

La incorporación de lo subestatal en la relación argentino-chilena: los comités de integración y la reunión de intendentes y gobernadores

Mariano Álvarez*

RESUMEN

En el límite entre Argentina y Chile (el tercero más largo del mundo) se ubican 25 gobiernos no centrales; sin embargo, su participación en la relación bilateral no ha sido correctamente estudiada. Las provincias argentinas y regiones chilenas reclamaron su lugar al cooptar los comités de frontera, creados por los Estados para la coordinación del tránsito fronterizo, y transformarlos en foros para la integración subestatal. Similar fue el desarrollo de la Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común. En ambos casos, los gobiernos no centrales reclamaron su participación en la relación bilateral, a lo cual los Estados crearon o adaptaron foros existentes y cristalizaron los procesos en el Tratado de Maipú de 2009. El objetivo del artículo es analizar cómo ha sido el camino recorrido para la incorporación formal de lo subestatal en la relación bilateral, cuál es su situación institucional actual y qué desafíos enfrenta. Para ello, se utilizan fuentes primarias y secundarias, destacándose entre las primeras una serie de entrevistas a informantes clave. El artículo revela que los gobiernos no centrales de Argentina y Chile generaron una presión para su reconocimiento como actores en la relación bilateral, la cual fue acogida e institucionalizada desde los Estados. Sin embargo, esta cristalización de la actividad paradiplomática no garantiza su continuidad ni desarrollo, debido a que persisten desafíos, como el acortamiento de las agendas, la falta de participación y la dependencia de los escenarios políticos nacionales.

PALABRAS CLAVE: paradiplomacia, integración, cooperación transfronteriza, gobierno no central

The incorporation of substate within the Chilean-Argentinean relation: Committees for integration and meetings of superintendents and governors

ABSTRACT

Twenty-five non-central governments are located on the border between Argentina and Chile (the third longest in the world); however, their participation in the bilateral relationship has not been properly studied. The Argentine provinces and Chilean

* Investigador asociado al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (Chile). <https://orcid.org/0000-0003-4367-2918>.

El artículo recoge parte de la investigación de doctorado del autor, financiada por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

✉ marianoalv@gmail.com

Recibido abril 2020 / Aceptado junio 2020.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

regions claimed their place by co-opting border committees, created by the States for the coordination of border transit, and transforming them into forums for sub-state integration. Similar was the development of the Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común. In both cases, non-central governments claimed their participation in the bilateral relationship, for which the States created or adapted existing forums and crystallized the processes in the 2009 Maipú Treaty. The objective of the article is to analyze which path has been taken for the formal incorporation of the sub-state dimension into the bilateral relationship, what is its current institutional situation and what challenges it faces. For this, primary and secondary sources are used, highlighting among the former a series of interviews with key informants. The article reveals that non-central governments of Argentina and Chile generated pressure for their recognition as actors in the bilateral relationship and that this was welcomed and institutionalized by the States. However, this crystallization of paradiplomatic activity does not guarantee its continuity or development, since challenges persist, such as shortening of agendas, lack of participation and dependence on national political scenarios.

Keywords: paradiplomacy, integration, cross-border cooperation, non-central government

Argentina y Chile comparten el tercer límite más extenso del mundo, a los márgenes del cual se ubican 11 provincias argentinas y 14 regiones chilenas¹. Si bien el vínculo entre los Estados es una temática recurrente en los estudios de la política exterior de ambos países, la participación de sus unidades subestatales no lo es tanto. Ello se debe, en parte, a que mientras el estudio de la paradiplomacia, entendida como “el involucramiento, directo o indirecto, en actividades permanentes o ad hoc, de los gobiernos no centrales en el núcleo blando de los asuntos exteriores” (Alvarez 2016: 49), se desarrolló a partir de la década del ochenta, la corriente llegó a América Latina recién en los noventa. Sin embargo, el estudio de la paradiplomacia se encuentra cada vez más inserto en la academia latinoamericana, reflejo de lo cual es su incorporación en distintos programas a lo largo del continente (véanse Alvarez, Luna Pont y Oddone 2019, Oddone, Rubiolo y Calvento 2020), así como la creación, en 2019, de la Red

¹ Se utilizarán los términos “provincia” y “región” en referencia a los gobiernos no centrales intermedios de Argentina y de Chile, respectivamente. Cuando se haga referencia a las provincias de Chile, como divisiones administrativas de las regiones, se especificará. Así mismo, en tanto “subnacional” es una de las voces más populares en la literatura, la denominación “subestatal” o “gobierno no central” es más apropiada, debido a que da cuenta de una división administrativa o descentralizada del Estado; es decir, de un ente gubernamental distinto al gobierno central y que puede ser tanto de nivel local como intermedio (Alvarez 2016).

de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT). Por el lado de la praxis política, todas las estrategias regionales en Chile incluyen la dimensión internacional², así como prácticamente todas las provincias argentinas tienen una persona encargada del área internacional.

Si el estudio de la paradiplomacia por parte de la academia latinoamericana es reciente, su incorporación formal en la relación bilateral de los Estados lo es aún más. Los gobiernos centrales recién incluyeron a las provincias y regiones como actores en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, firmado entre Argentina y Chile en 2009 (Jiménez Cabrera 2016). Esta dicotomía entre la práctica y la institucionalización invita a la reflexión y el análisis; en dicha línea, el objetivo del presente trabajo es relevar cómo ha sido el camino recorrido para la incorporación formal de lo subestatal en la relación bilateral, cuál es su situación institucional actual y qué desafíos enfrenta.

El artículo ofrece un abordaje desde la perspectiva institucional y es en dicha línea que se revisará el proceso de formalización de la actividad paradiplomática, así como las modificaciones que produjo en los gobiernos centrales. Este acercamiento no desconoce la relevancia de los actores en el desarrollo de las actividades paradiplomáticas, pero sí afirma la necesidad de iluminar la dimensión formal de las relaciones externas de los gobiernos no centrales, en especial cuando es reconocida por los Estados.

El análisis se realizará a través de fuentes primarias, en particular los tratados firmados entre Argentina y Chile, las actas de los comités de frontera e integración, las declaraciones de las Reuniones Binacionales de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común y una serie de entrevistas a informantes clave de ambos países; y de fuentes secundarias, principalmente trabajos académicos sobre la materia. Es importante resaltar que la literatura sobre internacionalización de las provincias y regiones es aún muy limitada, lo cual dificulta el análisis (véase Álvarez 2016). Sin embargo, los informantes clave entrevistados para el presente trabajo revisten la importancia necesaria para sustentar sus opiniones, debido a la participación directa que tuvieron en los procesos, tanto a nivel central como subestatal.

² Entrevista a Cristián Fuentes, exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada por el autor en Santiago de Chile el 27 de octubre de 2014.

Respecto al campo de estudio, aun cuando la literatura concuerda en que no existe una teoría propia sobre la paradiplomacia (Schiavon 2019), sí es posible afirmar que los gobiernos no centrales participan en la arena internacional a través de, al menos, cuatro grandes vías paradiplomáticas (Zubelzú e Iglesias 2005a). Sus acciones pueden ser (a) propias, de forma directa en el extranjero; (b) coordinadas con el gobierno central, donde este propone los canales a través de los cuales los gobiernos no centrales pueden trabajar los temas internacionales en conjunto con el Estado; (c) de lobby interno, donde los gobiernos no centrales inducen a su Estado para que actúe internacionalmente; o (d) concertadas, que se dan dentro de un marco y una normativa establecida por el gobierno central, pero sin que este intervenga. Como el objetivo es estudiar la incorporación de la dimensión subestatal por parte de los gobiernos centrales, se analizarán los pasos que siguieron Argentina y Chile para establecer un espacio bilateral formal para acciones concertadas y coordinadas con sus gobiernos no centrales.

Para ello, el primer apartado se avocará a relevar cómo ha sido el surgimiento de las provincias y regiones en tanto actores de la relación bilateral, observando su comportamiento y las respuestas a este por parte de los Estados. El segundo apartado revisará el desarrollo del marco bilateral para las acciones concertadas y coordinadas, con particular atención sobre los comités de integración y la Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común. El trabajo concluye con un corolario sobre la situación actual que enfrenta la paradiplomacia de las provincias y regiones y cómo se inserta en ella el marco institucional bilateral, resaltando sus principales desafíos.

Nuevas inquietudes y cambios institucionales

Durante la mayor parte de su historia, Argentina y Chile mantuvieron la teoría del conducto único para las relaciones exteriores, según la cual todas las interacciones con actores extranjeros se debían realizar a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores³. En consecuencia,

³Intervención de Horacio Piombo en el seminario "Las relaciones internacionales de los gobiernos locales", Buenos Aires, 11 de noviembre de 2014.

ningún otro actor estatal (como los demás ministerios nacionales) o subestatal (como las provincias o regiones) tenía voz autorizada para pronunciarse fuera del país. Esto comenzó a cambiar en los noventa y, actualmente, la doctrina del conducto único ha desaparecido. El reflejo jurídico de ello fue la reforma de la Constitución argentina, en 1994, y de la Ley N° 21.080 de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en 2018. Ambas reformas validaron la interacción de los gobiernos no centrales con el exterior, a la vez que los facultaron para la firma de acuerdos.

Por otro lado, durante la segunda mitad del siglo XX y en paralelo a la teoría del conducto único, el vínculo bilateral fue duramente castigado por la geopolítica imperante en ambos países. Ello cambió sólo con el fin del conflicto por el canal de Beagle y el retorno a la democracia, lo que contribuyó a que la actividad paradiplomática aumentase significativamente. Hasta el fin del conflicto, prácticamente no había iniciativas de integración bilateral, estas se encontraban vedadas y no se concebían obras de infraestructura. La principal razón de ello era la lógica de desconfianza que imperaba entre los Estados, obstaculizando incluso el desarrollo de iniciativas desde los gobiernos no centrales. Esto cambió con el fin del Gobierno militar en Chile y la llegada de Patricio Aylwin (1990-1994) a la presidencia. Con ello, durante la década de los noventa se comenzó a pensar la integración multidimensional como un elemento de seguridad y progreso⁴.

Si bien las provincias y regiones comenzaron a involucrarse más en los asuntos exteriores, también tuvieron que enfrentar dificultades. La nueva democracia vino acompañada, en ambos países, de políticas económicas neoliberales; a razón de las cuales la inversión en infraestructura quedó completamente en manos privadas. Aun cuando el nuevo paradigma económico prometía mayor apertura e inversión, paradójicamente terminó afectando a muchas provincias y regiones que eran poco o nada atractivas económicamente. En consecuencia, si bien al regresar la democracia las provincias y regiones podían interesarse en fortalecer sus lazos, la carencia de infraestructura en buenas condiciones dificultaba la integración y el intercambio. Esto sólo

⁴ Entrevista a Santiago Melo, agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina, realizada por el autor en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014.

comenzó a revertirse, en Argentina, con la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) (Colacrai 2004).

No obstante, la actividad paradiplomática logró desarrollarse durante la década de los noventa, aunque con mayores dificultades. Así, en abril de 1997, la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) realizó su primer encuentro internacional con Asia Pacífico. En dicha oportunidad, la región chilena de Antofagasta convocó, por iniciativa propia, a una reunión internacional que atrajo a más de 300 personas de Argentina, Australia, Brasil, Chile, China, República de Corea, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Malasia, Paraguay y Tailandia, para discutir una iniciativa de carácter paradiplomático (Viciani 2008).

Esta incipiente actividad hizo que, entre 1999 y 2000, los Ministerios de Relaciones Exteriores comenzasen sutilmente a modificar sus estructuras administrativas para acompañar la internacionalización de provincias y regiones. El primer cambio fue la creación de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (DIFRE) de Argentina, responsable del vínculo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y las autoridades subestatales. El segundo fue la creación de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) de Chile, con un protocolo de Acuerdo sobre Colaboración y Coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (Fuentes Vera 2008).

En Argentina, la DIFRE se creó bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales. Sus dos principales programas fueron Cancillería en el Interior e Interior: Prioridad para Exteriores. El primero se creó en 2004 para organizar las visitas de una delegación del ministerio a las provincias, a fin de tratar temas de relevancia para ambos, acercando funcionarios de las áreas que la provincia considerase relevantes. El segundo era complementario del primero y buscaba que los funcionarios provinciales conociesen las agencias y personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Zubelzú e Iglesias 2005b).

Sin embargo, la competencia y funciones de la DIFRE no están bien difundidas, incluso dentro del propio ministerio. Los funcionarios suelen desconocer la labor de la dirección o no estar correctamente interiorizados al respecto. Por ello, se realizan esfuerzos para que las

provincias utilicen los canales de DIFRE y eviten la atomización. Asimismo, las provincias no están obligadas a solicitar autorización para realizar viajes al exterior, pero al no hacerlo, desperdician el asesoramiento y logística que DIFRE podría facilitarles. Lo mismo ocurre cuando, por desconocimiento, solicitan apoyo a otra división del ministerio, la cual puede demorar en responder o simplemente no hacerlo⁵.

Distinto es el caso de Chile. Antes de que existiese DICORE, los gobiernos regionales no tenían un canal específico para tratar sus iniciativas paradiplomáticas, por lo que debían hacerlo con la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores relacionada con el ámbito de la actividad. Esto multiplicaba los canales y dificultaba la labor paradiplomática y la correcta utilización de los recursos. Con la creación de DICORE, todo lo vinculado con la internacionalización de regiones se centralizó en una única vía de comunicación con el ministerio⁶.

La DICORE optó por entregar mayor preparación a las regiones, señalándoles las oportunidades que se podían abrir en los asuntos exteriores, a través de visitas y capacitaciones. Asimismo, a fin de dar a conocer la labor del ministerio y las posibilidades de la paradiplomacia, la DICORE realiza al menos dos grandes eventos todos los años (uno con las regiones de la zona centro-sur del país y otro con las del centro-norte) para un análisis global. A estas reuniones se invita a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), a la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), a la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores y a Pro-Chile⁷.

Por otro lado, Chile es un Estado unitario, con autoridades regionales designadas (aunque ya se aprobó una reforma en dicha línea, pero que aún no se implementa) y donde el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene presencia física en las regiones. A fin de suplir esta falta de representación directa, en 2005 se crearon en los gobiernos regionales las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales

⁵ Entrevista a Leonardo Milenkovsky, funcionario de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, realizada por el autor en Buenos Aires el 5 de febrero de 2016.

⁶ Entrevista a Pablo Hiriart, consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada por el autor en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 2014.

⁷ Entrevista a Francisco Gormaz, director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada por el autor en Santiago de Chile el 25 de noviembre de 2014.

(URAI). Sin embargo, no se les entregó el rango de secretaría regional ministerial, como a las demás representaciones ministeriales en los gobiernos regionales.

Aún con las dificultades presentes en DIFRE y las limitaciones de las URAI, la creación de ambas direcciones y de las unidades regionales entregó cierto reconocimiento al fenómeno; pero este cambio a nivel institucional no ocurrió puramente por iniciativa del nivel central, sino que respondió también al empuje generado desde el ámbito subestatal. Por ejemplo, la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) había afectado a las provincias, ya que su baja institucionalidad hacía que la mayoría de los temas se resolviesen a través de los presidentes, sin involucrar a los demás actores; por ello, los gobernadores de provincia reclamaron una mayor participación y, en 2004, se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados y Departamentos (FCCR), que entregaría recomendaciones al Grupo del Mercado Común (Iglesias *et al.* 2009). Por otro lado, las regiones chilenas también aumentaron su actividad paradiplomática durante de década de 2000. Ejemplo de ello fueron las misiones binacionales organizadas desde la región de Valparaíso. La relación de este gobierno no central con las provincias de Argentina tuvo un gran impulso de integración a partir de 1999, cuando se idearon y ejecutaron los primeros foros de desarrollo productivo binacionales. A razón de estos, en 2001 y 2004 se llevaron a cabo misiones conjuntas en terceros países, lo cual constituyó un hecho inédito⁸.

La adaptación institucional a nivel central fue acompañada con modificaciones estructurales en las provincias y regiones, las cuales instituyeron unidades dedicadas a las relaciones externas⁹. Si bien dichas unidades no siempre disponen de los recursos necesarios ni se encuentran correctamente consolidadas y capacitadas, sí dan cuenta del incipiente empoderamiento de los gobiernos no centrales en la materia. En esta línea, el aumento en las actividades paradiplomáticas tuvo su correlato en un incremento del número de acuerdos firmados por gobiernos no centrales desde 1995. Mientras que a mediados de

⁸ Entrevista a Alejandro Corvalán, exsecretario regional ministerial de Economía en Valparaíso, realizada por el autor en Valparaíso el 4 de noviembre de 2014.

⁹ Entrevista a Ezequiel Páez, secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile, realizada por el autor en Santiago de Chile el 26 de noviembre de 2014.

los noventa solo había dos acuerdos entre regiones chilenas y entidades extranjeras, 15 años después estos superaban la centena¹⁰.

Respecto al desarrollo de la paradiplomacia a nivel bilateral, cabe destacar la importancia que han tenido los agentes diplomáticos. Al tratarse de países extensos y que mantienen una posición prioritaria para los gobiernos no centrales del otro, los consulados se transformaron en pequeñas embajadas en sus jurisdicciones y fueron un apoyo fundamental para los embajadores; dejaron de encargarse únicamente de asuntos civiles, para involucrarse en actividades de integración a nivel subestatal. Este rol alternativo de los cónsules fue, en cierta medida, avalado por sus ministerios, los cuales les permitieron la suficiente autonomía para tomar la iniciativa y acompañar a los gobiernos no centrales¹¹.

Por su parte, los embajadores también fueron fundamentales en la internacionalización de las provincias y regiones, y muchos de los avances logrados por estas se debieron a convicciones personales de aquellos. Un ejemplo de ello es el del embajador argentino en Chile, Ginés González García (en misión entre 2007 y 2015), quien siempre habló de las tres I: integración, integración, integración¹². Asimismo, los embajadores chilenos en Argentina tuvieron un impacto tan importante en las provincias que San Juan declaró a Luis Maira (en misión entre 2004 y 2010) como Personalidad Destacada (Ley provincial N° 8.104) y a Adolfo Zaldívar (en misión en 2010) como Personalidad Ilustre (Decreto N° 444).

Por cierto, la integración era parte del mandato que las presidencias dieron a sus embajadores, pero estos podrían haberse limitado a impulsarla únicamente en el nivel central. Ese no fue el caso y los diplomáticos pueden ser señalados como entre los principales responsables de entregar protagonismo a las provincias y regiones, asistiendo a los comités de frontera e integración, entre otras actividades. Fue el embajador argentino Carlos Abihaggle (en misión entre 2003 y 2007) quien, por decisión propia, comenzó a participar en los comités de frontera; lo cual impulsó a que su par chileno, Luis Maira, hiciese lo propio. Esto impactó en la relevancia gubernamental de los comités, la cual fue en aumento, así como su importancia y repercusión.

¹⁰ Entrevista a Francisco Gormaz.

¹¹ Entrevista a Pablo Hiriart.

¹² Entrevista a Francisco Gormaz.

En Argentina, la nueva estructura institucional, sumada al desempeño de los embajadores, contribuyó a que la paradiplomacia adquiriese cada vez más importancia para las provincias, las cuales comenzaron a reconocer la relevancia y utilidad que esta podría presentarles. Así también, que las actividades provinciales mantuviesen una impronta propia, pero se realizasen en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, generó una sinergia benéfica para ambos niveles gubernamentales¹³.

En el caso de Chile, las inquietudes paradiplomáticas de las regiones comenzaron a ser incorporadas en la política exterior del país. Aunque con distintos ritmos por regiones, cada vez más son las que logran incidir en la determinación de la conducta internacional del Estado. Actualmente, se presenta a la política exterior como un sistema integrado, establecido inclusive en los programas de gobierno. La participación e importancia de las regiones es cada vez mayor, reflejándose en la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de ir a las regiones, visitarlas y llevar la política exterior a ellas¹⁴.

El interés de las provincias y regiones por expresarse internacionalmente tuvo a su vez un correlato institucional en la relación entre Argentina y Chile. La sección siguiente ofrece un recorrido por las modificaciones que los gobiernos centrales hicieron a las instituciones que rigen su relación, para dar lugar al componente subestatal.

Evolución del marco bilateral

La historia de las relaciones entre Argentina y Chile tiene momentos ríspidos, incluso en décadas recientes (particularmente, las últimas del siglo XX), que encontraron solución con el Tratado de Paz y Amistad de 1984 (Lacoste 2005). Si bien el acuerdo también planta el germen de la institucionalidad paradiplomática, será recién con el retorno a la democracia que las relaciones bilaterales se consoliden y se desarrolle de manera decidida un marco institucional que facilite y promueva la vinculación entre provincias y regiones.

¹³ Entrevista a Elena Peletier, secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan, realizada por el autor en San Juan el 2 de diciembre de 2014, y telefónicamente el 24 de abril de 2020.

¹⁴ Entrevista a Francisco Gormaz.

El Tratado de Paz y Amistad de 1984 (en adelante: Tratado de 1984), por un lado, puso fin al conflicto por el canal del Beagle y, por otro, sentó las bases para el establecimiento de los comités de frontera. El objetivo central del acuerdo era fijar los límites y solucionar el diferendo, para con ello impulsar un proceso de acercamiento e integración, a través de la creación de una Comisión Binacional permanente (artículo 12 de la sección sobre Cooperación Económica e Integración Física). Este órgano fue puesto a cargo de promover y desarrollar iniciativas de enlace terrestre, puertos y zonas francas, entre otros, y tendrá un papel central en la institucionalización de la paradiplomacia.

En 1990, como continuación del Tratado de 1984, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica N°16 (ACE 16), entre cuyos objetivos se destacó la integración física (artículo 1). Posteriormente, se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N°35 (ACE 35), en 1995, entre el MERCOSUR y Chile. Este último incluyó un Protocolo Adicional de Integración Física entre Argentina y Chile, por el cual se acordó un programa de inversión en doce pasos fronterizos (Corvalán Quiroz 2001). Con ello se buscaba incrementar la integración de Chile al MERCOSUR y desarrollar las vinculaciones a nivel local. Sin embargo, todas estas iniciativas fueron desde una óptica centralizada y a través de mecanismos donde no se nombraba a las provincias ni a las regiones.

Si el Tratado de 1984 marcó un clivaje en la relación entre Argentina y Chile y los acuerdos de complementación económica impulsaron la interconexión, fue el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009 (en adelante: Tratado de Maipú) el que institucionalizó 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). Lo cual se reflejó en que el artículo 1 del Tratado de Maipú, al establecer sus objetos, reconociese la importancia de las provincias y regiones en la relación bilateral.

Bachelet y Fernández le entregaron al Tratado de Maipú una importancia tal que lo constituyó en un marco internacional del más alto nivel. En otras palabras, las instituciones incluidas en el acuerdo (tanto en su texto como en sus protocolos) contaron con una legitimidad especial. Ello creó un paraguas político bajo el cual las provincias y regiones dejaron de ser consideradas como entidades que se inmiscuyesen en asuntos exteriores, convirtiéndose en actores legítimos del proceso de integración¹⁵. Ello se llevó a cabo a través de tres canales: (a) la consolidación de los comités de integración, originados con el Tratado de 1984, pero desarrollados con reformas *ad hoc* y sin un fuerte respaldo internacional; (b) las entidades binacionales, novedosas para Chile y creadas a través de protocolos adicionales, y (c) la institucionalización de un foro para las autoridades subestatales, a través de la Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común.

Los apartados siguientes analizan en detalle a los comités de frontera y la reunión binacional¹⁶, pero antes es necesario indicar que su incorporación en el Tratado de Maipú no fue algo que el gobierno central se tomase a la ligera o decidiese unilateralmente. El proceso fue tanto un ofrecimiento de los Estados como una cristalización de situaciones que impulsaron las provincias y regiones. Por ello, uno de los objetivos estratégicos del Tratado de Maipú fue la consolidación y el fortalecimiento de las relaciones subestatales, aumentando las facultades de los gobiernos no centrales en temas internacionales, algo que estos venían impulsando, con especial ahínco, desde los comités de integración¹⁷. Es decir, las provincias y regiones mostraron tanto interés en participar que el Estado lo tomó como un objetivo del acuerdo. Esto no estuvo libre de complicaciones, pero los gobiernos centrales (especialmente a nivel de las presidencias) supieron acoger las inquietudes paradiplomáticas¹⁸.

¹⁵ Entrevista a Ezequiel Páez.

¹⁶ Las entidades binacionales son acciones coordinadas con el Estado, por lo que no serán incluidas en el presente análisis. Para más información, véase Alvarez (2017).

¹⁷ Entrevista a Iván Páez, jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada por el autor en Santiago de Chile el 28 de noviembre de 2014.

¹⁸ Entrevista a Luis Maira, exembajador de Chile en Argentina, realizada por el autor en Santiago de Chile el 13 de enero de 2015.

Los comités de frontera e integración

En la lógica de la Comisión Binacional permanente establecida por el Tratado de 1984, se emitió el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, de acuerdo con la cual se crearían, gradualmente, los comités de frontera (punto 4). Las nuevas entidades nuclearían a los organismos del gobierno central intervinientes en los pasos fronterizos y su propósito sería coordinar y resolver los problemas operativos, así como proponer medidas para facilitar el tránsito. En su diseño original, el componente subestatal no estaba considerado¹⁹: eran simplemente foros que articulaban los mecanismos de la relación que permitiesen retomar las vías de comunicación perdidas durante los años de tensión limítrofe²⁰. Sin embargo, estos foros comenzaron a nuclear también a la sociedad civil y el sector público de las provincias y regiones, hasta convertirse en los actuales comités de integración.

En 1987, se llevó a cabo la segunda Reunión de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física y se decidió establecer el primer comité de frontera, a través del Acta de Constitución del Comité de Frontera Argentino-Chileno en el Sistema del Cristo Redentor (en adelante: Acta de Constitución de 1987). De acuerdo con dicha Acta, el objetivo del comité sería “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”. Si bien quienes participaron en la constitución del comité fueron exclusivamente representantes de los gobiernos centrales, ya puede observarse una ligera ampliación de la idea contenida en el Acta de Buenos Aires de 1984: los temas no fueron circunscriptos al tránsito fronterizo.

Durante los siguientes 10 años, se constituyeron otros comités, generando una masa crítica que hizo imperativa la firma del Acuerdo para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera en 1997, a fin de definir claramente sus limitaciones (Silva Soura y Morán León 2010). El acuerdo empleó como marco el Tratado de 1984 y el Acta de Entendimiento de Buenos Aires, y reafirmó que el objeto de los foros

¹⁹ Entrevista a Cristián Fuentes.

²⁰ Entrevista a Iván Páez.

sería la coordinación bilateral para proponer procedimientos y soluciones a temas fronterizos (artículo 1). A diferencia del Acta de Constitución de 1987, no se mencionó el intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico o científico; e incluso se indicó que los objetivos (artículo 3) serían “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). El componente subestatal era mencionado en el inciso C, donde se indicaba que sería objeto de los comités de frontera “considerar y promover proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento de las poblaciones fronterizas”. Si bien el reglamento parecía centralizar los objetivos de los comités, también estableció que los participantes serían los organismos de control de los pasos fronterizos, los cónsules de las respectivas jurisdicciones involucradas y representantes de ambos Ministerios de Relaciones Exteriores, pero contemplando la asistencia del sector público y privado local (artículo 7). Sin embargo, estos serían convocados en carácter de invitados y cuando el temario lo hiciese pertinente. Así, la visión centralista era reforzada entregándoles la redacción del acta final a los cónsules (artículo 14).

Si bien el reglamento acotó la labor de los comités a la coordinación entre organismos centrales, paulatinamente fueron pasando a ser foros donde convergían autoridades subestatales y distintos sectores locales. Quienes participaron en la génesis del primer comité atestiguan este cambio en su carácter²¹: luego del Comité de Frontera para el Sistema del Cristo Redentor, el mecanismo se replicó en otros pasos a lo largo del límite binacional, lo cual despertó el interés de las provincias y regiones, que vieron en esta instancia la oportunidad de expresar sus problemas e inquietudes. Debido a que su participación no estaba contemplada en el reglamento, comenzaron realizando contactos entre gobernadores de provincia e intendentes de regiones, para posteriormente involucrar también a los gobernadores de provincias chilenas y a los jefes de departamentos argentinos. Finalmente, se incluyó a los alcaldes chilenos e intendentes argentinos. Primero, se

²¹ Entrevista a Santiago Melo, agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina, realizada por el autor en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014.

buscó la relación a nivel local, a través de reuniones paralelas a los comités, y sin consultar con los Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales a veces se enteraban a través de la prensa. Ello generó cierta resistencia inicial; no obstante, pronto se empezó a concebir la idea de integrar lo local en los comités, debido a que era mejor tenerlos adentro que fuera de la institución. Toda la sociedad civil se fue incorporando, ya que apareció la noción de que si un grupo no participaba, sus posibilidades de desarrollo eran mucho menores.

El interés de las provincias y regiones forzó la evolución de los comités hacia organismos de participación subestatal (Silva Soura y Morán León 2010). Esta evolución se dio en todos los comités de frontera que Argentina tenía con los países del MERCOSUR, pero fue particularmente fuerte con Chile (Colacrai 2004), debido a los tratados bilaterales que otorgaron el paraguas político para los comités. Gracias a este desarrollo, los comités posibilitaron la participación de las provincias y regiones, transformándose en una posición avanzada en materia de integración²².

Para 2002, ya había siete comités de frontera, que contaban con la participación de 15 provincias y 15 regiones. A su vez, el interés de la sociedad civil llevó a que las autoridades locales se involucrasen de manera aún más decidida y reclamasen un lugar institucional en los comités. Por ejemplo, en el Comité de Frontera Paso de Agua Negra se creó la Comisión de Alcaldes e Intendentes Municipales en 2004 y el Foro Parlamentario, que desde 2005 se reunía en paralelo al comité, convocando a los diputados provinciales de San Juan y los consejeros regionales de Coquimbo.

Los comités de frontera pasaron de ser una reunión técnica a un foro que convoca cientos de personas del ámbito nacional y local, tanto del sector público como del privado; esto sobrepasó el sentido original de la institución y los desbordó (Silva Soura y Morán León 2010). A razón de ello y a instancias de los pedidos de las provincias y regiones, los gobiernos centrales intercambiaron cartas reversales en 2006 para cambiar el nombre de los foros por comités de integración. El documento explicita que es “[a]tendiendo la iniciativa de las Regiones

²² Entrevista a Raúl Saldívar, exalcalde de La Serena y diputado por el Distrito N° 7 (Andacollo, La Serena, La Higuera, Paihuano y Vicuña), realizada por el autor en Valparaíso el 4 de noviembre de 2014.

chilenas y Provincias argentinas que anhelan consagrar su interés común en realizar los Comités de Frontera como foros privilegiados para el entendimiento amplio de nuestros países” que se procede al cambio de denominación.

El nuevo nombre fue acompañado de renovadas motivaciones para que los comités se apuntalasen como un foro de discusión y generación de soluciones más allá del tránsito fronterizo, atendiendo directamente a la integración²³. Los pasos continuaron siendo una de las comisiones más importantes a nivel institucional, pero surgieron muchas otras que actualmente aglutinan una mayor cantidad de participantes²⁴.

El Tratado de Maipú de 2009 buscó consolidar y entregar un objetivo, planificación y desarrollo claros a los mecanismos de trabajo y coordinación desplegados desde el Tratado de 1984. En esa línea, se mantuvo a los comités de integración en un lugar destacado, prueba de ello es que el acuerdo les dedicó la mayor cantidad de artículos. También se produjeron cambios importantes, como el establecimiento de los comités de integración como “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales” (artículo 15). Ello hacía énfasis en una concepción diferente a la que se tuvo sobre los comités de frontera, lo que también se plasmó en sus nuevos objetivos (artículo 17), que excedieron con creces el tránsito fronterizo. Por otro lado, se les otorgaron nuevas facultades, como que las provincias y regiones pudiesen proponer iniciativas conjuntas directamente a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física y a la Comisión Binacional de Comercio, Inversión y Relaciones Económicas (artículo 18). Finalmente, se facultó a los comités para crear comisiones de diálogo político que aglutinasen a los consejeros regionales

²³ Entrevista a Santiago Melo.

²⁴ En el XXVIII Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra, llevado a cabo en La Serena en 2018, mientras la tradicional Comisión de Facilitación Fronteriza (compuesta de las Subcomisiones de Aduanas, Migraciones, Temas Fitozoosanitarios, Coordinación y Cooperación Policial, y Cooperación Judicial) contaba con 24 participantes; la reciente Comisión de Universidades e Institutos de Educación Superior (compuesta por las mesas de Investigación y Posgrado, Académica y de Extensión y Vinculación) se integró con 25 participantes.

y legisladores provinciales (artículo 19). Con estas nuevas funciones, la estructura de los comités de integración se volvió mucho más compleja, incorporando una gran cantidad de subcomisiones²⁵.

En definitiva, el Tratado de Maipú determinó claramente cómo se encuadra, coordina y reglamenta la paradiplomacia dentro de la política exterior de ambos Estados. Estos mantienen cierto control y supervisión sobre los acuerdos elaborados en los comités, pero reconocen la capacidad de los gobiernos no centrales para encontrar y proponer soluciones (Artaza Rouxel 2010).

El desarrollo institucional de los comités, durante los más de 20 años entre la creación del primero y la firma del Tratado de Maipú, llevó a que este estableciese la necesidad de un nuevo reglamento que reemplazase al de 1997 (artículo 20). Ello se concretó en 2011, con la adopción del Acuerdo para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración, instrumento bilateral que finalmente otorgó el mayor margen de maniobra a las provincias y regiones²⁶. El nuevo reglamento trajo importantes cambios en cómo operaban los comités y, si bien recogió parte del anterior acuerdo, también destacó los logros de las provincias y regiones en el proceso de integración y cooperación en materias de infraestructura, comunicación, transporte y educación, entre otros.

A diferencia del reglamento de 1997, el de 2011 considera a los comités como foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado (artículo 1), como lo hacía el Tratado de Maipú. Las actividades paradiplomáticas fueron incorporadas al enunciar que entre los objetivos de los comités se encontraban los de facilitar la difusión de experiencias, problemáticas y estrategias para permitir la participación de organizaciones y representaciones locales, promoviendo la intervención informada de la sociedad civil local (artículo 2). Esto se reforzaba con la institucionalización de la participación subestatal, ya que los foros se integrarían de los organismos centrales,

²⁵ Al ser creado en 1996, el Comité de Frontera Paso Agua Negra contó con ocho reuniones (siete comisiones y una mesa) recogidas en un acta de 27 páginas. Cuando en 2006 cambió el nombre a Comité de Integración Paso Agua Negra, se llevaron a cabo 14 reuniones (cinco comisiones, 12 subcomisiones y una mesa) que se recogieron en un acta de 51 páginas. Finalmente, en 2018 se llevó a cabo el XXVIII Comité de Integración, componiéndose este de 27 reuniones (ocho comisiones, 19 subcomisiones y cinco mesas) las cuales llenaron un acta de 135 páginas.

²⁶ Entrevista a Iván Páez.

provinciales y regionales (artículo 3), así como del sector privado y la sociedad civil (artículo 4). Todo ello se contraponen con las disposiciones del reglamento de 1997, el cual sólo contemplaba la participación de organismos centrales, con la posibilidad de invitar a los demás sectores cuando el tema lo ameritase.

Pero si bien el reglamento de 2011 incorporó muchos cambios positivos, otros fueron más cuestionados. Por ejemplo se entregó a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado de Chile (DIFROL) y a 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 los temas de la agenda (artículo 6). Estas direcciones pasaron a presidir los comités (reemplazando a los cónsules) y elaborar el acta final. El cambio de la presidencia fue reflejo del conservadurismo y centralismo del Estado (especialmente en el caso de Chile), que se resistía a perder el control sobre los comités²⁷.

A pesar de los nuevos inconvenientes, el reglamento de 2011 fue un enorme avance, debido al lugar de gran relevancia que les otorgó a las autoridades subestatales. Por ejemplo, se estableció que el acto inaugural estaría a cargo del gobernador, intendente y embajador (artículo 7), entregándoles la misma importancia a los dos niveles de gobierno. Asimismo, son los gobiernos no centrales quienes, en la práctica, elevan la agenda propuesta a las direcciones respectivas, las cuales ordenan los temas siguiendo la pauta de los comités anteriores y considerando siempre el interés subestatal²⁸. Algo similar ocurre con las soluciones o propuestas simples (como el intercambio cultural), las cuales son acordadas sin necesidad de involucrar al Estado. Además, se resalta el rol de las nuevas instituciones para la comunicación entre los niveles gubernamentales, ya que los líderes regionales “solos, desde sus territorios y realidades, no logran que sus gobiernos nacionales den completa respuesta a sus necesidades” (Zaldívar Larraín 2011).

La nueva institucionalidad permitió un diálogo e intercambio más fructífero entre provincias y regiones, las cuales encuentran en sus

²⁷ Entrevista a Cristián Fuentes.

²⁸ Entrevista a Francisco Gormaz.

vecinos muchas de las soluciones a sus problemas, aunque no siempre los más importantes²⁹. Igualmente, este vínculo resulta mucho más constante que el bilateral a nivel central. Mientras que Argentina y Chile no siempre impulsan su vinculación, los gobiernos no centrales fronterizos están constantemente buscando la integración, sea por cercanía como por intereses económicos y afinidades humanas³⁰.

Las temáticas locales relevadas por las provincias y regiones no correspondían que se trataran en el diseño original de los comités de frontera, pero aun así lograron su inclusión. Los Estados también cumplieron un rol relevante en el desarrollo de la paradiplomacia, ya que, a través del Tratado de Maipú y del Reglamento de 2011, reconocieron el valor de las iniciativas de las provincias y regiones, y supieron encausarlas a través de mecanismos institucionales. Finalmente, los organismos del gobierno central, en vista al desarrollo de los comités de integración, han aprendido a acompañar y valorar el aporte de las provincias y regiones.

La Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común

En los comités de integración, las provincias y regiones relevan problemáticas y plantean cursos de acción; pero si la solución propuesta tiene repercusiones internacionales, se requiere la validación por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores³¹. La imposibilidad de los comités para tomar decisiones respecto a cuestiones de impacto internacional implica que las temáticas complejas deben ser elevadas a los gobiernos centrales de cada país, donde la fuerza subestatal se diluye. Esto buscó ser solucionado a través de foros de diálogo político que concertaban a las autoridades no centrales de cada país, en paralelo a las reuniones binacionales de ministros, en una dinámica similar a la participación subestatal paralela a los primeros comités de frontera.

La relevancia del foro se estableció desde un inicio, dada la respuesta subestatal a la convocatoria. La primera reunión se llevó a cabo en 2011 y contó con la participación de las 14 provincias de Argentina

²⁹ Entrevista a Iván Páez.

³⁰ Entrevista a Pablo Hiriart.

³¹ Entrevista a Ezequiel Páez.

que comparten frontera con Chile, todas representadas por sus gobernadores. Además, participaron las provincias de Córdoba y Santiago del Estero (también representadas por sus gobernadores) y la de Tucumán (que envió a su secretario de Relaciones Internacionales). Por parte de Chile, se hicieron presente casi todas las regiones que colindan con Argentina (la única excepción fue la región Metropolitana); 11 de ellas representadas por sus intendentes y dos por gobernadores de provincia.

La reunión podría haberse constituido en un instrumento de acción directa; sin embargo, la participación en el plenario final de los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, el de Obras Públicas de Chile, el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina, y los respectivos embajadores modificó el carácter del foro. El involucramiento de las autoridades del gobierno central, que no participaron en la reunión, pero sí en su institucionalidad, no sólo entregó aún más relevancia al foro, sino también lo transformó en un instrumento que se asemeja a los comités de integración, en tanto acción concertada, aunque también contempla el diálogo con las autoridades centrales (acción coordinada).

Los gobernadores e intendentes utilizaron el espacio de la reunión para tratar los temas que habían sido planteados en los distintos comités de integración, de forma tal de elevar la relevancia dada a los mismos, por ser ahora las máximas autoridades subestatales quienes los discutían. Debido a la convocatoria y trascendencia que se le dio a la reunión, así como al interés de intendentes y gobernadores por discutir los temas con las autoridades nacionales, los ministros de Relaciones Exteriores se comprometieron a incluir un nuevo protocolo complementario al Tratado de Maipú, en el cual se institucionalizase la Reunión Binacional de Intendentes Chilenos y Gobernadores Argentinos de la Frontera Común. El protocolo se firmó en marzo de 2012 y entró en vigor un mes después. En él se hace mención explícita a la relevancia de la declaración emitida por la primera reunión y al compromiso asumido por los ministros.

El protocolo estableció que el objetivo del foro sería promover la integración a nivel subestatal (artículo 2). Y si bien los protagonistas serían las autoridades no centrales, la coordinación y presidencia de los

foros se reservó a los ministros de Relaciones Exteriores (artículo 3), así como la presidencia y coordinación de los comités de frontera se reservó a DIFROL y DILYF. Si bien el protocolo no estableció periodicidad ni una organización clara, las reuniones se desarrollaron anualmente y en simultáneo a la Reunión Binacional de Ministros. Ello permitía un intercambio fructífero, no sólo entre gobernadores e intendentes, sino también con las autoridades centrales. La participación en estos encuentros fue siempre contundente y los temas abordados abarcaban un amplio espectro de la relación bilateral³².

Además, la reunión binacional se articuló con los comités de integración, constituyéndose en su siguiente eslabón. Los temas de interés subestatal debatidos en los comités, pero que no pueden ser solucionados en estos (sea porque implican compromisos exteriores más importantes, por la necesidad de presupuestos extraordinarios o por otra razón que escape al control de los gobiernos no centrales), pueden ser elevados por las autoridades de las provincias y regiones en la reunión binacional, que se desarrolla en paralelo con el foro de ministros. Esto facilita el diálogo y permite a los actores resolver y acordar temas en consulta entre las dos reuniones³³. Con anterioridad a 2011, llevar una temática a instancias nacionales implicaba un trabajo directo de los gobernadores e intendentes, pero con la conformación e institucionalización de la reunión binacional se creó un mecanismo formal para ello.

Este foro ha desbordado incluso la convocatoria limítrofe, atrayendo provincias que no comparte frontera con Chile. En la reunión desarrollada en 2018 estuvieron presentes el gobernador de La Pampa, los vicegobernadores de Santiago del Estero y Tucumán, y los secretarios de Relaciones Internacionales de Santa Fe y Córdoba. En estas provincias, en particular Córdoba y Santa Fe, la participación de sus gobernadores es más compleja, en gran medida por la nutrida agenda que manejan dichos gobiernos y al lugar que los temas fronterizos revisten dentro de ella³⁴. Sin embargo, las provincias no dejan

³² Entrevista a Francisco Gormaz.

³³ Entrevista a Mónica Dinucci, directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, realizada por el autor en Buenos Aires el 14 de noviembre de 2014.

³⁴ Entrevista a Federico Trebucq, director del Área de Investigación y Proyectos en la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Córdoba (2016-2019), realizada por el autor telefónicamente el 22 de abril de 2020.

de participar, dando muestra de la importancia que le asignan a los foros para facilitar la interconexión y favorecer el comercio, en especial a través de corredores bioceánicos (Colacrai 2016).

El desarrollo institucional de la reunión binacional le ha ganado un lugar de privilegio en la vinculación entre ambos países. La primera visita al exterior que realizó Cristina Fernández en su segundo mandato presidencial fue el 15 y 16 de mayo de 2012 a Chile. Durante la reunión se abordaron los temas de la agenda bilateral, regional y multilateral y se emitió una declaración conjunta que reiteró el reconocimiento del Tratado de Maipú como una pieza fundamental en la relación. Asimismo, se destacó el diálogo existente a diversos niveles gubernamentales, particularmente con el impulso dado por el protocolo constitutivo de la reunión binacional de intendentes y gobernadores (Colacrai 2016). Por otro lado, cuando en abril de 2018 el presidente argentino Mauricio Macri realizó una visita oficial a su par chileno Sebastián Piñera, se emitió un comunicado en el cual convocaron a la Reunión Binacional de Ministros y, en paralelo, a la de Gobernadores e Intendentes de la Frontera Común.

Corolario: los desafíos a la participación subestatal

La paradiplomacia en ambos países no ha estado libre de dificultades. Por ejemplo, su implementación condujo, entre otras cosas, a la atomización de las relaciones exteriores, dificultando su sistematización y estudio. En Argentina no existe una base de datos comprensiva sobre el accionar externo de las provincias³⁵, en parte por lo difícil que es recabar la información de los convenios firmados (especialmente los más antiguos) (Zubelzú e Iglesias 2005b).

Además, existen problemas institucionales, como el peso que la DIFROL tiene dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Esta dirección funciona y hace muy bien su trabajo de preservar y fortalecer la integridad territorial del país, por lo que, en la práctica, no suele demostrar mayor interés en la integración, la descentralización o la paradiplomacia. Sin embargo, institucionalmente, es la encargada de coordinar los comités de integración entre las regiones chilenas y

³⁵ Entrevista a Elena Peletier.

las provincias argentinas. Por otro lado, en 2010, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) disolvió su Unidad de Relaciones Internacionales, para realizar un giro hacia una política exterior más conservadora y centralista³⁶.

De la misma forma, la incorporación de la paradiplomacia a la política exterior chilena tampoco ha estado libre de dificultades (Schlake 2011). Ha encontrado resistencias y ha producido resultados heterogéneos entre las regiones, en especial por los distintos ritmos de aprendizaje y de interés que estas mostraron. A su vez, esto generó diferencias en la evaluación que las regiones hacen sobre el grado de apertura del Ministerio de Relaciones Exteriores. En tanto que Francisco Gormaz, director en 2014 de DICORE, señala que la política exterior de Chile ha sabido recoger las inquietudes de las regiones³⁷, el exdirector Cristián Fuentes apunta a que el grado en que la paradiplomacia se ha reflejado en la política exterior es bajo, sin que se hayan dado pasos profundos en dicha dirección. Fuentes afirma que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una posición contradictoria, donde, por un lado, el Estado presenta un discurso favorable a la paradiplomacia, pero, por otro, las principales decisiones se toman únicamente desde el nivel central.

El aumento de la paradiplomacia también acarrió nuevas problemáticas en Argentina. A principios de la década de 2000, estas se vinculaban a cuestiones procedimentales u operativas, como la poca o ausente coordinación entre el nivel central y las provincias, así como el limitado conocimiento que las unidades subestatales tenían sobre las oportunidades, limitaciones y parámetros de la paradiplomacia (Zubelzú e Iglesias 2005a). Por otro lado, el manejo de las relaciones exteriores continuaba centralizado, pero con el incremento del accionar paradiplomático, los intentos de imponer una política exterior centralista resultaron cada vez más difíciles. Ejemplo de ello fue el intento de Néstor Kirchner, en 2006, por establecer un precio más alto para el combustible que se vendía en la zona de frontera, ya que muchos chilenos cruzaban el límite para cargar el tanque de su vehículo y volver. Las provincias no aceptaron la medida y, con la excepción de Santa

³⁶ Entrevista a Cristián Fuentes.

³⁷ Entrevista a Francisco Gormaz.

Cruz (de dónde provenía el presidente), ninguna otra la implementó, o lo hizo con una interpretación alternativa³⁸.

En este escenario, Argentina y Chile institucionalizaron ciertas iniciativas de participación subestatal a través del Tratado de Maipú, reconociendo tanto los reclamos como los aportes que las provincias y regiones ofrecen a la relación bilateral. Su formalización legitimó la paradiplomacia y validó a los gobiernos no centrales como interlocutores en la construcción de la integración, tal y como lo establece el protocolo complementario para la creación de la reunión binacional.

Los comités de frontera, originalmente concebidos para una función muy específica de los organismos del gobierno central, evolucionaron en instituciones que dan curso formal a las actividades paradiplomáticas. Esto se impuso con la práctica; no fue creado o dictado desde el Estado, ya que en los comités convive el centro con las provincias y regiones³⁹. Es cierto que existió cierta resistencia inicial al desarrollo de los comités, donde los Ministerios de Relaciones Exteriores preferían la idea original, más cercana a la órbita del gobierno central y con una agenda más acotada. Sin embargo, fue la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina la que primero arribó a la conclusión de que los comités se habían constituido en el eje fundamental de las relaciones subestatales entre ambos países (Silva Soura y Morán León 2010). Así, los comités vieron su labor complementada con la aparición de la reunión binacional de intendentes y gobernadores, ya que las autoridades pueden utilizar el foro (y su carácter de simultáneo con la Reunión Binacional de Ministros) como instancia para elevar las inquietudes subestatales a las autoridades centrales del país. Estas dos instituciones, eslabonadas entre sí, resultan clave para que las aspiraciones de las provincias y regiones puedan impulsar las decisiones necesarias.

Sin embargo, la cristalización de estas iniciativas en instituciones acordadas por los Estados no garantiza su correcto funcionamiento ni relevancia. Por un lado, el desarrollo de los comités de integración también ha hecho surgir voces de preocupación, que consideran útiles a los foros por haber abierto los temas a la participación

³⁸ Entrevista a Cristián Fuentes.

³⁹ Entrevista a Cristián Fuentes.

y el debate de los gobiernos no centrales, pero los acusan de tener agendas muy acotadas y de corto plazo. Esto, a su vez, haría que los acuerdos alcanzados en los comités tengan muchas veces un carácter más bien declarativo⁴⁰.

Respecto de la reunión binacional, los Estados se han limitado a institucionalizar el foro, pero corresponde a los gobiernos no centrales participar y apropiarse de ellos, lo cual no ha ocurrido de forma homogénea en todas las provincias y regiones involucradas. La asistencia al foro no ha sido consistente: en 2011, la I reunión contó con la participación de 14 gobernadores de provincias argentinas y 11 intendentes de regiones chilenas; en 2015, asistieron a la V reunión únicamente tres gobernadores argentinos y 10 intendentes chilenos; finalmente, en 2018, participaron de la VII reunión ocho gobernadores de provincias argentinas y 14 intendentes de regiones. Una de las razones detrás de ello puede ser la diferencia de naturaleza con los comités de integración. Mientras que en los segundos se trata una gran cantidad de temas, muchos de los cuales pueden ser acordados localmente, los tópicos abordados en la reunión binacional suelen ser grandes propuestas de difícil realización o la reiteración de lo acordado en los comités de integración. Por ello, los frutos son menores.

Finalmente, estas instituciones cristalizadas en tratados internacionales, reclamadas por las sociedades y gobiernos subestatales, y avaladas por los Estados, no están libres del devenir político de los países. Durante 2019, no se realizó ningún comité de integración, así como tampoco la reunión binacional. Ello no se debió a una falta de institucionalidad o de interés por parte de los gobiernos no centrales, sino al complejo escenario político de los países: la reunión binacional no se realizó por decisión del Gobierno de Chile, a raíz de las manifestaciones sociales que se produjeron en el país. Por el lado de los comités, estos estaban programados para el primer semestre, pero no se pudieron coordinar las agendas de embajadores y gobernadores, por lo que fueron postergados. Durante el segundo semestre, las manifestaciones en Chile también afectaron la convocatoria. Asimismo, muchas provincias tomaron la decisión de no participar en los comités, puesto que se trataba de un año de elecciones y cambio

⁴⁰ Entrevista a Alejandro Corvalán.

de autoridades y no consideraron correcto suscribir actas cuyo cumplimiento no podían garantizar⁴¹.

Los comités de integración y la reunión binacional son dos grandes avances en la institucionalización de la paradiplomacia. Demuestran, por un lado, el empuje de las provincias y regiones por participar y hacer oír su voz en temas internacionales; y, por otro, la capacidad de reconocimiento del gobierno central. Sin embargo, esta institucionalización no debe darse por sentada, es un proceso aún en desarrollo, que continuará requiriendo estudios y donde las provincias y regiones deben ser activas en reclamar su espacio y demostrar su aporte a la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, M. 2016. Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: La integración desde Coquimbo y San Juan. Tesis doctoral, Universiteit Leiden.
- Alvarez, M. 2017. El rol de la paradiplomacia en las entidades binacionales: Análisis del accionar de las provincias argentinas y regiones chilenas en los casos de EBITAN y EBIFETRA. *Sí Somos Americanos* XVII(2), 77-95.
- Alvarez, M., Luna Pont, M. y Oddone, N. (eds.). 2019. *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Artaza Rouxel, M. 2010. La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas (359-66), en L. Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Colacrai, M. 2004. La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de fronteras y en el desarrollo de la infraestructura física. *Integración & Comercio* (21), 141-70.
- Colacrai, M. 2016. La relación bilateral Argentina-Chile en clave política 2010-2015. Continuidades y matices con cambios de gobierno. *Estudios Internacionales* (183), 9-37.
- Corvalán Quiroz, A. 2001. Los territorios fronterizos como plataformas de integración en MERCOSUR (185-234), en O. Muñoz Gomá (ed.), *Más allá del bosque: Transformar el modelo exportador*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Fuentes Vera, C. 2008. De la diplomacia a la paradiplomacia. *De la Región al Mundo*, 23-26.
- Iglesias, E., Merke, F. e Iglesias, V. 2009. Republic of Argentina (9-35), en H. Michelmann (ed.), *Foreign relations in federal countries*. Montreal: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies, McGill-Queen's University Press.

⁴¹ Entrevista a Elena Peletier.

- Jiménez Cabrera, D. 2016. Desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984 al Tratado de Maipú de 2009: Un proceso evolutivo institucionalmente consolidado. *Revista de Ciencia Política XXXVI*(2), 541-61.
- Lacoste, P. 2005. Argentina y Chile (1810-2000) (29-92), en P. Lacoste (ed.), *Argentina-Chile y sus vecinos*. Tomo I. Mendoza: Caviar Bleu.
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Clavento, M. 2020. Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. *OASIS* 32, 63-84.
- Schiavon, J. 2019. *Comparative paradiplomacy*. Nueva York : Routledge.
- Schnake, L. 2011. Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08521.pdf> [1 de mayo 2020].
- Silva Soura, V. y Morán León, C. 2010. Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina (259-304), en L. Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Viciani, O. 2008. ZICOSUR, integración paradiplomática en acción. *De la Región al Mundo*, 31-6.
- Zaldívar Larraín, A. 2011. Nuevos paradigmas de integración chileno-argentina. *Dos Puntas III*(4), 25-47.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. 2005a. Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte I. Proyecto: Provincias y Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parter1.pdf> [1 de mayo 2020].
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. 2005b. Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte II. Proyecto: Provincias y Relaciones Internacionales. Disponible en: www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf [1 de mayo 2020].

ENTREVISTAS

- Alejandro Corvalán, exsecretario Regional Ministerial de Economía en Valparaíso. Entrevistado por el autor en Valparaíso el 4 de noviembre de 2014.
- Cristián Fuentes, exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 27 de octubre de 2014.
- Elena Peletier, secretaria de Relaciones Institucionales de San Juan. Entrevistada por el autor en San Juan el 2 de diciembre de 2014 y, telefónicamente, el 24 de abril de 2020.
- Ezequiel Páez, secretario asesor en la Embajada de Argentina en Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 26 de noviembre de 2014.
- Federico Trebucq, director del Área de Investigación y Proyectos en la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Córdoba (2016-2019). Entrevistado por el autor telefónicamente el 22 de abril de 2020.
- Francisco Gormaz, director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 25 de noviembre de 2014.

- Iván Páez, jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 28 de noviembre de 2014.
- Leonardo Milenkovsky, funcionario de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires el 5 de febrero de 2016.
- Luis Maira, exembajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 13 de enero de 2015.
- Mónica Dinucci, directora de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina. Entrevistada por el autor en Buenos Aires el 14 de noviembre de 2014.
- Pablo Hiriart, consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile el 4 de noviembre de 2014.
- Raúl Saldívar, exalcalde de La Serena y diputado por el Distrito N° 7 (Andacollo, La Serena, La Higuera, Paihuano y Vicuña). Entrevistado por el autor en Valparaíso el 4 de noviembre de 2014.
- Santiago Melo, agregado de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado en la Embajada de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Buenos Aires el 6 de noviembre de 2014.