

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

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.