



LA RELACIÓN ARGENTINA-CHILE EN DEMOCRACIA. INTERDEPENDENCIA ORDENADA Y ACCIÓN COOPERATIVA ENTRE ACTORES SUBNACIONALES

Miryam Colacrai.

Resumen:

La búsqueda de “normalidad” en las relaciones argentino-chilenas desde los años noventa se ha sostenido desde la política, tanto en lo atinente a la centralidad del poder como al fuerte acompañamiento llevado a cabo por los gobiernos no centrales (provincias-regiones) combinando principios y pragmatismo, favoreciendo la concertación. De la experiencia registrada en la relación bilateral argentino-chilena construida “en democracia” y en un contexto de relaciones “normales”, hay evidencia para sostener que la paradiplomacia y los contactos en el plano transgubernamental decididamente han complementado, acompañado y fortalecido las otras políticas bilaterales que representan el modo tradicional de hacer Política Exterior.

Palabras clave:

Paradiplomacia regional transfronteriza, actores subnacionales, transgubernamentalismo, democratización Política Exterior, provincias argentinas/regiones chilenas.

Abstract:

The search for "normality" in Argentine-Chilean relations since the 1990s has been sustained from politics, both to the centrality of power and the strong accompaniment carried out by non-central governments (provinces-regions) combining principles and pragmatism, favoring concertation. From the experience recorded in the Argentine-Chilean bilateral relationship built “in democracy” and in a context of “normal” relations, there is evidence to sustain that paradiplomacy and contacts at the transgovernmental level have decidedly complemented, accompanied, and strengthened the other policies bilateral agreements that represent the traditional way of doing Foreign Policy.

Key words:

Cross-border regional paradiplomacy, sub-national actors, transgovernmentalism, democratization Foreign Policy, Argentine provinces / Chilean regions.

INTRODUCCIÓN

Hacia mediados de la primera década del nuevo milenio, comenzamos a desarrollar una línea de investigación que apunta a la comprensión de las particularidades o, si se quiere, de cierto “excepcionalismo” que caracteriza a la relación bilateral argentino-chilena desde la década del noventa.

Esta trayectoria de consolidación del vínculo, ha sido objeto de reflexión desde la academia aunque, en nuestro país, mucho menos trabajada que la relación Argentina-Brasil. Por ello consideramos un aporte significativo el haber puesto foco en ella e insistir en la necesidad de que esta relación sea estudiada desde una perspectiva multinivel, entendiendo que esa complejidad es la que da cuenta de la realidad en que dichos vínculos se han ido construyendo.

En términos generales, se reconoce que desde la década del noventa se inicia entre Argentina y Chile una “relación democrática”, como puntapié en la construcción de una nueva relación político-estratégica, asumiéndose el compromiso de arribar a la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial¹.

Al respecto, consideramos por un lado, que esta relación ofrece ribetes interesantes desde la perspectiva de la “paz interdemocrática” (Doyle, 1983) y, por otro, rescatamos los comentarios de Manzano Iturra & Jiménez Cabrera quienes ponen el acento en que “las partes reformularon aspectos esenciales de la imaginación geopolítica para poder desterritorializar y espacializar su relación sobre la base de un discurso geopolítico orientado a conducir la construcción de un sistema binacional autónomo” (2016:190).

Esa reflexión nos da pie para considerar que si bien la democracia resulta ser un contexto favorecedor de la búsqueda de acuerdos, no actúa como variable independiente sino como factor coadyuvante. En América Latina los países tienen un fuerte sesgo territorialista en su comportamiento vecinal y, por lo tanto, las relaciones transgubernamentales y entre actores subnacionales requieren, para fructificar, de un contexto de relaciones normales, sin conflictos o diferendos territoriales pre-existentes no resueltos. Cuando no es así, ocurre que en ciertas ocasiones, la actividad subnacional puede verse con suspicacias por parte de los gobiernos centrales o también, dificultada y no estimulada².

Las relaciones vecinales suelen tener componentes particulares. De allí que coincidimos con el planteo general de Rhi-Sausi y Conato (2009) relativo a condiciones favorecedoras de la cooperación fronteriza, a saber: que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, por último, que se reconozca

1 No obstante, debe recordarse que la firma del Tratado de Paz y Amistad (1984) suscripto en Roma luego del proceso de mediación por parte del Vaticano, sentó- de algún modo- las bases para los vínculos futuros.

2 Los casos más significativos que estamos relevando en la relación de Chile con sus vecinos: Bolivia y Perú, ofrecen múltiples ejemplos de situaciones que generan dificultades y ponen trabas a los vínculos subnacionales y entre gobiernos no centrales (GNC). Estos siguen, muchas veces, los flujos y reflujos de la macro-relación entre los Estados, acorde con el proceso de delimitación territorial y la judicialización en La Haya de sus diferendos.

la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza.

Asimismo y, para no repetir las consabidas referencias que se hacen sobre el concepto de “paradiplomacia”, emplearemos la categorización denominada “paradiplomacia regional transfronteriza” que aportan estudiosos de las relaciones entre actores subnacionales- con especial referencia a Duchacek (1990) y García Segura (1996)- por entender que allí quedan comprendidos los contactos subnacionales entre Argentina y Chile³.

Desde ya, con las particularidades del propio proceso de construcción que fue cobrando nivel de profundización y generó una malla de vínculos de tipo transgubernamental en variadas esferas temáticas.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES PARADIPLOMÁTICAS Y LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA EN LOS VÍNCULOS ARGENTINO-CHILENOS

El proceso tuvo su inicio con el Comité de Frontera para el Paso Internacional Sistema 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 Comités de Integración- creció hasta los ocho con que cuenta actualmente: Atacalar; NOA-Norte Grande; Agua Negra, Cristo Redentor; El Pehuenche; Las Leñas; Región de los Lagos; Integración Austral.

Si se releva todo el período mencionado, emerge un dato innegable: en poco más de treinta años el número de ellos se multiplicó significativamente, algunos fueron sub-comités que luego lograron su ascenso como unidad diferente⁴.

La actividad de dichos Comités ha sido regulada institucionalmente desde 1997 sobre la base de un acuerdo entre los dos países, estableciéndose que podrán crearse Comisiones para abordar temas específicos en su seno y que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión.

También, es importante señalar que procesos de “emulación” llevaron a diferentes regiones a replicar la creación de estas instituciones subnacionales para poder contar con instancias de diálogo con las provincias o grupos de provincias vecinas. Asimismo, el diálogo político ha sido estimulado por las reuniones de gobernadores argentinos e intendentes chilenos que desde 2014 se vienen celebrando en forma simultánea con la

3 En el caso chileno y, reconociendo los límites que puede generar el contexto que ofrece un “estado unitario”, un análisis en profundidad puede encontrarse en: Sepúlveda Almarza, A. (2009); González, R. (2009), Astroza Suárez, P (2016), entre otros.

4 Téngase en cuenta que, por ejemplo, entre Chile y Bolivia sólo existe un Comité de frontera el cual tuvo sus actividades suspendidas alrededor de seis años, reiniciando sus reuniones el 18 de julio de 2017.

Reunión Binacional de Ministros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta, estructuras institucionales que serán analizadas más adelante.

Un amplio abanico de agentes gubernamentales, entidades políticas subestatales y locales y los diferentes espacios de vinculación transgubernamental, se han vuelto particularmente relevantes a la hora de estudiar las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile. El resultado de ello es que se ha dotado a la frontera (y las áreas cercanas vinculadas) de una dinámica singular.

El siguiente esquema de círculos concéntricos ofrece una imagen con la cual se expresa la complejidad y variedad de niveles presentes en la interrelación y complementación entre los actores implicados en la relación bilateral argentino-chilena. Ésta tiene un marcado anclaje político, un núcleo fuerte conformado por la Diplomacia tradicional y una gran densidad de contactos subnacionales y transgubernamentales (a los cuales sumamos, con carácter experimental, la capacidad para influir y acercar posiciones de los partidos políticos y sus líderes).

Esquema N°1: Niveles de interrelación y complementación entre los actores en la relación bilateral Argentina – Chile



Fuente: elaboración propia (2009)

RECONOCIMIENTO DEL “FACTOR SUBNACIONAL” Y DE LA ACCIÓN TRANSGUBERNAMENTAL COMO FUERTES ESTÍMULOS DE LA RELACIÓN BILATERAL EN EL TRATADO DE MAIPÚ (2009)⁵

Durante la visita de la entonces Presidenta argentina Cristina Fernández, el 29 y 30 de octubre de 2009 a la República de Chile, se firmó el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en el marco de la conmemoración de los veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y ante el bicentenario – próximo a cumplirse en 2010- del inicio de sus respectivos procesos emancipadores.

⁵ 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.

Dicho de modo muy sintético, el Tratado de Maipú, fija como objetivos centrales: profundizar la relación bilateral; fortalecer los valores democráticos compartidos; favorecer las acciones de las provincias argentinas y de las regiones chilenas, tendientes a intensificar la cooperación, la integración y la complementación entre ambos Estados. Asimismo, pone un especial acento en la mejora y ampliación de la conexión física entre ambos territorios. Debe subrayarse que se trata, de modo singular, del reconocimiento de lo realizado en instancias subnacionales y, a la vez, de la sistematización de los mecanismos de integración binacional en diversas dimensiones y la necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente.

Sostenemos que con este tratado y lo que él proyecta a futuro, se promueve una “interdependencia ordenada” porque se ofrece un marco institucional para que la multiplicidad de vínculos que hemos señalado puede darse en un marco regulatorio, con determinados mecanismos que involucran diversos niveles gubernamentales. Asimismo, emerge de su texto que reconoce la red de 57 instancias bilaterales de trabajo y coordinación que se han desarrollado entre ambos países.

Téngase en cuenta que el Tratado de Maipú, en lo atinente a la “dimensión subnacional y la acción transgubernamental”, consagra objetivos como: fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas mediante el apoyo y estímulo a foros e instituciones que favorezcan la confluencia de intereses y la búsqueda de complementariedad. También se pronuncia en favor de la participación de la sociedad civil y el sector privado en la cooperación bilateral (se promueve claramente la cooperación descentralizada) y el reforzamiento de la coordinación existente entre las autoridades locales en espacios ampliados que agrupan a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural.

El mismo Tratado, en su artículo 3, presenta un mapa general de la complejidad – en términos de actores involucrados- correspondiente a la relación bilateral argentino-chilena, cuando consagra: “...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.

De la lectura completa del Tratado puede inferirse 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, Comisión Parlamentaria Conjunta y vínculos entre diferentes instancias gubernamentales y Ministerios).

Asimismo, debemos resaltar que en la aplicación práctica del Tratado y en la búsqueda de mayor eficacia, se ha propendido a la coordinación entre algunas de las instancias y mecanismos establecidos. Donde esto se produce de modo más claro, es a nuestro criterio, en la celebración de las reuniones de gobernadores argentinos e intendentes en forma simultánea con la Reunión Binacional de Ministros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que se viene dando desde 2014.

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA Y SU APOORTE EN LA “DEMOCRATIZACIÓN” DE LA POLÍTICA EXTERIOR: ALGUNOS ASPECTOS DISTINTIVOS EN SU CONTRIBUCIÓN A LA RELACIÓN ARGENTINO-CHILENA

La diplomacia parlamentaria, aparece en diversos países como producto de la democratización política y se la percibe como un factor que enriquece las interconexiones que se dan entre los estados. De allí que, se la pueda considerar una innovación para el cerrado esquema que ha tenido tradicionalmente la “Política exterior”. En lo funcional, expresa una nueva mirada institucional donde pueden combinarse las preocupaciones de la sociedad civil y la pluralidad política, como pilares fundamentales en todo parlamento.

En términos generales, se reconoce que la diversidad de miradas políticas que involucra y su menor formalismo se comportan como un complemento eficaz de la diplomacia clásica. También se la considera un factor dinamizador de las relaciones internacionales, ya que se mantiene en estrecha coordinación con la diplomacia de los jefes de Estado, al poner a disposición de los ciudadanos un instrumento adicional para la realización de sus intereses políticos, comerciales, culturales o de cualquier otra índole.

En las últimas décadas se la ha potenciado, especialmente en ámbitos regionales y subregionales constituyéndose en “foros” de discusión; también los parlamentarios forman parte de grupos de amistad y pueden operar a favor del acercamiento de partes en las relaciones bilaterales, aun cuando se trate de países muy lejanos.

Argentina y Chile cuentan con una Comisión Parlamentaria Conjunta, que venía funcionando desde 1991. Luego de la firma del Tratado de Maipú, el 4 mayo de 2010 en Valparaíso, se constituyó formalmente la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena y se aprobó su reglamento, lo cual la ha convertido en una agencia más de la estructura de la “interdependencia ordenada”, como hemos caracterizado a la relación bilateral argentino-chilena. Su composición es bicameral y sesiona dos veces al año, en forma alternada en cada uno de los países.

El crecimiento de la “institucionalidad” que produce el tratado mencionado se visualiza en este caso en el plano transgubernamental parlamentario, al que se considera un mecanismo de trabajo conjunto y se detallan en el artículo 13, las principales funciones, a saber:

- Coadyuvar a consolidar la integración entre las Repúblicas de Argentina y Chile, mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.
- Apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración establecidos por el Tratado.
- Elevar a los respectivos Congresos Nacionales, las sugerencias de armonización de las respectivas legislaciones de las Partes, en ámbitos relevantes para la integración bilateral.
- Recomendar iniciativas para fortalecer la cooperación binacional para su consideración por los Encuentros Presidenciales, el Gabinete Binacional para la Integración, y la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas (Tratado de Maipú, 2009).

Si se recorre el arco temporal que se inicia con la “relación democrática argentino-chilena”, es decir aquella que se construye a partir de los años noventa, puede perfilarse el variado espectro de cuestiones que hacen a la labor parlamentaria. Ha comprendido tanto cuestiones de “alta política” –contribución a la resolución de la Cuestión de los Hielos Continentales, cuyo Acuerdo se ratificó en forma paralela y simultánea por los Congresos de ambos países en 1999⁶ –, como la amplia agenda de cuestiones sociales, obras de infraestructura y conectividad, cuestiones medioambientales, cooperación antártica y un amplio abanico de necesidades que los parlamentarios plantean desde sus propias realidades regionales y buscan coordinar, también, con los Comités de Integración. Entonces, el trabajo conjunto de los legisladores opera como una “doble correa de transmisión” y, a la vez, produce conocimiento intersubjetivo, contribuye a reconocer a la otra parte con sus necesidades e intereses y la forma de compatibilizarlos y genera una mayor disposición a la construcción de la confianza.

Aunque técnicamente no se trata de una legislativa, la articulación entre la “diplomacia parlamentaria” con las diversas reuniones e instancias de concertación entre provincias argentinas y regiones chilenas puede proveer una mayor visibilidad de las necesidades que tienen los ciudadanos y las economías regionales.

LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y LAS REGIONES CHILENAS ¿QUÉ CAPACIDADES PUEDEN EJERCER Y CÓMO PUEDEN INFLUIR EN LAS DECISIONES?

En Las provincias y regiones han emergido como actores importantes en la relación bilateral de la mano de una diversidad de Acuerdos, visitas, proyectos, contribución en entidades binacionales, que es importante tomar en consideración. Asimismo, los sistemas políticos y de organización nacional de los respectivos países, impactan de un modo diferente en la capacidad que le asignan (o no) a los actores subnacionales o gobiernos no centrales (GNC), terminología que también nos interesa utilizar en estos casos.

En ese sentido, la diferencia en la estructura organizacional de la Argentina y de Chile suele ser considerada como un factor condicionante del éxito de los proyectos y propuestas que se manejan en los Comités de Integración y en otros espacios de acción subnacional y transgubernamental. También es importante hacer notar que, muchas veces, se magnifica un tanto la “estructura federal” que tiene la Argentina dado que en “terreno” las provincias también tienen acotadas algunas funciones internacionales, sobre todo en lo que respecta al endeudamiento internacional para hacer, por ejemplo, obras de infraestructura que facilitarían la conectividad transfronteriza. Sin embargo, la acción

⁶ Es muy significativo remarcar que el año 1998 marca un punto de inflexión en la búsqueda de consensos sobre la “Cuestión de los Hielos Continentales” ya que de ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países, se intentó “construir” una Política de Estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores. El proceso previo tuvo diferentes instancias de diálogo interparlamentario y su contribución fue de gran compromiso en la búsqueda de consensos. Recuérdese, también que durante la primera semana julio de 1996 se produjo una importante visita de cuatro parlamentarios chilenos: los diputados demócrata cristianos Ignacio Walker -presidente de la Comisión de Defensa en el Congreso chileno- y Renán Fuentealba; el diputado socialista José Viera Gallo y el senador socialista -y ex ministro de Economía en el gobierno de Aylwin- Carlos Ominami, quienes se reunieron en el Congreso argentino con los integrantes de la comisión biparlamentaria, presidida por el senador del PJ Antonio Cafiero. Ver Colacrai (2010) y Colacrai-Schanzer (2016)

provincial se ha hecho evidente en la asignación presupuestaria para agilizar algunas obras, especialmente carreteras y caminos, hasta los pasos de frontera.

Asimismo, y más allá del reconocimiento que hagan los “marcos legales” a la actividad de actores subnacionales, en el caso que estamos abordando, el peso específico y la capacidad para “cabildear” también deben contarse como factores coadyuvantes.

Del lado argentino, las provincias que han mostrado mayor protagonismo y capacidad para ejercer influencia para que sus intereses sean tomados en cuenta por el Gobierno Central, han sido Mendoza y San Juan. Dado que ellas, tradicionalmente y por diversas razones, siempre estuvieron más cercanas a Chile⁷, su ubicación estratégica en el centro neurálgico de las vías transfronterizas ha sido una potencialidad remarcada por las autoridades provinciales. Además se han ocupado de señalar que la “conectividad” que desde ellas se pueda construir tendría, no sólo impacto binacional sino que ofrecería beneficios para los espacios más amplios de los corredores bioceánicos mercosureños.

La combinación de factores que mencionamos anteriormente, aparece enraizada en el discurso que sus gobernadores, su clase política y empresarial, lograron protagonismo en decisiones tan importantes como los proyectos de mejoramiento del Paso Cristo Redentor, el relativo al túnel ferro-vial de baja altura- Tren Trasadino Central y la inauguración del Paso Pehuenche, en 2010 (en el caso de Mendoza) y el túnel por Agua Negra y la minería con Pascua Lama (en el caso de la provincia de San Juan).

En el plano institucional, el crecimiento que exhibe las multiplicación de instancias bilaterales, tiene como ejemplo culminante la consagración de Entes binacionales, los cuales marcan toda una novedad para Chile que no tenía experiencias previas de creación de instituciones de este tipo.

El Tratado de Maipú incluyó dos Protocolos Complementarios por los cuales se creaban EBITAN (Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura) y EBIFETRA (Entidad Binacional para el Proyecto - Ferrocarril Trasadino Central). Posteriormente, en 2016, se conformó "EBILEÑAS", la entidad binacional para el Paso Las Leñas⁸.

Como detalla pormenorizadamente Álvarez (2017), según el artículo tercero de los protocolos de EBITAN y EBIFETRA, estas son las encargadas de: “(...) revisar los

7 Pueden recordarse algunos hitos, por ejemplo las misiones binacionales organizadas desde la Región de Valparaíso. Para ello se idearon y ejecutaron los primeros foros de desarrollo productivo binacionales, en los que además de la Región de Valparaíso y la provincia de Mendoza también se invitó a la provincia de San Luis. A partir de dichos foros, se desarrollaron en 2001 y 2004 las primeras misiones conjuntas de gobiernos no centrales argentinos y chilenos en terceros países, lo que constituyó un hecho inédito.

8 La construcción del Paso Las Leñas responde a un estudio que analizó las características de la región, se lo considera una ruta completaría a lo que hoy día es El Cristo Redentor o Paso Los Libertadores. Tiene varias ventajas, es un paso de baja altura, el túnel tendría una longitud de sólo 13 kms., y se trata de una zona que, de acuerdo a las características climáticas, no debería estar cerrada en el invierno, con lo cual podría tener un flujo permanente. Para los tres entes mencionados, debemos aclarar cambios de tipo administrativo en el último año. Con el cambio de gobierno en Argentina, diciembre de 2019, se anuncia que el Ente Binacional del Paso Las Leñas, junto con las entidades binacionales de los proyectos del Ferrocarril Trasadino Central y Túnel Paso de Agua Negra, pasaron a la cartera del Ministerio de Obras Públicas, que encabeza el extinguido del partido bonaerense de San Martín, Gabriel Katopodis. <https://diariosanrafael.com.ar/el-ebilenas-ahora-depende-del-ministerio-de-obras-publicas-de-la-nacion-222751/> consultado 28 de diciembre de 2019.

estudios técnicos necesarios para la factibilidad del proyecto, pudiendo realizar con ese objetivo los estudios y análisis adicionales y/o complementarios que estime convenientes en términos técnicos, económicos, financieros, ambientales y legales del Proyecto (para lo cual podrán) requerir de los organismos de ambos gobiernos toda la asistencia técnica y toda la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus fines” (Álvarez, 2017: 88).

Vale la pena aclarar que, la descripción general de sus funciones no permite ver ciertas diferencias que, analizadas en profundidad en cada caso, fueron despejadas en la investigación mencionada y que nos resulta particularmente interesante señalar. Como sostiene Álvarez (2017: 88-89) la incorporación de los gobiernos no centrales (provincias y regiones, en este caso) siguió patrones diferentes. Si bien en ambos protocolos se incluía el componente subestatal, esta aceptación de la paradiplomacia era asimétrica entre los países.

Mientras Argentina daba cabida a las provincias de Mendoza y San Juan como miembros de las entidades binacionales, Chile dejaba a sus regiones relegadas de las nuevas instituciones. Como bien remarca Álvarez (2017:89), en EBITAN la delegación de Chile estuvo conformada por el Director Nacional de Fronteras y Límites, el Subdirector de Desarrollo de la Dirección Nacional de Vialidad, pero también incluyó al secretario regional ministerial del Ministerio de Obras Públicas en Coquimbo. Aunque este último era de designación del gobierno central, estaba destinado al territorio de la región y fue el encargado de presentar una solicitud para incorporar, como representante permanente en la EBITAN, a un miembro del gobierno regional de Coquimbo. Estos detalles no son menores porque muestran un atisbo de consideración del factor subnacional en una mesa de negociación en un marco transfronterizo, quizás lo máximo que puede darse en un contexto de sistema sumamente centralizado y unitario.

Este tipo de casos, como otros, merecen un monitoreo y análisis a futuro con el propósito de hallar avances posibles en un mayor protagonismo subnacional.

En el contexto de las relaciones de Chile y sus regiones con provincias argentinas, además de las provincias patagónicas limítrofes que vienen aceitando los vínculos con el país trasandino, un ejemplo que emerge con claridad es el de la provincia de Santa Fe.

Aunque por su ubicación geográfica no integra el concierto de provincias fronterizas, podría considerarse una de las que mantiene una mayor densidad de vínculos con el vecino país. Esta afirmación se sustenta en varias dimensiones: por un lado la provincia de Santa Fe se ha incorporado en los últimos años a Comités de Integración como Agua Negra y Atacalar, y en un plano de carácter multilateral de macro-región subnacional, se vincula con la Zona de Integración del Centro-Oeste sudamericano (ZICOSUR).

Asimismo, percibimos un fenómeno de sinergias entre el gobierno socialista chileno y el provincial – que compartieron ese mismo signo político por más de un decenio – lo cual ha potenciado y multiplicado los contactos. Ello se ha puesto de manifiesto, en la aceleración de propuestas y acciones bilaterales entre la provincia de Santa Fe y diferentes áreas y agencias de la administración chilena. Estas van desde la promoción de Delegaciones empresariales con el propósito de la concreción de encadenamientos productivos –diversas reuniones durante 2016 a uno y otro lado de la Cordillera-, cartas de intención entre el Ministerio de Ciencias y CONICYT de Chile para la cooperación

con el área científico-tecnológica provincial, el adiestramiento de funcionarios policiales y de seguridad ofrecidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile a la Provincia de Santa Fe (2015), además de un sinnúmero de actividades culturales promovidas por el Consulado General de Rosario.

Otras señales de gran relevancia para el acercamiento con Chile y el interés que despierta la provincia, tienen que ver con variadas visitas de los últimos dos embajadores chilenos –Marcelo Díaz (2014) y José Viera Gallo (2015 al 2018)- a la provincia de Santa Fe. Los seis encuentros concretados, si se los analiza comparativamente con otras provincias no limítrofes, dan cuenta de lo significativo de esa interacción.

En proyección a futuro, hoy que esta situación ha cambiado tanto en Chile como en Argentina y la provincia de Santa Fe respecto de los partidos gobernantes, es importante continuar analizando y reflexionando sobre el modo en que estas relaciones se producen, y demostrar que ellas no se ven afectadas por razones domésticas y partidarias, sino que pueden considerárselas como conformando una “política de estado”.

REFLEXIONES FINALES

La relación bilateral argentino-chilena de los últimos treinta años se ha caracterizado por el dinamismo de las áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se perciben crecientemente interdependientes en una variada gama de temas que van de lo económico, lo social, lo ambiental hasta el desarrollo de infraestructura y el ofrecimiento de servicios turísticos conjuntos. Así se ha generado un entrelazamiento o tejido de vínculos “por debajo”, que complementa y fortalece las acciones que desarrollan los estados en su nueva definición de “estados red”.

El ascenso positivo, la continuidad y el reforzamiento en el tiempo que tiene la relación bilateral argentino-chilena –cuyo primer paso fue el Tratado de Paz y Amistad del año 1984 y fue adquiriendo avances cualitativamente relevantes desde 1991– se proyecta a futuro a través del Tratado de Maipú (2009) que reconoce esa diversidad de vínculos y propone una hoja de ruta para profundizar la cooperación e integración entre ambas naciones.

Este proceso de involucramiento de las provincias y regiones en las relaciones con los vecinos y de fomento del diálogo transfronterizo, tiene a la vez un reconocimiento y un estímulo hacia su profundización en el texto (y primeros pasos de su aplicación) del Tratado de Maipú (2009). Desde nuestro punto de vista, a éste se lo debe ponderar como un decidido escalón para profundizar la cooperación e integración entre Argentina y Chile, el cual constituye una “pieza” significativa de tratados con una impronta moderna que asigna relevancia a la actividad subnacional y transgubernamental y se erige como un modelo de vinculación que exhibe características distintivas con respecto al resto de los países de la región.

La búsqueda de “normalidad” en las relaciones argentino-chilenas desde los años noventa se ha sostenido desde la política, tanto en lo atinente a la centralidad del poder como al fuerte acompañamiento llevado a cabo por los gobiernos no centrales (provincias-regiones) combinando principios y pragmatismo, favoreciendo la concertación.

Como hemos visto, son múltiples los canales existentes, los propios de la Diplomacia tradicional y aquellos que corresponden a un variado arco de relaciones de tipo transgubernamental.

Entendiendo que ese entretejido de vínculos es el que garantiza que sean sustentables las relaciones bilaterales entre los estados, también debe considerarse en ese amplio abanico, a la diplomacia parlamentaria pues el encuentro entre legisladores promueve el intercambio de opiniones, genera buenas prácticas y fortalece la confianza en dirección a mejorar la relación transfronteriza.

De la experiencia registrada en la relación bilateral argentino-chilena construida “en democracia” y en un contexto de relaciones “normales”, hay evidencia para sostener que la paradiplomacia y los contactos en el plano transgubernamental decididamente han complementado, acompañado y fortalecido las otras políticas bilaterales que representan el modo tradicional de hacer Política Exterior.

Los escenarios políticos en Argentina, con un gobierno que inicia sus funciones el 10 de diciembre de 2019 y se pronuncia con espíritu federal y un turbulento escenario chileno que deja abierta la puerta de una eventual reforma de la Constitución (1980) acorde con los anuncios de llamado a un referéndum constituyente en abril de 2020, donde seguramente las cuestiones de descentralización ocuparán un lugar destacado, pueden traer consigo novedades interesantes para intentar nuevos estudios referidos a la acción de los actores subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Mariano (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” en Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos vol.17 no.2 Santiago (Chile), diciembre, pp. 77-95.
- Astroza Suárez, P (2016). Las actividades internacionales de las regiones en Chile: ¿un embrión de diplomacia subnacional? Tesis de doctorado, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina la Nueva, Bélgica.
- Colacrai, M., (2010) “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional” en CERIR, La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato. UNR Editora, Rosario, pp.321-362.
- Colacrai, M., (2016) “Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas”. Revista Estudios Fronterizos, 17(34), Mexicali, Baja California, pp. 85-99.
- Colacrai, M; y Schanzer, R. 2016. “La Diplomacia Parlamentaria: su aporte en la construcción de intereses compartidos y fomento de la cooperación entre la Argentina y Chile”. Revista Dos Puntas 8 (13): 18-35.
- Doyle, M. (1983), “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, Philosophy & Public Affairs, Vol. 12, 3: 205.
- Duchaceck, Ivo D., (1990) “Perforated Sovereignities: 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, pp. 1-33.
- García Segura, Caterina, (1996), “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, Revista de Estudios Políticos, núm. 91, pp. 235-264.
- González, R. (2009), “Espacios subnacionales y relaciones internacionales”. En H. Von Baer (coord.), Pensando a Chile Desde Sus Regiones, Temuco: Universidad La Frontera, pp. 612-623.
- Manzano Iturra, K.; Jiménez Cabrera, D. (2016) “El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur”, Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, n11 (2) , Bogotá, p.190.
- Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Darío (coords.). 2009. Cooperación transfronteriza e integración en América Latina. Roma: CeSPI. Consultado el 4 de marzo de 2015. (<http://www.cespi.it/libro20Fronteras/00%20FRONTERAS%20light.pdf>)
- Sepúlveda Almarza, A. (2009), “En torno a la Paradiplomacia”. Diplomacia, (118): 6-20.