

# VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ALACIP 2015

Lima, del 22 al 24 de julio de 2015

**PONENCIA:**

**LOS ACTORES SUBNACIONALES: UNA DIMENSIÓN NECESARIA  
PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR. ALGUNOS  
EJEMPLOS EN SUDAMÉRICA.**

**Miryam Colacrai CONICET-Universidad  
Nacional de Rosario, Argentina**

*Esta ponencia apunta a situar la dimensión subnacional y su creciente relevancia en el quehacer de la Política Exterior de los estados. Denominada acciones externas de Gobiernos No Centrales, relaciones externas subnacionales y también "paradiplomacia", hoy constituye un área que no puede ser obviada cuando se analizan en su integralidad y complejidad las relaciones internacionales y los canales a través de los cuales los países se relacionan tanto bilateral como multilateralmente. Examina algunos casos puntuales en el espacio sudamericano que dan cuenta de ese creciente protagonismo.*

Dirección electrónica: [miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar)

**Trabajo sujeto a edición final. Favor no citar**

## 1. Introducción

Para abordar la cuestión de los nuevos actores en el ámbito internacional – especialmente aquellos que conforman alguna de las instancias administrativas y niveles del Estado- suelen tomarse algunos aportes teóricos de las Relaciones Internacionales y de otros campos de las Ciencias Sociales, que proveen conceptos útiles para analizar estos novedosos procesos.

Algunos de ellos contribuyen a establecer ciertos marcos muy generales para comprender los fenómenos de la globalización y sus impactos en la sociedad y los actores de nivel intermedio y local. Entre ellos destacamos la interdependencia (Keohane y Nye, 1977<sup>1</sup>), la figura del estado-región (Ohmae, 1993), la “visión del Estado comercialista” (Rosecrance, 1986), la perspectiva del Estado-red (Castells, 1997) En ese sentido, puede afirmarse que uno de los signos más distintivos de lo que viene aconteciendo en el Sistema Internacional en los últimos 25 años – aunque se registran algunos casos puntuales con anterioridad- está relacionado precisamente, con el incremento exponencial de los vínculos entre actores subnacionales (o subestatales) más allá de las fronteras.

La evolución de este proceso estuvo particularmente vinculada con el fin de la Guerra Fría, la profundización de la globalización y uno de sus efectos conocido como “fragmeegración” (Rosenau, 1991) y la conformación de espacios regionales integrados (o con la aspiración de serlo).

Una vez reconocida la creciente complejización del sistema internacional y de la multiplicación de canales de contacto empleadas por diferentes unidades subnacionales con el propósito de vincularse con otros actores más allá de las fronteras nacionales, comenzó a gestarse un debate académico que instalaría la cuestión de la paradiplomacia

---

<sup>1</sup> En su matriz de la interdependencia compleja, los autores mencionados hacen referencia explícita a las “relaciones transgubernamentales” como canales que amplían las relaciones concebidas en sentido clásico, es decir aquéllas que tradicionalmente llevaban a cabo las Cancillerías y tenían alto grado de concentración.

y de las acciones exteriores de los GNC (Gobiernos No Centrales). Así aparecieron diferentes abordajes para aportar comprensión a la temática.

Sobre la base de estas consideraciones iniciales, esta ponencia apunta en primer lugar a situar la dimensión subnacional y su creciente relevancia en el quehacer de la Política Exterior de los estados. En un segundo momento, y con el propósito de dar cuenta de esa dinámica de los GNC, se analizan algunos casos puntuales en el marco de la relación bilateral argentino-chilena que es, a nuestro criterio, la que más se sustenta y potencia por el crecimiento de dichas relaciones.

## **2. Cuestiones terminológicas y conceptuales. La dimensión subnacional y la Política Exterior**

El reconocido profesor español de Relaciones Internacionales Celestino del Arenal (2008:209-210) señalaba acertadamente que “la creación de altos niveles de interdependencia a nivel internacional ha reducido radicalmente la capacidad de los estados para lograr su autonomía nacional, ha debilitado al estado como actor internacional y ha erosionado las fronteras territoriales de los Estados, como elemento delimitador de las competencias exclusivas de los mismos, favoreciendo el desarrollo de relaciones transnacionales, el creciente protagonismo de los actores transnacionales y subestatales. Los Estados son cada vez menos soberanos, menos independientes, más vulnerables y más dependientes unos de otros en todos los ámbitos, así como respecto de los actores transnacionales y subestatales.

Claramente en esta caracterización del sistema internacional de nuestros días queda en evidencia, entre otras cosas, el creciente protagonismo internacional de los actores subestatales. Y, a la vez, la necesidad de que cada Estado, al diseñar y desplegar su política exterior tenga en consideración lo que acontece en el ámbito subestatal.

Con esta convicción, Hill (2003) advierte que no sería conveniente circunscribirse nada más a los servicios diplomáticos. Aunque éstos quieran conservar el rol de “porteros” que han tenido tradicionalmente, en la práctica deben aceptar que hay un grado creciente de diplomacia paralela de parte de colegas de otros ministerios y áreas gubernamentales. Asimismo se debe prestar atención a regiones o subdivisiones

gubernamentales que generan un entramado de relaciones “transgubernamentales” que tienen que ver tanto con divisiones territoriales (provincias, regiones, gobiernos locales) como con áreas funcionales. Entonces, la Política Exterior tiene que tener la “capacidad de articular” y debe ser vista como una vía para intentar reunir una variedad de cuestiones, darle sentido a las diversas actividades del Estado y la comunidad que vive en su interior.

La referencia a la actividad internacional de los actores subnacionales/subestatales/ de gobiernos no centrales, comenzó a ser analizada, caracterizada y se acuñaron diferentes conceptos para dar cuenta de esa dinámica.

Las definiciones empleadas por la mayor parte de la bibliografía que analiza diversos casos empíricos, ha tendido a focalizarse en dos tipos de situaciones<sup>2</sup>. Por un lado, se discute la aparición y consolidación de una especie de “diplomacia paralela” desarrollada por entes subnacionales/subestatales, que se ha dado en llamar “paradiplomacia” (Soldatos, 1990; Aldecoa- Keating, 1999)<sup>3</sup>. Esta denominación es la que se encuentra más extendida en los estudios internacionales (comprendiendo tanto a entidades federales como gobiernos de tipo unitario)

---

<sup>2</sup> Mencionamos las obras de mayor circulación sobre este temática: Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Duchacek, Ivo D. ‘International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond’, in O.J. Martínez (ed.) *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso: Texas Western Press, 1986; Keating, Michael “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en: Vigevani, T., Wanderley, L.E., Barreto, M, y Mariano, M.P. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004; Kincaid, John “Roles of Constituent Governments”, for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, 11-12 May 2001; Aldecoa, F., Keating, M.,(eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000, Otras denominaciones alternativas a la paradiplomacia son, entre otras, política internacional de los Gobiernos No Centrales, política exterior subnacional, relaciones transgubernamentales. También se habla de diplomacia identitaria (en los casos de relaciones particulares entre etnias o colectividades) diplomacia descentralizada, relaciones glocales (es decir aquellas que vinculan directamente al medio local con el global), mesodiplomacia, microdiplomacia, diplomacia multinivel.

<sup>3</sup> Es importante destacar que según ha referido Duchacek, en algunos de sus trabajos iniciales había comenzado a esbozar y mencionar estos fenómenos como “microdiplomacia”- lo cual podría ser derogatorio - por lo cual adherirá luego al concepto de “paradiplomacia” de Soldatos. Una definición que resulta completa en cuanto a actores y modalidades es la que presenta Cornago Prieto haciendo referencia a la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con la finalidad de promover cuestiones socioeconómicas y culturales u otras, según sus propias competencias constitucionales.

Por otro, como tan provocativamente ha sostenido Kincaid (2001), empleando el término “constituent diplomacy” se hace hincapié en que dicha política de vinculación internacional es, en verdad, realizada por aquellas “unidas constitutivas” de los estados federales, y que por ende, sería una “co-diplomacia, o una co-formulación de la Política Exterior porque existe una co-soberanía.

Asimismo, quienes se refirieron a las motivaciones contenidas en esa práctica paradiplomática han distinguido entre las que tienen carácter rupturista o secesionista denominada protodiplomacia) (Duchacek: 1986); Garcia Segura (1996 y 2004).

En la mayoría de los casos, con la excepción señalada precedentemente, la esencia de las actividades internacionales de los gobiernos regionales y locales radica en convertirse en facilitadores y árbitros de consorcios públicos y privados, generando alianzas con otros gobiernos de similar nivel y con agencias para el desarrollo. Esta modalidad de acción que también ha sido denominada “diplomacia centrífuga” (Torrijos 2000), se caracteriza por alejarse del centro estatal y podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia .

Una definición que resulta comprensiva y muy operativa respecto de los GNC (gobiernos No centrales) también denominados subnacionales en su participación internacional es la que presenta Cornago Prieto (2001) , refiriéndose al establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con la finalidad de promover cuestiones socioeconómicas y culturales u otras, según sus propias competencias constitucionales...<sup>4</sup>

Respecto del impacto que estas cuestiones han tenido en el desarrollo de un campo teórico o han sido incluidas en el estudio de diferentes disciplinas sociales, García Segura señala:

*Las reflexiones teóricas se llevan a cabo desde diferentes disciplinas según los aspectos analizados (Ciencia Política, Derecho administrativo, Derecho internacional,*

---

<sup>4</sup> También ver de este autor On the Normalization of Sub-State Diplomacy, *The Hague Journal of Diplomacy* 5 (2010) pp.11-36

*Relaciones Internacionales...).* Son las reflexiones de la corriente de autores que se preocuparon por que se ha preocupado por captar lo que denominan el «fenómeno de las voces múltiples» (García Segura: 2004) o como refiere Schiavon (2007) el “Estado multivocal”, por cuanto dentro de él y con la actividad de los actores subnacionales se pueden oír diferentes voces.

La Teoría de las Relaciones Internacionales ha enfocado el estudio de las actividades exteriores subestatales, mayoritariamente, desde la perspectiva de los actores internacionales. Con esta expresión se refieren a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional. Sobre criterios de tipo empírico-funcional, incluyen como categoría a las entidades políticas subestatales.

Brian Hocking (1993), por otro lado, pone atención sobre los Gobiernos No Centrales (GNC) con una base teórica en la globalización y la interdependencia y propone la “diplomacia multinivel” como el neologismo que mejor describe su actividad internacional. Para el autor “la diplomacia internacional no se considera como un proceso separado, sino como una red de interrelaciones con un reparto cambiante de actores que interactúan de distintas maneras dependiendo del tema, de los intereses en juego y de su capacidad para actuar en un medio político multinivel”

Entonces, los estados ya no son percibidos como entidades unitarias, se amplía la variedad de actores reconocidos por su actuación en el medio internacional y, como consecuencia de todo ello, la política exterior, tanto en su formulación como en su implementación aparece como una actividad progresivamente más compleja.

Como señala acertadamente Cornago Prieto (2010:12)

*“ Literature on sub-state diplomacy has never attracted mainstream attention in diplomatic studies, nor in the field of international relations, but it has become the subject of intense scholarly debate. Initially, the most influential works were more descriptive than explanatory in content. They identified the many international strategies implemented by diverse sub-state governments in areas as diverse as foreign trade and investment, tourism promotion, environmental protection and human security, as well as in other social or cultural domains. However, in addition to these basically descriptive accounts, the most influential literature in the field has*

*always concentrated specific attention on the way in which decentralization of international relations, as sub-estate diplomacy implies may affect conventional understanding of diplomacy as an exclusive dominion of sovereign states.*<sup>6</sup>

También el autor agrega:

*“the international activism of sub-state governments, which were once considered by many academics and practitioners to be deviant, irrelevant, nonsensical or simply exceptional, finally becomes accepted. However, as will be suggested, this process is never finished. Sooner or later, the political controversy reappears”.* (pp.15-16)

Los aportes pioneros de Duchacek, entre otros, sobre cuyas bases se desarrollaron otros trabajos, fueron sumando variables de análisis según realidades específicas<sup>5</sup>. Respecto de las estrategias metodológicas que pueden ser de aplicación – especialmente para ir dotando de mayores niveles de visualización a estas dinámicas y enriquecer el análisis- nos parece atinado señalar el método comparativo subnacional que propone Richard Snyder (2001) y su idea de “*scaling down*”. En el caso que nos ocupa referido a la acción externa de entidades subnacionales, su aplicación permitiría comparar las diferentes unidades subnacionales y la variedad de intereses, motivaciones, carácter de las relaciones que se establecen en ese dominio. Y desde allí contribuir a enriquecer la teoría. Encontraríamos así un diálogo fructífero entre Ciencia Política y Relaciones Internacionales y su necesaria complementación.

En el nivel de desagregación de la estatalidad – hacia unidades menores- hubo una apropiación del concepto de paradiplomacia para analizar las actividades internacionales de las ciudades, temas en los cuales también había incursionado Soldatos (1991).

---

<sup>5</sup> Caterina Garcia Segura (1996) adapta una tipología en la cual toma en cuenta 1. nivel de implicación en el Sistema Internacional (directo-indirecto), 2. nivel de institucionalización, 3. relación con la actividad del Estado (cooperación-conflicto), 4. criterio geopolítico: paradiplomacia regional transfronteriza; transregional o macro-regional y paradiplomacia global.

En la región latinoamericana algunos de los primeros trabajos se desarrollaron en Argentina, ver al respecto Colacrai, Miryam; Zubelzu, Graciela “Las provincias y sus relaciones externas ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales”, Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR, Rosario, diciembre de 1994, 52 páginas. Asimismo se destaca la línea desarrollada por el Comité de Provincias en el plano internacional. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI. Por su parte, en la obra de Jorge Schiavon, “La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo”, SRE, México 2006, establece categorías tomando grados de participación, de institucionalización y grados de proyección según cuestiones económicas, políticas, geográficas y coyunturales

Asimismo, es importante señalar que la existencia de este tipo de actores que juegan en el medio internacional y se vinculan por múltiples canales, negociando sobre cuestiones de una muy variada agenda, conforma un contexto proclive para el desarrollo de una modalidad de cooperación también “en alza”. Nos referimos a la “cooperación descentralizada”, producto o emergente del fenómeno subnacional y de la relocalización de la autoridad (local, provincial, regional) que apunta a incrementar el grado de participación de quienes están directamente involucrados y busca resultados concretos, eficacia, eficiencia<sup>6</sup>.

Como señalábamos al principio de este trabajo, luego del desarrollo sintético de las principales líneas teóricas y aportes conceptuales que permiten caracterizar la acción externa de los actores subnacionales/subestatales o de gobiernos no centrales, nos focalizaremos en un estudio específico donde estas actividades adquieren una relevancia innegable: las relaciones bilaterales argentino-chilenas.

### **3. La relación bilateral argentino-chilena en clave política y dimensión subnacional.**

El conjunto de relaciones argentino-chilenas, que resultan vitales a la hora de comprender el afianzamiento de esta relación bilateral en los últimos 25 años, incluye a los denominados actores subnacionales o gobiernos no centrales, esto es, las provincias argentinas y las regiones chilenas, que en su accionar y en el modo de vincularse van generando una especie de estado red.

Nuestra línea de trabajo viene remarcando que, precisamente, la densidad de relaciones en esos otros dominios le confiere características particulares a las relaciones entre la Argentina y Chile marcando una significativa diferencia con el resto de la región. Asimismo resulta claro que, en este caso, es inseparable del macro-nivel de sus políticas exteriores, o lo que caracterizaríamos como Diplomacia Tradicional.

---

<sup>6</sup> Se la considera un instrumento útil y con un gran potencial para contribuir a que los gobiernos locales asuman sus principales responsabilidades en gestionar su territorio, en contribuir a la cohesión social y al desarrollo endógeno y asimismo crear o fortalecer capacidad institucional. Por ello se pone tanto énfasis en decir que parte de su éxito depende de la existencia de gobiernos locales democráticos, participativos y eficaces.



Sólo con un propósito informativo, haremos una referencia sintética a las estructuras organizativas de Argentina y Chile en lo que respecta a la actividad internacional subnacional, su inclusión en la institucionalidad de las relaciones internacionales, las cancillerías y ministerios. Es importante tener presente el carácter federal del primero y concentrado o unitario el segundo.

La Argentina reconoció en la Reforma Constitucional de 1994 la capacidad de gestión internacional de las provincias (art.124). Asimismo, un buen número de provincias han innovado en el orden constitucional introduciendo en sus respectivas Cartas ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, en la medida que ellos no interfieran en los lineamientos de la Política Exterior de la Nación.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto también ha *aggiornado* su estructura institucional, creando la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, como área encargada de promover y coordinar acciones conjuntas de la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, que tiendan a generar una mayor integración de las diferentes realidades del territorio nacional en la orientación y ejecución de los lineamientos de la política exterior.

En el caso de Chile, existen dos carteras que le dan cabida a las acciones de las regiones chilenas en su dimensión internacional: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. El primero a través de la Dirección de Coordinación Regional, DICORE y a través de la Comisión de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites, DIFROL. Por su parte, el otro ministerio lo hace a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo<sup>7</sup>. Una innovación en dirección a la “descentralización” que se demanda en Chile, ha sido la elección por primera vez, en noviembre de 2013, de los CORE (Consejo Regional) entre cuyas atribuciones se contemplan cuestiones de cooperación internacional y transfronteriza.

Planteado someramente el perfil institucional de los dos países que interesan en este análisis, elegimos entre las tipologías aportadas por los estudiosos de las relaciones

---

<sup>7</sup> Existe desde 2001 un protocolo de coordinación entre ambos ministerios, entendiendo que se requiere un trabajo donde ambas partes puedan contribuir al ordenamiento y acompañamiento de la actividad transfronteriza e internacional que llevan adelante las regiones. Obviamente, se apunta a que existe una correspondencia con los lineamientos de la Política Exterior.

entre actores subnacionales- fundamentalmente Duchacek y Segura- la que consideramos más apropiada y funcional para nuestro análisis de la relación bilateral argentino-chilena a escala subnacional: la denominada “paradiplomacia regional transfronteriza”.

En este caso el interés puesto en la priorización de pasos (conectividad) y corredores bioceánicos, la comunicación transfronteriza, la realización de obras viales, la reactivación o trazado de nuevas líneas de ferrocarriles y una variada agenda de cuestiones afines al turismo, al empleo de recursos compartidos y a temas ambientales pertenecen al amplio abanico de *issue areas* que tienen a dichos actores como principales protagonistas.

### **3.1. Comités de Integración. Actividad creciente de las provincias, instancias de diálogo y planificación.**

La idea de “buena vecindad” que quedó plasmada tímidamente en el Tratado de Paz y Amistad entre la Argentina y Chile (1984) se concretó con una primera experiencia: el Comité de frontera para el Sistema del Cristo Redentor, creado mediante el Acta de la Comisión Binacional argentino-chilena de Cooperación Económica e Integración Física en abril de 1987. Desde entonces el número de dichos Comités- hoy llamados de Integración- creció hasta los 8 con que cuenta<sup>8</sup> actualmente.

Es importante aclarar que, a diferencia de lo que ocurre con otros países de América del Sur, donde muchas veces la “frontera” entre dos países pasa casi inadvertida porque no existe un accidente geográfico que los separe (en algún caso la separación entre dos países es simplemente una avenida en un centro urbano) en el caso que nos ocupa tiene la barrera de la Cordillera de los Andes. Por ello, el trabajo relativo a los pasos de frontera y su agilización se ha convertido en una prioridad. De los 75 pasos fronterizos con los que cuenta Chile no todos se encuentran en funcionamiento, por lo cual, desde provincias, regiones y localidades se solicita permanentemente prestarles la debida atención para hacerlos operativos.

---

<sup>8</sup> Los existentes hasta el momento, con la incorporación del Comité Las Leñas en 2011 son ocho, NOA-Norte Grande; Atacalar (Atacama-Catamarca-La Rioja); Agua Negra; Sistema Cristo Redentor, Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral.

En sus inicios, los Comités de frontera eran grupos de trabajo reunidos con el propósito de facilitar el tránsito transfronterizo, luego incorporaron más actividades para atender aspectos de desarrollo local, salud, infraestructura y otras cuestiones que fueran relevantes para el mejoramiento de las regiones limítrofes.

La evolución que tuvo la interdependencia transfronteriza y la necesidad de dotarla de un marco institucional para la negociación, a la vez que se producía un cambio de mirada de su funcionalidad, hizo que ellos pasaran a llamarse Comités de Integración. Su rol ha sido crucial y su magnitud queda a la vista con la sola mención de que la frontera argentino-chilena es la segunda en extensión en el mundo. La frecuencia de reuniones es anual y se hacen en uno u otro país, de manera alternada.

En 1997, se los dotó de una regulación institucional sobre la base de un acuerdo entre los dos países, que faculta a la creación de Comisiones en su interior para abordar temas específicos, estableciendo que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités sean elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión. Su propio desarrollo llevó a que, dentro del marco de sus reuniones comenzaran a realizarse Encuentros de Alcaldes e Intendentes de ciudades que forman parte de las Regiones y Provincias involucradas. Podría afirmarse que también han ampliado su radio de acción ya que este espacio de contactos que ofrecen los Comités de Integración mereció el reconocimiento no sólo de las provincias fronterizas sino que, además, ha concitado el interés de participar por parte de otras provincias que se beneficiarían, sobre todo con la construcción de obras de infraestructura en las áreas de pasos fronterizos.<sup>9</sup>

### **3.2. El Tratado de Maipú (2009) como pieza clave de la profundización de las relaciones argentino-chilenas. Visibilización de la relevancia asignada a las actividades de carácter subnacional.**

El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, firmado por las presidentas Cristina Fernández de Kirchner y

---

<sup>9</sup> Tal es el caso del Túnel Agua Negra (provincia de San Juan – IV Región) que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos); de allí que gestionen su participación en las discusiones aunque geográficamente no pertenecen a la frontera andina. Asimismo, la provincia de Santa Fe se ha incorporado a Atacalar.

Michelle Bachelet el 30 de octubre de 2009<sup>10</sup>, expresó con absoluta claridad el reconocimiento de la actividad de los Comités de Integración y en general de la actividad subnacional, en términos de su contribución positiva al fortalecimiento y profundización de las relaciones bilaterales.

Los 25 años transcurridos desde el acuerdo de 1984, permiten observar la construcción de relaciones cuya densidad y profundidad fueron en ascenso, generándose una “interdependencia ordenada”.

En su articulado, el Tratado de Maipú, destina una atención importante – entre los arts.15 al 21 inclusive- a los Comités de Integración, consignándose su rol, sus objetivos y la especificidad de sus funciones. La definición que allí se presenta es la más apropiada para describir las funciones que ellos cumplen, entendidos como “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado nacionales y de las Regiones chilenas y Provincias argentinas para promover su integración, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales”. Se preveía también la necesidad de proceder a una reforma del Reglamento de funcionamiento vigente, la cual se concretó el 27 de enero de 2011<sup>11</sup>.

La puesta en marcha, el 22 de enero de 2010, del Tratado de Maipú ha permitido la institucionalización de diversos mecanismos preexistentes, erigiéndose como hoja de ruta para la promoción y desarrollo de las relaciones bilaterales en una variedad de niveles<sup>12</sup> y ha producido algunos avances concretos en las reuniones de Gobernadores y Autoridades regionales, así como también en las reuniones de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Claramente de ellos se desprende que estamos frente a una “institucionalización de los diversos mecanismos que ponen énfasis en los subnacional”

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el Boletín Oficial de la República Argentina, se convirtió en Ley 26561, sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 17 de diciembre de 2009. Ratificado por ambos congresos (Argentina y Chile) en noviembre, entró en vigencia el 22 de enero de 2010.

<sup>11</sup> Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el establecimiento de un nuevo Reglamento para los Comités de Integración, firmado en Santiago, República de Chile 27 de enero de 2011.

<sup>12</sup> Se establece en su artículo 3 que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante aquí es que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral (Colacrai: 2010 y 2014). Asimismo, de la lectura del Tratado completo se infiere que alrededor de 60% de su articulado se refiere, de una u otra manera, a las relaciones del tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales)

En marzo de 2012, en el marco de la reunión cumbre de Presidentes, se firmó un Protocolo complementario del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación<sup>13</sup> que institucionaliza una reunión bilateral anual entre gobernadores argentinos e intendentes chilenos para impulsar la integración.

Y, en agosto de 2014, se produjo por primera vez en forma simultánea – y así se hará en adelante- la Reunión Binacional de Ministros, la de Gobernadores argentinos e intendentes chilenos y la de la Comisión Parlamentaria Conjunta<sup>14</sup>. De ese modo, la reunión de gobernadores e intendentes, la Comisión Parlamentaria Conjunta y la reunión de Ministros de todas las carteras- incluidos los de Relaciones Exteriores- funcionando a la vez, plantean un escenario ideal para que se asigne más celeridad y ejecutividad a las diferentes propuestas y se adopten compromisos firmes.

Otros datos a tener en cuenta por cuanto permiten pulsar la relevancia que tienen las cuestiones subnacionales en el diálogo bilateral son los siguientes: la designación de una delegada Especial para asuntos subnacionales ante la Embajada de Chile en Argentina durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, la instauración de la Casa de Chile en Mendoza y el nombramiento de un delegado permanente del gobierno de la provincia de Salta en Santiago de Chile. En un ámbito de mayor institucionalidad y muy novedoso desde el punto de vista organizativo – al menos inexistente antes del Tratado de Maipú- es el relativo a la creación en 2010 de dos Entes Binacionales: la EBITAN (Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura y la EBIFETRA(Entidad Binacional para el Proyecto - Ferrocarril Trasandino Central)

---

<sup>13</sup> Se establece en su artículo 3 que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante aquí es que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral. Asimismo, de la lectura del Tratado completo se infiere que alrededor del un 70% de su articulado se refiere, de una u otra manera, a las relaciones del tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales)

<sup>14</sup> La III, reunida en Santiago de Chile el 23 de agosto de 2013, contó por primera vez con la participación de San Luis, Santiago del Estero y Santa Fe. Si bien ellas no son provincias limítrofes, están claramente inclinadas a trabajar para la facilitación de conexiones transfronterizas, reconociendo su valor e impacto en la relación bilateral y su contribución al fortalecimiento de los corredores bioceánicos de relevancia para el MERCOSUR.

Claramente y, aunque presentado de modo muy sintético, este escenario de múltiples vínculos subnacionales, muestra cuánto ha cambiado el paisaje de la relación argentino-chilena de los últimos 30 años desde aquel Tratado de Paz y Amistad.

#### **4. Algunas consideraciones finales**

Si nos ubicamos en el contexto de la globalización, la regionalización y la complejidad de agendas y dimensiones involucradas, las actividades internacionales de los entes subnacionales / gobiernos no centrales, y las relaciones entre ellos crecen como modalidad de vinculación.

El progresivo grado de internacionalización de la vida política y el proceso de globalización económica han convertido en habituales las actuaciones de los actores subnacionales/gobiernos No centrales/ gobiernos locales en un nivel que tradicionalmente había estado reservado con exclusividad para el Estado.

Ya no se consideran hechos aislados o anomalías las relaciones que establecen estos actores más allá de las fronteras nacionales. En ese accionar adoptan perfiles, modalidades e intensidades diferentes, también la continuidad o excepcionalidad constituyen una característica a evaluar según los casos. Lo es también el nivel de formalización e intitucionalización de estos vínculos, su incorporación a asociaciones que aglutinan a los actores locales/subnacionales como su participación en foros específicos. Aunque bajo un “paraguas común” hay diferentes modelos y prácticas que se van desarrollando como un emergente del vínculo que se genera de abajo hacia arriba (bottom up).

El abordaje de la actividad y protagonismo internacional que han tenido en las últimas décadas los actores subestatales/subnacionales/ gubernamentales no centrales ha sumado complejidad y ha enriquecido el debate académico de las Relaciones Internacionales. En paralelo, ha provocado algunos replanteos al estudiar cuestiones de la Política Exterior del Estado, que aunque sigue siendo un área exclusiva de “responsabilidad” del Estado-nación, no puede desconocer ni desvalorizar los vínculos

establecidos por actores de diversas esferas gubernamentales que se relacionan con otros más allá de las fronteras.

En cuanto al análisis de la relación argentino-chilena anclada en la variable política, no nos queda dudas que a los actores subnacionales/subestatales/ gobiernos no centrales les cupo una tarea de construcción muy relevante, a partir de la vuelta a la democracia en los dos países.

Favorecieron el diálogo, ayudaron a cimentar “lo simbólico” en la relación de unos con otros más allá de las fronteras, la idea de colaboración, negociación y concertación en base a intereses, en gran medida, compartidos y complementarios. Contribuyeron a la gestación de una “interdependencia ordenada”, haciendo que la Política Exterior que ha sido siempre cerrada y centrada, vaya incorporando ideas, percepciones y reconociendo intereses y necesidades de los actores que desarrollan su vida diaria muchas veces en territorios muy alejados de las “capitales”.

## **Bibliografía**

COLACRAI, Miryam; ZUBELZU, Graciela “Las provincias y sus relaciones externas ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales”, Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR, Rosario, diciembre de 1994.

COLACRAI, Miryam “El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile” en Luis Maira, La Política Internacional Subnacional en América Latina, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp.305-327.

COLACRAI, Miryam, “La relación bilateral Argentina-Chile en clave política durante el Gobierno de Piñera y los mandatos de Cristina (marzo 2010-marzo 2014) Pudo haber sido mejor... en Bologna, Alfredo Bruno, La Política Exterior de Cristina Fernandez de Kirchner. CERIR. UNR Editora, 2014, pp.127-152

CORNAGO PRIETO, Noé “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs” en Foreign Relations of Constituent Units; Forum of Federations/ Forum des Fédérations; Ottawa; 2001

DEL ARENAL Celestino, Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales.

[http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008\\_4.pdf](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf) , pp.209-210

DUCHACECK, Ivo, “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

GARCIA SEGURA, Caterina, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales” en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 91. Enero-Marzo 1996, pp.235-264.

GARCÍA SEGURA, Caterina “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco” en VIGEVANI, Tullo, et al, 2004, 211-249.

HILL, Christopher *The changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave and Mac Millan, New York, 2003, pp. 1-47.

HOCKING, Brian, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy* Macmillan, 1993.

KEOHANE, R. and NYE, J.S., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown, 1977.

KINCAID, John “Roles of Constituent Governments”, for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units* , Winnipeg, 11-12 May 2001.

OHMAE, Kenichi, *El fin del estado-nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.

ROSECRANCE, Richard, *The rise of the trading state. Commerce and conquest in the modern world*, Basic Books, New York, 1986.

SCHIAVON, Jorge , “Los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales de México” II Foro Nacional sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales León, Guanajuato, 11-13 de octubre de 2007

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.