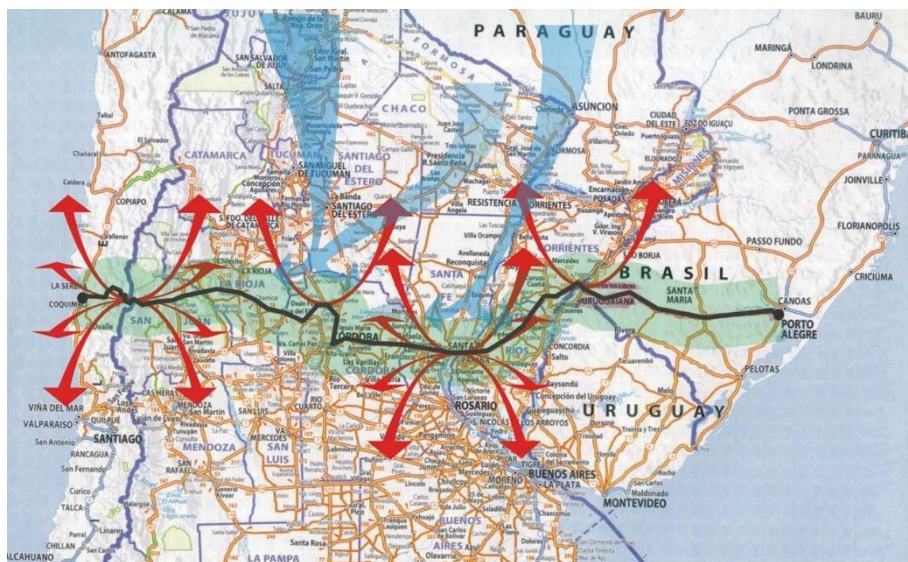
En segundo lugar, el corredor le permitiría a Coquimbo transformarse en una región prestadora de servicios para la exportación, desarrollando su puerto y su sector de

¹¹² El presente apartado tiene por objeto relevar el rol jugado por la paradiplomacia de Coquimbo y San Juan en la búsqueda por la aceptación y aprobación del túnel internacional. No constituye, por tanto, una revisión histórica completa de todos los sucesos vinculados con el mismo. Durante las entrevistas realizadas se recabó dicha información, pero no se consideró pertinente incorporarla en el presente análisis, debido a su extensión.

¹¹³ Ex subdirector de Promoción Comercial de San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

logística (José Miguel De la Cruz¹¹⁴ y Sergio Gahona¹¹⁵). Al mismo tiempo, la región ha contado siempre con el turismo argentino, en especial de San Juan, para el desarrollo de su economía en la temporada estival (Laura Cerda¹¹⁶). Con la apertura del túnel internacional, el flujo sería más constante y de mayor intensidad.

FIGURA 3: Corredor Bioceánico Central



117

Finalmente, la constitución del corredor bioceánico, consolidado siempre gracias al túnel internacional, les permitiría a los productores del sur de Brasil, a los de Paraguay y Uruguay, y a los del norte de Argentina una salida expedita y constante a los mercados del Asia, ahorrando el tiempo y costo de transporte que actualmente significa llevar la mercadería por el Canal de Panamá, así como los riesgos de que la misma quede varada en el ya congestionado Sistema del Cristo Redentor. Actualmente se estima que el flujo comercial originado en los cuatro países, generaría un tránsito diario de al menos 1.500 camiones, que utilizarían el Túnel Internacional de Agua Negra (Jimena Castillo¹¹⁸). La potencialidad del Corredor Bioceánico Central es entonces de gran magnitud, pero como

¹¹⁴ Ex cónsul general de Chile en Mendoza. Entrevista escrita recibida el 29 de septiembre de 2014.

¹¹⁵ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

¹¹⁶ Presidente de la Cámara Regional de Turismo de la Serena. Entrevistada por el autor por videoconferencia el 6 de octubre de 2014.

¹¹⁷ Recuperado de la presentación de Julio Ortiz Andino en el “Taller de Argentina y Chile para orientar la formulación de PII”, organizado por UNASUR, I.I.R.S.A y COSIPLAN en el Auditorio del BID-INTAL de Buenos Aires, los días 13 y 14 de noviembre de 2014.

¹¹⁸ Exjefa de Relaciones Internacionales de la Región de Coquimbo. Entrevistada por el autor en Coquimbo, 17 de noviembre de 2014.

bien ha establecido el COSIPLAN, la clave para el mismo es el Túnel Internacional de Agua Negra.

Asimismo, resulta de particular importancia que se trate de una obra pública —no concesionada—, la cual requerirá una enorme inversión por parte de los Estados. Las últimas estimaciones son cercanas a los mil quinientos millones de dólares, donde los gobiernos de Argentina y Chile ya se han comprometido a asumir la erogación.¹¹⁹ Para ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofreció el financiamiento (Tiempo de San Juan, 2015), el cual fue aceptado por los Estados, procediéndose en 2016 a la firma del acuerdo (El Mercurio, 2016). A su vez, dentro del préstamo del BID se incluyó un desembolso inicial, destinado a estudios preparatorios y el fortalecimiento institucional de la EBITAN (Clarín, 2016), cuya labor en acoger las iniciativas paradiplomáticas ha sido de gran relevancia.

Se debe destacar también la posibilidad de que el túnel internacional albergue el primer laboratorio subterráneo del hemisferio sur y el tercero más profundo del mundo, impulsado por el Proyecto A.N.D.E.S. (Agua Negra *Deep Experiment Site*) del cual forman parte científicos de Argentina, Brasil, Chile y México y que permitiría realizar estudios aislados de la radiación cósmica que recibe la superficie del planeta y que obstaculiza las mediciones necesarias para la física de partículas (Esteban, 2015; Tejada, 2013).¹²⁰

Todo ello hace que se trate actualmente de una de las mayores obras de infraestructura internacional de América Latina, con una potencialidad enorme y gran impacto, tanto a nivel internacional, como nacional y local. Pero no obstante su prometedor futuro, el desarrollo de la obra se debe fundamentalmente al empuje paradiplomático de Coquimbo y San Juan.

Si bien el túnel internacional, como está planteado actualmente, es una iniciativa relativamente reciente, el Paso Internacional de Agua Negra no lo es. El primer intento por establecer una vinculación permanente se remonta a 1575, cuando el Cabildo de San Juan —no la Gobernación de Chile de la cual dependía— se lo solicitó al Rey de España. No obstante, al crearse el Virreinato del Río de la Plata a fines del siglo XVIII la vinculación comenzó a debilitarse, lo cual se reafirmó con la posterior independencia y

¹¹⁹ Véase el II Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación relativo al Proyecto "Túnel Internacional Paso de Agua Negra", cuya versión digitalizada puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹²⁰ Debido a que se trata de una iniciativa todavía incipiente e impulsada desde el ámbito científico, no se ahondará en los pormenores del proyecto. No obstante, sí conviene recoger el testimonio de Xavier Bertou (Coordinador del Proyecto Agua Negra *Deep Experiment Site*. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 14 de octubre de 2014), quien indica que el primero apoyo para la iniciativa lo obtuvieron desde San Juan, para llegar luego al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina. En Chile el proceso fue distinto ya que a los políticos que se les presentó primero el proyecto fueron legisladores nacionales, para luego llevarlo a las autoridades regionales.

consolidación de los Estados nacionales. Es recién en 1865 que Coquimbo —y no el Estado de Chile— establece un camino tropero hasta el límite, lográndose en 1869 el primer viaje en carruaje. Este camino era visto por la comunidad del Valle del Elqui como su salvación económica. Sin embargo, se trataba de un boquete distinto al de Agua Negra, a la vez que la comunidad de Ovalle también deseaba la vinculación con San Juan, pero por el Valle del Limarí. Debido a ello se comenzó a librar una primera discusión, relativa a por dónde debía de pasar el camino. El interés chileno fue correspondido desde San Juan y, cuando en la década del veinte asumen la gobernación de la provincia los hermanos Cantoni, comenzó un fuerte empuje desde ambos gobiernos no centrales (Iribarren Avilés, 2012).

Entre Coquimbo y San Juan existen diversos pasos temporales,¹²¹ que durante la primera mitad del siglo XIX lucharon por ser considerados el paso oficial. En dicha oportunidad, las diferencias entre la forma de Estado y el centralismo de los países se hicieron patentes, a la vez que los gobiernos no centrales pujaban para imponer sus incipientes intereses paradiplomáticos.

Con el involucramiento de Federico Cantoni, San Juan comenzó a promover fuertemente la vinculación con Coquimbo, desatando en la década del treinta un gran debate entre quienes bogaban por el camino a través del Valle del Elqui y quienes lo hacían a través del Valle del Limarí. Ambos estaban convencidos de las cualidades de su paso y de los beneficios que éste le traería a la comunidad, por lo que las poblaciones se organizaron en distintos movimientos, reuniones y comisiones, para tratar de obtener el camino a través de su valle.

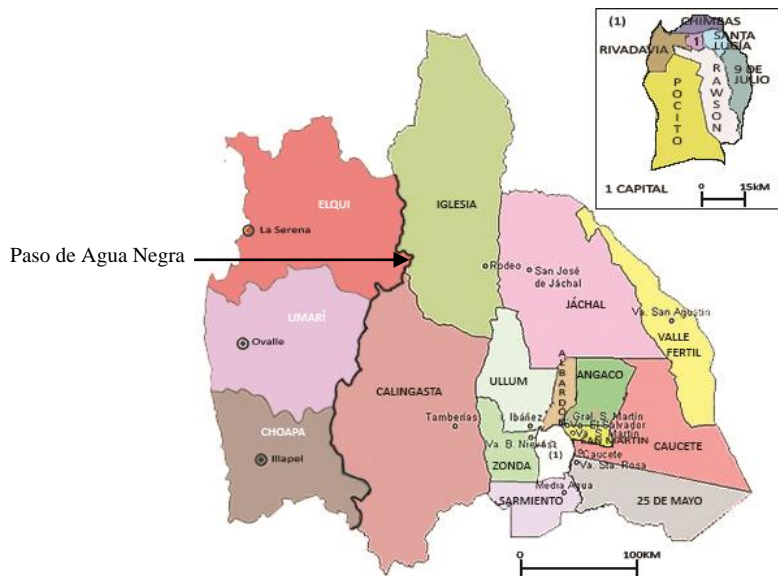
Es precisamente en este debate donde empieza a configurarse la diferencia en el accionar paradiplomático de ambas unidades subestatales. En 1933 Federico Cantoni expresó su preferencia por Agua Negra, inclusive mencionando por primera vez la posibilidad de un túnel. Con ello la comunidad que impulsaba el camino por el Valle del Limarí vio cómo desaparecían sus posibilidades. Pero cuando en 1934 Federico Cantoni es derrocado, la comunidad de Ovalle volvió a presentar su caso ante el nivel central de su país. Por ello, en el protocolo de 1935 de la Comisión Mixta Chileno-Argentina se consideraron siete pasos cordilleranos, incluyendo el de San Juan, pero sin definir si el boquete era Agua Negra o Portezuelo del Viento (Iribarren Avilés, 2012). En cualquier caso, el paso no figuraba entre los cuatro con preferencia bilateral.

Debido a dicha indefinición, para 1941 se inicia también en San Juan una lucha entre los departamentos de Iglesia —que prefiere el paso hacia el Valle del Elqui— y Calingasta —a la altura del Valle del Limarí—, sobre por dónde debía de pasar el camino. Ello lleva a que cuando los ministros de relaciones exteriores Joaquín Fernández Fernández y

¹²¹ Véase el apartado 4.2.2.

Segundo Storni firman en 1943 el Convenio relativo al mejoramiento y desarrollo de las vías de comunicación transandinas,¹²² el paso se denomine de San Juan a Ovalle, nuevamente sin establecer el boquete específico por el cual éste pasaría.

FIGURA 4: Provincias de Coquimbo y departamentos de San Juan



123

En 1947 la paradiplomacia vuelve a generar un cambio. Ruperto Godoy asume como gobernador de San Juan e inicia los trámites para la apertura del camino por Agua Negra, motivación respaldada por el informe del ingeniero José Segovia, quien sostenía que dicho paso era el más ventajoso. Esta determinación por parte del nuevo gobernador resolvió el tema en San Juan, pero en Chile la disputa continuaba. Por ello en 1948 San Juan envió una comitiva oficial a Coquimbo, la cual a su vez se entrevistó con el presidente Gabriel González Videla (1946-1952), en un claro involucramiento subestatal en asuntos externos. Asimismo, al año siguiente y a instancias del gobernador de San Juan, la Comisión Técnica Mixta Argentino-Chilena se reunió en Mendoza y acordó la incorporación de Agua Negra al Convenio relativo al mejoramiento y desarrollo de las vías de comunicación transandinas, colocándolo a su vez como de preferencia. La comisión justificaba esto en parte por el estado de avance de los caminos hacia la frontera, lo cual era un mérito provincial (Iribarren Avilés, 2012).

¹²² La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹²³ Elaboración propia en base al Atlas Socioeconómico de San Juan y al Sistema de Información para la Gestión Patrimonial de Chile. Mapa a fines exclusivamente ilustrativos.

La relación entre Coquimbo y San Juan volvió a ser sacudido por la autoproclamada Revolución Libertadora de 1955, que fue un golpe a la política de integración y complementación con Chile (Félez, 2009). No obstante, para 1958 se había reestablecido la democracia y Américo García era el gobernador de San Juan, quien convocó a sus pares de Mendoza, La Rioja y San Luis, para acordar la planificación regional. Dentro de los temas analizados tuvo un lugar especial la exportación y vinculación hacia Chile. Lo cual fue favorecido, dos años más tarde, por la política de integración hacia el cono sur de Arturo Frondizi (1958-1962) (Susana Malberti¹²⁴).

El paso se terminó de definir en 1963 con el gobierno de Leopoldo Bravo en San Juan, una vez más fue la provincia quien determinó el lugar por el que pasaría el camino. Entre los programas que trajo el nuevo gobernador se incluía el vial, que a su vez contemplaba el paso hacia Coquimbo y La Serena, a través de Agua Negra. Decidido a concretarlo, el gobernador le encargó las obras camineras del paso al ingeniero Miguel Yolando Carmona. A su vez, debido a que se trataba de un deseo provincial —aun cuando la ruta y el paso eran nacionales— la provincia procedió al pago de las obras, exigiendo posteriormente la devolución al gobierno federal.

Lo que demuestra aún más la diferencia en la autonomía con que contaba cada uno de estos gobiernos no centrales es que a principios de 1964 se llevó a cabo una reunión en Santiago de Chile respecto al camino, de la cual participaron el ministro de Obras Públicas y el director general de Vialidad de Chile, el embajador de Argentina y el ministro de Obras de San Juan, pero no así representantes subestatales de Chile. Como resultado de dicha reunión, se generó en marzo un convenio por cartas reversales según el cual las máquinas argentinas continuarían el camino pasado el límite, hasta encontrarse con las chilenas. Gracias a dicho esfuerzo provincial, el camino pudo quedar habilitado en 1965 (Iribarren Avilés, 2012).

Argentina volvió a sufrir un golpe de Estado, el cual en 1966 instauró la autoproclamada Revolución Argentina, instalándose de facto un régimen unitario en que las provincias dejaron de tener cualquier tipo de autonomía, a la vez que la Constitución Nacional quedaba supeditada a la voluntad de los golpistas (Malberti de López Aragón, 2009). Ello hizo que las condiciones del camino se fuesen deteriorando en los años siguientes y para 1971 ya se encontrase en muy mal estado. Aquí, una vez más fue la dinámica fronteriza vista en el capítulo 2 la que mantuvo el camino, a través de competencias automovilísticas que se desarrollaban entre Coquimbo y San Juan y para las cuales se realizaba un mantenimiento mínimo del camino (Iribarren Avilés, 2012). Los breves interregnos democráticos devolvían atisbos de federalismo a las provincias, pero el autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional, instaurado por el golpe de Estado

¹²⁴ Historiadora regional. Entrevistada por el autor en San Juan, 4 de diciembre de 2014.

de 1976, volvió a transformar la forma de Estado de Argentina en unitaria de facto, con provincias sin facultades. El golpe final al paso vino de la mano del conflicto por el Canal de Beagle, ya que debido a las tensiones generadas, el paso fue cerrado en 1977.

Durante 1983 Leopoldo Bravo fue nuevamente electo gobernador de San Juan y comenzó a impulsar la reapertura del paso. Apenas dos años más tarde se formó la Comisión Binacional Pro Apertura, encabezada en Coquimbo por Juan Alcayaga del Canto y en San Juan por Miguel Yolando Carmona. No obstante, desde Chile todavía existía resistencia, a la vez que la relación entre Raúl Alfonsín (1983-1989) y Augusto Pinochet (1974-1990) era tensa.¹²⁵ Aun así, en 1988 se reunieron en San Juan los gobernadores de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja, y firmaron el acta de conformación de la región del Nuevo Cuyo, incluyendo como uno de sus objetivos mejorar la integración e infraestructura con Chile (Malberti de López Aragón, 2009).

En paralelo, cuando Patricio Aylwin se encontraba realizando la campaña electoral para el referéndum que terminaría con más de dieciséis años de gobierno militar en Chile, llegó a Coquimbo donde como promesa electoral se le pidió la ruta 41 —la cual parte desde La Serena, recorre el Valle del Elqui pasando por Vicuña y llega hasta el Paso de Agua Negra—. Patricio Aylwin lo asumió como compromiso y a solo diez días de haber asumido como presidente, su primera reunión en La Moneda con un grupo de la sociedad civil, fue con integrantes del movimiento denominado Comando de Defensa de Coquimbo —grupo nacido en 1985 y que, entre otras cosas, defendía la integración con San Juan— para firmar el compromiso por Agua Negra (Juan Alcayaga¹²⁶).

En consonancia con el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 16) entre Chile y Argentina, se reunieron los ministros de relaciones exteriores Guido di Tella y Enrique Silva Cimma a fin de firmar el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza,¹²⁷ en el que se establecieron los siete pasos a priorizar por los gobiernos para la realización de inversiones, obras de mejoramiento, asignación de personal y recursos operativos. Dentro de los mencionados pasos ya figuraba la vinculación de Coquimbo con San Juan, a través del Paso de Agua Negra, junto con otros seis pasos —de norte a sur: Sistema del Cristo Redentor, Pino Hachado, Puyehue, Huemules, Integración Austral y San Sebastián— que eran calificados como prioritarios. Asimismo, se decidió la realización de un estudio global de las vías de comunicación interoceánicas.

¹²⁵ Véase el capítulo 2 (apartado 2.3.1).

¹²⁶ Concejal y exalcalde de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

¹²⁷ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El presidente de Argentina era Carlos Saúl Menem, que había sido el gobernador de La Rioja presente en la reunión convocada por San Juan en 1988, al tiempo que el presidente de Chile era Patricio Aylwin que venía de firmar el compromiso con Coquimbo. El escenario fue el propicio para que se procediese a la reapertura del camino, ahora como paso priorizado. Dicha categoría le sería confirmada nuevamente en el Plan Maestro de Pasos Priorizados que el Comité Técnico Mixto acordase en 1992 y que se incorporase en 1996 al Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR-Chile.¹²⁸

El interés subestatal, así como la importancia de éste componente para el establecimiento y la priorización del paso, quedó entonces claro en las iniciativas llevadas a cabo durante el siglo XX. Coquimbo enfrentó la resistencia de un sistema centralista que la obligaba a tener que convencer al gobierno central para concretar el camino, pero el interés de su sociedad civil habría logrado el cometido. Del otro lado, San Juan contó con mayores libertades federales y de descentralización en su Dirección Provincial de Vialidad, pero dependió constantemente de la persona a cargo de la gobernación de la provincia. Aun así, para finales del siglo XX el camino se encontraba definido por el Paso de Agua Negra, pero si bien formaba parte de la lista de pasos priorizados a nivel bilateral no era uno de los primeros.

Resulta llamativo entonces que para 2014 la presidente Michelle Bachelet asegurase que se trataba de uno de los pasos más prioritarios para el país (Castellón, Retamal y Gutiérrez, 2014). En ese cambio de visión fue fundamental el rol de los gobiernos no centrales los cuales lograron que el cruce por el paso priorizado más alto y que se encuentra a menos de quinientos kilómetros de la principal interconexión entre Argentina y Chile, se transformase en un protocolo específico del Tratado de Maipú. Con ello impulsaron también la construcción de una de las mayores obras de ingeniería de Sudamérica y una de las primeras entidades binacionales de Chile.

El camino para lograrlo partió tempranamente, pero si bien en 1993 se produjo el Encuentro Binacional de Integración Subregional Argentino-Chileno en San Juan, fue recién en 1996 que esta relación se empezó a institucionalizar, con la creación del Comité de Frontera Paso de Agua Negra. El foro no contemplaba originalmente la participación de los gobiernos no centrales,¹²⁹ pero en 1997 se produjo un segundo fenómeno que contribuyó a generar el interés subestatal. La Dirección Nacional de Vialidad (DNV) de

¹²⁸ La apertura del paso es un buen ejemplo de la poca relevancia que se le daba a nivel binacional. Se analizaron los dos periódicos más importantes de cada país en las fechas cercanas a la inauguración, donde se observó que el *Clarín* de Argentina no hizo mención alguna a la reapertura, en tanto que *El Mercurio* y *La Tercera* de Chile, y *La Nación* de Argentina publicaron recuadros muy breves al respecto. Ello debido a que como indicase Duchacek (1986), la actividad paradiplomática rara vez despierta el interés de los periódicos nacionales.

¹²⁹ Véase el apartado 4.1.2.

Argentina firmó un convenio con el BID para que una consultora internacional estudiase las obras de mejoramiento de los distintos pasos limítrofes. Esto despertó una competencia entre las provincias ya que las obras de mejoramiento significarían un nuevo ingreso para éstas y una mejor conectividad. Fue entonces que el gobierno de San Juan se adelantó y en 1998 contrató por su parte a la Escuela de Ingeniería de Camino de Montaña (EICAM) para que hiciese los estudios técnicos del tramo próximo al límite (Eduardo Guerci¹³⁰). Como resultado de dicho estudio se propuso que la ruta 150 —que llega hasta el paso— terminase con un túnel (Caballero, 2014). Ello llevó a que el Grupo Técnico Mixto, motivado por San Juan, encargase un estudio al respecto (Julio Ortiz¹³¹).¹³² Aun así, para fines de los noventa el Paso Internacional de Agua Negra se encontraba por debajo de las veinte prioridades bilaterales (Juan Alcayaga¹³³) y en Chile no se tenía la convicción de que pudiese ser muy importante (José Luis Gioja¹³⁴).

Fue con el paso al nuevo milenio que Coquimbo y San Juan comenzaron a generar un fuerte empuje, dentro y fuera del comité de frontera, lo cual se vio también favorecido por dos acontecimientos a nivel central. El primero fue que, a razón de la fuerte crisis institucional que sufrió Argentina a principios del siglo XXI, el vicepresidente de la Nación y presidente titular del Senado —Carlos Álvarez— había renunciado, quedando la vicepresidencia vacante y transformando la función de presidente provisional del Senado de la Nación en la de segundo mayor rango ejecutivo federal. Luego de una sucesión de senadores, a finales de 2002 asumió la presidencia provisional el sanjuanino José Luis Gioja, quien se convertirá en el mayor promotor del túnel internacional y que si bien detendrá el cargo por solo cinco meses, los usará para abrir las puertas a la integración entre Coquimbo y San Juan.

El segundo acontecimiento también tuvo lugar en 2002. Bajo el marco del nuevo impulso por la integración de América Latina, el presidente Ricardo Lagos decidió darle una mayor importancia a los corredores bioceánicos, para lo cual nombró una Comisión

¹³⁰ Director de Vialidad Provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

¹³¹ Coordinador general de la Dirección Nacional de Vialidad de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

¹³² Es importante destacar esta posibilidad institucional, relacionada directamente con la diferencia en la forma de Estado. El Grupo Técnico Mixto es una instancia donde se reúnen las direcciones nacionales de vialidad de ambos países y en la cual se creó una instancia para darle la palabra a los gobernadores (Mónica Dinucci, directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014), los cuales hacen uso de la misma. No obstante, Carlos Abhiaggle (exembajador de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 26 de septiembre de 2014) destaca que lo mismo no ocurre con los intendentes, a los cuales a veces no se les permite ir o si se les permite mantienen una actitud más silenciosa que los gobernadores.

¹³³ Concejal y exalcalde de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

¹³⁴ Gobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, que aunque mantuvo una visión marcada por el centro —debido a la forma de Estado— comenzó a darle mayor relevancia en el proceso a las regiones.

A instancias de dichos acontecimientos, en 2002 Eduardo Duhalde (2002-2003) y Ricardo Lagos firmaron una declaración conjunta en la cual destacaron la labor que las provincias y las regiones desarrollaban en los comités de frontera, transformándolos en foros de interacción para las comunidades fronterizas, resaltando a su vez la importancia de los aportes surgidos de los comités en materia de integración física, social y cultural. Cinco meses más tarde, ya en 2003, José Luis Gioja viajó en calidad de presidente provisional del Senado de la Nación a Coquimbo, para firmar una declaración conjunta con el intendente Felipe del Río Goudie. En ella rescataron el valor del comité de frontera de Agua Negra y se comprometieron a realizar el estudio de mejoramiento del paso, incluyendo la prefactibilidad del túnel internacional. Asimismo, ese año José Luis Gioja quedó como presidente interino del país debido a la ausencia temporal de Eduardo Duhalde y en dicha ocasión viajaron el intendente de Coquimbo, la alcalde de La Serena y otros miembros del gobierno regional, para una reunión en la Casa Rosada donde se siguió impulsando la idea (Adriana Peñafiel¹³⁵) y luego se la expuso ante el Senado de la Nación (Felipe del Río¹³⁶). Por último, a finales de 2003 José Luis Gioja fue electo gobernador de San Juan y estableció la integración con Chile como un pilar de su gobierno (Jorge Espejo¹³⁷). Lo que quedará luego consagrado en el Programa de Desarrollo Económico establecido por la ley provincial 8014 de 2009 (Javier Díaz Bay¹³⁸).

Comenzó entonces un proceso paradiplomático encarado desde Coquimbo y, en mayor medida, San Juan. El mismo, como se definiese en el capítulo 1 (apartado 1.1.4), consistió de acciones tanto directas como indirectas en asuntos exteriores. En primer lugar existió un fuerte consenso político y apoyo social al proyecto, lo cual se tradujo en acciones tanto dentro como fuera del comité de frontera e integración y en la realización de estudios y obras. Finalmente, a partir de 2010 se constituyó la EBITAN, en la cual se plasmó de manera institucionalizada la participación de los gobiernos no centrales en asuntos exteriores y la influencia que las estructuras de sus Estados tienen sobre ellos.

Los canales utilizados para la expresión paradiplomática de Coquimbo y San Juan fueron variados. En los párrafos siguientes se analizarán dichas vías, haciendo hincapié en

¹³⁵ Exalcalde de La Serena y ex directora regional del Servicio Nacional de Turismo de Chile. Entrevistada por el autor en La Serena, 18 de noviembre de 2014.

¹³⁶ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

¹³⁷ Diputado provincial de San Juan por el departamento de Iglesia. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹³⁸ Ex subdirector de Promoción Comercial de San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

el actor paradiplomático, la importancia que la acción tuvo para la integración de los países a través del túnel internacional y cómo fue recibida la iniciativa por parte de los Estados y sus instituciones.

El apoyo político y social a la integración

Uno de los pilares que permitió y movilizó las actividades paradiplomáticas de ambos gobiernos no centrales fue la unión detrás de la iniciativa. Primero desde los sectores políticos, donde sin importar si eran de gobierno u oposición, se compartía la opinión sobre la conveniencia y necesidad del túnel internacional.¹³⁹

En Coquimbo, mientras los funcionarios pertenecientes a administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación) se encontraban al mando del gobierno regional, sectores empresariales, universitarios y sociales afines a los partidos de oposición —nucleados en la Alianza por Chile—, conformaron la Corporación Paso Agua Negra a fin de impulsar la iniciativa en la misma línea que el gobierno (René Olivarez¹⁴⁰). Asimismo, cuando Sebastián Piñera asumió la presidencia en 2010, colocó como intendente de la región a Sergio Gahona, que había formado parte de la Corporación Paso Agua Negra. Éste siguió defendiendo el túnel internacional, al tiempo que la nueva oposición hizo lo mismo. Claro ejemplo de este consenso fue el Acta de Compromiso que las autoridades y representantes regionales firmaron en el marco del decimocuarto comité de frontera —realizado en 2005— con el afán de sostener la integración física con San Juan. En ella el intendente y ocho concejeros regionales de distintos partidos, se comprometieron a agilizar los estudios de ingeniería, económicos y sociales. Asimismo, los diputados nacionales por la región de Coquimbo —Patricio Walker del Partido Demócrata Cristiano y Evelyn Matthei de la opositora Unión Demócrata Independiente— se comprometieron a gestionar ante el presidente y los ministerios el financiamiento para la habilitación permanente del paso, así como para los estudios del túnel internacional. Finalmente, el acta era también firmada por alcaldes, concejales y representantes de gremios y empresarios, todos comprometidos con la integración a través del túnel internacional.

Este consenso político se debió enfrentar a la forma unitaria de Chile en 2006, pero lográndose rápidamente superar el obstáculo. Michelle Bachelet designó como intendente de Coquimbo a Ricardo Cifuentes, quien si bien era de la región tenía una concepción distinta de la dirección que ésta debía tomar. El nuevo intendente no estaba a favor del

¹³⁹ Esta pregunta se les formuló a todos los actores involucrados desde los gobiernos no centrales —tanto en Coquimbo como en San Juan— y la respuesta siempre fue la misma: ningún sector político se opone al túnel internacional. Las pocas opiniones en contrario han ido cambiando con el tiempo.

¹⁴⁰ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

túnel internacional como prioridad y en su lugar prefería focalizarse en China. No obstante, los consejeros regionales, que sin importar su orientación política coincidían en la necesidad del túnel, lograron que Ricardo Cifuentes también lo viese así y se convirtiese en uno de sus más fervientes defensores (Pablo Muñoz¹⁴¹). De hecho, según Eduardo Guerci¹⁴² fue con la administración de dicho intendente que la región comenzó a acompañar de manera más decidida a la provincia. Es decir que no solo existía un consenso político, sino que este era capaz de convencer a opositores y expandirse a nivel regional.

En San Juan la situación era menos complicada ya que desde 2003 hasta 2015 la dirección política de la provincia no varió, el gobernador fue siempre José Luis Gioja del Partido Justicialista. Sin embargo, aún con anterioridad el consenso ya era claro. En dicha línea Roberto Basualdo¹⁴³ insiste en que el Paso de Agua Negra es la única política de estado constante que ha tenido San Juan desde la década del sesenta. Por ello la dinámica fue la misma que en Coquimbo, todo el espectro político sanjuanino estuvo de acuerdo en apoyar la iniciativa. Existían voces discordantes sobre cómo llevarla a cabo, pero no sobre su necesidad (José Pelú¹⁴⁴). Reflejo de ello es que los diputados provinciales, que son electos por voto popular, aprobaron siempre las iniciativas tendientes a la integración con Coquimbo (Juan M. Sansó¹⁴⁵).

En segundo lugar había un consenso social respecto de la obra. Si bien éste era más fuerte en Argentina que en Chile —debido a que la población sanjuanina estaba más interiorizada del proyecto que la coquimbana— a ambos lados se tienen una sensación de hermandad e integración que se distingue de la dinámica a nivel central. Lo mismo ocurre respecto a los posibles efectos que el tránsito de carga pudiese tener en las zonas vecinas al túnel internacional. Del lado argentino, el intendente de Jáchal Jorge Barifusa¹⁴⁶ ve al túnel como la posibilidad de futuro para el departamento, el cual sólo deberá adecuarse territorialmente. Esto no se replica de la misma forma en Chile, debido a que los habitantes del Valle del Elqui temen que el tránsito de carga perjudique el turismo y la agricultura local (Pablo Argandoña¹⁴⁷). No obstante, el alcalde de Vicuña Rafal Vera,¹⁴⁸ destaca que, si bien siempre se planteaba en los comités el temor respecto al paso de los camiones, se ponía de forma moderada en las actas a fin de no interrumpir el proceso del

¹⁴¹ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

¹⁴² Director de Vialidad Provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

¹⁴³ Senador nacional por San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

¹⁴⁴ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁴⁵ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁴⁶ Intendente de San José de Jáchal. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de septiembre de 2015.

¹⁴⁷ Exgobernador de Elqui. Entrevistado por el autor en La Serena, 18 de noviembre de 2014.

¹⁴⁸ Alcalde de Vicuña. Entrevistado por el autor telefónicamente el 22 de septiembre de 2015.

túnel internacional. Esta dinámica se puede apreciar en el acta de la Comisión de Alcaldes e Intendentes de 2013.

Reflejo del consenso social y del sentimiento de hermandad fue la reacción local a los altercados entre las administraciones centrales de Argentina y Chile. Durante el período en que se propuso y se estudió el proyecto, existieron conflictos bilaterales que, sin llegar a mayores, provocaron roces y altercados formales, entre los que se destacaron la llamada Crisis del Gas, el nombramiento de Ignacio Walker como ministro de Relaciones Exteriores y el caso Aablaza.¹⁴⁹ Se le consultó a los entrevistados del nivel no central si estos conflictos habían afectado la dinámica entre Coquimbo y San Juan, a lo cual todos respondieron negativamente. Las razones esgrimidas fueron principalmente que no se involucró a la sociedad civil ya que se sabía que era un tema de gobiernos centrales (Juan Alcayaga¹⁵⁰) y que la relación social entre Cuyo y Coquimbo es tan profunda que sigue otros canales (Javier Díaz Bay¹⁵¹). Se entendía que el futuro de la provincia está en el contacto con la región (Juan M. Sansó¹⁵²) y a la inversa. En palabras de Sergio Uñac,¹⁵³ vice gobernador de San Juan al momento de la entrevista y gobernador electo en 2015, “hay un trabajo de integración que va más allá de lo físico (...), [que es] social, cultural, político y económico”.

Finalmente, algo que resultó fundamental en la interacción con el gobierno central, fue la ausencia de objetivos nacionales en ambos gobiernos no centrales.¹⁵⁴ Esto no quiere decir que Coquimbo o San Juan carezcan de una idiosincrasia propia o de costumbres y tradiciones que las distinguen de otras provincias y regiones, pero sí que dichas características no se han traducido en reclamos identitarios a nivel central. Como bien resalta María Teresa Infante,¹⁵⁵ Coquimbo es una región que no está marcada por un signo regionalista y lo que ha impulsado siempre son políticas sostenidas en el acercamiento con San Juan. Es decir que ha tenido una dinámica de trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a diferencia de otras regiones que, en su lucha por el reconocimiento de identidad y autarquía, han encontrado dificultades en la relación. En ello, la vinculación histórica y social entre los gobiernos no centrales puede ser tanto un activo para la paradiplomacia, contribuyendo como en el caso de Coquimbo y San Juan a su trabajo en conjunto; o puede presentarse como conflictiva frente al gobierno central, haciendo que este responda negativamente a la paradiplomacia.

¹⁴⁹ Véase el capítulo 2 (apartado 2.4.1).

¹⁵⁰ Concejal y exalcalde de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

¹⁵¹ Ex subdirector de Promoción Comercial de San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

¹⁵² Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

¹⁵³ Vicegobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁵⁴ Véase el capítulo 1 (apartado 1.1.3).

¹⁵⁵ Exdirectora de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistada por el autor en La Haya, 13 de octubre de 2014.

Los viajes y contactos internacionales

Sí se presentaron situaciones tensas cuando Coquimbo y San Juan comenzaron a realizar misiones al exterior en búsqueda de apoyos para la concreción del Corredor Bioceánico Central. No obstante, los diplomáticos fueron paulatinamente aceptando las actividades paradiplomáticas, a la vez que los gobiernos no centrales entendieron que les era más conveniente trabajar con y no a pesar de los mecanismos ya establecidos. El resultado fue de enorme relevancia, ya que los viajes destrabaron diálogos y generaron consensos para apoyar el proyecto integrador del túnel internacional.

En esta línea ya se mencionó la visita de José Luis Gioja a Coquimbo en 2003, pero en dicha ocasión lo hizo aún como funcionario del gobierno central. Dos años más tarde el gobernador viajó dentro de la comitiva del presidente Néstor Kirchner para una reunión con el presidente Ricardo Lagos, en la que se firmó un acuerdo que contemplaba los estudios del Paso de Agua Negra. Pero fue en 2008 cuando se produjeron dos hitos fundamentales en términos paradiplomáticos. El primero tuvo lugar en febrero, cuando Michelle Bachelet recibió al José Luis Gioja en La Moneda, siendo la primera vez en la historia que un presidente chileno recibía en audiencia a un gobernador sanjuanino. Pero más importante aún fue cuando en julio éste viajó a Brasil para entrevistarse con el presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (Rios, 2012). La conversación fue trascendental, debido a que el proyecto cobró un peso económico, político y social de envergadura, a razón de lo cual Michelle Bachelet indicó que gracias a él se podría reeditar el ABC¹⁵⁶ (José Strada¹⁵⁷). El sistema federal argentino se mostró en este caso a favor de la iniciativa. Si bien el viaje a Brasil parecería un acto de paradiplomacia directa, un análisis detallado muestra cómo se utilizaron los conductos institucionales para lograr el éxito de la iniciativa. Las gestiones se realizaron tanto por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, como de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados Nacional —presidida por el diputado sanjuanino Ruperto Godoy— y la Secretaría de Relaciones Institucionales de San Juan (El Zonda, 2008). Esta apertura desde el aparato central no había sido siempre el caso, pero la predisposición a recibir visitas paradiplomáticas se había visto más sujeta a la idiosincrasia de los embajadores que a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Los viajes del gobernador de San Juan continuaron y en diciembre de 2010 se entrevistó, nuevamente en La Moneda, con el presidente Sebastián Piñera. A lo que siguió un breve intercambio de palabras con la presidente de Brasil Dilma Rousseff en 2011 (Zeghaib, 2013) y nuevamente con Sebastián Piñera en 2013 (Diario de Cuyo, 2013), siempre sobre el túnel internacional y la potencialidad del Corredor Bioceánico Central.

¹⁵⁶ En referencia al Pacto firmado por Argentina, Brasil y Chile a principios del siglo XX.

¹⁵⁷ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

Asimismo, en marzo de 2016 el recientemente electo gobernador de San Juan, Sergio Uñac viajó a los Estados Unidos para presentar los detalles del proyecto ante el Consejo de las Américas, con la intención de interesar al sector privado continental (Diario La Provincia, 2016). Asimismo, no hay que dejar de contar los gestos políticos, como el viaje a Chile de José Luis Gioja para despedir los restos de Adolfo Zaldívar, quien fuese embajador de Chile en Buenos Aires y en palabras del entonces gobernador “un gran amigo y un gran defensor de la integración argentino- chilena” (Morales, 2013).

En el caso de Chile, los intendentes han contado con menor capacidad de proyección internacional ya que en varias ocasiones y a lo largo del país, se les ha negado la autorización de realizar viajes (Guastavino, 2009). No obstante, esa no ha sido la norma para las visitas de los intendentes de Coquimbo a San Juan. Debido a lo profundo de la vinculación, los viajes de los distintos intendentes a la provincia fueron numerosos. Inclusive, cuando se llevó a cabo la Cumbre del MERCOSUR en San Juan, el único intendente que viajó acompañando a Sebastián Piñera fue el de Coquimbo. Similar fue el caso de la celebración de la fiesta del Bicentenario de Argentina, que se llevó a cabo en el Parque Nacional de Ischigualasto en 2010 y que contó con la presencia de un único intendente chileno, nuevamente el de Coquimbo (Sergio Gahona¹⁵⁸ y Luis E. Valdebenito¹⁵⁹).

La participación del intendente y en especial del gobernador en la Cumbre del MERCOSUR fue otro hito paradiplomático en la búsqueda por el túnel internacional. La reunión llevada a cabo en 2010 era presidencial, pero gracias a las gestiones de los embajadores se logró una breve sesión tripartita entre Cristina Fernández, Sebastián Piñera y Luiz Inácio Lula da Silva, en la cual se les presentó el proyecto. De acuerdo con José Strada,¹⁶⁰ este fue el primer hito importante de involucramiento de los gobiernos centrales de Argentina y Chile.

En la realización de los viajes al exterior, la diferencia en las capacidades y atribuciones entre el gobernador y el intendente se han hecho notar en las reuniones que éstos logran. Como bien recuerda Sergio Gahona,¹⁶¹ resultaba más sencillo que el gobernador José Luis Gioja le solicitase a la presidente Cristina Fernández una reunión con el presidente Sebastián Piñera y el intendente de Coquimbo, que éste último se la solicitase directamente a Sebastián Piñera. De acuerdo con el exintendente, él jamás se hubiese podido reunir con su presidente para hablar del túnel internacional si no hubiese sido por la intervención de José Luis Gioja.

¹⁵⁸ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

¹⁵⁹ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁶⁰ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

¹⁶¹ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

Otra fue la dinámica con los viajes de los consejeros regionales de Coquimbo y los diputados provinciales de San Juan. En este ámbito los legisladores de la provincia no han realizado muchas visitas al exterior o de gran relevancia para el proyecto. Efectivamente han viajado a Coquimbo para reunirse con los consejeros regionales, pero su labor paradiplomática se ha llevado a cabo más bien a través de los conductos legislativos institucionales, como el parlamento del MERCOSUR y, más recientemente, el Parlamento Cuyano. Principalmente se han vinculado con sus pares a través de la Comisión de Diálogo Político,¹⁶² sin involucrar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (José Pelúc¹⁶³).

El caso de los consejeros regionales es distinto. En primer lugar porque éstos cuentan con ciertas funciones ejecutivas, ya que conforman el gobierno regional y deciden sobre parte de los fondos ejecutados localmente. Los consejeros han realizado diversas misiones, no tanto para entrevistarse con autoridades nacionales extranjeras como para visitar a otros gobiernos no centrales, tanto de Argentina como de Brasil y el mundo. Su labor ha sido clave en interesar a las demás provincias argentinas —principalmente Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe— y estados brasileros —fundamentalmente Rio Grande do Sul— que conformarían el Corredor Bioceánico Central, difundiendo el proyecto y fomentando los contactos directos (José Pelúc¹⁶⁴). Los consejeros regionales inclusive han concretado acuerdos como el compromiso firmado con Rio Grande do Sul en noviembre de 2015 para potenciar el Corredor Bioceánico Central (González y Ríos, 2015). A razón de los viajes de los consejeros regionales, surgieron algunos conflictos relacionados con la forma de Estado chilena, pero que al igual que en el caso argentino, vinieron dados más por la posición particular de los cónsules o embajadores. Cuando éstos vieron con malos ojos que una representación subestatal se encontrase en su jurisdicción sin notificarles o presentarse primero, alzaron sus voces para manifestarse en contra (Pablo Muñoz¹⁶⁵). La situación se fue resolviendo gracias a dos variables, en primer lugar el personal diplomático empezó a aceptar cada vez más las actividades paradiplomáticas como algo normal, entendiendo que las motivaciones detrás de éstas eran funcionales¹⁶⁶ y que no interferían con la política exterior del país. En segunda instancia, los gobiernos no centrales han comprendido que la mejor manera de relacionarse con autoridades extranjeras es haciendo uso de los canales diplomáticos ya establecidos. Es decir que con la nueva apertura de los embajadores y cónsules a las actividades de los gobiernos no

¹⁶² Se volverá sobre esta comisión al momento de analizar los comités de frontera e integración.

¹⁶³ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁶⁴ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁶⁵ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

¹⁶⁶ Véase el capítulo 1 (apartado 1.1.3).

centrales, éstos prefieren informar de sus viajes a las representaciones y trabajar en conjunto.

Un caso especial fue el establecimiento de la Casa Chile en San Juan. La institución fue fundada originalmente en 2002 por el alcalde Pedro Velásquez de la municipalidad de Coquimbo y funcionó como representación de ésta y promotora turística. En dicha ocasión el Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso a la acción, pero el alcalde respondió que se encontraba dentro de las facultades autónomas de las municipalidades y que el Ministerio no podía solicitar antecedentes ya que se trataba de una casa de relación turística para la cual el gobierno central no había contribuido financieramente. La situación terminó allí y la Casa Chile continuó funcionando hasta 2006 en que cambió el gobierno y el sucesor del alcalde decidió discontinuarla (Juan Alcayaga¹⁶⁷). Al poco tiempo —en 2007— los consejeros regionales de Coquimbo decidieron recuperar la institución, pero llevándola al nivel regional. Ello generó cierta complicación ya que no se contaban con la autonomía municipal. De acuerdo con René Olivares,¹⁶⁸ el primero en oponerse fue el propio intendente Ricardo Cifuentes, impidiendo que el gobierno regional votase la iniciativa. Se optó entonces por una estrategia de carácter marcadamente paradiplomático, llevando la propuesta al comité de integración y solicitándoles a los chilenos participantes que incorporasen en todas las subcomisiones posibles el acuerdo de la apertura de la Casa de Chile en San Juan. El exconsejero recuerda que eran conscientes de que el Ministerio de Relaciones Exteriores editaba las actas, por lo que necesitaban que fuese un hecho común en la mayoría de ellas. Finalmente esta presión se plasmó en las actas de las subcomisiones de Cultura y de Comercio y Producción, así como en el acta de la Comisión de Alcaldes e Intendentes. Ello llevó a que en el Acta del XVI encuentro del Comité de Integración Agua Negra incluyese que era “conveniente contar con una instancia física permanente en cada territorio que apoye las relaciones entre ambos territorios y la entrega de información. Una alternativa es la reapertura de la Casa Chile y la Casa de San Juan”. Gracias a esto el intendente de Coquimbo y el gobierno central de Chile se vieron de cierta forma ante el compromiso de permitir la apertura de la institución en 2008, a la cual se denominó Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan y que es única en Chile. Aun así, la Casa Chile generó dificultades con funcionarios del gobierno central, en especial con Miguel Otero Lathrop, el embajador en Buenos Aires nombrado por Sebastián Piñera en 2010, quien consideraba a la institución como algo inconstitucional (Pablo Muñoz¹⁶⁹). Recuerda Luis

¹⁶⁷ Concejal y exalcalde de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

¹⁶⁸ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

¹⁶⁹ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

E. Valdebenito,¹⁷⁰ titular de la Casa Chile en San Juan, que al momento de ser creada la institución el Ministerio de Relaciones Internacionales lo vio como una intromisión y que inclusive con Miguel Otero se produjo una discusión casi pública en la Casa de Gobierno, donde el embajador afirmaba que la Casa Chile tenía más atribuciones que la embajada, siendo que ésta era la que llevaba las relaciones exteriores del país con Argentina. En dicha oportunidad Luis Valdebenito respondió que esa postura correspondía al paradigma antiguo de las relaciones internacionales y que actualmente los territorios subestatales se vinculan entre ellos de manera directa. De acuerdo con el titular de la Casa Chile, la postura del gobierno central volvió a cambiar con el nuevo embajador y con el segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet. Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores no los apoya directamente, mantienen una relación cordial con la embajada, el consulado y el ministro.

La contratación de estudios y realización de obras

El apoyo social y político, así como la difusión del proyecto de forma internacional, fueron contribuyendo al posicionamiento del túnel internacional en el debate, pero faltaba aun el salto que le permitiese entrar entre los proyectos en cartera de ambos países. Para ello, José Luis Gioja y José Strada viajaron a Buenos Aires para entrevistarse con Julio De Vido, ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante Planificación Federal), a fin de convencerlo sobre la importancia de realizar el túnel internacional por el Paso de Agua Negra. Recuerda Julio Ortiz,¹⁷¹ que el ministro nacional fue conciso al indicar que la idea resultaba interesante, pero que mientras no hubiese un proyecto concreto no servía de nada. Sin embargo, De Vido también agregaba que cuando existiese el proyecto, por la naturaleza del mismo nadie se iba a oponer. A razón de lo cual se comenzó a trabajar fuertemente desde la provincia para tratar de llevar adelante todos los estudios necesarios.

La primera etapa fue financiada por los dos Estados, pero consistió solo de la prefactibilidad técnica y la definición respecto a qué tipo de túnel era necesario y conveniente. Fue llevada a cabo entre 2003 y 2004 y estaba ya contemplada en la Declaración Conjunta que los presidentes Ricardo Lagos y Eduardo Duhalde firmaron en 2002.¹⁷² Si bien en 2004 el Grupo Técnico Mixto creó una mesa especial a solicitud de San Juan, se verá que los estudios llevados a cabo durante la siguiente década, correspondieron de forma casi exclusiva a iniciativas subestatales.

¹⁷⁰ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁷¹ Coordinador general de la Dirección Nacional de Vialidad de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

¹⁷² La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El impulso fue primordialmente desde San Juan, pero la provincia estuvo siempre acompañada por Coquimbo, aunque con una importante diferencia respecto de los recursos que se podían aportar. En primer lugar porque los fondos sobre los que cada uno tiene poder de decisión son muy distintos en origen y disponibilidad. Si bien el presupuesto de asignación regional en Chile ha aumentado, en el capítulo 3 (apartado 3.2.2) se vio cómo muchas de dichas partidas están condicionadas desde el nivel central. Al mismo tiempo, el volumen de recursos a disposición del gobierno regional depende de la ley de presupuesto nacional, haciendo que la información que la región tiene sobre los recursos a recibir el año próximo sea limitada. En el caso de San Juan, los recursos son propios de la provincia, a los cuales se suman los aportes desde el Estado y todo queda a disposición del gobierno provincial. En segundo lugar, la forma de Estado produjo una diferencia importante respecto al desarrollo la actividad minera y los recursos que ésta dejó a disposición de cada uno. Si bien la actividad deja sueldos y pago a proveedores en Coquimbo, las regalías corresponden al gobierno central, distinto de lo que ocurre en San Juan donde el recurso pertenece a la provincia. Finalmente, a diferencia de las regiones chilenas las provincias argentinas están facultadas para solicitar préstamos internacionales, que fue uno de los logros del viaje de José Luis Gioja a Brasil. Al obtener el apoyo de Luiz Inácio Lula da Silva, se abrió la puerta para los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, con los cuales se realizaron diversos estudios necesarios para el proyecto, en especial el geológico que era una gran erogación (José Strada¹⁷³). Para este endeudamiento fue fundamental el consenso político ya mencionado, debido a que el gobernador necesitó que fuese aprobado por la legislatura provincial (José Pelúc¹⁷⁴).

En 2005 se abrió la segunda etapa de estudios, cuando San Juan encargó y financió los de impacto económico en ambos países. En base a los que la provincia encargó también el estudio de demanda potencial del paso fronterizo de Agua Negra. Entre 2008 y 2009 la Dirección de Vialidad de Chile contrató el estudio de prefactibilidad económica y rentabilidad social. También en 2008 la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) de San Juan encargó el estudio topográfico preliminar y desarrollo del mapeo geológico, geotécnico e hidrogeológico de superficie. La misma DPV contrató ese año un estudio conceptual para el túnel de Agua Negra, que entregó los fundamentos para el desarrollo del proyecto de ingeniería básica. Finalmente, entre 2008 y 2009 la DPV de San Juan contrató la primera etapa del estudio geológico-geotécnico e hidrogeológico de profundidad mediante perforaciones y ensayos —la etapa dos se llevó a cabo entre 2009 y

¹⁷³ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

¹⁷⁴ Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

2010 y la etapa tres entre 2013 y 2014—, un estudio indispensable para conocer el terreno que atravesaría el túnel internacional.

El avance de los estudios era tal que cuando en 2009 se firmó el Tratado de Maipú, se estableció la entidad binacional que será analizada en el apartado siguiente y con la que se dio inicio a la tercera etapa de estudios. Se produjo un gran paso al contratar el desarrollo de la ingeniería básica del proyecto, el estudio de impacto ambiental en ambos países, el de factibilidad económica y financiera de Argentina, y la revisión de la ingeniería básica en ambos países. Entre 2012 y 2013 la Dirección de Vialidad de Chile encargó un estudio de factibilidad de túnel de Agua Negra, a fin de revisar los estudios de demanda y de ingeniería desarrollados por Argentina, a la vez que se evaluaba socialmente el proyecto. Finalmente, se vio que el costo de la obra era excesivo, con elementos que no eran indispensables y que hacían que la obra superase ampliamente la disponibilidad presupuestaria de los países (Juan Marcet¹⁷⁵). Por ello entre 2012 y 2014 la DVP de San Juan encargó un nuevo estudio conceptual y la actualización de la ingeniería básica.¹⁷⁶

Todos los estudios arriba mencionados fueron fundamentales ya que con ellos se obtuvo la documentación necesaria para preparar un llamado a licitación. De acuerdo con Julio Ortíz,¹⁷⁷ el costo de los estudios fue superior a los cuarenta millones de dólares, siendo la mayoría de ellos aportados por la provincia de San Juan —ya fuese a partir del presupuesto propio, fondos del Consejo Federal de Inversiones (CFI) o préstamos del BNDES de Brasil—. En el caso de los fondos aportados desde Chile, su gran mayoría habría correspondido al gobierno regional, pero sin superar los cinco millones de dólares.

A fin de llevar a cabo los estudios de forma tal que fuesen luego aceptados por los Estados, Coquimbo y San Juan involucraron a la academia, destacándose la Universidad Nacional de Córdoba y, en especial, la Escuela de Ingeniería de Camino de Montaña (EICAM) de la Universidad Nacional de San Juan, la cual fue supervisando los distintos trabajos e involucrándose cada vez más. Es de destacar la labor de la EICAM, la cual no tenía experiencia en túneles antes de comenzar el proyecto pero se fue empoderando, viajando a distintos países para aprender de las experiencias y logrando que su director, Juan Marcet, se convirtiese en el miembro hispanoparlante del comité técnico sobre Explotación de Túneles de Carretera, perteneciente a la Asociación Mundial de Carreteras

¹⁷⁵ Director de la Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña de la Universidad Nacional de San Juan. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 24 de septiembre de 2014.

¹⁷⁶ El listado completo de estudios, con la institución responsable de cada uno, puede ser consultado en el Anexo II del II Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación relativo al Proyecto "Túnel Internacional Paso de Agua Negra". Asimismo, una descripción más detallada de los estudios se encuentra en el Anexo I del mismo tratado. La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹⁷⁷ Coordinador general de la Dirección Nacional de Vialidad de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

(AMC) (José Ortega¹⁷⁸). Reflejo de esta evolución fue que en 2015 se llevase a cabo en San Juan el Seminario Internacional sobre la Explotación de Túneles Carreteros Binacionales de Montaña (Olivera, 2015).

Con estos estudios, donde se involucraron en temas de infraestructura internacional y contratación de consultoras extranjeras, Coquimbo y San Juan aceleraron el proceso al no esperar que los organismos centrales de sus respectivos países se hiciesen cargo. Fueron avanzando de manera independiente, realizando más estudios que ningún otro paso (José Ortega¹⁷⁹), para construir así un proyecto sólido, que luego fue validado por sus Estados. Por voluntad propia de los gobiernos centrales no se hubiesen llevado adelante estos estudios, en especial en el plazo en que se ejecutaron, fue el interés paradiplomático de Coquimbo y San Juan lo que empujó la obra integradora. Recuerda Carlos Abihaggle¹⁸⁰ que las principales trabas al proyecto del túnel no estaban en lo político sino en lo técnico. En Argentina un estudio de 1999 había determinado que técnicamente el mejor paso era el de las Leñas, al tiempo que en Chile el Ministerio de Obras Públicas tenía sus reparos respecto al proyecto. Según Abihaggle, fue a través de los estudios, que se logró vencer esas trabas.

El rol de los comités de frontera e integración

A diferencia del caso de las veranadas, con el túnel internacional la propuesta no surgió directamente de los comités. No fue en ellos donde se debatieron las alternativas ni se decidieron los estudios a seguir. No obstante, el papel que jugaron continuó siendo de gran relevancia. Su rol fue el de permitir el intercambio de información, la generación de consenso respecto a la postura y la difusión de la relevancia del túnel internacional, ejerciendo presión política al respecto.

En primer lugar hay que destacar que, si bien la temática fue tocada por distintas comisiones y subcomisiones, cuatro fueron las principales. Quien se abocó durante más tiempo al tema fue la Subcomisión de Vialidad, que ha sesionado como tal en veintidós de los veinticuatro comités que se realizaron entre 1996 y 2015, su labor ha sido más bien técnica aunque varió al tiempo que lo hizo su composición. En segundo lugar se ha de mencionar a la Subcomisión de Integración e Inversiones, que sesionó en once de los comités y que tuvo un acercamiento más amplio, buscando distintas vías para la integración. Sin embargo, dejó de constituirse en 2006 siendo de alguna forma reemplazada por la Subcomisión de Comercio, ya con un enfoque mucho más acotado.

¹⁷⁸ Coordinador de Asuntos Internacional de Vialidad Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

¹⁷⁹ Coordinador de Asuntos Internacional de Vialidad Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

¹⁸⁰ Exembajador de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 26 de septiembre de 2014.

Finalmente se deben considerar a la Comisión de Alcaldes e Intendentes Municipales — que integra el comité desde 2004— y a la Comisión de Diálogo Político —que se constituyó como tal en 2010, sobre la base de las reuniones, mesas y foros de concejeros regionales y diputados provinciales que venían teniendo lugar en el comité desde 2005—.

En las dos subcomisiones, en especial por haber sesionado los primeros años del comité, se puede apreciar una clara evolución en el interés local. En 1996 se hablaba únicamente de un corredor desde Coquimbo hasta Rosario, sin mayores pretensiones y sin mencionar la posibilidad de un túnel internacional. Al año siguiente se comenzó a considerar la potencialidad del corredor para el MERCOSUR, pensando en que desde Rosario éste podría continuar hasta Porto Alegre; todo lo cual seguía proponiéndose sin hacer mención a la obra de ingeniería.

En el primer comité de 1998¹⁸¹ se produjo la participación de Juan Marcet, director de la EICAM de la Universidad Nacional de San Juan, quien expuso sobre la factibilidad técnica y económica del paso, así como sobre el estudio que la provincia había solicitado y que arrojaba la posibilidad de un túnel.¹⁸² Ya a estas alturas, de la Subcomisión de Vialidad participaban funcionarios de ambos gobiernos no centrales y de distintas universidades. La dinámica y composición se reprodujo al año siguiente, cuando se presentó el estudio concluido por la EICAM. Asimismo, durante el segundo comité de frontera de 1999, la Subcomisión de Integración e Inversiones prácticamente no contó con funcionarios del nivel central —exceptuando al representante del Servicio Nacional de Turismo de Chile (SERNATUR)— y continuó insistiendo en el corredor, ya definido hasta Porto Alegre.

El cambio en la composición de la Subcomisión de Vialidad se acentuó en el primer comité de 2000, cuando se integró con funcionarios de los gobiernos no centrales, consultores, universidades y representantes del sector privado, alejándose ya claramente de la perspectiva exclusivamente técnica con que había sido concebida. En dicha reunión se reiteró la importancia del corredor hasta Porto Alegre y la posibilidad de un túnel internacional. Pero fue en el segundo comité de frontera del año 2000 donde la práctica paradiplomática comenzó a plasmarse, ya que la Subcomisión de Vialidad decidió que sería dentro del comité donde se acordaría una posición consensuada para presentarla en conjunto ante el Grupo Técnico Mixto. En dicha línea, a partir de 2001 se comenzó a utilizar a la Subcomisión de Vialidad como foro de información respecto a los distintos estudios que Coquimbo y San Juan llevaban o intentaban llevar adelante, al tiempo que la

¹⁸¹ El Comité de Frontera Paso de Agua Negra sesionó dos veces por año entre 1997 y 2000.

¹⁸² En 2003 se contrató a las consultoras CONSULBAIRES de Argentina e INGENDESA de Chile para que definiesen qué tipo de túnel sería más apropiado, inclinándose por la alternativa S2B, de menor altitud y 13,9 kilómetros de largo.

Subcomisión de Integración e Inversiones insistía en las potencialidades del corredor, pero ahora haciendo hincapié en el túnel.

El componente paradiplomático volvió a tener lugar en la Subcomisión de Vialidad cuando en el quinceavo comité de integración —llevado a cabo en 2006— se les solicitó a los ministerios de relaciones exteriores que se instruyese al Grupo Técnico Mixto para que mantuviese informada a la Subcomisión —y a través de ella a los gobiernos no centrales— de los acuerdos relativos a Agua Negra. No obstante, es en ese año en que desaparece la Subcomisión de Integración e Inversiones, dando lugar a la menos ambiciosa Subcomisión de Comercio. Durante los siguientes años, la Subcomisión de Vialidad se limitó al intercambio de los avances sobre los estudios contratados o proyectados, volviendo de alguna manera a su misión original. Esto se debió en parte a la instauración en 2010 de la EBITAN, que se analizará en el apartado siguiente. No obstante, debido a los problemas que las formas de Estado y organización administrativa —en particular la de Chile— ocasionaron dentro de la EBITAN, el comité de integración cumplió el importante rol de proveerle a la región de Coquimbo la información de lo tratado en la EBITAN y que su gobierno central no siempre le facilitaba.

Finalmente, en 2015 la Subcomisión de Vialidad, compuesta mayoritariamente por funcionarios de los gobiernos no centrales y presidida por el director de la DPV de San Juan, volvió a tomar un rol activo al proponerse analizar la infraestructura que será necesaria para conectar el túnel internacional con los centros productivos urbanos.

El papel desempeñado por el componente político fue distinto. Partió en el quinto comité de frontera —realizado en 1998— cuando se produjo una sesión extraordinaria del Consejo Regional (CORE) de Coquimbo, a fin de que el intendente de la región y el gobernador de San Juan firmase un acuerdo en que expresaban sus intenciones de buscar una mayor integración, proponiendo al Corredor Bioceánico Central hasta Porto Alegre como un requisito para ésta. No obstante, luego se produjo un largo período de silencio que fue roto recién en el decimocuarto comité de integración —llevado a cabo en 2005— cuando se reimpulsó la voluntad política al firmarse el Acta de Compromiso. En ella se recogió el apoyo transversal al túnel internacional por parte de los representantes regionales de Coquimbo. Ese mismo año, también la Comisión de Alcaldes e Intendentes expresó su apoyo irrestricto, no solo al proyecto sino también a la consecución de los recursos necesarios para abordarlo. El apoyo de los líderes municipales se reiteró en años sucesivos y para 2009 encontró eco en la Reunión de Consejeros Regionales y Diputados Provinciales, que solicitó un protocolo que definiese los plazos del túnel.

En la misma línea, la Comisión de Diálogo Político empezó en 2013 a solicitar que sus representantes también fuesen incluidos en la EBITAN, solicitud que mantuvo en años posteriores. Pero quizás su mayor disposición paradiplomática fue durante el vigesimotercer comité de integración —llevado a cabo en 2014— cuando se decidió

elaborar un programa de trabajo para llevar adelante una gira por los territorios de Brasil, Paraguay, Uruguay, y las provincias argentinas de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Santa Fe y Santiago del Estero, a fin de difundir la importancia del Corredor Bioceánico Central.

Asimismo, los comités tuvieron también un importante papel en armonizar los intereses y contribuir a la disolución de dudas. Por ejemplo, Juan García¹⁸³ recuerda que fue en ellos donde los agricultores se interiorizaron de las prácticas argentinas y evacuaron las dudas que tenían respecto a los posibles contagios que se podrían generar con la apertura del Corredor Bioceánico Central, lo cual sirvió para cementar aún más el apoyo social al proyecto.

La Entidad Binacional Túnel Internacional de Agua Negra

Finalmente, la EBITAN es quizás la máxima expresión de la institucionalización de la paradiplomacia en la relación entre Argentina y Chile, al tiempo que también es el mejor ejemplo de cómo han influido las formas de Estado y el centralismo en el desarrollo de la actividad subestatal. Las entidades binacionales creadas en los protocolos complementarios al Tratado de Maipú fueron las primeras del tipo en que se embarcó Chile y no se han desarrollado de forma idéntica, siendo la de Agua Negra la que ha incorporado de manera más institucionalizada a la provincia y la región.¹⁸⁴

Según relata Luis Maira,¹⁸⁵ en 2009 el personal de los ministerios de relaciones exteriores era reacio a incorporar el componente paradiplomático en el Tratado de Maipú. En dicha oportunidad fue la convicción de éste y de su par, Ginés González García, lo que motivó a que las presidentes se involucrasen, logrando que finalmente se incluyese el capítulo sobre integración subestatal. Si bien dicho capítulo no incluía la creación de las entidades binacionales, sí abría la puerta a ello a través del artículo 24. Gracias a lo cual, juntamente con la firma del tratado se suscribieron los protocolos complementarios para la creación de ambas entidades, la del Túnel de Baja Altura – Ferrocarril Trasandino Central (EBIFETRA) y la del Túnel Internacional Paso de Agua Negra (EBITAN).¹⁸⁶

¹⁸³ Exgobernador de Elqui. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

¹⁸⁴ Las reacciones de los periódicos nacionales a la incorporación de estos protocolos en el Tratado de Maipú son una nueva muestra de la poca relevancia que se le daba al túnel a nivel central. Ni *El Mercurio* ni *La Tercera* escribieron sobre el Túnel Internacional de Agua Negra en las fechas cercanas al Tratado de Maipú, si bien publicaron notas respecto a la firma de éste. El *Clarín* incluyó una breve mención al túnel en sus notas de los días 30 y 31 de octubre de 2009 sobre el Tratado de Maipú. *La Nación* otorgó más espacio, ya que si bien solo que incluyó una frase sobre el túnel en sus columnas del 30 y 31 de octubre respecto al Tratado, también publicó, el 29 de dicho mes, una nota firmada por los embajadores Ginés González García y Luis Maira, en la que se destacaba la relación entre las provincias y regiones.

¹⁸⁵ Exembajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 13 de enero de 2015.

¹⁸⁶ Resulta menester mencionar que la aprobación de ambos protocolos en simultáneo obedeció también a tensiones políticas que luego generaron ciertas trabas en el desarrollo del Túnel Internacional de Agua

Los protocolos les entregaron a las entidades binacionales un alto grado de independencia, tanto para su organización como para llevar adelante estudios e inclusive convertirse en quienes llamasen a licitación y administrasen las obras.¹⁸⁷ Debido precisamente a este poder de decisión respecto a cuestiones relacionadas con la zona fronteriza, resultaba entendible que los ministerios de relaciones exteriores quisiesen mantener un control centralizado sobre las mismas. No obstante, una vez que las presidencias decidieron firmar y se aprobaron los protocolos, ambos ministerios acompañaron la iniciativa, sin generar mayores dificultades para su desarrollo (René Olivarez¹⁸⁸). A los ojos de los actores subestatales, a ambos lados de la Cordillera de los Andes, las diferencias institucionales se hicieron sentir en el accionar del Ministerio de Obras Públicas de Chile, en contraste con el Ministerio de Planificación Federal de Argentina

En el caso argentino, la participación de la provincia en la EBITAN fue constante y respetada por los ministerios involucrados. En primer lugar, San Juan fue miembro de la entidad binacional desde un comienzo ya que así lo establecía el artículo 2 del protocolo que la creó. En segundo lugar, el gobernador José Luis Gioja tenía una muy buena relación con el ministro Julio De Vido, lo cual facilitaba el diálogo. Además, la provincia contaba con personas de confianza en puestos clave, como Julio Ortiz Andino en la DNV. Sin embargo, la muestra más clara del reconocimiento a la iniciativa subestatal en Argentina es que la presidencia de la EBITAN, cada vez que le tocó el turno al país, fue ejercida por José Strada, ministro de Infraestructura de San Juan (José Luis Gioja¹⁸⁹). Es decir que la dirección de una entidad binacional fue confiada a un funcionario que no tenía vinculación directa con el gobierno central y al cual los ministerios nacionales no podían imponerle directamente su voluntad.

El lugar cedido a San Juan no se replicó al otro lado de la Cordillera. Si bien los ministerios de relaciones exteriores de ambos países tuvieron una actitud de acompañamiento del proceso, el de Chile sí fue más cercano siempre al accionar centralizado del Ministerio de Obras Públicas. No por una postura decidida en contra de Coquimbo, pero sí a una actitud de marcado centralismo unitario que no siempre tomaba

Negra. Según relata Lucas Palacios (ex subsecretario del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 3 de noviembre de 2014), el proyecto estaba ligado al del Túnel de Baja Altura – Ferrocarril Trasandino Central, de forma tal que si uno no avanzaba tampoco podía hacerlo el otro. De acuerdo con el exsubsecretario, uno de los mayores logros durante el gobierno de Sebastián Piñera, en esta materia, fue el disociar los proyectos, permitiendo que avancen por caminos distintos.

¹⁸⁷ Si bien en el caso del Túnel Internacional Paso de Agua Negra fue necesario un segundo protocolo para consolidar dichas atribuciones, las mismas se encontraban ya en el artículo 4 del primer protocolo.

¹⁸⁸ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

¹⁸⁹ Gobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

en cuenta la posición de la región. Al respecto, recuerda Pablo Muñoz¹⁹⁰ que si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía una actitud amable para con la región, el personal de los dos ministerios solía juntarse en Santiago para preparar las futuras reuniones de la EBITAN y no se invitaba a nadie del gobierno regional, que era el más interesado en el túnel.¹⁹¹

Al crearse la EBITAN, la región no estaba siquiera considerada como miembro de ésta,¹⁹² lo cual cambió rápidamente al aprobarse el reglamento en la segunda reunión de la misma. No obstante, aun teniendo el derecho a llevar un representante, la situación no dejó de ser complicada ya que la región tuvo que luchar siempre por su lugar en la mesa de negociaciones. Un primer inconveniente se relacionaba con los efectos de la forma de Estado, como recuerda Luis E. Valdebenito,¹⁹³ los miembros por parte de Argentina y en especial de San Juan, se mantuvieron constantes a lo largo de los años, favoreciendo la continuidad. Los representantes de Chile y en especial de Coquimbo fueron cambiando debido a la designación centralizada de los intendentes, lo que produjo que entre 2000 y 2015 8 personas hayan detentado dicho cargo.

A su vez, de acuerdo con José Strada, el representante del Ministerio de Obras Públicas de Chile actuaba muchas veces como si fuese el único miembro por parte de su país, meramente acompañado por Coquimbo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo que generaba un inconveniente importante en el diálogo ya que, como describe Lucas Palacios,¹⁹⁴ la visión del Ministerio de Obras Públicas no es política sino técnica. Para dicho ministerio se trata de una obra más de entre muchas, lo cual contrasta con la posición política de la región y con la importancia que ésta le da (Juan García¹⁹⁵).

El punto más álgido dentro de la EBITAN ocurrió en una reunión en la cual los ministerios chilenos no le dieron lugar a los representantes de Coquimbo para sentarse en la mesa de negociación, priorizando a funcionarios que no eran miembros de la institución (Luis E. Valdebenito¹⁹⁶).¹⁹⁷ Aquí se produjo una situación anómala en los

¹⁹⁰ Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

¹⁹¹ Estas situaciones también se replicaban fuera de la EBITAN. Ejemplo de ello fue la reunión llevada a cabo en julio de 2014 en Buenos Aires donde por Argentina participaron el ministro de Planificación Federal, la subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública y el ministro de Infraestructura de San Juan. Mientras que por Chile participaron el embajador, el ministro de Obras Públicas y el coordinador internacional del Ministerio de Obras Públicas, sin ninguna autoridad de la región (La Provincia, 2014).

¹⁹² Véase el apartado 4.1.2.

¹⁹³ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

¹⁹⁴ Ex subsecretario del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 3 de noviembre de 2014.

¹⁹⁵ Exgobernador de Elqui. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

¹⁹⁶ Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

conceptos tradicionales de la diplomacia pero que cuadra dentro de la paradiplomacia de integración, ya que fue San Juan quien le cedió lugar a los representantes de Coquimbo, debido a que la provincia consideraba que su vinculación primaria era con éstos. Lo mismo ocurría con las invitaciones para asistir a las reuniones, donde muchas veces era San Juan quien notificaba a Coquimbo sobre una reunión que se realizaría en Chile, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile no los había participado (José Strada¹⁹⁸), o les avisaba con muy poca anticipación (Claudia Rivera¹⁹⁹).

Aun así, la presencia de Coquimbo en la EBITAN fue de gran relevancia, ya que fueron quienes bogaron siempre por la concreción del túnel internacional. Gabriela Stortoni,²⁰⁰ indica que lo normal era que las delegaciones consensuasen sus posiciones antes de la reunión, pero que cuando durante la misma se generaban posturas discordantes, era la región de Coquimbo la que de alguna forma paraba la reunión para que la delegación chilena se retirase, conversase y volviese nuevamente a favor de la integración. Para lograr ello, la región debió de evitar las trabas del sistema unitario. Al respecto, recuerda el exintendente Sergio Gahona²⁰¹ que él no podía contradecir a los ministerios nacionales en las reuniones de la entidad binacional, ya que tanto unos como otros eran de confianza del presidente y se esperaba que tuviesen una sola voz. Aquí el consenso político ya mencionado fue utilizado como herramienta para ejercer la actividad paradiplomática. El entonces intendente nombró como primer suplente ante la EBITAN a Pablo Muñoz, consejero regional perteneciente a un partido de oposición, con ello Coquimbo contaba con una voz que podía oponerse a los ministerios nacionales, sin que se comprometiese el sistema unitario. Asimismo, la presión del Consejo Regional — especialmente a través de la figura de Pablo Muñoz— fue importante y generó una fuerte tensión con el subsecretario de Obras Públicas Lucas Palacios, recogida por el *Diario el Día* en sus ediciones del 5 y 26 de abril de 2014. Allí se manifestó la confrontación entre los técnicos del Ministerio de Obras Públicas y los intereses políticos y sociales de la región.

Debido a los esfuerzos arriba mencionados es que en 2015 se aprueba el II Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación relativo al proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra”,²⁰² cuyo artículo 4 establece que la Entidad

¹⁹⁷ Vale aquí recordar que la membresía a la EBITAN es de un titular y un suplente para cada uno de los cuatro ministerios y para los dos gobiernos no centrales.

¹⁹⁸ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

¹⁹⁹ Exmiembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor por videoconferencia el 13 de octubre de 2014.

²⁰⁰ Miembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

²⁰¹ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

²⁰² La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

tiene personalidad jurídica internacional para el cumplimiento de sus objetivos y, en consecuencia, posee capacidad jurídica, patrimonial, administrativa para adquirir derechos y contraer obligaciones y celebrar los actos y contratos que fueren necesarios para la consecución de su misión específica, contemplada en el Protocolo Complementario.

La licitación y supervisión de la obra de integración, así como la administración posterior del túnel internacional, quedan entonces bajo la órbita de una institución que incorpora de manera decidida el componente paradiplomático. Resalta Gabriela Stortoni²⁰³ que fueron la provincia y la región las que perpetuaron siempre una identidad que le permitió a la EBITAN mantenerse trabajando bien durante los cinco años que les llevó aprobar el segundo protocolo.

A forma de corolario, es necesario recordar que si bien el Paso de Agua Negra y su túnel internacional al principio eran cuestiones más bien folclóricas de la relación entre Coquimbo y San Juan (José Strada²⁰⁴), no son decisiones que competan jurídicamente a los gobiernos no centrales y no son ellos quienes pueden determinar directamente sus condiciones. Independientemente de la forma de Estado, en ambos países los caminos internacionales son competencia de los gobiernos centrales. Coquimbo y San Juan eran conscientes de ello, así como de que su vinculación no era de relevancia para sus gobiernos centrales. A principios del siglo XX no solo no existía la idea del túnel, tampoco había un camino consolidado ni un paso definido. Asimismo, no había interés por parte de los Estados en invertir en caminos que conectaban una provincia y una región poco pobladas y económicamente irrelevantes a nivel país. Tempranamente las sociedades civiles y los líderes políticos de la zona entendieron que, si no se involucraban en estos asuntos exteriores, no lograrían nunca la comunicación deseada con el otro lado de la Cordillera.

Aun así, la decisión final no la tomaron la provincia o la región, debido a que se trataba de una competencia de los gobiernos centrales, pero el rol paradiplomático que jugaron Coquimbo y San Juan resultó fundamental (Ezequiel Páez²⁰⁵) ya que fueron ellos quienes impulsaron la idea desde el consenso ciudadano y político, transversal a todos los partidos y sectores económicos. Sobre dicha base se proyectaron y generaron las condiciones internacionales favorables, visitando a los distintos actores involucrados. Pero su acción decisiva fue adelantar el proceso contratando de forma autónoma los estudios de una obra que los excedía, jurídica, económica y políticamente. Sin la

²⁰³ Miembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

²⁰⁴ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

²⁰⁵ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

participación de Coquimbo y de San Juan, la obra integradora del túnel internacional, proyecto ancla del Corredor Bioceánico Central no estaría pronta a ser licitada.

4.3 Corolario sobre el aporte paradiplomático de Coquimbo y San Juan

Las veranadas y el túnel internacional del Paso de Agua Negra son dos claros ejemplos donde la paradiplomacia se puso al servicio de la relación entre los países, propiciando la comunicación e integración, al lograr avanzar en esa dirección aun cuando los Estados no estaban particularmente interesados en ello. Si bien se ha de destacar que los gobiernos centrales de Argentina y Chile no se oponían al túnel internacional, éste estaba priorizado simplemente como paso, sin considerarlo como posible inversión nacional (María Teresa Infante²⁰⁶). Algo similar ocurrió con las veranadas, donde si bien estas estaban prohibidas por la reglamentación del SAG de Chile, no había una posición tajante respecto a impedir la actividad, solo se buscaba asegurar que la misma cumplierse con los requerimientos sanitarios del país.

La función de la paradiplomacia, antes que forzar a los gobiernos centrales, fue interesarlos en proyectos de integración que estaban fuera de la órbita prioritaria a nivel bilateral. En esa perspectiva, estos temas fácilmente podrían haber sido pasados por alto por los gobiernos centrales ya que no despertaban interés en los grandes periódicos y el movimiento económico era muy bajo con las veranadas o potencial a más de diez años con el túnel internacional. No obstante, Argentina y Chile supieron entender lo que la academia —en el resto del mundo desde los ochenta y en América Latina desde mediados de los noventa— venía diciendo sobre la paradiplomacia y comenzaron a reconocer la actividad e institucionalizarla.

La razón principal detrás de la reapertura de las veranadas y del avance en el túnel internacional fue la actividad paradiplomática de Coquimbo y San Juan. Como resume la intendente Hanne Utreras²⁰⁷ “la fuerza la tiene la región”. Algo en lo que María Teresa Infante²⁰⁸ pareciese concordar, ya que en su opinión la región es la que genera el ánimo y la visión respecto del tema. Siguiendo la definición planteada en el capítulo 1, se ve cómo esta actividad no generó conflicto sobre la política exterior, debido a que actuó en materias relacionadas con el núcleo blando de ésta. Es cierto que sobre las veranadas no

²⁰⁶ Exdirectora de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistada por el autor en La Haya, 13 de octubre de 2014.

²⁰⁷ Intendente de Coquimbo y ex secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas en Coquimbo. Entrevistada por el autor en La Serena, 24 de noviembre de 2014.

²⁰⁸ Exdirectora de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistada por el autor en La Haya, 13 de octubre de 2014.

había acuerdo con el gobierno central, pero al tratarse de motivaciones funcionales, pudieron ir ganando espacio y demostrar su importancia.

Respecto al aporte mismo de la paradiplomacia, si bien en Chile no habría sido posible llevar adelante las iniciativas solo con la región, sin ésta el proceso hubiese sido mucho más lento y difícil. Este empoderamiento en asuntos exteriores que ha tenido Coquimbo se reproduce en otras regiones del país y se ha ido imponiendo por la propia realidad de la interacción y porque las regiones conocen mejor sus necesidades.²⁰⁹ En el caso del túnel de internacional la obra no puede llegar sola, es necesaria la construcción de nuevas carreteras, la ampliación del puerto y la regulación del tránsito, entre otras cosas que se plantean mejor desde la región y que fue lo que entendió el Estado cuando aceptó incorporar representantes de ésta en la EBITAN (Ezequiel Páez²¹⁰). Asimismo, respecto a la necesidad de obras complementarias, se han producido encuentros donde los representantes subestatales de ambos países en conjunto, han podido planteado sus inquietudes y propuestas a las autoridades centrales, facilitando el diálogo y acercando soluciones (véase Diario El Día, 2016).

Aun así, si bien la región estaba involucrada y su presencia resultó de suma importancia para el desarrollo de las iniciativas, la situación era distinta a la de San Juan. Según Sergio Gahona²¹¹ la provincia y sus autoridades lograron un buen consenso y sintonía política con el gobierno central de Argentina para impulsar el túnel internacional y las veranadas, no solo con buenas intenciones pero también con recursos. La situación en Chile difería por ser éste un país unitario con un centralismo mucho más marcado, donde frecuentemente la tecnocracia del Ministerio de Obras Públicas y del SAG se imponía a las voluntades políticas de la región. De acuerdo con el exintendente, los ministros de Obras Públicas siempre le daban más relevancia a sus técnicos y sus informes de obra y económicos, que a la voluntad política que pudiese tener la región. En la misma línea, Juan C. Codoceo²¹² resalta que mientras en Argentina tanto las autoridades centrales como provinciales apoyaban el pedido de los crianceros por

²⁰⁹ Si bien es cierto que, como indica Iván Páez (Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014) hay asimetrías entre las capacidades de las distintas regiones —algunas de las cuales tienen una vocación natural a mirar a su provincia vecina, en tanto que otras no lo están—, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha impulsado el desarrollo de las URAI, pero en ciertas regiones es todavía una institución débil que no se beneficia como pudiese de todo lo que puede derivar de la relación con Argentina. Esto no es exclusivo de Chile, Silva Soura y Morán León (2010) resaltan que existe una gran asimetría entre los gobiernos no centrales de ambos países.

²¹⁰ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

²¹¹ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

²¹² Presidente de la Asociación Provincial de Crianceros del Limarí. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de febrero de 2016.

regionalizar los Altos Valles y proceder a la reapertura de las veranadas, el SAG de Chile se resistía a escucharlos, sin dar muestras de voluntad política para resolver el tema.

Asimismo, los intereses de la región no estaban representados a nivel central ni contaban con una estructura administrativa que le permitiese proyectarlos. En Argentina, además de los senadores en el Congreso Nacional, la provincia tenía su propia tecnocracia dependiente del gobernador, con un presupuesto sustentado en recursos propios y con capacidad decisional amplia. En Coquimbo en cambio, los técnicos eran mayoritariamente de los ministerios, los cuales los designan en las SEREMIs, pero que puestos a elegir no opinarían en contra de su ministro. Por ello la voluntad política regional encontraba más complicaciones para expresarse frente a las objeciones técnicas de los organismos centrales.

Aquí nuevamente las motivaciones paradiplomáticas a las que se hizo referencia en el capítulo 1 marcaron una diferencia importante. Coquimbo y San Juan no se interesaron por las veranadas o por el túnel internacional siguiendo la lógica tradicional de sus gobiernos centrales. Lo hicieron motivados por su situación fronteriza, sus vínculos culturales y sus necesidades económicas locales. Todo lo cual empujó a estos gobiernos no centrales a involucrarse en asuntos exteriores. Sin embargo, estos intereses no eran recogidos de igual manera por sus gobiernos centrales. A fin de superar las barreras tecnocráticas que los Estados levantaron, se optó por utilizar herramientas paradiplomáticas. Cuenta Sergio Gahona²¹³ que cuando el Ministerio de Obras Públicas generaba trabas, impidiendo que el proceso del túnel avanzase, desde la región se utilizaban el camino a través del gobierno argentino. Es decir que se ponían de acuerdo con San Juan, para que éste le solicitase a su gobierno central que presionase al de Chile.

Reflejo de lo anterior es que según la senadora Adriana Muñoz D'Albora,²¹⁴ si bien Argentina se mostró más activa que Chile en empujar el túnel internacional, dicha diferencia no fue debido a la región de Coquimbo sino al gobierno central. No obstante, como toda obra importante de infraestructura, los ministerios de hacienda y economía de ambos países mostraron sus resistencias debido a los costos y fue allí donde el empuje tanto de Coquimbo como de San Juan fue determinante en poner y priorizar el tema en las agendas del nivel central (Iván Páez²¹⁵).

Se ha dicho, en consonancia con lo expresado por los entrevistados, que si bien en las veranadas los interesados en resolver el tema eran los crianceros chilenos, en el túnel internacional quien más impulsó el proyecto fue el gobierno de San Juan y, en especial,

²¹³ Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

²¹⁴ Senadora por Coquimbo. Entrevistada por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

²¹⁵ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

José Luis Gioja. Esta explicación es factible de ser analizada con mayor detalle desde las mencionadas motivaciones paradiplomáticas. En primer lugar existe un condicionante básico que es la ubicación geográfica de la provincia, donde ya se destacó que la misma tiene un vínculo histórico con Chile y que se encuentra en un punto terminal de Argentina. Esto no es compartido por Coquimbo, región que se encuentra próxima a la Metropolitana y que es de paso a las regiones del norte.

En segundo lugar, pero relacionado con el condicionante geográfico, se encuentra la economía de la provincia, la cual debe exportar todo a través de Mendoza o de Buenos Aires perdiendo la denominación de origen y la provisión de servicios (Leopoldo Barg²¹⁶). Al ser Chile un país unitario, esto no concernía directamente a Coquimbo, aunque sí le permitiría ampliar su oferta de servicios.

Pero la gran diferencia en el interés de la provincia vino dada por la existencia de una marcada voluntad política, que todos los entrevistados identificaron con la persona de José Luis Gioja, pero a la que se sumaron voluntades de funcionarios claves a nivel central, vinculados con el gobierno provincial. Entre ellos la mayoría de los entrevistados destacó la labor de los embajadores argentinos, en especial Ginés González García que ha sido un apoyo incondicional a la integración entre Coquimbo y San Juan, pero también la de los embajadores chilenos Luis Maira y Adolfo Zaldívar. No menor ha sido el rol que jugó Julio Ortiz Andino, quien en 2008 dejó el cargo de subadministrador de DNV, para convertirse en su coordinador general. La vinculación e interés de Julio Ortiz Andino se hizo patente al ser nombrado en 2015 como el nuevo ministro de Infraestructura de San Juan.

El impulso de San Juan no debe llevar a pensar que se trató de una actividad realizada en solitario. La gran contribución hecha por estos dos gobiernos no centrales a la integración se hizo siguiendo canales que los Estados tuvieron la visión de ir abriendo y permitiendo. Como indica Leopoldo Barg,²¹⁷ la iniciativa podía ser de la provincia, pero se pedía asistencia técnica y financiera a los organismos centrales. Si el personal de los ministerios de relaciones exteriores tuvo inicialmente reparos respecto a la paradiplomacia —como indica Silva Soura y Morán León (2010)— lo cierto es que dicho comportamiento se ha ido morigerando en la medida en que los propios diplomáticos evacuaron sus miedos respecto a los posibles efectos perniciosos de la paradiplomacia sobre la política exterior. Con ello empezaron también a apreciar sus potenciales beneficios.

²¹⁶ Director de Comercio Exterior de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

²¹⁷ Director de Comercio Exterior de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

Es decir que existió una doble dinámica, por un lado los Estados entendieron el potencial intrínseco de la paradiplomacia y en ello “Argentina y Chile han sido pioneros en el fortalecimiento de las relaciones internacionales de sus provincias y regiones” (González García y Maira, 2009: 7). Asimismo, los gobiernos no centrales supieron desarrollar sus actividades paradiplomáticas en sinergia con el Estado.

Respecto a la influencia de las formas de Estado, Iglesias *et al.* (2009) afirman que la falta de poder de decisión en asuntos exteriores de los gobiernos no centrales en los países unitarios vecinos, generaba un fuerte desincentivo en las provincias argentinas, las cuales cuando se relacionaban con Bolivia, Chile, Paraguay o Uruguay, terminaban siempre teniendo que hablar con agencias centrales. En el caso de San Juan con Coquimbo, esto fue ligeramente distinto. Si bien es cierto que finalmente fue el Estado de Chile quien tuvo que tomar las decisiones en dicho país, se observa como San Juan nunca quiso dejar de lado su interacción con Coquimbo y cómo la región fue una parte fundamental del proceso. Esta dinámica se hizo aún más patente en el caso de las veranadas ya que fue una asociación regional la que, utilizando los canales paradiplomáticos del comité de integración, le propuso a San Juan la regionalización de los Valles de Calingasta, algo que posteriormente la provincia elevó a su gobierno central. Asimismo, en la EBITAN fue Coquimbo el encargado de mantener siempre viva en la delegación chilena la meta de la integración.

En esta lógica, se debe destacar que para poder llevar adelante la relación entre la provincia y la región, el desarrollo institucional que dio marco a la paradiplomacia resultó clave. Al fortalecer los comités de integración como mecanismos de diálogo y complementariedad subestatal, se fomentó también la participación de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil (González García, 2014). Con este marco institucional, al que se sumaron las entidades binacionales y las reuniones de gobernadores e intendentes de la frontera común, los Estados resolvieron dos problemas al mismo tiempo. Por un lado mantuvieron cierto control y supervisión sobre la paradiplomacia de sus componentes subestatales, pero al mismo tiempo se reconoció la capacidad de los gobiernos no centrales para encontrar soluciones locales a los problemas que afectaban a la zona fronteriza, a la vez que proponían cursos de acción de los cuales se podía beneficiar toda la relación bilateral.

Esto logró que la paradiplomacia se desarrollase sin generar mayores inconvenientes, porque como bien resalta Gabriela Stortoni,²¹⁸ tampoco se intentó sustituir a los ministerios nacionales. En el caso de las entidades binacionales, que podrían haber generado mayores susceptibilidades por las competencias que se les entregaban, el

²¹⁸ Miembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

Tratado de Maipú tuvo a inteligencia de establecer un marco en que los componentes de los dos niveles de gobierno estaban representados —si bien la región de Chile debió ser incorporada posteriormente—, por lo que se generaba una base jurídica, aprobada por los congresos, donde el reconocimiento del estatus permitía a la provincia dialogar con libertad con los ministerios nacionales. Ello fue así debido a la voluntad política de las presidentes, que supieron recoger la importancia de los gobiernos no centrales y plasmarla en el acuerdo bilateral. Al ser éste un marco internacional generado desde el más alto nivel de cada país, ello le otorgó un paraguas político donde el desarrollo de los comités de integración y las entidades binacionales, así como la posterior reunión de gobernadores e intendentes de la frontera común, se pudo dar en armonía con las instituciones centrales. Según Ezequiel Páez,²¹⁹ no se ha visto la actividad de las provincias y regiones como una intromisión en asuntos externos, por el contrario, en general se ha aprendido a apreciar la importancia que a nivel subestatal tienen obras como el túnel internacional o la actividad de las veranadas. El comité de integración es el gran paraguas que aglutina todas las relaciones de integración entre los gobiernos no centrales (Elena Peletier²²⁰).

Al producirse este acercamiento desde una perspectiva institucional, el resultado fue la generación de espacio para los gobiernos no centrales y la posibilidad de que éstos planteen sus temas de manera más directa, pero sin tratarse de un reclamo de autonomía. Por ello Iván Páez²²¹ afirma que los ministerios de relaciones exteriores recibieron bien este nuevo espacio, ya que con el Tratado de Maipú se buscó que convergiesen los intereses de ambos niveles de gobierno y por tanto el margen que se les entregó a provincias y regiones satisfizo a ambas partes.

En dicha línea, Marcelo Alos²²² sostiene que la participación activa de los gobiernos no centrales en los comités de integración ha proporcionado a los ministerios de relaciones exteriores de ambos países, iniciativas y propuestas concretas superadoras, acorde a las realidades de los territorios fronterizos. San Juan conjuntamente con la región de Coquimbo han tenido una participación muy activa a lo largo de los distintos comités. La continua creación de comisiones y subcomisiones, derivadas de la participación de los actores locales, ha brindado y posibilitado afrontar temas de interés y alternativas posibles a problemas similares en los territorios involucrados.

²¹⁹ Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

²²⁰ Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

²²¹ Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

²²² Ministro de Comercio, Producción y Turismo de San Juan. Entrevista escrita recibida el 28 de octubre de 2014.

No obstante, esta institucionalización y el desarrollo de la actividad paradiplomática no estuvieron libres de desafíos. En el caso del túnel internación ello fue muy evidente, ya que como recuerda Julio Ortiz²²³ en Argentina se dio una conjunción de ambos niveles, en donde el provincial era quien llevaba la iniciativa con un gran apoyo del gobierno federal, pero en Chile si bien la región empujaba decididamente, quien tenía capacidad de toma de decisión —hasta la conformación de la EBITAN— era solamente el nivel central. En dicha línea, José Strada²²⁴ sostuvo que al principio fue difícil el trabajo con Chile, debido a que era un gobierno marcadamente unitario. El protagonismo que tenía la provincia en Argentina era importante porque lograba tener eco a nivel federal, pero esto no se replicaba en Chile, al punto que cuando se involucró el gobierno central, éste trató de ignorar prácticamente al gobierno regional y no lo invitaba a las reuniones oficiales de la EBITAN. Allí nuevamente fue la paradiplomacia la que levantó la voz, siendo el gobierno de San Juan quien avisaba y daba espacio al de Coquimbo de las reuniones.

Asimismo, el crecimiento de los comités de integración no ha estado libre de inconvenientes, la ampliación de sus subcomisiones y de las temáticas abordadas también generó ciertas dificultades. La gran cantidad y diversidad de temas que son tratados, complica de manera excesiva su seguimiento. A la vez, las subcomisiones no cuentan con los recursos necesarios para la implementación de todas sus decisiones, lo cual dificulta la concreción de lo acordado (Silva Soura y Morán León, 2010). Como resultado de ello, si bien en años recientes el nivel de cumplimiento de los acuerdos del Comité de Integración Paso de Agua Negra ha subido, en 2013 resultó preocupante que el avance de los compromisos haya sido de apenas el 33% (Pérez Trujillo, 2014).

Aun así, Coquimbo y San Juan han sabido conducir sus reclamos e inquietudes a través de las instituciones que los gobiernos centrales fueron creando para dar curso a la paradiplomacia. Pero ello no los limitó, ya que ambos gobiernos no centrales continuaron realizando misiones al extranjero, cada vez de forma más armónica con los representantes diplomáticos, y contratando los estudios que permitieron el avance del túnel internacional. El aporte que la provincia y la región han hecho a la relación entre Argentina y Chile debe ser destacado, tanto por el presente de las veranadas como por el futuro del Corredor Bioceánico Central. Cuando finalmente se inaugure el túnel internacional que conectará a cinco países con dos océanos, probablemente sean autoridades nacionales las encargadas de cortar la cinta, pero será a los pueblos y gobiernos de Coquimbo y San Juan a quienes haya que agradecer.

²²³ Coordinador general de la Dirección Nacional de Vialidad de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

²²⁴ Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

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 secretaríos 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.

Bibliografía

- Ábalos, J. A. (2000). El Proceso de Descentralización en Chile 1973-1999: Antecedentes, avances y desafíos. En D. Borda (Ed.), *Finanzas Públicas y Descentralización* (págs. 141-167). Asunción: CADEP.
- Ábalos, J. A. (2009). La construcción de capacidades políticas y administrativas regionales en un Estado unitario centralizado: avances y desafíos en el caso chileno. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 133-145). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Abarca, C. (2 de Agosto de 2004). *Crisis de confianza con Argentina se mantiene con Argentina*. Recuperado el 2014, de El Mercurio de Valparaíso: <http://www.mercuriovalpo.cl>
- Acevedo, F. (17 de noviembre de 2003). *Abibaggle salió al cruce de la versión*. Recuperado el 2014, de Los Andes: <http://www.losandes.com.ar>
- Agosto, G. (2010). El proceso de descentralización en la República Argentina. *Si Somos Americanos.*, X(1), 81-101.
- Aguirre Zabala, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. *Regional & Federal*, 9(1), 185-209.
- Ahdieh, R. B. (2008). When subnational meets international: the politics and place of cities, states, and provinces in the world. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 102, 339-341.
- Ahumada, M. J. (11 de junio de 2015). *Ex comisión para la descentralización pide cambios "imprescindibles" a proyecto de elección de intendentes*. Recuperado el 2016, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- Alberdi, J. B. (2012). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Recuperado el 2015, de In Octavo: <http://inocavo.com.ar>
- Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M. (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Alger, C. F. (1977). "Foreign" Policies of U.S. Publics. *International Studies Quarterly*, 21(2), 277-318.
- Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Alvarez, M. P. y Gueli, M. (2015). El rol del Agua en la Historia de la Península Valdés. En M. Gavirati, E. Fernández y A. M. Beeskow (Edits.), *Cuadernos de Historia Patagónica N° 3* (págs. 127-138). Puerto Madryn: Centro de Estudios Históricos y Sociales de Puerto Madryn.
- Anderson, J. y Goodman, J. (1995). Regions, States and the European Union: Modernist Reaction or Postmodern Adaptation? *Review of International Political Economy*, 2(4), 600-631.

- Andrade e Barros, M. (2010). Outlooks for the legal framing of Paradiplomacy: The case of Brazil. *Federal Governance*, 7(3), 39-49.
- Angell, A., Lowden, P. y Thorp, R. (2001). *Decentralizing development: The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansolabehere, K. (2003). Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, LXV(3), 629-662.
- Arámbula Reyes, A. (2008). *Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales)*. Recuperado el 2013, de Cámara de Diputados de México: <http://www.diputados.gob.mx>
- Aranda, G., Ovando, C. y Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*(165), 33-74.
- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, LIII, 26-45.
- Arenas, F. (2009). La construcción de las regiones chilenas: desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 61-75). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Argañaraz, N., Barraud, A. y Bulgarelli, V. (2014). Provincias ganadoras y perdedoras en la última década de transferencias discrecionales. *Ejecutivos de Finanzas*, XXV(237), 24-31.
- Arriagada, G. (1986). *El pensamiento político de los militares*. Santiago de Chile: Editorial Aconcagua.
- Arriaga-Rodríguez, J. C. (2012). El concepto frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica*(17), 71-97.
- Artaza Rouxel, M. (2010). La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 359-366). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Artaza Rouxel, M. y Milet García, P. (Edits.). (2007). *Nuestros vecinos*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Arts, B., Noortmann, M. y Reinalda, B. (Edits.). (2001). *Non-State Actors in International Relations*. Aldershot: Ashgate.
- Artucio, A. (1979). *Análisis comparativo de los regímenes militares de Argentina, Chile y Uruguay*. Rotterdam: Institute for the New Chile.
- Atencio, J. E. (1965). *Qué es la geopolítica?* Buenos Aires: Ediciones Pleamar.
- Atkey, R. G. (1970). The Role of the Provinces in International Affairs. *International Journal*, 26(1), 249-273.
- Ávalos, Á. F. (1920). *Problemas del federalismo argentino*. Córdoba: R. A., B. Cubas.

- Balmaceda, M. Á. (1999). La Doctrina de la Seguridad Nacional como sustento de la política exterior argentina durante el gobierno militar (1976-1982). En E. Rimoldi de Ladmann (Ed.), *Política exterior y tratados: Argentina, Chile, Mercosur* (págs. 73-103). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Bandieri, S. (Ed.). (2005a). *Cruzando la Cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social*. Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional.
- Bandieri, S. (2005b). Estado nacional, frontera y relaciones fronterizas en los Andes Norpatagónicos: continuidades y rupturas. En S. Bandieri (Ed.), *Cruzando la Cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social* (págs. 345-374). Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional.
- Barba Vargas, A. (2009). *Programa mexicano de hermanamientos y cooperación internacional descentralizada: la diplomacia federativa en acción. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. Recuperado el 2013, de Secretaría de Relaciones Internacionales de México: <http://www.sre.gob.mx>
- Barros e Silva, M. (2007). *Paradiplomacia no Brasil*. Recife: Tesis de Maestría (Universidade Federal de Pernambuco).
- Bell, D. (1977). The Future World Disorder: The Structural Context of Crises. *Foreign Policy*(27), 109-135.
- Benavente Millán, D. (2007). *Descentralización: La revolución olvidada*. Temuco: Editorial UC TEMUCO.
- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y gobierno*, X(1), 103-137.
- Benton, A. L. (2009). What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential–Provincial Relations in Argentina. *The Journal of Federalism*, XXXIX(4), 651-676.
- Bermejo, A. (1876). *Cuestión de límites entre la República Argentina y Chile*. Buenos Aires: M. Biedma é Hijo.
- Bermejo, A. (1879). *La cuestión chilena y el arbitraje*. Buenos Aires: Imp. de La Nación.
- Bernal Meza, R. (1990). El papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes. Antecedentes y perspectivas. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 28-39.
- Bertelsen, J. S. (Ed.). (1977). *Nonstate nations in international politics: Comparative system analyses*. New York: Praeger Publishers.
- Bidart Campos, G. J. (1972). *Manual de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR.
- Bidart Campos, G. J. (1993). El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. En M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 363-396). México: El colegio de México.

- BID-INTAL. (2009). El Tratado de Maipú entre Chile y Argentina. *Carta Mensual INTAL*(159).
- Biela, J., Hennl, A. y Zons, G. (2014). Between Deadlock and Decentralization: Bargaining Dynamics in Federal States. *Regional & Federal Studies*, XXIV(4), 505-525.
- Bilder, R. B. (1989). The Role of States and Cities in Foreign Relations. *American Journal of International Law*, 83(4), 821-839.
- Biscaretti di Ruffía, P. (1975). *Introducción al derecho constitucional comparado: Las "formas de Estado" y las "formas de gobierno", las constituciones modernas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bland, G. (2004). Enclaves and Elections: The Decision to Decentralize in Chile. En A. P. Montero y D. J. Samuels (Edits.), *Decentralization and democracy in Latin America* (págs. 94-121). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Blindenbacher, R. J. y Koller, A. (Edits.). (2003). *Federalism in a changing world: learning from each other*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Blindenbacher, R. J. y Pasma, C. (2007). *Diálogos sobre las relaciones exteriores en países federales*. Ottawa: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies.
- Bohoslavsky, E. L. (2009). *El complot patagónico: Nación, conspiracionismo y violencia en el sur de Argentina y Chile, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bohoslavsky, E. L. y Godoy Orellana, M. (Edits.). (2010). *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales: Argentina y Chile, 1840-1930*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Boisier, S. (1979). ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? *Revista de la CEPAL*(7), 135-169.
- Boisier, S. (1988). Las regiones como espacios socialmente construidos. *Revista de la CEPAL*(35), 39-54.
- Boisier, S. (1990a). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S. (1990b). *Territorio, estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.
- Boisier, S. (1993). *Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros*. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S. (1996). *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Boisier, S. (1998). El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno. *Economía, Sociedad y Territorio*, I(4), 755-777.
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, XXIII(77), 81-107.
- Boisier, S. (2003). La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. En División de Planificación Regional (Ed.), *Desarrollo Regional: Balance de una Década de*

- Gobiernos Regionales* (págs. 183-206). Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30(90), 27-40.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad (Tesis doctoral)*. Alcalá de Henares: Departamento de Economía Aplicada - Universidad de Alcalá.
- Bolognesi-Drosdoff, M. C. (1990). Iniciativas de integración fronteriza en América Latina. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 14-27.
- Bolsa de Comercio de Córdoba. (2003). *El Balance de la Economía Argentina 2003. Alianzas Interregionales*. Córdoba: Ediciones Eudecor.
- Borja, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. *América Latina Hoy*, 15, 15-19.
- Botana, N. R. (1993). El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930. En M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 224-259). México: El colegio de México.
- Botero Ospina, M. H. (2003). *Misión y posibilidades de la inserción internacional de las regiones en el marco de la globalización*. Recuperado el 2013, de Universidad del Rosario Colombia: <http://www.urosario.edu.co>
- Botero Ospina, M. H. (2004). *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Bottino Bernardi, M. d. (2009). Sobre límites y fronteras. *Revista Digital Estudios Históricos*(1).
- Breslin, S. y Hook, G. D. (Edits.). (2002). *Microregionalism and world order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brosio, G. y Jiménez, J. P. (Edits.). (2012a). *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brosio, G. y Jiménez, J. P. (2012b). Introduction: approaching recent transformations of intergovernmental relations from multiple profiles. En G. Brosio y J. P. Jiménez (Edits.), *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations* (págs. 1-12). Cheltenham: Edward Elgar.
- Brown, D. M. y Fry, E. H. (Edits.). (1993). *States and provinces in the international economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press (University of California) e Institute of Intergovernmental Relations (Queen's University).
- Brügge, J. F. (1999). El Estado argentino. En G. Becerra Ferrer y et al, *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. I: 190-227). Córdoba: Advocatus.
- Bruna Contreras, G. (2003). Descentralización del poder en Chile. *Estudios Constitucionales (Talca)*, I(1), 89-97.
- Bulnes de Granier, L. (1988). La regionalización y sus antecedentes jurídicos. En L. Bulnes, M. Errazuriz, H. Godoy, J. I. Varas y S. Villalobos (Edits.), *La Regionalización* (págs. 1-26). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

- Burdman, J. (2004). *Argentina: Vuelve la cuestión provincial*. Recuperado el 2015, de Nueva Mayoría: <http://www.nuevamayoria.com>
- Burnett Hodgkinson, D. (Ed.). (1995). *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*. Santiago de Chile: CELARE.
- Bursens, P. y Deforche, J. (2010). Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences. En D. Criekemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (págs. 151-172). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bustamanate, F. (2010). Un enfoque idealista de las relaciones internacionales en el conflicto del Beagle entre Chile y Argentina. La mediación de la Santa Sede, 1979-1984. *Revista Cultura y Religión*, IV(2), 57-71.
- Bustos Cara, R. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, XXII, 113-129.
- Butler, R. (1961). Paradiplomacy. En A. O. Sarkissian, *Studies in diplomatic history and historiography in honour of G. P. Gooch, C.H.* (págs. 12-25). London: Longmans.
- Caballero, N. (Noviembre de 2014). Túnel de Agua Negra, el gigante que ilusiona a tres comunas. *Impacto Económico. La revista*: 8-10.
- Cabrero Mendoza, E. (1996). Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias. *Nueva Sociedad*(142), 72-95.
- Caflich, L. (2010). A Typology of Borders. En B. Bakotic□, B. Vukas y T. M. Šošić□, *International law: New actors, new concepts, continuing dilemmas: liber amicorum Božidar Bakotić□* (págs. 183-219). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Calvento, M. (2014). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Interações*, XV(2), 301-313.
- Campbell, T. y Fuhr, H. (Edits.). (2005). *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*. Recuperado el 2013, de The World Bank: <http://www.worldbank.org>
- Candia, A. N. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*(34), 179-200.
- Cao, H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Recuperado el 2015, de Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación: <http://www.sgp.gob.ar>
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización Argentina. *Andamios*, IV(7), 249-267.
- Capello, M. y Galassi, G. (2009). Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino. *Studia Politica*(17), 31-64.

- Carbajales, J. J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias (Edits.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (págs. 47-82). Buenos Aires: PNUD.
- Carbone, F. (02 de octubre de 2004). *Se abrió un nuevo conflicto con Chile*. Recuperado el 2014, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>
- Carmagnani, M. (Ed.). (1993a). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: El colegio de México.
- Carmagnani, M. (1993b). Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno. En M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 397-416). México: El colegio de México.
- Carrión Mena, F. (2002). La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada. En S. Villena (Ed.), *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* (págs. 118-131). San José: FLACSO y Nueva Sociedad.
- Castellón, J., Retamal, R. y Gutiérrez, P. (27 de agosto de 2014). *Chile y Argentina acuerdan financiamiento conjunto para construir el túnel Agua Negra*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.emol.com>
- Castells, A. (2012). La institución presidencial en el sistema político argentino. Una plataforma de investigación. Razón y Diseño. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, VI(9), 30-60.
- Castelo Branco, Á. C. (2007). A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, 4(1), 51-65.
- Castro, J. (1997). Hielos continentales: de problema limítrofe a la alianza con Chile. En T. S. Di Tella (Ed.), *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?* (págs. 287-294). Buenos Aires: Nuevohacer.
- Castro, N. (2010). *La pérdida de Laguna del Desierto y el expansionismo argentino*. Recuperado el 2014, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - BCN Ligas Mayores: <http://ligasmayores.bligoo.com>
- Cavieres Figueroa, E. (2005). Prólogo. En S. Bandieri (Ed.), *Cruzando la Cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social* (págs. 15-27). Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2014). *Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica - Adimark 13*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cercós de Martín, M. (2009). Desde Cuyo hacia la integración regional con Chile. En A. M. García (Ed.), *Construyendo la historia regional de San Juan: Un desafío para el siglo XXI* (págs. 215-233). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.

- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004a). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004b). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*(84), 117-134.
- Chasquetti, D. (2004). Mercociudades: un actor emergente en el escenario internacional. *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*(40-41), 116-125.
- Chiaromonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del Siglo XIX. En M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina* (págs. 81-132). México: El colegio de México.
- Chile. (1824). *Constitucion política del estado de Chile: Promulgada en 29 de diciembre de 1823*. Santiago de Chile: Imprenta nacional.
- Christopoulos, D. C. (2006). Governance Capacity and Regionalist Dynamics. *Regional & Federal Studies*, 16(4), 363-383.
- Church, J. M. (2011). Argentine–Chilean Relations in the Shadow of the Debt Crisis. *Bulletin of Latin American Research*, 30(2), 148-162.
- Chytilek, R., Hynek, N. y Strmiska, M. (2007). *Federalism and multi-level polity: the Canadian case*. Brno: AP.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Recuperado el 2015 de <http://www.argentina-ree.com/historia.htm>
- Clarín. (13 de Noviembre de 2003). *Cuatro detenidos en Chile por el espionaje en Punta Arenas*. Recuperado el 2014, de El Clarín: <http://www.clarin.com>
- Clarín. (16 de abril de 2016). *El BID otorgará US\$1.500 millones para un túnel binacional*. Recuperado el 2016, de iEco: <http://www.ieco.clarin.com/>
- Clemente, A. (2003). Descentralización y desarrollo en América Latina: Las contradicciones de una ecuación incompleta. En RECAL, *Desarrollo local y ciudadanía en América Latina. Retos para la cooperación europea* (págs. 9-21). Madrid: Síntesis-Aietí.
- Colacrai, M. (2004). La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de fronteras y en el desarrollo de la infraestructura física. *Integración & Comercio*(21), 141-170.
- Colacrai, M. (2006). *Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior*. Recuperado el 2013, de Boletín de Relaciones Internacionales: <http://www.relinter.com.ar>
- Colacrai, M. (2010). El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 305-327). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Colacrai, M. (2013). Las relaciones bilaterales argentino-chilenas en perspectiva subnacional. Potencialidades para incrementar la cooperación e integración. *Dos Puntas*, V(8), 23-42.
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). *Las provincias y sus relaciones externas ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?* Recuperado el 2013, de Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario: <http://www.cerir.com.ar>
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto y M. Passini (Edits.), *A dimensão o subnacional e as relações es internacionais* (págs. 313-344). São Paulo: EDUC.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile.
- Consani, N., Sepúlveda Almazar, A. y Zeraoui, Z. (Edits.). (2007). *Transitando los inicios del siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Constantinou, C. M. y Der Derian, J. (Edits.). (2010). *Sustainable diplomacies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 40-57.
- Cornago, N. (2000a). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa Luzarraga y M. Keating (Edits.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pág. 56). Madrid: Marcial Pons.
- Cornago, N. (2000b). *Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy: Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs*. Recuperado el 2013, de Forum of Federations: <http://www.forumfed.org>
- Cornago, N. (2006). Paradiplomacy as international custom: sub-national government and the making of new global norms. En K.-G. Giesen y K. van der Pijl (Edits.), *Global norms in the twenty-first century* (págs. 67-81). Newcastle: Cambridge Scholars Press.
- Cornago, N. (2010a). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. En D. Criekemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (págs. 11-36). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cornago, N. (2010b). Perforated Sovereignities, Agonistic Pluralism and the Durability of (Para)diplomacy. En C. M. Constantinou y J. Der Derian

- (Edits.), *Sustainable Diplomacies* (págs. 89-108). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (2010c). *Foreign Development Policy of Constituent Units: Trends, Challenges and Lessons Learned*. Occasional Paper Series Number 2. Ottawa: Forum of Federations.
- Cornago, N. (2014). Diplomacy Decentralized: Latin American Substate Couples. En B. Vassort-Rousset (Ed.), *Building Sustainable Couples in International Relations* (págs. 125-145). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (2016). (Para)Diplomatic Cultures: Old and New. En J. Dittmer y F. McConnell (Edits.), *Diplomatic cultures and international politics: translations, spaces and alternatives* (págs. 175-194). New York: Routledge.
- Corvalán Quiroz, A. (2001). Los territorios fronterizos como plataformas de integración en Mercosur. En O. Muñoz Gomá (Ed.), *Más allá del bosque: Transformar el modelo exportador* (págs. 185-234). Santiago de Chile: FLACSO.
- Cossio, H. (23 de marzo de 2015). *¿Descentralización a la chilena? Más de la mitad de todos los Fondos de Cultura se van a las comunas más ricas de Chile*. Recuperado el 2015, de El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl>
- Criekemans, D. (2007). Researching Sub-State Diplomacy: The Road Ahead. En M. Manojlovic y C. H. Thorheim (Edits.), *Crossroads of diplomacy: new challenges, new solutions* (págs. 19-27). Den Haag: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Criekemans, D. (Ed.). (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Daher, A. (1994). Competencia: regiones ganadoras y perdedoras en Chile. *EURE*, XX(60), 63-84.
- Dalla Via, A. R. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración & Comercio*(21), 11-26.
- De Frantz, M. (2008). New Regionalism Top Down: Mobilizing National Minority Culture. *Regional & Federal Studies*, 18(4), 403-427.
- De Riz, L. (2008). Reflexiones sobre el federalismo argentino. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, XIV(26), 115-120.
- Dedushaj, N. (2006). *'Paradiplomatic' relations between the United States and Kosovo: A friendship between an elephant and a mouse*. Msida: Tesis del Magíster en Diplomacia Contemporánea (Universidad de Malta).
- Delgado, G. (2013). Los cadetes chilenos y la tragedia de Alpatocal. En P. Lacoste, *El Ferrocarril Trasandino* (págs. 641-644). Santiago de Chile: Editorial IDEA.
- Der Derian, J. (1987). *On diplomacy: A genealogy of Western estrangement*. Oxford: Basil Blackwell.

- Di Tella, T. S. (Ed.). (1997). *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?* Buenos Aires: Nuevohacer.
- Diario de Cuyo. (23 de agosto de 2013). *Gioja llegó a Piñera y hablaron del Túnel de Agua*. Recuperado el 2016, de Diario de Cuyo: <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Diario de Cuyo. (09 de junio de 2016). *Aprobaron el reglamento interno para el funcionamiento del Túnel de Agua Negra*. Obtenido de Diario de Cuyo: <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Diario El Día. (24 de mayo de 2016). *Conocen avances de obras anexas al túnel de Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Diario El Día: <http://diarioeldia.cl>
- Díaz Cayeros, A. (2006). *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dirección de Coordinación Regional. (2012). *Boletín Semestral N°1 - DICORE*. Santiago de Chile: Dirección de Coordinación Regional.
- División de Estadísticas de Naciones Unidas. (2014). *Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE)*. Recuperado el 15 de Mayo de 2014, de <http://comtrade.un.org>
- División de Planificación Regional. (2003). *Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Drnas de Clément, Z. (2011). *Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración*. Recuperado el 2013, de Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba: <http://www.acaderc.org.ar>
- Ducci, M. E. (2004). Local Governance and Democratization: The View from the Chilean Border. En P. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. D. Selee (Edits.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America* (págs. 119-138). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. D. (1986). *The territorial dimension of politics within, among, and across nations*. Boulder: Westview Press.
- Duchacek, I. D. (1988). Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations. En I. D. Duchacek, D. Latouche y G. Stevenson (Edits.), *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments* (págs. 3-28). New York: Greenwood Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Edits.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (págs. 1-33). Oxford: Clarendon Press.

- Duchacek, I. D., Latouche, D. y Stevenson, G. (Edits.). (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. New York: Greenwood Press.
- Dugini de De Cándido, M. I. (1997). *Argentina, Chile, Mercosur: Cambios y continuidades*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Durazo Herrmann, J. (2003). Una propuesta para el análisis de la regionalización de las relaciones internacionales. *Foro Internacional*, 43(2), 442-474.
- Eaton, K. (2001a). Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999. *Journal of Latin American Studies*(33), 1-28.
- Eaton, K. (2001b). Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*, XXXII, 101-127.
- Eaton, K. (2004). *Politics beyond the capital: The design of subnational institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- Eaton, K. y Dickovick, T. (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, XXXIX(1), 90-122.
- Egaña, J. y Lavaysse, D. (1823). *Del federalismo y de la anarquía*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- El Mercurio. (12 de noviembre de 2003). *Justicia Militar investigará caso de espionaje en Punta Arenas*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.emol.com>
- El Mercurio. (16 de julio de 2006). *Argentina: ¿gas por satélite?* Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- El Mercurio. (17 de abril de 2016). *Coquimbo: avanza construcción de túnel cordillerano Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Economía y Negocios: <http://www.economiaynegocios.cl>
- El Zonda. (14 de julio de 2008). *Gioja visitará a Lula por el Corredor Bioceánico*. Recuperado el 2015, de Mining Press Edición Argentina: <http://www.miningpress.com.ar>
- Encina, F. A. (1959). *La cuestión de límites entre Chile y la Argentina desde la independencia hasta el tratado de 1881*. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernández, M. d. (Edits.). (2011). *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Errazuriz, M. (1988). Ley Orgánica Constitucional sobre los Consejos Regionales de Desarrollo: alcances y problemas planteados durante su tramitación legislativa. En L. Bulnes, M. Errazuriz, H. Godoy, J. I. Varas y S. Villalobos (Edits.), *La Regionalización* (págs. 27-50). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Escolar, M. (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista SAAP*, VII(2), 441-451.

- Escolar, M. y Pérez, P. (2003). ¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina. En G. Badía y E. Pereyra (Edits.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (págs. 31-95). La Plata: Al Margen.
- Espinosa, S. (16 de noviembre de 2003). *La jugada de Argentina. La otra historia de lo que ocurrió en el Consulado: La crisis que vino del Estrecho*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- Esteban, P. (08 de julio de 2015). *Un proyecto astrofísico de escala planetaria*. Recuperado el 2016, de Página|12: <http://www.pagina12.com.ar>
- Falleti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Félez, M. R. (2009). Proyectos de integración con la IV Región chilena: El camino internacional a Chile por Agua Negra y el corredor bioceánico. En A. M. García (Ed.), *Construyendo la historia regional de San Juan: Un desafío para el siglo XXI* (págs. 235-249). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- Felli, L. (2015). La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*(49), 23-50.
- Fernandois, J. y León Hulaud, M. (2005). ¿Antinomia entre democracia y gobierno militar? Chile y Argentina en el momento de incertidumbre (1955-1973). En P. Lacoste (Ed.), *Argentina-Chile y sus vecinos, 1810-2000: Tomo II* (págs. 93-141). Córdoba: Caviar Bleu.
- Fernández Labbé, J. (2012). *Descentralización y reforma regional en Chile: discurso político, contexto e implicancias de la reforma constitucional del año 2009 (Tesis de master)*. Madrid: Departamento de Sociología IV - Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Labra, J. (2014). La regionalización en Chile ¿Una vez más? *Dos Puntas*, VI(10), 89-113.
- Fernández, J. (2012). El túnel de agua negra y su potencial contribución a una integración fronteriza, entre la provincia de San Juan y la región de Coquimbo. *Dos puntas*(5), 43-60.
- Ferrada Bórquez, J. C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de Derecho (Valdivia)*, X(1), 115-123.
- Ferrada Bórquez, J. C. (2010). La experiencia de descentralización chilena: un modelo de desconcentración administrativa con autonomía limitada. En L. Estupin□án Achury y J. Gaitán Bohórquez (Edits.), *El principio constitucional de autonomía territorial: Realidad y experiencias comparadas* (págs. 73-97). Bogotá: Universidad del Rosario.

- Ferreiro, A. (2013). Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia. En Grupo Res Publica Chile (Ed.), *95 propuestas para un Chile mejor* (págs. 70-81). Santiago de Chile: Quadgraphics.
- Ferrero, M. (2005). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 22.
- Finot, I. (1996). *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Fiore, M. (17 de noviembre de 2003). *Revive el escándalo por el espionaje en Punta Arenas*. Recuperado el 2014, de Los Andes: <http://www.losandes.com.ar>
- Flores, R. D. (2011). El rol de la prensa en los procesos de integración regional. Argentina, Brasil, Chile (1946-1955). *SudHistoria*(3), 23-53.
- Fortin de Iñones, L. (2011). Impuestos sobre el ganado vacuno en Mendoza y Chile. *Estudios Avanzados*(15), 31-54.
- Fraga, R. M. (1997). Las fuerzas de centro-derecha en Chile y Argentina (1946-1996). En T. S. Di Tella (Ed.), *Argentina-Chile: ¿Desarrollos paralelos?* (págs. 201-212). Buenos Aires: Nuevohacer.
- Franco, R. (2004). Descentralización, participación y competencia en la gestión social. En R. Gomá y J. Jordana (Edits.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina* (págs. 29-40). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Frías, P. J. (1992). El proceso federal argentino. En Instituto de Investigaciones Jurídicas (Ed.), *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 261-287). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fry, E. H. (1990). State and Local Governments in the International Arena. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, 118-127.
- Fry, E. H. (2005). Federalism and the Evolving Cross-Border Role of Provincial, State, and Municipal Governments. *International Journal*, 60(2), 471-482.
- Fuentealba, R. (2003). Logros y Desafíos del Proceso de Descentralización. En División de Planificación Regional (Ed.), *Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales* (págs. 53-64). Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Fuentes Lazo, O. (2007). Chile y la Argentina: una relación especial. En M. Artaza Rouxel y P. Milet García (Edits.), *Nuestros vecinos* (págs. 51-59). Santiago de Chile: RIL.
- Fuentes Vera, C. (2008). De la Diplomacia a la Paradiplomacia. *De la Región al Mundo*, 23-26.
- Fuentes, C. (1997). *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

- Fuentes, C. (2007a). Diplomacia a vías paralelas. Respuestas institucionales a la internacionalización de Chile. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 231-259.
- Fuentes, C. (2007b). Internacionalización sin "modernización": el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *América Latina Hoy*(46), 97-117.
- Fuentes, C. y Álvarez, G. (2011). Argentina e Chile: Mudanza de Paradigma? *Contexto Internacional*, XXXIII(2), 521-540.
- Fuentes, C. y Martín, C. (1998). *La nueva agenda argentino-chilena*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Galak, O. (10 de noviembre de 2003). *Robo en un consulado argentino en Chile*. Recuperado el 2014, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>
- Gallardo Pérez, A. (2005). Algunas consideraciones acerca del rol de la paradiplomacia en la política vecinal chileno-argentina. *Diplomacia*(104), 78-94.
- Gallardo Pérez, A. (2007). Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales. *Diplomacia*(110), 40-58.
- Gallardo Pérez, A. (2008). Nuevos actores para el viejo escenario internacional. El papel de la Paradiplomacia. *De la Región al Mundo*, 9-14.
- Garay, C. (2012). Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923). *Historia Crítica*(48), 39-57.
- García Ruiz, J. L. (2010). *Introducción al derecho constitucional*. Cádiz: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Papers: revista de sociología*(41), 13-31.
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*(91), 235-264.
- García, A. M. (2009). La transición entre dos siglos: del optimismo al fin de la historia. En A. M. García (Ed.), *Construyendo la historia regional de San Juan: Un desafío para el siglo XXI* (págs. 17-22). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- García-Pelayo, M. (1951). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.
- Gargarella, R. y Arballo, G. (2012). Federalism and fiscal federalism: the emergence and distortion of the centro- federalist constitutional model in its political and fiscal manifestations. En G. Brosio y J. P. Jiménez (Edits.), *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations* (págs. 13-37). Cheltenham: Edward Elgar.
- Gasol Varela, C. (2012). Gobiernos Locales y Gestión Internacional: El Caso Argentino. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, V(5), 133-154.

- Gibson, E. L. y Suárez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, XLIII(1), 21-39.
- Goldsborough, J. O. (1993). California's Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 72(2), 88-96.
- Gómez, L. (2011). Integración argentino-chilena en tiempos de conflictos: Visión de los manuales escolares argentinos, 1881-1902. *Dos Puntas*, III(4), 63-76.
- Góngora, M. (1970). *Encomenderos y estancieros: Estudios acerca de la constitución social aristocrática de Chile después de la conquista, 1580-1660*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- González García, G. (03 de noviembre de 2014). *Chile y Argentina: Un proceso sin marcha atrás*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- González García, G. y Maira, L. (29 de octubre de 2009). Una relación estratégica. *La Nación*: 17.
- González Madariaga, E. (1970). *Nuestras relaciones con Argentina: Una historia deprimente. Del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1856, al Tratado de Límites de 1881*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- González Madariaga, E. (1972). *Nuestras relaciones con Argentina: Una historia deprimente. Del tratado de límites a la entrega de la Puna de Atacama y al protocolo Concha-Alcorta de 1900*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- González Miranda, S. (2012). Actores subnacionales en Chile: el caso de Arica y Parinacota ¿Gobierno no central globalizado o región perdedora? En M. Artaza y C. Ross (Edits.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global* (págs. 263-312). Santiago de Chile: RIL editores.
- González Pizarro, J. A. (2005). Esquema de periodización de las relaciones entre el noroeste argentino y el norte chileno. En S. Bandieri (Ed.), *Cruzando la Cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social* (págs. 263-277). Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional.
- González, M. (05 de octubre de 2004). *Walker: Si alguien se sintió ofendido, yo ofrezco mis sinceras disculpas*. Recuperado el 2014, de El Clarín: <http://www.clarin.com>
- González, P. y Martínez, R. (11 de noviembre de 2003a). *Gobierno actúa para impedir incendio con Argentina*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- González, P. y Martínez, R. (18 de noviembre de 2003b). *Todas las miradas apuntan al vicecónsul*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- González, R. (2009). Espacios subnacionales y relaciones internacionales. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 611-623). Temuco: Universidad de la Frontera.
- González, S. y Ríos, C. (27 de noviembre de 2015). *CORE y diputados de Río Grande do Sul firman compromiso para potenciar el Corredor Bioceánico Central*. Recuperado el 2016, de Consejo Regional de Coquimbo: <http://www.corecoquimbo.cl>

- Grydehøj, A. (2014). Goals, capabilities, and instruments of paradiplomacy by subnational jurisdictions. En A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé i Ferrando, L. Lopez de Lacalle Arísti y M. Ackrén, *Paradiplomacy* (págs. 10-21). Brussels: Centre Maurits Coppieters.
- Guastavino, L. (2009). La internacionalización desde las regiones. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 601-611). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Habegger, B. (2003). Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation. En R. J. Blindenbacher y A. Koller (Edits.), *Federalism in a changing world: learning from each other* (págs. 159-168). Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M. y Stewart, F. (2001). *Decentralization in Argentina. Center Discussion paper No. 825*. Recuperado el 2015, de Economic Growth Center - Yale University: <http://papers.ssrn.com>
- Haggard, S. y Webb, S. B. (2004). Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared. En A. P. Montero y D. J. Samuels (Edits.), *Decentralization and democracy in Latin America* (págs. 235-270). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Halberstam, D. (2001). The Foreign Affairs of Federal Systems: A National Perspective on the Benefits of State Participation. *Villanova Law Review*, 46(5), 1015-1068.
- Harambour Ross, A. (2010). Region, Nation, State Building: On the configuration of Hegemonic Identities in Patagonia, Argentina and Chile, 1870s-1920s. En S. Baumbach (Ed.), *Regions of culture - regions of identity = Kulturregionen - Identitätsregionen* (págs. 49-62). Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier.
- Hernández, I. (2003). *Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo mapuche en Chile y Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Hevilla, C. y Zusman, P. (2009). Borders which unite and disunite: Mobilities and development of new territorialities on the Chile - Argentina frontier. *Journal of Borderlands Studies*, XXIV(3), 83-96.
- Hirschhorn, E. L. (2008). Can Illinois have a foreign policy? *Proceedings of the Annual Meeting* (págs. 350-352). Washington D.C.: American Society of International Law.
- Hocking, B. (1986). Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour? *International Journal*, 41(3), 477-506.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press.
- Hocking, B. (1996). Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments? *Welt Trends*(11), 36-51.

- Hocking, B. (1999). Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 17-39.
- Holley, G. A. (1892). *Descentralización política y administrativa en Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes.
- Holsti, K. J. (1985). The Necrologists of International Relations. *Canadian Journal of Political Science*, 18(4), 675-695.
- Hopkins, W. J. (2002). Fitting round pegs into square holes: multi-layered governance and international organisations. *Canterbury Law Review*, 8, 440-453.
- Hopkins, W. J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. En R. J. Blindenbacher y A. Koller (Edits.), *Federalism in a changing world: learning from each other* (págs. 149-158). Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Hopkins, W. J. (2007). The Future of Sub-National Governments in a Supra-National World - Lessons from the European Union. *VUWLR (Victoria University of Wellington Law Review)*(38), 19-34.
- Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 255-268). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 44-63.
- Huerto Romero, M. (2002). Gobiernos locales y Mercosur. Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional. *Territorios*(8), 13-37.
- Huerto Romero, M. y Madoery, O. (1997). Ciudades y regiones frente a las transformaciones globales. *Gestión y análisis de políticas públicas*(10), 115-122.
- Huneus, C. (2007). Argentina y Chile: el conflicto del gas, factores de política interna Argentina. *Estudios Internacionales*(158), 179-212.
- Hynek, N. (2007). Federalism, Internationalization and the Phenomenon of Paradiplomacy: A Conceptual and Empirical Analysis. En R. Chytilek, N. Hynek y M. Strmiska, *Federalism and multi-level polity: the Canadian case* (págs. 69-103). Brno: AP.
- Ibáñez, J. (1999). *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*. Recuperado el 2013, de Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es>
- Iglesias, E., Merke, F. e Iglesias, V. (2009). Republic of Argentina. En H. Michelmann (Ed.), *Foreign relations in federal countries* (págs. 9-35). Montréal: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies (McGill-Queen's University Press).
- Iglesias, E., Zubelzú, G. e Iglesias, V. (Edits.). (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: PNUD.

- ILPES. (2012). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Infante Caffi, M. T. (1999). Integración física: alcances de un interés permanente. En E. Romildi de Ladmann (Ed.), *Política exterior y tratados: Argentina, Chile, Mercosur* (págs. 271-289). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Instituto de Chile. (1982). *Homenaje a don Andrés Bello: Con motivo de la conmemoración del bicentenario de su nacimiento, 1781-1981*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Insunza Flores, I. (1997). *Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Iribarren Avilés, R. (2012). *Agua Negra. Historias de un camino*. La Serena: Editorial del Norte.
- Irigoyen, B. (1881). *La cuestión de límites entre la República Argentina y Chile*. Buenos Aires: Impr. de La República.
- Jerez Ramirez, L. (1979). *Los Problemas fronterizos de Chile y las Fuerzas Armadas*. Rotterdam: Institute for the New Chile.
- Jiménez, E. P. (2004). La reforma constitucional argentina de 1994. Una evaluación de contenidos, diez años después. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*(47), 5-12.
- Johansson, P. R. (1978). Provincial international activities. *International Journal*, 33(2), 357-378.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Recuperado el 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*. Recuperado el 2015, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Juárez Centeno, C. y de Marsillo, E. G. (2005). Relaciones paradiplomáticas: algunas implicancias jurídicas del accionar internacional de los entes subnacionales a partir del Art. 124 de la Constitución Nacional. En P. E. Slavin (Ed.), *V Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política* (págs. 69-76). Mar del Plata: Ediciones Suárez.
- Juárez Jonapa, F. J. (2012). *Teoría general del Estado*. Tlalnepantla: Red Tercer Milenio.
- Keating, M. (1997). The political economy of regionalism. En M. Keating y J. Loughlin (Edits.), *The Political Economy of Regionalism* (págs. 17-40). London: Frank Cass.
- Keating, M. (1998). Is there a regional level of government in Europe? En P. Le Galès y C. Lequesne (Edits.), *Regions in Europe* (págs. 8-21). London: Routledge.

- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 1-16.
- Keating, M. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Recuperado el 2013, de Forum of Federations: <http://www.forumfed.org>
- Keating, M. (2003). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*(36), 39-50.
- Keating, M. y Loughlin, J. (Edits.). (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Keifman, S. (2004). Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para Ecuador. *ICONOS*(19), 25-34.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27(1), 39-62.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kesselman, M. y Rosenthal, D. B. (1974). *Local power and comparative politics*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kicker, R., Marko, J. y Steiner, M. (Edits.). (1998). *Changing borders: Legal and economic aspects of European enlargement*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Kincaid, J. (1990a). Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Edits.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (págs. 54-75). Oxford: Clarendon Press.
- Kincaid, J. (1990b). State and Local Governments Go International. *Intergovernmental Perspective*, 16(2), 6-10.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. En R. J. Blindenbacher y A. Koller (Edits.), *Federalism in a changing world: Learning from each other* (págs. 74-96). Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Kincaid, J. (2010). Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. En F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (págs. 15-28). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Kleiman, A. y Rodrigues, G. M. (2007). *The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives*. Recuperado el 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Krämer, R. (1996). Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental: el caso de Brandeburgo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*(34-35), 103-123.
- Kuznetsov, A. S. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.

- La Nación. (10 de noviembre de 2003). *El gobierno argentino destacó el accionar de Chile*. Recuperado el 2015, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>
- La Nación. (28 de diciembre de 2011). *Binner: "El federalismo no existe en la Argentina"*. Recuperado el 2016, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>
- La Provincia. (12 de julio de 2014). *Julio De Vido se reunió con su par chileno para avanzar en el tema Túnel de Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Diario La Provincia SJ: <http://www.diariolaprovinciasj.com>
- La Provincia. (05 de marzo de 2016). *Uñac expuso detalles del Túnel de Agua Negra en el Consejo de las Américas*. Recuperado el 2016, de Diario La Provincia San Juan: <http://www.diariolaprovinciasj.com>
- Lacoste, P. (1996). Las guerras Hispanoamericana y de la Triple Alianza, la Revolución de los Colorados y su impacto en las relaciones entre Argentina y Chile. *Historia*, 29, 125-158.
- Lacoste, P. (1998). Tipo de gobierno y relaciones internacionales: el caso de Argentina y Chile a través del ferrocarril transandino. *Diplomacia*(76), 72-93.
- Lacoste, P. (1999). El papel de la frontera en las relaciones argentino-chilenas. *Diplomacia*(79), 43-58.
- Lacoste, P. (2001). Dictadura y relaciones internacionales: Argentina y Chile entre 1829 y 1852. *Estudios Iberoamericanos*, XXVII(1), 7-42.
- Lacoste, P. (2002a). Argentina, Chile y los Pactos de Mayo (1902). *Diplomacia*(91), 107-136.
- Lacoste, P. (2002b). La guerra de los mapas entre Argentina y Chile: una mirada desde Chile. *Historia*(35), 211-249.
- Lacoste, P. (2002c). Nacionalismo y arbitraje y las relaciones internacionales en el Cono Sur. *Res Gesta*(40), 79-114.
- Lacoste, P. (2003a). La Academia Nacional de la Historia y el conflicto del Beagle (1960-1984). *Atek na*, 1(1), 195-224.
- Lacoste, P. (2003b). *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina y Universidad de Santiago de Chile.
- Lacoste, P. (2004). La disputa por el Beagle y el papel de los actores no estatales argentinos. *UNIVERSUM*, 1(19), 86-109.
- Lacoste, P. (Ed.). (2005a). *Argentina-Chile y sus vecinos. Tomo I*. Mendoza: Caviar Bleu.
- Lacoste, P. (2005b). Argentina y Chile (1810-2000). En P. Lacoste (Ed.), *Argentina-Chile y sus vecinos. Tomo I* (págs. 29-92). Mendoza: Caviar Bleu.
- Lacoste, P. (2005c). Mapas territoriales e imagen del país vecino: el caso de Argentina y Chile. En S. Bandieri (Ed.), *Cruzando la Cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social* (págs. 191-229). Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional.

- Lacoste, P. (2005d). Viticultura y Política Internacional: el intento de reincorporar a Mendoza y San Juan a Chile (1820-1835). *Historia*, I(38), 155-176.
- Lacoste, P. (2010). Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 329-357). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Lacoste, P. (2013). *El Ferrocarril Trasandino*. Santiago de Chile: Editorial IDEA.
- Lacoste, P. y Jiménez Cabrera, D. (2013). Transporte internacional y actores subnacionales: la provincia de Mendoza y la resurrección del ferrocarril trasandino entre Argentina y Chile. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII(1), 65-92.
- Lacoste, P., Jaenisch, E., Boggia, A. y Escudero, E. (2000). Redes humanas y organizacionales en los procesos de integración regional: los Grandes Premios Internacionales en el Sur de América y el papel de los actores no estatales (1935-1965). *UNIVERSUM*(15), 125-159.
- Lagos Carmona, G. (1980). *Historia de las fronteras de Chile: Los tratados de límites con Argentina*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Lagos M., L. F. y Galetovic P., A. (1989). *Estabilización en Argentina, Brasil y Chile: Un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lamy, S. L. (2001). Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. En J. Baylis y S. Smith (Edits.), *The Globalization of World Politics. Second Edition* (págs. 182-199). Oxford: Oxford University Press.
- Larson, A., Pacheco, P., Toni, F. y Vallejo, M. (2006). *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización?* La Paz: Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Latouche, D. (1988). State Building and Foreign Policy at the Subnational Level. En I. D. Duchacek, D. Latouche y G. Stevenson (Edits.), *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments* (págs. 29-42). New York: Greenwood Press.
- Le Galès, P. y Lequesne, C. (Edits.). (1998). *Regions in Europe*. London: Routledge.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*(7), 91-114.
- Lecours, A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Lerner, E. R. (1993). El federalismo Argentino. *América Latina Hoy*(6), 28-32.
- Letelier, C. D. (1982). A propósito del Estado. Comentario al ensayo de Mario Góngora sobre la evolución del concepto de Estado en Chile durante los Siglos XIX y XX. *Revista Chilena de Derecho*, IX, 497-511.

- Leyton Navarro, C. M. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005. Una mirada regional y municipal*. Recuperado el 2015, de Magíster en Gestión y Políticas Públicas - Universidad de Chile: <http://www.mgpp.cl>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Lira, L. y Marinovic G., F. (1998). *Estructuras participativas y descentralización: El caso de los consejos regionales en Chile*. Santiago de Chile: ILPES.
- Little, R. y Smith, M. (Edits.). (2006). *Perspectives on World Politics*. London: Routledge.
- Lopes Pereira, J. A. (2004). O interesse do Itamaraty nas ações externas de Governos Subnacionais. *Cena Internacional*, 6(2), 144-159.
- López Bofill, H. (1997). Notas sobre la experiencia federal en Argentina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*(98), 239-255.
- López Daneri, M. E. y Davire de Musri, D. (2006). Las vías de circulación como factor de integración regional. En A. M. García (Ed.), *Desde San Juan hacia la historia de la región: Parte I Siglos XVI a XIX*. San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- López Daneri, M. E. y Davire de Musri, D. (2009). San Juan y la integración regional a través de su política vial. Siglos XX y XXI. En A. M. García (Ed.), *Construyendo la historia regional de San Juan: Un desafío para el siglo XXI* (págs. 95-115). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- López, M. J. (2004). Formas de Estado. En R. Ferrero Costa (Ed.), *Derecho Constitucional General: Materiales de enseñanza* (págs. 275-293). Lima: Fondo de Desarrollo Editorial (Universidad de Lima).
- Lorenzini, M. E. (2005). *Las relaciones bilaterales Argentina-Chile: entre la concertación y la asociación estratégica*. Recuperado el 2014, de VII Congreso Nacional de Ciencia Política "Agendas Regionales en Conflicto": <http://www.saap.org.ar>
- Lorenzini, M. E. (2013). Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011, ¿realidad o ficción de la 'alianza estratégica'? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII(1), 39-64.
- Luna Pont, M. (2011). Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 64-83.
- Madeiras, M. A. (2007). Subnational State Actors and their Roles in Regional Governance. En A. Ribeiro Hoffmann y J. M. Vleuten (Edits.), *Closing or widening the gap?: Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Aldershot: Ashgate.
- Maggi, C. (1994). *Descentralización territorial y competitividad: El caso de Chile*. Berlin: Instituto Alemán de Desarrollo.

- Maira, L. (2007). La política exterior chilena en los años de la Concertación. En N. Consani, A. Sepúlveda Almazar y Z. Zeraoui (Edits.), *Transitando los inicios del siglo XXI: Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México* (págs. 161-185). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Maira, L. (2008). La integración latinoamericana: raíces y perspectivas. *De la Región al Mundo*, 19-22.
- Maira, L. (Ed.). (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Maki, A. W. (2006). *Decentralization and Political Participation: Argentina and Chile in Comparative Perspective*. Recuperado el 2015, de Government and International Relations Honors Papers: <http://digitalcommons.conncoll.edu>
- Malberti de López Aragón, S. (2009). Cuyo y San Juan en los diseños políticos regionales del siglo XX y comienzos del XXI. En A. M. García (Ed.), *Construyendo la historia regional de San Juan: Un desafío para el siglo XXI* (págs. 23-58). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55(2), 306-324.
- Manojlovic, M. y Thorheim, C. H. (Edits.). (2007). *Crossroads of diplomacy: new challenges, new solutions*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Mansbach, R. W. y Ferguson, H. (1976). *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*. Englewood: Prentice-Hall.
- Marcel, M. (2006). *Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros*. Recuperado el 2015, de Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 34: <http://old.clad.org>
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, XXVI(1), 3-24.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, XXXIV(102), 39-60.
- María Hernández, A. (2003). Rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración. En A. M. Hernández y D. Valadés (Edits.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Fría* (págs. 219-272). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mariátegui, J. C. (1970). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. H. (2008a). Measuring Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), 111-121.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. H. (2008b). Patterns of Regional Authority. *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), 167-181.
- Marshall, J. y Waissbluth, M. (2007). *Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad*. Recuperado el 2015, de Expansiva: <http://www.expansiva.cl>

- Marsilio, E. G. (2005). Aportes Teórico – Metodológicos para el Estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo? Análisis del caso Argentino. *Breviario en Relaciones Internacionales*(5), 4-50.
- Martin, P. J. (1968). *Federalism and international relations*. Ottawa: Queen's Printer.
- Martínez Sospedra, M. (2007). *Manual de derecho constitucional: Parte general*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez, P. S. (1969). Los caminos internacionales de la cordillera a mediados del Siglo XIX (1852-1863). *Historia*(8), 323-362.
- Martínez, R. (21 de junio de 2004). *Sanciones por espionaje en consulado*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.elmercurio.com>
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Barcelona: Tesis Doctoral (Universidad Autónoma de Barcelona).
- Mathews, J. T. (1997). Power Shift. *Foreign Affairs*, 76(1), 50-66.
- Mayorga Rojel, A. J., del Valle Rojas, C. y Browne Sartori, R. (2013). El imaginario social de la acción colectiva de protesta y la crisis Argentina de 2001, en el discurso de la prensa en Chile. *Polis*, XII(34), 491-518.
- McHugh, J. T. (2015). Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, XXI(3), 238-256.
- McMillan, S. L. (2008). Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*(4), 227-253.
- Melantonio Neto, C. (2001). How to involve the states in foreign policy. *Federations*, 1(5).
- Mendioroz, B., Cabral, R., Berraz, M. y Chironi, M. (2009). *Breve historia del Comité de Integración Región de los Lagos. Antecedentes, conformación y mecánica de funcionamiento*. Recuperado el 2014, de Legislatura de Río Negro: <http://www.legisrn.gov.ar>
- Mendoza Pinto, J. E. (2004). El tratado de paz y amistad de 1984, la cooperación militar y los problemas limítrofes entre Chile y Argentina. *UNIVERSUM*, 1(19), 110-121.
- Michelmann, H. J. (1990). Conclusion. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Edits.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (págs. 299-315). Oxford: Clarendon Press.
- Michelmann, H. J. (2007). Análisis comparativo sobre las relaciones exteriores en países federales. En R. J. Blindenbacher y C. Pasma (Edits.), *Diálogos sobre las relaciones exteriores en países federales* (págs. 3-8). Ottawa: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies.
- Michelmann, H. J. (Ed.). (2009). *Foreign relations in federal countries*. Montréal: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies (McGill-Queen's University Press).

- Michelmann, H. J. y Soldatos, P. (Edits.). (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Milani, C. R. y Oliveira, I. T. (2011). Atores e Agendas da Política Externa Brasileira em 2008. En J. A. Preciado Coronado (Ed.), *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña* (págs. 207-220). Guadalajara: Ed. ITESO.
- Milet, P. (2007). Argentina-Chile: ¿Una relación afectada por la crisis del gas? *Pensamiento Propio*, 12(26), 85-116.
- Mingus, M. S. (2006). Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Are Governance Networks Perforating Sovereignty? *International Journal of Public Administration*, 29(8), 577-594.
- Miranda, R. (2005). *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*. Recuperado el 2013, de Paradiplomacia.ORG: <http://www.paradiplomacia.org>
- Moncayo Jiménez, E. (2002). Glocalización: Nuevos Enfoques Teóricos Sobre el Desarrollo Regional (Sub Nacional) en el Contexto de la Integración Económica y de la Globalización. *Desafíos*, 7, 50-99.
- Moncayo Jiménez, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 32-65.
- Moncayo, G. R. (2008). *La mediación papal en el conflicto de la zona austral*. Recuperado el 2014, de Serie de Artículos Y Testimonios, N° 51, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: <http://www.cari.org.ar>
- Monje Reyes, P. (2002). La (des) centralización en Chile. Sus Aspectos Históricos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 1(2), 69-77.
- Montecinos, E. (2005a). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, X(31), 443-462.
- Montecinos, E. (2005b). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 31(93), 73-88.
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Recuperado el 2015, de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP: <http://www.rimisp.org>
- Montero, A. P. y Samuels, D. J. (Edits.). (2004a). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Montero, A. P. y Samuels, D. J. (2004b). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En A. P. Montero y D. J. Samuels (Edits.), *Decentralization and democracy in Latin America* (págs. 3-32). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Moore, J. N. (1965). Federalism and Foreign Relations. *Duke Law Journal*, 1965(2), 248-321.

- Morales, A. (27 de febrero de 2013). *Gioja viaja a Chile al homenaje de Zaldívar*. Recuperado el 2016, de Gobierno de San Juan: <http://www.sanjuan.gov.ar>
- Moreira, F. A., Senhoras, E. M. y Vitte, C. C. (2009). *Geopolítica da Paradiplomacia Subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades*. Recuperado el 2013, de Paradiplomacia.ORG: <http://www.paradiplomacia.org>
- Moscovich, L. (2015). Decentralization and Local Government in Latin America. En R. L. Millett, J. S. Holmes y O. J. Pérez (Edits.), *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species? [Second edition]* (págs. 134-152). New York: Reutledge.
- Muñoz León, F. (2005). Notas sobre la Historia constitucional de Chile: génesis y evolución entre 1810 y 1970. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XI(1), 245-271.
- Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45(178), 263-280.
- Naftzger, D. (2000). The States' Role (if any) in Foreign Affairs. *State Legislatures*, 26(10), 24-25.
- Nasyrov, I. (2003). The international activity of federal subjects: reasons, objectives and form. *Kazan Federalist*, 4(8).
- Natale, A. A. (2000). La reforma constitucional Argentina de 1994. *Cuestiones Constitucionales*(2), 219-237.
- Natalizio, M. V. (2007). *La multicausalidad y multidimensionalidad de la acción internacional de los actores subnacionales argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: CAEI.
- Naudon de la Sota, C., Pinochet de la Barra, O. y Barros Charlín, R. (1983). *Las elecciones en Argentina y las relaciones con Chile*. Santiago de Chile: Academia de Humanismo Cristiano, Círculo de Estudios Internacionales.
- Nicolson, H. G. (1950). *Diplomacy*. London: Oxford University Press.
- Nossal, K. R. (1993). The Impact of Provincial Governments on Canadian Foreign Policy. En D. M. Brown y E. H. Fry (Edits.), *States and provinces in the international economy* (págs. 233-243). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press (University of California).
- Novaro, C. A. y Hroncich, H. F. (1926). *Derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires: Restoy y Doeste.
- OCDE. (2009). *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior del Gobierno de Chile.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (2014). Introducción. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, II(1), 8-14.
- Ohmae, K. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72(2), 78-87.

- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: the rise of regional economies*. New York: Free Press.
- Olivera, J. F. (08 de abril de 2015). *Expertos mundiales en túneles llegarán a San Juan para un encuentro internacional*. Recuperado el 2016, de Diario de Cuyo: <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Oliveros, L. A. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Recuperado el 2014, de Comunidad Andina: <http://www.comunidadandina.org>
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*(49), 73-103.
- Orrego Luco, L. (1902a). *Los problemas internacionales de Chile: La cuestión argentina. La Patagonia hasta el tratado de 1881*. Santiago de Chile: Esmeralda.
- Orrego Luco, L. (1902b). *Los problemas internacionales de Chile: La cuestión argentina, el tratado de 1881 y negociaciones posteriores*. Santiago de Chile: Esmeralda.
- Ortega Ramírez, A. S. (2012). Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 17-38.
- Otero, G. A., Cerimedo, F. y Salim, L. (2004). *Inequidades del Sistema Fiscal Federal Argentino*. Recuperado el 2015, de Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.ec.gba.gov.ar>
- Ovando Santana, C. (2013). *Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno*. Recuperado el 2013, de Trabajos y Ensayos. Revista del Master y Doctorado en Estudios Internacionales: <http://www.dipriiuhd.edu.es>
- Oxhorn, P. (2004b). Unraveling the Puzzle of Decentralization. En P. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. D. Selee (Edits.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America* (págs. 3-30). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Oxhorn, P., Tulchin, J. S. y Selee, A. D. (Edits.). (2004a). *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Pacheco, R. (1894). *Argentina versus Chile: ¿Paz o guerra?* Buenos Aires: A. Moen.
- Páez, I. (2008). *Funciones y tareas de las unidades regionales de asuntos internacionales en los comités de integración y el perfil deseado en el encargado a tales efectos*. Recuperado el 2015, de Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado - Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.difrol.cl>
- Paikin, D. (2012). Redefiniendo las lógicas de la soberanía. La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 116-132.

- Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. Santiago de Chile: ILPES.
- Palma, E. (1985). El tema de la descentralización en la transición hacia la democracia. *EURE*, XII(34-35), 145-153.
- Palma, E. (2009). El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 47-60). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Palma, E. y Rufián Lizana, D. M. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Santiago de Chile: ILPES.
- Palmer, R. (2008). *Devolution, asymmetry and Europe: Multi-level governance in the United Kingdom*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Paquin, S. y Lachapelle, G. (2004). ¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales? En F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (Edits.), *Globalización, gobernanza e identidades* (págs. 85-104). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Pardo, Y. (2008). Algunas consideraciones sobre la inserción internacional de las regiones de Chile. *De la Región al Mundo*, 27-30.
- Paredi, G. (2004). Los Estados Federales y el Derecho Internacional. La descentralización estatal y los sujetos del derecho internacional. *Relaciones Internacionales*(26), 195-219.
- Parker Almonacid, C. (20 de octubre de 2004). *La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización*. Recuperado el 2013, de El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl>
- Parks, J. y Elcock, H. (2000). Why do regions demand autonomy? *Regional & Federal Studies*, 10(3), 87-106.
- Patrucchi, L. (2007). *La deuda del federalismo argentino: Evolución y dinámica de la distribución de recursos fiscales (1988-2007)*. Recuperado el 2015, de Asociación de Administradores Gubernamentales: Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública: <http://www.asociacionag.org.ar>
- Pecker, A. E. (2007). *Fiebre Aftosa: su paso por la Argentina*. Buenos Aires: SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.
- Pereira, R. A. (2003). A diplomacia dos estados federados, províncias e cidades. *Fronteira*, 2(3), 37-58.
- Pérez Trujillo, C. (26 de junio de 2014). *Comprometen 70% de avance en acuerdos sostenidos en el Comité Integración Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Elqui Global: <http://www.elquiglobal.cl>
- Perkmann, M. y Sum, N.-L. (Edits.). (2002). *Globalization, regionalization, and cross-border regions*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Perry, R. O. (1980). Argentina and Chile: The Struggle for Patagonia 1843-1881. *The Americas*, 36(3), 347-363.

- Pigna, F. (2014). *La voz del gran jefe: Vida y pensamiento de José de San Martín*. Buenos Aires: Planeta.
- Pinochet de la Barra, O. (1983). Perspectivas del problema limítrofe austral. En C. Naudon de la Sota, O. Pinochet de la Barra y R. Barros Charlín, *Las elecciones en Argentina y las relaciones con Chile* (págs. 8-11). Santiago de Chile: Academia de Humanismo Cristiano, Círculo de Estudios Internacionales.
- Pérez, P. (1998). *Descentralización y gobierno local*. Recuperado el 2015, de VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas - Universidad Nacional de Quilmes: <http://municipios.unq.edu.ar>
- Polak, A. (2012). “Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina (2002/2006). *Desafíos*, XXIV(1), 119-154.
- Policy Research Initiative. (2005). *The Emergence of Cross-Border Regions - Interim Report*. Recuperado el 2013, de Government of Canada Publications: <http://publications.gc.ca>
- Ponce Adame, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 10-43.
- PONTIS Consultora. (2012). *Las áreas internacionales de los municipios argentinos*. Buenos Aires: Pontis Consultora.
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del estado: Teoría política*. México: Editorial Porrúa.
- Pozo Ruiz, J. M. (1999). Abrazo del Estrecho. *Diplomacia*(79), 35-42.
- Pozo, H. (1991). *La reforma constitucional sobre gobierno y administración interior del Estado*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Prats i Català, J. (2009). Chile será descentralizado, o no será desarrollado. En H. Von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones* (págs. 11-15). Temuco: Universidad de la Frontera.
- Prélot, M. (1957). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Quinzio Figueredo, J. M. (1992). El federalismo en Chile. *Revista de Derecho - Universidad de Concepción*, LX(191), 47-76.
- Ramella, P. A. (1982). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Ramsey, M. D. (1999). The power of the states in foreign affairs: The original understanding of foreign policy federalism. *Notre Dame Law Review*(75), 341-432.
- Raynauld, A. (1992). Political Power and Competition. En A. R. Riggs y T. Velk (Edits.), *Federalism in peril: National unity, individualism, free markets, and the emerging global economy* (págs. 63-71). Vancouver: Fraser Institute.
- Recondo, G. (1988). Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional. *Integración latinoamericana*, XIII(132), 35-47.
- Reiriz, M. G. (2008). El Status Jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la Jurisdicción Originaria de la CSJN. *Revista áDA Ciudad*, 41-60.

- Remmer, K. L. y Wibbels, E. (2000). The subnational politics of economic adjustment. *Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. Comparative Political Studies*, XXXIII(4), 419-451.
- Requejo, F. (Ed.). (2010a). *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Requejo, F. (2010b). Foreign policy of constituents units in a globalised world. En F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (págs. 11-13). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Restrepo, D. I. (1987). Descentralización, democracia y estado autoritario. *Cuadernos de Economía*, 8(11), 111-141.
- Restrepo, D. I. (2008). El eslabón perdido de la descentralización en América Latina. En F. Carrión y B. Villaronga (Edits.), *Descentralizar: un derrotero a seguir* (págs. 289-300). Quito: FLASCO-Ecuador.
- Rezk, E. (2005). El federalismo y la descentralización fiscal en Argentina: desafíos para los gobiernos provinciales y municipales. En C. Bonini (Ed.), *Descentralización y fortalecimiento del Estado* (págs. 57-69). La Plata: Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Rhi-Sausi, J. L. (2008). La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama. *Revista OÍDLES*, 2(3).
- Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación & Desarrollo*, XXI(1), 260-285.
- Ribeiro, P. A. (2007). Política Externa e Paradiplomacia: Opções Latinoamericanas. *Perspectiva Internacional, Atualização n°3*.
- Riggs, A. R. y Velk, T. (Edits.). (1992). *Federalism in peril: national unity, individualism, free markets, and the emerging global economy*. Vancouver: Fraser Institute.
- Rimoldi de Ladmann, E. (Ed.). (1999a). *Política exterior y tratados: Argentina, Chile, Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Rimoldi de Ladmann, E. (1999b). Las relaciones limítrofes con posterioridad a la aprobación del Tratado de Paz y Amistad. En E. Rimoldi de Ladmann (Ed.), *Política exterior y tratados: Argentina, Chile, Mercosur* (págs. 179-201). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Rimoldi de Ladmann, E. (1999c). Los gobiernos constitucionales de Argentina 1983-1998. Similitudes y diferencias de su política exterior. En E. Rimoldi de Ladmann (Ed.), *Política exterior y tratados: Argentina, Chile, Mercosur* (págs. 105-137). Buenos Aires: Ciudad Argentina.

- Rios, W. (17 de marzo de 2012). *Las claves de la integración física con Chile*. Recuperado el 2015, de Diario de Cuyo: <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Rios, W. (16 de abril de 2015). *Agua Negra será el séptimo túnel binacional del mundo*. Recuperado el 2016, de Diario de Cuyo: <http://www.diariodecuyo.com.ar>
- Rivas, R. A. (1997). *El modelo norteamericano de federalismo en la historiografía latinoamericana del siglo XIX*. Recuperado el 2013, de Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época: <http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar>
- Rock, D. (2006). *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez Gelfenstein, S. (Ed.). (2006). *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez Grossi, J. y Serrano, C. (1998). Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile. En R. Cortázar y J. Vial (Edits.), *Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo* (págs. 455-476). Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Rodríguez Seeger, C. (1995). Desarrollo territorial y políticas de descentralización en Chile (1964-1994). *EURE*, XXI(64), 91-102.
- Rodríguez Vázquez, H. (2011). Introducción. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 5-9.
- Rodríguez, G. M. (2004). Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*(4), 99-116.
- Rojas Böttner, A. (2013). *Expansión centralista y exclusión regional. Chile (1854-1952)*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Roldán, A. (1924). *Elementos de derecho constitucional de Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Lagunas & Co.
- Romero, L. A. (2001). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, L. A., Cohen, N., Privitellio, L., Quintero, S. y Sabato, H. (1999). Educación e identidad nacional: la visión de Chile en el sistema escolar argentino (1940-1995). *Anales*(2), 123-154.
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S. y Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20(1), 57-87.
- Rosenau, J. N. (1984). A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence. *International Studies Quarterly*, 28(3), 245-305.
- Rosenau, J. N. (1988). Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics. *International Political Science Review*, 9(4), 327-364.

- Rufián Lizana, D. M. (2009). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile*. Santiago de Chile: ILPES.
- Russell, R. (2006). El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. En S. Rodríguez Gelfenstein (Ed.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (págs. 17-41). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Ruz, M. I. (2011). Relación Chile-Argentina. En J. Ensignia, C. Fuentes y M. d. Fernández (Edits.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (págs. 147-154). Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sagredo Baeza, R. (2006). Chile, del orden natural al autoritarismo republicano. *Revista de Geografía Norte Grande*(36), 5-30.
- Saiegh, S. M. (2010). Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures. En C. G. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Edits.), *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking* (págs. 47-75). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salazar Vergara, G. (2005). *Construcción de estado en Chile (1760-1860): Democracia de "los pueblos", militarismo ciudadano, golpismo oligárquico*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Salomón, M. (2007). *La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores*. Recuperado el 2013, de Centro de Estudios Desarrollo y Territorio: <http://www.cedet.edu.ar>
- Salomón, M. (2008). *El Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Recuperado el 2013, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Salviolo, M. A. (2005). *Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Salviolo, M. A. (2008). El caso argentino a la luz de las experiencias internacionales. Estudio comparativo con otros Estados federales o de estilo federal. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias (Edits.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (págs. 215-240). Buenos Aires: PNUD.
- Sánchez Blanco, C. (2009). San Juan, enclave geopolítico. *Dos Puntas*, I(1), 15-30.
- Santos Neves, M. (2010). Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do "soft power". *Observare*, I(1), 12-32.

- Saraiva, J. F. (2004a). A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), 131-162.
- Saraiva, J. F. (2004b). Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior. *Integración & Comercio*(21), 85-107.
- Sarkissian, A. O. (1961). *Studies in diplomatic history and historiography in honour of G. P. Gooch, C.H.* London: Longmans.
- Scenna, M. A. (1981). *Argentina-Chile: una frontera caliente*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Schiavon, J. A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero.
- Schiavon, J. A. (2008). *Las relaciones exteriores de los Estados de la República*. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Schmidt, F. (2011). *Tratado de Maipú: el futuro de la integración chileno-argentina. Los avances en su implementación*. Recuperado el 2014, de Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: <http://www.minrel.gob.cl>
- Schnake, L. (2011). *Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana*. Recuperado el 2014, de Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://library.fes.de>
- Segovia, C. y Gamboa, R. (2012). Chile: El año en que salimos a la calle. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65-85.
- Senhoras, E. M., Moreira, F. A. y Vitte, C. C. (2008). A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. *Scripta nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociais*, 12(270).
- Sepúlveda Almarza, A. (2011). La formación del Estado nacional en Chile. *Revista Relaciones Internacionales*(40), 281-295.
- Sepúlveda, C. (2009). *Derecho Internacional*. México: Porrúa.
- Serrano, C. (2004). State Decentralization and Regional Actors in Chile. En P. Oxhorn, J. S. Tulchin y A. D. Selee (Edits.), *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America* (págs. 82-118). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Serrano, C. (2008). Descentralización y Desarrollo: una nueva agenda. *De la Región al Mundo*, 5-8.
- Shuman, M. H. (1986). Dateline Main Street: Local Foreign Policies. *Foreign Policy*(65), 154-174.
- Silva Soura, V. y Morán León, C. (2010). Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (págs. 259-304). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, XXVI(2), 175-190.

- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. Recuperado el 2015, de Plataforma Democrática: <http://www.plataformademocratica.org>
- Solberg, C. E. (1970). *Immigration and nationalism, Argentina and Chile, 1890-1914*. Austin: Published for the Institute of Latin American Studies by the University of Texas Press.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Edits.), *Federalism and international relations: the role of subnational units* (págs. 34-53). Oxford: Clarendon Press.
- Soldatos, P. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En D. M. Brown y E. H. Fry (Edits.), *States and Provinces in the International Economy* (págs. 45-64). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press (University of California).
- Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, XL(159), 425-464.
- Stuven, A. M. (2001). Chile y Argentina: Representación y prácticas representativas para un nuevo mundo. *Estudios Públicos*(81), 205-244.
- Suárez-Cao, J. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, V(2), 305-321.
- SUBDERE. (1994). *El proceso de descentralización en Chile durante el gobierno del presidente Aylwin*. Recuperado el 2015, de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.gov.cl>
- SUBDERE. (2000a). *El proceso de descentralización en Chile - Diagnóstico*. Recuperado el 2015, de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.gov.cl>
- SUBDERE. (2000b). *Evaluación de la Descentralización 1994-1999: Cuentas de un Compromiso del Gobierno con el País*. Recuperado el 2015, de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.cl>
- SUBDERE. (2014). *Presidenta de la República firma proyecto de reforma constitucional que permite elección directa de los intendentes*. Recuperado el 2015, de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.gov.cl>
- Tagle, E. (1902). *Los tratados de paz entre la República Argentina y Chile: La opinión argentina*. Buenos Aires: Tipo-Lito Galileo.
- Tagle, M. (1985). Notas históricas sobre el centralismo institucional chileno. *EURE*, 12(34-35), 163-169.
- Tapia Ladino, M. (2008). Reseña de "Si somos americanos" del Instituto de Estudios Internacionales. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 3(2), 323-326.

- Tapia Valdés, J. (2002). Globalización, descentralización y paradiplomacia: la actividad internacional de las regiones. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*(XXIII), 157-175.
- Tapia Valdés, J. (2003). El porqué de Estudios Transfronterizos. *Estudios Transfronterizos*, 1(1), 11-12.
- Tejada, D. (07 de agosto de 2013). *Viaje al centro de la Tierra, por los misterios del espacio*. Recuperado el 2016, de Tiempo de San Juan: <http://www.tiempodesanjuan.com>
- Thompson, T. G. (1990). Going Global: A Governor's Perspective. *Intergovernmental Perspective*, 16(2), 15-17.
- Thwaites Rey, M. (1999). Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Realidad Económica*(160), 76-109.
- Tiempo de San Juan. (18 de diciembre de 2015). *El BID anunció oficialmente que financiará el Túnel de Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Tiempo de San Juan: <http://www.tiempodesanjuan.com>
- Tiempo de San Juan. (02 de abril de 2016). *Hanne Utreras: en moto, de Coquimbo a San Juan por Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Tiempo de San Juan: <http://www.tiempodesanjuan.com>
- Tiempo de San Juan. (13 de mayo de 2016). *Sesiona EBITAN en San Juan, para afinar detalles por el túnel de Agua Negra*. Recuperado el 2016, de Tiempo de San Juan: <http://www.tiempodesanjuan.com>
- Tommasi, M. (2006). Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s. En J. S. Wallack y T. N. Srinivasan (Edits.), *Federalism and Economic Reform: International Perspectives* (págs. 25-84). Cambridge: Cambridge University Press.
- Torrealba, A. A. (2006). *Enfoque De La Neodiplomacia En Venezuela. Caso Ministerio De Relaciones Exteriores De La República Bolivariana De Venezuela. Periodo 1999-2005*. Caracas: Tesis del Magíster Scientiarum en Relaciones Exteriores (Instituto De Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual).
- Torrijos, V. (2000). La diplomacia centrífuga. Preámbulo de una política exterior de las regiones. *Desafíos*(2), 19-54.
- Toticagüena, G. (2005). Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy. *Nationalism and Ethnic Politics*, 11(2), 265-287.
- Trelles, M. R. (1865). *Cuestión de límites entre La República Argentina y el gobierno de Chile*. Buenos Aires: Sociedad Tipografica Bonaerense.
- Trevas, V. (2006). Os governos locais e regionais nas relações internacionais. En T. Vigevani, R. Cintra y L. E. Wanderley (Edits.), *Açã o internacional das cidades no contexto da globalização* o (págs. 30-37). São Paulo: CEDEC.
- Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Integración e Comercio*(21), 69-84.

- Ugalde Zubiri, A. (2006). La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada. En F. J. Quel López, I. Aguirre Zabala y J. J. Álvarez Rubio (Edits.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005* (págs. 177-343). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Valdés, J. G. (1999). Chile y el Mercosur en América Latina. *Diplomacia*(79), 7-12.
- Valenciano, E. O. (1990). Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia. *Integración Latinoamericana*, 15(156), 40-46.
- Valenzuela Lafourcade, M. (1999). *El enigma de la Laguna del Desierto: Una memoria diplomática*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Valenzuela Van Treek, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Valenzuela Van Treek, E. (2015). *Síntesis de las propuestas de la Comisión Presidencial para la Descentralización*. Recuperado el 2015, de Regionalismo y Desarrollo: Chile y América Latina: <http://www.estebanvalenzuela.cl>
- Valle Sosa, M. V. (2012). La emergencia de los actores locales en el plano internacional y los procesos subnacionales de integración regional. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(3), 75-86.
- Valls, R. (Ed.). (2006). *Los procesos independentistas iberoamericanos en los manuales de historia: Volumen II*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Varela, L. V. (1898). *En la Cordillera andina: Contribución al estudio histórico-jurídico de los tratados y protocolos celebrados entre la República Argentina y Chile, 1843-1898*. Buenos Aires: Impr. del Diario del comercio.
- Varela, L. V. (1901). *La República Argentina y Chile: Ante el arbitro; refutación á las últimas publicaciones chilenas*. Buenos Aires: M. Biedma é Hijo.
- Veggeland, N. (1998). Regional Governance, Euro-Regions, Flexibility, Power and Rights. En R. Kicker, J. Marko y M. Steiner (Edits.), *Changing borders: Legal and economic aspects of European enlargement* (págs. 46-53). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Velásquez Forte, F. (2011). *Political Decentralisation: the empowerment of regional government in Chile?* School of Geographical and Earth Sciences - Universidad de Glasgow.
- Velázquez Flores, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*(96), 123-149.
- Véliz, C. (1980). *The centralist tradition of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Véliz Codina, S. (2011). Espacio de integración binacional: los Patos Norte y la veranada. *Dos Puntas*, III(4), 49-61.
- Verdugo Marinkovic, M. y García Barze, A. M. (2004). *Manual de derecho político: Instituciones políticas* (Vol. I). Santiago de Chile: Juridica de Chile.

- Vergara Villalobos, M. A. (2003). Visión estratégica de la Armada de Chile y de su relación con Argentina. *Estudios Internacionales*, 36(140), 93-105.
- Vial Cossani, M. C. (2011). Análisis comparado: Descentralización política, administrativa y fiscal en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. *II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Viciani, O. (2008). ZICOSUR, integración paradiplomática en acción. *De la Región al Mundo*, 31-36.
- Vigevani, T. (2005). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración & Comercio*, 21(8), 27-45.
- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(62), 127-139.
- Vigevani, T., Cintra, R. y Wanderley, L. E. (Edits.). (2006). *Ação o internacional das cidades no contexto da globalização o*. São Paulo: CEDEC.
- Vigevani, T., Wanderley, L. E., Barreto, M. I. y Passini, M. (Edits.). (2004). *A dimensão o subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC.
- Viglianco, G. (12 de mayo de 2014). *Las claves del Tratado de Maipú*. Recuperado el 2014 de ARG Noticias: <http://www.argnoticias.com>
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Recuperado el 2015, de Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP): <http://www.sgp.gov.ar>
- Villablanca Zurita, H. (1997). Estructuración política de Chile en el siglo XIX. *Revista de Sociología*(11-12), 205-222.
- Villalobos, S. (1988). Conformación histórica del centralismo. En L. Bulnes, M. Errazuriz, H. Godoy, J. I. Varas y S. Villalobos (Edits.), *La Regionalización* (págs. 109-128). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Vivar Águila, M. A. (2010). La descentralización fiscal en Chile. Una aproximación desde el enfoque cualitativo. *Si Somos Americanos*, X(1), 35-57.
- Vollaard, H. (2001). The De-Territorialisation of Political Authority by the European Union. En B. Arts, M. Noortmann y B. Reinalda (Edits.), *Non-state actors in international relations* (págs. 93-108). Aldershot: Ashgate.
- Von Baer, H. (Ed.). (2009). *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE*, 16(50), 61-77.
- Wæver, O. (2006). The rise and fall of the inter-paradigm debate. En R. Little y M. Smith (Edits.), *Perspectives on world politics* (págs. 434-445). London: Routledge.

- Waissbluth, M. y Arredondo, C. (2011). *Descentralización en Chile: una trayectoria posible*. Recuperado el 2015, de Centro de Sistemas Públicos - Universidad de Chile: <http://www.sistemaspublicos.cl>
- Waissbluth, M., Leyton, C. e Inostroza, J. (2007). *La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente*. Recuperado el 2015, de Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 37: <http://old.clad.org>
- Walker, I. (02 de octubre de 2004). *Nuestros vecinos argentinos*. Recuperado el 2014, de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar>
- Walker, I. (04 de octubre de 2004). *Nuestros vecinos argentinos*. Recuperado el 2014, de El Mercurio: <http://www.emol.com>
- Wiarda, H. J. (2001). *The Soul of Latin America. The cultural and political tradition*. New Haven: Yale University Press.
- Wolff, S. (2007). Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. *Bologna Center Journal of International Affairs*, 10, 141-150.
- Yahn Filho, A. G. (2006). A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*(30), 81-98.
- Ygobone, A. D. (1971). *Soberanía argentina de las Islas Malvinas: Antártida argentina. Cuestiones fronterizas entre Argentina y Chile*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Yunge Bustamante, G. (1995). Prólogo. En D. Burnett Hodgkinson (Ed.), *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina* (págs. 11-13). Santiago de Chile: CELARE.
- Zaldívar Larraín, A. (2011). Nuevos paradigmas de integración chileno argentina. *Dos Puntas*, III(4), 25-47.
- Zeghaib, M. (23 de febrero de 2013). *Cuando pa'chile me voy...* Recuperado el 2014, de Tiempo de San Juan: <http://www.tiempodesanjuan.com>
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones. *Desafíos*, 23(I), 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, XXVIII(1), 15-34.
- Zorraquín Becú, R. (1949). La evolución política argentina. *Revista de estudios políticos*(45), 159-176.
- Zubelzú, G. (2004). *Programa: Provincias y Relaciones Internacionales. Segundo Documento de Trabajo*. Buenos Aires: PNUD Argentina y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias (Edits.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (págs. 19-45). Buenos Aires: PNUD Argentina y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005a). *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte I. Proyecto: Provincias y Relaciones Internacionales*. Recuperado el 2015, de Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: <http://www.cari.org.ar>
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005b). *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte II. Proyecto: Provincias y Relaciones Internacionales*. Recuperado el 2015, de Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: <http://www.cari.org.ar>
- Zúñiga Urbina, F. (2008). *Estado unitario. Un balance de las reformas constitucionales sobre gobierno y administración en Chile*. Recuperado el 2015, de Fundación Manuel Giménez Abad: <http://www.fundacionmngimenezabad.es>

Anexo 1

Listado de entrevistas realizadas³⁷⁷

Carlos Enrique Abihaggle. Exembajador de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 26 de septiembre de 2014.

Juan Alcayaga del Canto. Concejal y exalcalde de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

Marcelo Eduardo Alos. Ministro de Comercio, Producción y Turismo de San Juan. Entrevista escrita recibida el 28 de octubre de 2014.

Pablo Argandoña Medina. Exgobernador de Elqui. Entrevistado por el autor en La Serena, 18 de noviembre de 2014.

Leopoldo Barg. Director de Comercio Exterior de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

Jorge Washington Barifusa. Intendente de San José de Jáchal. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de septiembre de 2015.

Roberto Basualdo. Senador nacional por San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

Xavier Bertou. Coordinador del Proyecto A.N.D.E.S. (*Agua Negra Deep Experiment Site*). Entrevistado por el autor por videoconferencia el 14 de octubre de 2014.

Sergio Boisier. Académico especialista en la regionalización de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 3 de noviembre de 2014.

Mario Burlé Delva. Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

Natalia Caballero. Periodista del Diario El Tiempo y Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

³⁷⁷ Los entrevistados se encuentran ordenados alfabéticamente, de acuerdo a su apellido. El cargo u ocupación es el que se detentaba al momento de la entrevista, pudiendo haber cambiado posteriormente.

Jimena Castillo. Exjefa de Relaciones Internacionales de la Región de Coquimbo, actual presidente de la Empresa Portuaria Coquimbo. Entrevistada por el autor en Coquimbo, 17 de noviembre de 2014.

Laura Cerda. Presidenta de la Cámara Regional de Turismo de la Serena. Entrevistada por el autor por videoconferencia el 6 de octubre de 2014.

Juan Carlos Codoceo. Presidente de la Asociación Provincial de Crianceros del Limarí. Entrevistado por el autor telefónicamente el 23 de febrero de 2016.

Alejandro Corvalán Quiroz. Ex secretario Regional Ministerial de Economía en Valparaíso. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

José Miguel De la Cruz Cross. Ex cónsul general de Chile en Mendoza. Entrevista escrita recibida el 29 de septiembre de 2014.

Felipe Del Río Goudie. Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

Javier Díaz Bay. Ex subdirector de Promoción Comercial de San Juan. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

Gastón Raúl Díaz Godoy. Encargado de la Oficina de Relaciones Internacionales de Coquimbo. Entrevista escrita recibida el 19 de enero de 2015.

Marcelo Díaz. Embajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 13 de noviembre de 2014.

Mónica Dinucci. Directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

Roberto Durán. Historiador y exprofesor de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Jorge Leopoldo Espejo. Diputado provincial de San Juan por el departamento de Iglesia. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

Cristián Fuentes Vera. Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Juan Manuel Fuenzalida. Exintendente de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 24 de noviembre de 2014.

Sergio Alfredo Gahona Zalazar. Exintendente de Coquimbo, actual diputado por el Distrito N° 7 (Andacollo, La Serena, La Higuera, Paihuano y Vicuña). Entrevistado por el autor en Valparaíso, 3 de noviembre de 2014.

Juan Francisco García Mac-Vicar. Exgobernador de la provincial de Elqui. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

Rigoberto García González. Coordinador Internacional del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 12 de enero de 2015.

José Luis Gioja. Gobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 3 de diciembre de 2014.

Américo Giovine Oyarzún. Gobernador de Elqui. Entrevistado por el autor en Coquimbo, 20 de noviembre de 2014.

Ginés González García. Embajador de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

Francisco Gormaz Lira. Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 25 de noviembre de 2014.

Eduardo Guerci. Director de Vialidad Provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

Juan Pablo Hiriart Olmedo. Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

María Teresa Infante Caffi. Embajadora de Chile en los Países Bajos, exdirectora de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistada por el autor en La Haya, 13 de octubre de 2014.

Rodrigo Iribarren Avilés. Historiador regional y director del Museo Gabriela Mistral en Vicuña. Entrevistado por el autor en Vicuña, 21 de noviembre de 2014.

Luis Maira. Exembajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 13 de enero de 2015.

Susana Malberti de López Aragón. Historiadora regional. Entrevistada por el autor en San Juan, 4 de diciembre de 2014.

Nicolás Mancini. Director de Paradiplomacia.org. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

Juan Enrique Marcet. Director de la Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña de la Universidad Nacional de San Juan. Entrevistado por el autor por videoconferencia el 24 de septiembre de 2014.

Mírtha Meléndez Rojas. Secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas en Coquimbo. Entrevista escrita recibida el 27 de noviembre de 2014.

Santiago Melo. Agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 6 de noviembre de 2014.

Leonardo Iván Milenkovsky. Responsable de Cuyo en la Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 5 de febrero de 2016.

José Montoya. Consejero Regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 24 de noviembre de 2014.

Adriana Muñoz D'Albora. Senadora por Coquimbo. Entrevistada por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

Pablo Muñoz Pinto. Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 20 de noviembre de 2014.

René Olivarez. Ex consejero regional de Coquimbo. Entrevistado por el autor en La Serena, 19 de noviembre de 2014.

José Miguel Ortega Julio. Coordinador de Asuntos Internacional de Vialidad Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

Julio Ortiz Andino. Coordinador General de la Dirección Nacional de Vialidad de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires, 12 de noviembre de 2014.

Ezequiel Páez. Secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 26 de noviembre de 2014.

Iván Páez. Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 28 de noviembre de 2014.

Lucas Palacios Covarrubias. Ex subsecretario del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 3 de noviembre de 2014.

Elena Isabel Peletier. Secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

José Asad Pelúc. Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Adriana Peñafiel. Exalcalde de La Serena y ex directora regional del Servicio Nacional de Turismo de Chile. Entrevistada por el autor en La Serena, 18 de noviembre de 2014.

Claudia Rivera Rojas. Exmiembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor por videoconferencia el 13 de octubre de 2014.

Hermes Rodríguez. Presidente de la Cámara de Comercio de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Elir Rojas Calderón. Asesor de la senadora Muñoz D'Albora. Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

Raúl Saldívar Auger. Exalcalde de La Serena, actual diputado por el Distrito N° 7 (Andacollo, La Serena, La Higuera, Paihuano y Vicuña). Entrevistado por el autor en Valparaíso, 4 de noviembre de 2014.

Juan Manuel Sansó. Diputado provincial de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 2 de diciembre de 2014.

Mario Schiavone. Director ejecutivo de la Cámara de Comercio de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Leopoldo Soler. Diputado provincial de San Juan y Presidente del Foro Corredor Bioceánico Central Paso Agua Negra de la Asamblea del MERCOSUR. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Gabriela Andrea Stortoni. Miembro de la Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

Tomás José Strada. Ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 5 de diciembre de 2014.

Daniel Tejada Nacusi. Jefe de prensa de Canal 13 de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Rodrigo Trucco. Gerente del Terminal Puerto Coquimbo. Entrevista escrita recibida el 8 de octubre de 2014.

María Cristina Ueltschi. Ex cónsul general de Argentina para las regiones de Coquimbo y Valparaíso. Entrevistada por el autor en Buenos Aires, 14 de noviembre de 2014.

Sergio Mauricio Uñac. Vicegobernador de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Hanne Utreras Peyrin. Intendente de Coquimbo y ex secretaria Regional Ministerial de Obras Públicas en Coquimbo. Entrevistada por el autor en La Serena, 24 de noviembre de 2014.

Luis Enrique Valdebenito. Titular de la Oficina de Integración de la Región de Coquimbo con la Provincia de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 1 de diciembre de 2014.

Rafael Vera Castillo. Alcalde de Vicuña. Entrevistado por el autor telefónicamente el 22 de septiembre de 2015.

Michel Zeghaib. Investigador regional y periodista de El Tiempo de San Juan. Entrevistado por el autor en San Juan, 4 de diciembre de 2014.

Anexo 2

Preguntas guía para las entrevistas

Involucrados en la relación entre Coquimbo y San Juan

Argentina – nivel central

- ¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?
- ¿Cómo surgió el conflicto por las veranadas y cómo se solucionó?
- ¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?
- ¿Quiénes fueron los principales interlocutores en Chile?
- ¿Cuál fue el rol de la Presidencia?
- ¿Qué rol ha jugado la provincia de San Juan?
- ¿Cuál fue la posición de los ministerios nacionales respecto de la participación de San Juan en asuntos exteriores?
- ¿Cuál ha sido el rol de San Juan en el comité de integración?
- ¿Cuál fue la dinámica de la relación con San Juan dentro de EBITAN?
- ¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre San Juan y Coquimbo?
- ¿Cómo ha visto el Congreso el involucramiento creciente de las provincias en asuntos exteriores? ¿Ha generado esto conflictos con el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?

Argentina – nivel provincial

- ¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?
- ¿Cómo surgió el conflicto por las veranadas y cómo se solucionó?
- ¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?
- ¿Quiénes fueron los principales interlocutores en Chile?
- ¿Cuál fue el rol de la Presidencia?
- ¿Qué rol ha jugado la provincia de San Juan?
- ¿Cómo recibieron los ministerios nacionales la participación de San Juan en asuntos exteriores?
- ¿Fue cambiando la relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto dentro del comité de integración?
- ¿Cuál fue la dinámica de la relación con los ministerios nacionales dentro de la EBITAN?
- ¿Hubo diferencias entre el trato con el embajador argentino en Santiago y con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?

¿Existieron diferencias entre San Juan y Coquimbo respecto a sus facultades institucionales para participar en el proceso? ¿Era distinta la relación con sus respectivos ministerios?

¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre San Juan y Coquimbo?

Argentina – periodistas

¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?

¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?

¿Quiénes fueron los principales interlocutores en Chile?

¿Cuál fue el rol de la Presidencia?

¿Qué rol ha jugado la provincia de San Juan?

¿Cómo reaccionaron desde el gobierno nacional al involucramiento de San Juan? ¿Hubo diferencias entre los ministerios?

¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre San Juan y Coquimbo?

Chile – nivel central

¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?

¿Cómo surgió el conflicto por las veranadas y cómo se solucionó?

¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?

¿Quiénes fueron los principales interlocutores en Argentina?

¿Cuál fue el rol de la Presidencia?

¿Qué rol ha jugado la región de Coquimbo?

¿Cuál fue la posición de los ministerios respecto de la participación de Coquimbo en asuntos exteriores?

¿Cuál ha sido el rol de Coquimbo en el comité de integración?

¿Cuál fue la dinámica de la relación con Coquimbo dentro de la EBITAN?

¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre Coquimbo y San Juan?

¿Cómo ha visto el Congreso el involucramiento creciente de las regiones en asuntos exteriores? ¿Ha generado esto conflictos con el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores?

Chile – nivel regional

¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?

¿Cómo surgió el conflicto por las veranadas y cómo se solucionó?

¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?

¿Quiénes fueron los principales interlocutores en Argentina?

¿Cuál fue el rol de la Presidencia?

¿Qué rol ha jugado la región de Coquimbo?

- ¿Cómo recibieron los ministerios la participación de Coquimbo en asuntos exteriores?
- ¿Fue cambiando la relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del comité de integración?
- ¿Cuál fue la dinámica de la relación con los ministerios dentro de la EBITAN?
- ¿Hubo diferencias entre el trato con el embajador chileno en Buenos Aires y con el Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Existieron diferencias entre Coquimbo y San Juan respecto a sus facultades institucionales para participar en el proceso? ¿Era distinta la relación con sus respectivos ministerios?
- ¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre Coquimbo y San Juan?

Chile – periodistas

- ¿Cómo y en qué ámbito surgió el actual impulso para construir el túnel de Agua Negra?
- ¿Quiénes fueron los principales impulsores de las iniciativas?
- ¿Quiénes son los principales interlocutores en Argentina?
- ¿Cuál fue el rol de la Presidencia?
- ¿Qué rol ha jugado la región de Coquimbo?
- ¿Cómo reaccionaron desde el gobierno central al involucramiento de Coquimbo? ¿Hubo diferencias entre los ministerios?
- ¿Afectaron las crisis bilaterales al proceso de integración entre Coquimbo y San Juan?

Relacionados con el desarrollo de la paradiplomacia

Argentina – nivel central

- ¿Ha aumentado el involucramiento de las provincias en asuntos exteriores desde los noventa?
- ¿Están las provincias capacitadas para involucrarse en asuntos exteriores?
- ¿Cómo ha reaccionado ante esto el gobierno federal?
- ¿Ha afectado esto a la Política Exterior Argentina?
- ¿Cuál ha sido el enfoque institucional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?
- ¿Ha variado la relación entre las provincias y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en las últimas dos décadas?
- ¿Debieran las provincias tener mayores facultades para involucrarse directamente en asuntos exteriores o debieran hacerlo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?

Argentina – nivel provincial

- ¿Ha aumentado la participación de las provincias en asuntos exteriores desde los noventa?
- ¿Tienen las provincias las capacidades para involucrarse en asuntos exteriores?
- ¿Cómo ha reaccionado ante esto el gobierno federal? ¿Ha habido diferencia entre los ministerios?
- ¿Cómo ha evolucionado la relación con el gobierno federal?
- ¿Cuál ha sido la postura y el enfoque institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?
- ¿Debieran las provincias tener mayores facultades para involucrarse directamente en asuntos exteriores o debieran hacerlo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?

Argentina – Académicos

- ¿Cómo ha evolucionado en Argentina el involucramiento de las provincias en asuntos exteriores?
- ¿Cuentan las provincias con las capacidades necesarias para involucrarse en asuntos exteriores?
- ¿Cuál ha sido la reacción del gobierno federal? ¿Ha habido diferencia entre los ministerios?
- ¿Cómo se ha dado la relación entre el gobierno federal y las provincias?
- ¿Cuál ha sido la postura y el enfoque institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto?
- ¿Debieran las provincias tener mayores facultades para involucrarse en asuntos exteriores?
¿Qué las detiene?

Chile – nivel central

- ¿Ha aumentado el involucramiento de las regiones en asuntos exteriores desde los noventa?
- ¿Están las regiones capacitadas para involucrarse en asuntos exteriores?
- ¿Cómo ha reaccionado ante esto el gobierno central? ¿Ha habido diferencia entre los ministerios?
- ¿Ha afectado esto a la Política Exterior de Chile?
- ¿Cuál ha sido el enfoque institucional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Ha variado la relación entre las regiones y el Ministerio de Relaciones Exteriores en las últimas dos décadas?
- ¿Debieran las regiones tener mayores facultades para involucrarse directamente en asuntos exteriores o debieran hacerlo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?

Chile – nivel regional

- ¿Ha aumentado la participación de las regiones en asuntos exteriores desde los noventa?
- ¿Tienen las regiones las capacidades para hacerlo?
- ¿Cómo ha reaccionado ante esto el gobierno central? ¿Ha habido diferencia entre los ministerios?
- ¿Cómo ha evolucionado la relación con el gobierno central?
- ¿Cuál ha sido la postura y el enfoque institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Debieran las regiones tener mayores facultades para involucrarse directamente en asuntos exteriores o debieran hacerlo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores?

Chile – académicos

- ¿Cómo ha evolucionado en Chile el involucramiento de las regiones en asuntos exteriores?
- ¿Cuentan las regiones con las capacidades necesarias para involucrarse en asuntos exteriores?
- ¿Cuál ha sido la reacción del gobierno central? ¿Ha habido diferencia entre los ministerios?
- ¿Cómo se ha dado la relación entre el gobierno central y las regiones?
- ¿Cuál ha sido la postura y el enfoque institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores?
- ¿Debieran las regiones tener mayores facultades para involucrarse en asuntos exteriores?
¿Qué las detiene?

Entrevistas especiales

Historiadores regionales y Escuela de Ingeniería de Caminos de Montaña

- ¿Cómo surgen y se desarrollan históricamente las veranadas?
- ¿Cuál ha sido el desarrollo histórico del Paso de Agua Negra?
- ¿Cuándo surgió por primera vez la idea del túnel internacional y cómo evolucionó?
- ¿Quiénes han sido los abanderados históricos del proyecto y quiénes los actuales?
- ¿Cuáles han sido los obstáculos a vencer para lograr la construcción del túnel internacional?
- ¿Cuál ha sido la relación con los intereses nacionales y cómo han evolucionado?
- ¿Cómo afectaron las crisis bilaterales a los intereses por el Paso de Agua Negra?

Cuando se cerraban las fronteras, como por ejemplo a finales de los setenta ¿se producía el cierre efectivo?

Cámaras de Comercio y Turismo y Terminal Puerto Coquimbo

¿Cómo ve el sector privado al proyecto del túnel de Agua Negra?

¿Ha participado el sector privado en los comités de integración?

¿Quiénes son los principales actores en Argentina y en Chile?

¿Cómo evalúa el interés mostrado desde el gobierno central?

¿Existe interés del sector privado a nivel nacional por el túnel de Agua Negra?

Proyecto A.N.D.E.S.

¿Cómo y cuándo surgió la idea de emplazar el laboratorio en el túnel de Agua Negra?

¿Ante quiénes se debió presentar el proyecto?

¿Quiénes son los actores clave en el túnel de Agua Negra?

¿Quiénes han sido los más interesados en incorporar el laboratorio al túnel?

¿Ha habido diferencias institucionales importantes al presentar el proyecto en Argentina y en Chile?

¿Desde dónde se recibieron los mayores apoyos y desde dónde los principales obstáculos?

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.

Summary

In 2001 Argentina entered into a deep economic and institutional crisis, that drew the full attention of the national authorities. Relations with neighbouring Chile were reduced to a minimum and practically no bilateral treaties were signed during that period. However, in that same year, the province of San Juan, Argentina opened a representative office in the Chilean region of Coquimbo. The region of Coquimbo, in turn, started preparations to establish a similar office in San Juan. Although dialogue at the central government level had cooled considerably – greatly reducing the integration momentum of the 1990s – paradiplomacy at the non-central government level continued to strengthen bilateral links.

The increasing importance of issues such as globalization, interdependence and economic crises, both locally and globally, have added a new level of complexity to world politics. In turn, this has increased the number of actors involved, including non-central governments. Because of this additional complexity and the involvement of substate actors, new theoretical approaches were required to study international relations, in order to broaden the scope of analysis. In this regard, the academic study of the phenomenon of paradiplomacy has begun to gain speed. Indeed, it provides a new theoretical perspective, which recognizes that substate entities relate to each other and to other states. However, the involvement of non-central governments in foreign affairs has been resisted by diplomats in daily practice and denied by scholars in international relations approaches. This study finds its place on the opposite side of the debate, sustaining that paradiplomatic practice is already a normalized element and therefore it is necessary to incorporate it more decisively, both in theoretical analyses and in institutional approaches. In addition, the particularities of this new phenomenon cannot be solely studied from traditional theoretical approaches to international relations, nor those used for international or non-governmental organizations. Hence the relevance of the concept of paradiplomacy, which straddles the line between the realm of the state and that of the individuals.

Academic analysis of the paradiplomatic phenomenon in Latin America has been generally focused on the activities of the substate units of a particular country or in their participation in multilateral forums. Insufficient attention has been paid to the contribution paradiplomacy can make to integration between countries. At the same time, most of the studies conducted around the world on the relationship between non-central governments are based on federal or decentralized unitary states. There are not enough comparative analyses of this phenomenon, as proposed in the present study. One reason for this is that the involvement of non-central governments in foreign affairs was originally seen as something specific to federal forms of state. Nevertheless, the

phenomenon has also taken place in unitary countries, and in relations that include both forms of state. This is particularly relevant in the case of Latin America, where relations between non-central governments of countries with different forms of state are increasingly common. As a result, the study of this phenomenon opens up new fields of analysis within existing studies on regional integration. It allows for a direct link between neighbouring substate governments, without having to go through their central governments, all of which boosts the possibilities of strengthening integration.

For this reason, the interaction between the province of a federal country like Argentina and the region of a unitary state like Chile, presents a case study that can fill in the aforementioned theoretical vacuum. In doing so, it sheds light on the potential contribution paradiplomacy can make to the development of new methods of integration between countries. In this regard, the integration process underway between Argentina and Chile is one of the most dynamic and complex in Latin America, since it covers issues regarding energy, mining, defence and infrastructure. In addition, the Maipú Treaty of Integration and Cooperation of 2009 signed by both countries filled the institutional gap that separated them and formalized the substate component. The existing scholarly literature shows a clear tendency to emphasize only the relationship at the state level, but by leaving the substate dimension out of the analysis it is impossible to fully understand the dynamics of the relationship between Argentina and Chile. It is therefore necessary to highlight the contribution that the provinces and regions have had, and still have, in the relationship between the two countries.

Two interdependent questions arise. The first is whether the different forms of state and centralism influence paradiplomatic activity. The second is how Argentina and Chile have inserted non-central governments in the bilateral relationship. Thus, a first specific objective of this study is to provide the theoretical basis for the analysis, discerning which components of paradiplomacy are to be observed, especially the causes, goals and motivations of the activity. The second specific objective seeks to establish whether the institutional and legal context influences the development of paradiplomacy and if so, how? In this respect, the study of the link between Coquimbo and San Juan is of particular relevance, because in Latin America the forms of state and centralism have specificities that have not been sufficiently incorporated in theoretical interpretations of the region. In turn, the third specific objective is to present a historical account of the relationship between Argentina and Chile, highlighting the dual dynamics of that relationship, that is, state and substate entities. The two levels of government have not always walked the same path and that is something that has not been stressed enough in the historiography of both countries, nor in the design of their foreign policies. Inclusion of the paradiplomatic perspective allows for a new approach to this analysis, with particular emphasis on the interests of the provinces and regions. Only with the

background of the theoretical framework, the historical context and the institutional situation, the case study can be fully addressed to analyse how Argentina and Chile have embraced these paradiplomatic initiatives. It also helps to understand how they have contributed to the development of bilateral relations, and the promotion of integration. The latter is the fourth specific objective of the study.

To reject the relevance of paradiplomacy implies the denial of a reality that has been imposed by the will and strength of the substate entities and that central governments have already begun to incorporate. Therefore, this study starts with the identification of analytical tools and a contextualization of the paradiplomatic phenomenon. In doing so, it shows how the contextual constraints of the countries' political configurations, the institutional tools developed by states and the motivations of non-central governments intervene in the possible contribution paradiplomacy can make to the relationship between countries.

The academic debate presented in Chapter 1 shows that paradiplomacy pushed its way into foreign affairs because it had become imperative for non-central governments. However, paradiplomacy has never been intended – at least in Latin America – to replace the role of the state in foreign affairs. In order to observe this in the case study, the motivations and objectives of the activities proved to be the most appropriate approaches for analysis. This allowed for an analysis of the actions of the provinces and regions, while separating paradiplomatic from protodiplomatic initiatives.

As stated in the theory and noted in the case study, the institutional context of the country influences paradiplomacy. In this sense, the external actions of non-central governments may be facilitated or obstructed by the political configuration of the states; this was also observed in the case study. The interaction between Argentina and Chile allows for an analysis of the effect that political configurations have in paradiplomatic activities, since the organization of the two countries differs considerably. Argentine provinces and Chilean regions are empowered in different ways, due not only to their forms of state but also to the countries' centralism. Both dimensions directly affect paradiplomatic actions and how states understand this activity. This study also analyses how the development of bilateral institutions can facilitate activity between units with differences as marked as the Argentine provinces and the Chilean regions. In addition, how paradiplomacy can contribute to the process of bilateral integration is also studied.

In order to achieve this objective, Chapter 2 analyses the historical contextual framework. In doing so, the study reviews the differentiated development of the various levels of government in the interaction between Argentina and Chile. In order to properly understand the complexity of the bilateral relationship, it is necessary to stress the importance of incorporating the substate dimension in the historical analysis. By highlighting the perspective of the border and the substate component in the relationship

between Argentina and Chile it also illustrates the differences between the development of the linkage at the central level and in the border area. Likewise, it shows that although much of the populations of both countries held similar feelings towards their neighbours during the most critical points of each country's respective histories, this does not mean that the countries always acted as an organic whole. The relationship between Argentina and Chile can and must be understood not as a whole but as the sum of its parts. The reason for this is that the substate level has behaved differently than the central level and that both components have influenced each other.

The historical context illustrates that the involvement of the Argentine provinces and Chilean regions in foreign affairs is not new. While traditionally these activities have been overlooked by politicians and academics –like they were in the rest of the world – substate units have always struggled to project themselves internationally. This was done as a response to local interests generally focused on specific economic, social or border motivations, i.e. functional objectives related to the soft core of foreign policy. However, it is in the mid-1990s that the big turn in the historical trend takes place, bringing provinces and regions clearly into the international spotlight. With the return to democracy, new institutional channels for the participation of substate entities were opened. Meanwhile non-central governments became more involved and demanded more space in the foreign policy decision-making process. Also, the Argentine crisis in 2001 gave way to a period in which relations between the two countries cooled and during which the provinces and regions promoted more strongly the recognition of their participation in foreign affairs.

Such an increase in paradiplomatic activity took place inside the political configuration of each country. Therefore, Chapter 3 offers an institutional contextualization of the provinces and regions, according to a Latin American understanding of the forms of state and the centralism prevailing in Argentina and Chile. This provides a clear picture of the paradiplomatic possibilities of the provinces and regions.

The Argentine federal form of state is enshrined in the constitution, according to which the provinces pre-exist the country, have reserved rights, hold the original ownership of natural resources, establish the degree of autonomy of municipalities and produce their own laws and constitutions. There are also certain limitations to federal actions, especially with regard to fiscal matters. All this greatly influences the possible paradiplomatic actions of the non-central governments. At the same time, the provinces in Argentina have been favoured by the decentralization process, which resulted in a steady transfer of administrative functions from the federal government to the provinces. This expanded the role of the provincial governors with regard to policies related to quality of life, which are currently almost entirely under the aegis of the provinces. However, this new role also brought paradiplomatic motivations, because in an

increasingly interdependent world, the provinces need to engage in foreign affairs to properly address their responsibilities.

In Chile, the unitary system was consolidated early in the country's history. With it, the original provinces were denaturalized and a country was built where internal political boundaries were erased and mere administrative divisions were drawn, generating and accumulating functions in a single level of government. The result was an excess of political concentration that in the mid-1960s prompted the necessity for a regionalization process, that was later consolidated by the military government. Nevertheless, what really took place in Chile was a deconcentration process, while maintaining a political unit that did not allow for the development of the regions. In addition, while the vast majority of ministries and national offices established branches in the regions, this was not a true operational decentralization since regional ministerial secretariats (SEREMIs) continue to respond to the directives of the central ministries. This was even more severe in the case of the Ministry of Foreign Affairs, which did not establish branches in the regions, instead keeping everything concentrated in the Chilean capital.

While it has been said that the non-central governments of both countries became decidedly involved in paradiplomatic activities, only the Argentine provinces have the constitutional powers to do so and the institutions to support the process. The regions of Chile faced serious difficulties in carrying out activities in foreign affairs. On the one hand, the mayors of the regions were denied their requests to travel abroad several times. On the other hand, the regions do not possess the economic resources to undertake infrastructure projects. This highlights that, although the institutional frameworks of both countries do not determine the involvement of non-central governments in foreign affairs, they do condition it.

However, while the Argentine provinces are constitutionally empowered to act and undertake legal obligations in foreign affairs and Chilean regions lack this power, which is exclusively for the president, both have been involved in paradiplomatic activities. This involvement has not come because of opposition to the state, as has been proposed in the original literature on paradiplomacy, nor because of the apathy of the central government, as was proposed subsequently. The governments of Argentina and Chile acknowledged the phenomenon and arranged an institutional framework to accompany it. What finally facilitated the development of paradiplomacy in both countries, as can be drawn from the analysis of the case study, was the institutional framework created at the bilateral level. Through formal treaties signed by both presidents, a permanent dimension was added to the ad hoc paradiplomatic activities.

As a concrete example of the theoretical, historical and institutional analysis, Chapter 4 studies the relationship between Coquimbo and San Juan, focusing on two paradiplomatic activities in particular: the summer pastures in the high valleys of

Calingasta and the Agua Negra international tunnel. The Argentine province became involved based on its constitutional prerogatives and powers, but the Chilean region was limited in this respect. As a result of that, institutional spaces that the central governments had originally designed for other purposes began to be appropriated by the substate level. Border committees were transformed into forums of economic, cultural, sports and even political exchange; in 2006 they changed their names to integration committees and were incorporated as the largest component of the Maipú Treaty of Integration and Cooperation in 2009. Finally, new regulations for the integration committees were given in 2011, reinforcing their characteristics as paradiplomatic forums, although under some control of the ministries of foreign affairs.

The Maipú Treaty also favoured the creation of binational entities. While these originally replicated the forms of state, limiting paradiplomacy by excluding the Chilean regions from their meetings, the trend has begun to reverse, especially in the case of the *Entidad Binacional Túnel Internacional Paso de Agua Negra* (EBITAN). Also under the auspices of the Maipú Treaty, the *Reunión de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común*, was established in 2011, in what represents a new opportunity for provinces and regions to raise their interests in bilateral issues.

The generation of spaces for non-central governments to pursue their interests in foreign affairs, both from an institutional and a formal perspective, does not mean that ad hoc activities stopped. However, through the generation of these permanent channels, the acceptance of paradiplomatic activities and their validation by the states, two problems are solved simultaneously. First, the ability of the provinces and regions to find local solutions to problems affecting the border area and to propose ways of integration is recognized. Second, it manages to keep some supervision over the development of paradiplomatic activity, as the involvement of central agencies is also defined in the institutions. Before those positions that see the involvement of paradiplomacy as a zero-sum game with the country's foreign policy, it is argued that the incorporation of the activity as a new component of bilateral relations, rather than diminishing foreign policy, enriches the integration process.

In the particular case of Coquimbo and San Juan, their paradiplomacy was clearly in the service of integration between Argentina and Chile, even though the central governments did not always perceive it that way. The summer pastures in the high valleys of Calingasta and the Agua Negra international tunnel elevated issues related to integration, which could have easily been overlooked, to the central level. The low economic relevance of the summer pastures and the financial retribution that would take a long time to materialize in the case of the international tunnel, failed to arouse the interest of the central authorities or the national press in each country. Also, summer pastures were prohibited by national legislation in Chile and the prohibition was enforced

by a highly technical and centralized institution known as the Agriculture and Livestock Service (SAG) of Chile. The main reason for the advancement of both initiatives is the paradiplomatic activity of Coquimbo and San Juan.

The connection between the province and the region developed in this manner thanks to the aforementioned motives, as well as the openness and flexibility of the states. The non-central governments sought functional objectives, which did not contravene the country's foreign policy and were understood to have positive effects on the bilateral relationship. Coquimbo and San Juan are moved by economic, social, cultural and border motivations that never touched the core of the foreign policy of their countries. In this regard, paradiplomacy, especially in Chile, was used to show the central government the international weight of the region's interests.

The case study emphasizes that along with accepting the existence of the phenomenon, its potential should also be recognized, in discourse, in institutions and in practice. Leaving the non-central governments to their fate leads, first to the risk of not knowing what their actions in foreign affairs are and second, makes their efforts more complex since they have to open their own channels and establish their own contacts. But more importantly, in doing so valuable information and insights that the non-central governments have shown to be able to contribute to the foreign policies of their respective countries would be lost. The institutionalization of paradiplomacy, understood as the establishment of permanent channels and the guidance and support to ad hoc activities of non-central governments, should be an objective of relevance for both the states in general and the ministries of foreign affairs, in particular. The study finds that the best way to promote the positive effects of paradiplomacy is for the states to have a more flexible approach to it and to develop institutions that serve as legal and legitimizing umbrellas. The integration committees and the binational entities offered the provinces and regions the opportunity to discuss specific issues and to participate in the decision-making process on matters that eventually contributed to the integration process.

In short, Coquimbo and San Juan boosted integration initiatives that improved the relationship between Argentina and Chile. This relationship presents itself as clear evidence that with an appropriate adjustment of the central and bilateral institutions, paradiplomatic activities house great potential for integration. It also shows how the relationship between states and non-central governments does not necessarily represent a zero-sum game.

Curriculum Vitae

Mariano Alvarez nació en Puerto Madryn, Argentina, el 24 de enero de 1984. Obtuvo sus licenciaturas en Ciencias Políticas (2006) y Relaciones Internacionales (2007) de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Recibió su Magíster en Estudios Internacionales (2010) de la Universidad de Chile, con distinción máxima. Entre 2007 y 2012 desempeñó funciones de investigador y consultor en la sede en Chile de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, así como para la Fundación Red Mercosur de Investigaciones Económicas y la Cooperación Técnica Alemana (GIZ). En 2012 la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) de Chile, le otorgó una beca a través de su Programa de Formación de Capital Humano Avanzado, para realizar cuatro años de estudios de doctorado en la Universidad de Leiden.