Cover Page

Universiteit Leiden

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

Author: Alvarez, Mariano
Title: Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas : la integración desde Coquimbo y San Juan
Issue Date: 2016-09-13

Capítulo 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 Fuentes[2]), 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 Fuentes[3] 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 Godoy[5] 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 capítulo3.

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 paradiplomática aumentó significativamente.

Hasta la década del ochenta prácticamente no había ninguna iniciativa de integración entre Argentina y Chile. De acuerdo con Santiago Melo[7] 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 estimuló. 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 Hiriart[10] 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 Milenkovsky[11] 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 aprovisionadas 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 limítrofe, 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 Hiriart[20] 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 Gormaz[21] 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 Peletier[22] 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 Gormaz[23] 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 Fuentes[26] 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 Fuentes[28], 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 contrapusiese 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 2009[35] (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 contienen 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 García[37]).

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 Fuentes[40] 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 Páez[41] 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 Limites 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 Limites 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 zoosanitarios, 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 Saldívar[44]). 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 Melo[45] 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 desaparecían, 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, Genero, 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 Páez[53] asegura que fue el reglamento acordado en 2011 el que les 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 acata 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 recocieron 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 Limites 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 Páez[58] 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 Hiriart[59] 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 tratasen 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 Limites 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 Páez[60] 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 Limítrofes 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 si 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 (véas 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 qué 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 Andes[69] 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 Peletier[75]), 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 desprendió 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 Páez[79] 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 Limites 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. Fuenzalida[81]). 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.

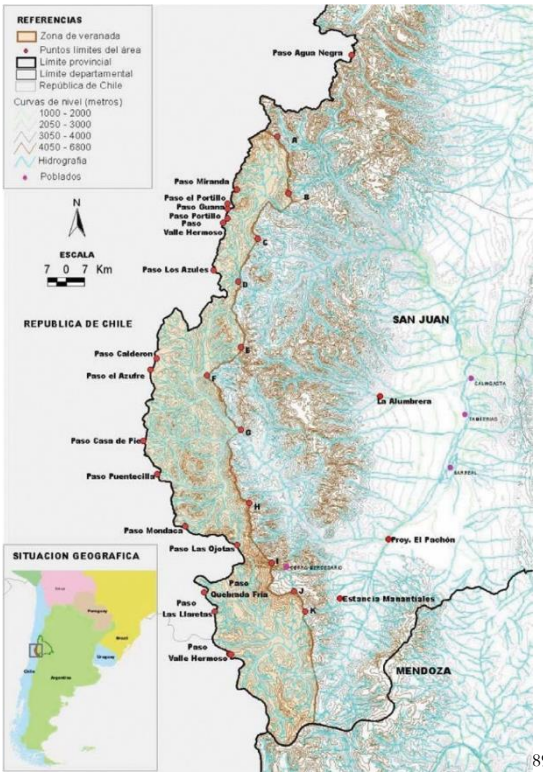
La situación tuvo una génesis histórica remota, pero que solo significó un problema entrado el siglo XXI. Para el trazado del límite entre Argentina y Chile se utilizaron dos criterios, el de las más altas cumbres y el de la divisoria de aguas. Si bien no es extraño que ambos criterios coincidan, se 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 Limites 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 Dinucci[85] y José Luis Gioja[86]). 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 Castillo[87]).[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.gob.ar.

La actividad se desarrolló históricamente sin mayores inconvenientes. Como bien recuerda Adriana Peñafiel[90] 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 zoosanitaria privilegiada del país (Mónica Dinucci[94]). 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 Gioja[96] y Juan C. Codoceo[97]). 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 Guerci[98]), 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. Codoceo[101] 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 hiciesen 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 Zoosanitarios 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 Peletier[103] 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 Páez[104]) 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 Peletier[105]).

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 Limites 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 Peletier[106] 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. Sansó[107] 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 Infante[110] 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 Limites 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 Negra[112]

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 (Rios, 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 Bay[113]). 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 Cruz[114] y Sergio Gahona[115]). 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 Cerda[116]). 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 Castillo[118]). 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 PTI", 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.

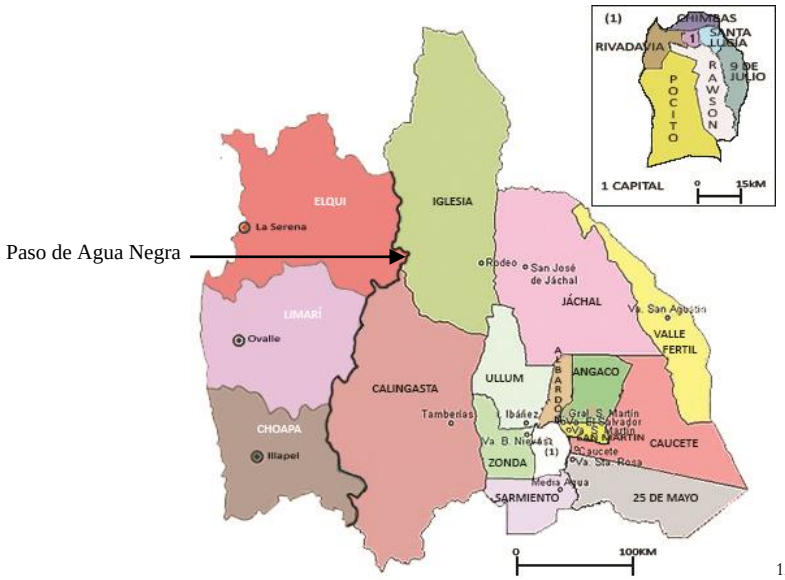
Es precisamente en este debate donde empieza a configurarse la diferencia en el accionar paradiplomático de ambas unidades subestatales. En 1933 Federico Cantoni expresó su preferencia por Agua Negra, inclusive mencionando por primera vez la posibilidad de un túnel. Con ello la comunidad que impulsaba 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 Malberti[124]).

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 Alcayaga[126]).

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 transformarse 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 Guerci[130]). 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 Ortiz[131]).[132] Aun así, para fines de los noventa el Paso Internacional de Agua Negra se encontraba por debajo de las veinte prioridades bilaterales (Juan Alcayaga[133]) y en Chile no se tenía la convicción de que pudiese ser muy importante (José Luis Gioja[134]).

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 detentará 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 Peñafiel[135]) y luego se la expuso ante el Senado de la Nación (Felipe del Río[136]). 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 Espejo[137]). Lo que quedará luego consagrado en el Programa de Desarrollo Económico establecido por la ley provincial 8014 de 2009 (Javier Díaz Bay[138]).

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 o 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 Olivarez[140]). 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 enfrenta 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 Muñoz[141]). De hecho, según Eduardo Guerci[142] 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 Basualdo[143] 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 Pelúc[144]). 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. Sansó[145]).

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 Barifusa[146] 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 Argandoña[147]). 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 Apablaza.[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 Alcayaga[150]) y que la relación social entre Cuyo y Coquimbo es tan profunda que sigue otros canales (Javier Díaz Bay[151]). Se entendía que el futuro de la provincia está en el contacto con la región (Juan M. Sansó[152]) 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 distingan 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 ABC[156] (José Strada[157]). 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 Gahona[158] y Luis E. Valdebenito[159]).

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 capacidad 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 reunirse 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 Pelúc[163]).

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 Pelúc[164]). Los concejeros 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 Muñoz[165]). 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 funcionales[166] 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 descontinuarla (Juan Alcayaga[167]). 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 Muñoz[169]). 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 Strada[173]). Para este endeudamiento fue fundamental el consenso político ya mencionado, debido a que el gobernador necesitó que fuese aprobado por la legislatura provincial (José Pelúc[174]).

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 Marcet[175]). 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 Ortiz,[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 Ortega[178]). 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 Ortega[179]), 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 Abihaggle[180] 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 1998[181] 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 García[183] 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, si 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 Olivarez[188]). 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 Gioja[189]). 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 si 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 Muñoz[190] 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 Pública 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 García[195]).

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. Valdebenito[196]).[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 Strada[198]), o les avisaba con muy poca anticipación (Claudia Rivera[199]).

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 Gahona[201] 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 Stortoni[203] 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 Strada[204]), 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 Páez[205]) 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 Infante[206]). 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 cumpliese 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 Utreras[207] "la fuerza la tiene la región". Algo en lo que María Teresa Infante[208] 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 Páez[210]). 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 Gahona[211] 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. Codoceo[212] 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 Limites 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 Gahona[213] 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 Páez[215]).

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 Limites 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 Barg[216]). 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 paragua que aglutina todas las relaciones de integración entre los gobiernos no centrales (Elena Peletier[220]).

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 Páez[221] 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 Alos[222] 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 Limites 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 Ortiz[223] 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 Strada[224] 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.