



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

**PARADIPLOMACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y LOS PROCESOS DE  
INTEGRACIÓN SUBNACIONAL: “UN ANÁLISIS DE  
INTERDEPENDENCIA COMPLEJA PARA EL CASO  
DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE”**

Tesis para optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales

Tesis de Grado para optar al Título Profesional de Cientista Político

**Alumno: Aguirre Avaria, Juan Carlos**

**Profesor Guía: Angulo, Andrés**

Santiago de Chile - 2008

## ÍNDICE

<b>Resumen-Abstract</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Primer Capítulo: Consideraciones Teóricas</b>	
<b>A.- Glocalización y Paradiplomacia</b>	<b>12</b>
<b>B.- El Modelo de la Interdependencia Compleja</b>	<b>30</b>
<b>C.- La Evolución de la Teoría de la Integración y su relación con el actual procesos de descentralización en Chile</b>	<b>43</b>
<b>Segundo Capítulo: Paradiplomacia Local en Chile</b>	<b>65</b>
<b>Tercer Capítulo: Interdependencia Compleja y Paradiplomacia Local en Chile</b>	<b>97</b>
<b>Cuarto Capítulo: Paradiplomacia Local en Chile y su Rol en los Procesos de Integración Subnacional</b>	<b>113</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>125</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>132</b>
<b>Recursos Web</b>	<b>140</b>
<b>Anexo A</b>	<b>141</b>
<b>Anexo B</b>	<b>152</b>
<b>Anexo C</b>	<b>158</b>
<b>Anexo D</b>	<b>159</b>
<b>Anexo E</b>	<b>164</b>

**Resumen**

*En este trabajo se da una explicación sobre los hechos que han sucedido al fenómeno de la glocalización en un contexto de interdependencia compleja, a partir del caso chileno. En particular, este es un análisis sobre la relación de los Municipios chilenos y los procesos de descentralización que han hecho que aparezcan nuevos actores en la escena internacional, paralelamente al desarrollo de la paradiplomacia. Lo cual ha devenido en una nueva forma de integración, denominada subnacional. Aquí, se utiliza el modelo de la interdependencia compleja para sostener que la integración subnacional es un proceso que aparece como la alternativa local a la globalización. Sin embargo, este estudio también viene a establecer la lógica relación entre el análisis de la política internacional y nacional para la Teoría de las Relaciones Internacionales.*

**Palabras claves: Glocalización - Integración subnacional – Interdependencia Compleja – Gobiernos No Centrales Electos – Paradiplomacia – Descentralización**

**Abstract**

*In this paper, an explanation of the facts that have happened to the glocalization takes place within a context of complex interdependence from the Chilean case. In particular, this is an analysis about the relationship between Chilean Municipalities and the decentralization processes which have caused that new actors in the international scene appear, parallel to the development of Paradiplomacy which has implied a new way of integration called subnational. Here, it is used the complex interdependence model for keeping that the subnational integration is a process that appears as an local alternative to the globalization. Nevertheless, this study also establishes the logical relationship between the analysis of the international and national policy for the International Relations Theory.*

**Key words: Glocalization - Subnational Integration – Complex Interdependence – Elect NonCentral Government - Paradiplomacy – Decentralization**

## INTRODUCCIÓN

El sistema internacional que comenzó a estructurarse a partir de la caída de los *socialismos reales* a fines de la década de 1980 implicó, entre una serie de otros fenómenos, un creciente aumento de los actores internacionales distintos a los tradicionales Estados-nación, ya que se comenzaron a generar nuevos escenarios de acción en donde la interdependencia entre zonas territoriales cercanas se complejizó exponencialmente.

Análogamente, el encuentro de las tendencias estructurales de la globalización y localización dieron origen a lo que los especialistas de las relaciones internacionales comenzaron a denominar *glocalización*. Es decir, se comenzaron a configurar diversos espacios subnacionales (por encima, por debajo o de modo transversal al Estado), impulsados por distintos actores descentralizadores, que empezaron a asumir su rol en el sistema internacional, así como también, comienzan a encabezar el establecimiento de una nueva agenda local en torno a su creciente perspectiva internacional.

Esta nueva significación de los espacios locales implica innovadoras formas de gestión y organización. Así, estas transformaciones han alentado los procesos descentralizadores de la *gobernanza territorial* que se han ido generalizado tanto en sistemas políticos federales como unitarios, en los lugares más diversos del mundo.

Así, en un contexto “glocalizado”, tanto los gobiernos intermedios como los gobiernos locales adquieren gran importancia, por lo tanto, lo subnacional también, ya que “la tendencia actual nos muestra que existen mayores intereses (de integración) entre los sectores que entre los países” (Botero. 2003: 3). Es decir, la integración es más relevante para los espacios subnacionales que para los Estados-nación porque sus impactos, beneficios o pérdidas se perciben de forma más inmediata en lo local. Es así que el Estado-nación comienza a enfrentarse dos fenómenos subyacentes: 1) demanda de mayor participación de los gobiernos no centrales en el sistema internacional (glocalización-paradiplomacia-integración y; 2) mayor presión de las entidades subnacionales para que se concreten las trasferencias de competencias desde el nivel central (descentralización).

Paralelamente, los efectos que se derivan de la continua presión externa hacen que los espacios subnacionales –al encontrarse ante un contexto de interdependencias complejas– derivan en que éstos busquen nuevas recetas de integración ante los nuevos procesos que emanan del sistema político internacional. Su importancia radica en que poco a poco estos espacios “se convierten hoy en los actores privilegiados de la competencia internacional” (Boisier. 2001: 10) y en sujetos de la misma.

Lo anterior se ha materializado en lo que la literatura especializada denomina como *paradiplomacia*. Sin embargo, vale la pena aclarar que “tanto la Región, Provincia o Municipio (para el caso chileno) entendida como “*sujeto de relaciones internacionales*”, no se constituye necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder” (Botero. 2003: 3), más bien, emana de los fenómenos internacionales antes mencionados y de procesos de descentralización que no siempre son parte de una política sectorial dirigida deliberadamente por algún órgano central del gobierno, sino que más bien obedece a procesos espontáneos que se han ido generando desde lo local, ya que la tendencia es a la indefinición de política al respecto, así como también, inexistencia de legislación.

Por lo tanto, se puede sostener que hacer de la Región, Provincia o Municipio un “sujeto de las relaciones internacionales” jamás fue la intención de la implementación de políticas descentralizadoras en Estados-nación unitarios como el chileno (principalmente para el caso de los Municipios, ya que no es una realidad extensiva a los Gobiernos Regionales, frente a los cuales sí se ha sentado jurisprudencia), ya que, el fenómeno internacional de lo subnacional no tiene parangón en la elaboración de políticas públicas tendientes a impulsar el desarrollo exterior de un territorio en un Estado. Y lo que es aún más importante, el hecho que los espacios subnacionales hayan dirigido su mirada hacia la integración con zonas aledañas o no bajo la directriz de una especie de “pequeña política exterior” no es, en ningún caso, una idea deliberada de ningún gobierno central, lisa y llanamente, porque ningún Estado quisiera ver a una porción de su territorio como un “cuasi – Estado”, o en palabras de Kenichi Ohmae como un “Estado-región”, ya que, no es compatible con el propio concepto de Estado-nación.

Así, lo subnacional adquiere objetivos, autonomía y medios de acción propios, sobre todo en zonas geográficas fronterizas que entienden que la noción del “miedo hobbesiano” no tiene retorno en sus relaciones limítrofes. Es más, con mayor o menor lucidez o más o menos intención, el desarrollo subnacional en un contexto de Interdependencia Compleja permite tener una mayor cooperación vecinal y transregional, aunque dicha estrategia de desarrollo no tenga por que ser determinada por una política sectorial.

Esta investigación, presenta básicamente dos problemas de carácter teórico. El primero de ellos, tiene relación con el modelo de la Interdependencia Compleja (en adelante I.C) y su aplicación al análisis propiamente tal, en función de que aquel modelo representa un tipo ideal y, por lo tanto, de muy difícil contrastación empírica.

Sin embargo, ante la ausencia de un esquema sistemático en la Teoría de las Relaciones Internacionales que dé cuenta de los fenómenos explicativos que se tratarán en este estudio, la I.C es la única herramienta utilizable para viabilizar este proyecto, dejando de lado, evidentemente, todas aquellas presunciones infundadas de numerosos estudios internacionales que han convertido a la expresión *interdependencia compleja* en un lugar común y poco explicativo para el análisis.

En segundo término, la otra dificultad que se presenta en esta investigación tiene que ver con la falta de una acabada teorización sobre la actividad internacional subnacional o no central, lo que evidencia dos aspectos centrales de este estudio: 1) que el fenómeno a investigar es sumamente nuevo e innovador, y; 2) que cualquier aporte serio al tópico en cuestión será una contribución sustancial a la explicación del fenómeno en sí mismo y a la propia Teoría de las Relaciones Internacionales. No obstante los apuros antes señalados, no debieran representar una situación insalvable para esta investigación, en función de que, primero, el modelo de la I.C concita amplios consensos en el mundo académico internacional (aunque nunca se le encuentra aplicado) y, en segundo término, la falta de teorización sobre los Municipios en Chile con respecto a esta temática no debiera representar un obstáculo infranqueable, sino que al contrario, se debe observar como una oportunidad para ampliar el marco de acción para la explicación y análisis de fenómenos

novedosos tanto para la Ciencia Política como para las Relaciones Internacionales en el país.

En Chile, los casos a estudiar son múltiples, desde los Municipios del extremo norte y sur del país, hasta ejemplos de Provincias colindantes que ven con buenos ojos adscribirse y ayudar en la participación de, por ejemplo, proyectos de “corredores bioceánicos” como estrategia de desarrollo integral entre ellas. Pero, ¿Tales iniciativas, corresponden a Regiones enteras, Provincias o Municipios? O, ¿Son todas las Regiones, Provincias o Municipios los que estructuran estrategias de integración subnacional? Estas preguntas son centrales para determinar cómo abordar la investigación, es decir, saber si la Región, la Provincia o el Municipio será el objeto de estudio es de vital importancia para no desviar la indagación. Por lo tanto, para aclarar aquella disyuntiva metodológica me guiaré por los siguientes criterios:

- 1) El objeto de estudio debe poseer un mínimo nivel de acción autónoma con respecto al gobierno central para poder implementar políticas y/o proyectos propios en sus territorios.
- 2) El objeto de estudio debe presentar la elección libre, periódica y democrática de sus autoridades, para poder determinar quienes toman las decisiones de adoptar estrategias de integración con zonas no nacionales.

Así, bajo tales criterios, se puede determinar rápidamente que solo el caso de los Municipios cumple con los requisitos necesarios para ser el objeto de estudio.

El “estado del arte” sobre el tema es, para decirlo de alguna forma, infortunado tanto en la Ciencia Política como en las Relaciones Internacionales -de ahí la relevancia del estudio-. Así, en el contexto y salvedades descritas con antelación esta investigación tendrá un carácter explicativo, lo que resulta sin duda, una aventura intelectual considerable. Además, esencialmente nos basaremos en fuentes primarias (diarios tradicionales y electrónicos, recursos web, entrevista) y secundarias (textos especializados y documentos de circulación interna de instituciones públicas) para ahondar en los fenómenos a investigar, así como

también para inquirir en los datos que se utilizarán para determinar casos relevantes y motivaciones.

Por lo tanto, el objetivo general será analizar y explicar los alcances de la actividad paradiplomática de los Municipios en Chile, a partir del proceso de glocalización. En particular, como objetivos específicos, interesa indagar en:

- a. Identificar el número de Municipios chilenos que poseen relaciones paradiplomáticas.
- b. Conocer el número de iniciativas exteriores de las Municipalidades chilenas.
- c. Identificar las motivaciones que utilizan los Municipios para establecer relaciones paradiplomáticas, así como también conocer sus contrapartes.
- d. Analizar cualitativa y cuantitativamente la información con respecto a la actividad internacional de los Municipios y los casos más relevantes
- e. Dar una explicación al fenómeno de la internacionalización de los Municipios chilenos.
- f. Contribuir al desarrollo del “estado del arte” de las Relaciones Internacionales mediante la aplicación del modelo de interdependencia compleja y aportar nuevos conceptos a la disciplina.

En concreto, nos preguntamos si *¿La acción paradiplomática de los Municipios en Chile, en un contexto de Interdependencia Compleja, se relaciona con nuevos procesos de descentralización que posibilitan el reforzamiento de los procesos de integración subnacional? A lo que se propone que en un contexto de interdependencia compleja, la profundización de los procesos de descentralización a nivel local en Chile provoca un aumento de la acción paradiplomática de los Municipios, lo cual genera un reforzamiento de los procesos de integración subnacional.*

A partir de la hipótesis planteada se desprende que, de forma concomitante, el análisis se realizará a partir de las siguientes variables:

- De contexto: Interdependencia Compleja (IC)
- Independiente: descentralización local
- Dependiente (a): paradiplomacia
- Dependiente (b): integración subnacional

Cabe señalar que la presente investigación se efectuará desde la subdisciplina de las Relaciones Internacionales en el marco de la Ciencia Política, toda vez que se comprende a esta última como el *tronco* académico que sostiene a toda política internacional, connaturalmente a la lógica de poder que éste genera en las relaciones que se dan en la organización política nacional e internacional.

El presente estudio se estructurará en torno a cuatro capítulos. El primero aborda el marco teórico y conceptual en el que se sustenta la investigación y se subdivide en tres partes: a) la evolución de la glocalización y el surgimiento de la paradiplomacia y su relación con la cooperación descentralizada; b) la escuela de la interdependencia compleja en la teoría de las relaciones internacionales y su modelo para la aplicación práctica; c) la evolución de la teoría de la integración, así como también de los procesos integradores en América Latina, que en el último tiempo se ha acercado al nuevo regionalismo y a la aparición de un nuevo tipo de integración, y su relación con el proceso de descentralización en Chile.

En el segundo capítulo, se da cuenta del marco jurídico internacional y nacional dentro del cual se practica la paradiplomacia en Chile. También se entrega un catastro actualizado de los Municipios (agrupados por Región del país) que poseen iniciativas de acción internacional, con su consecuente análisis cuantitativo y cualitativo. Además, se entrega información con respecto a las motivaciones que llevan a la acción exterior Municipal.

El tercer capítulo aborda de forma sistemática las crecientes interdependencias internacionales que han guiado el procesos de internacionalización local a través del surgimiento de diversos regímenes internacionales que han complejizado las relaciones internacionales de hoy. También se contrasta la información recopilada para conocer la

viabilidad de la aplicación del modelo de IC y, posteriormente se aplica el modelo en base a los criterios definidos por los expertos.

Y en el cuarto capítulo, se conjugan algunas de las conclusiones y datos preliminares entregados en los apartados anteriores y se estructura una relación en torno al nuevo regionalismo y el aporte que ha generado la glocalización y el rol de la paradiplomacia municipal chilena en el surgimiento de los actuales procesos de integración subnacional.

Finalmente, se entregarán las conclusiones finales del estudio y se someterá a verificación o falseación la hipótesis planteada.

PRIMER CAPÍTULO

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

### A.- Glocalización y Paradiplomacia

En las ciencias sociales ha existido durante un largo tiempo un amplio debate, no exento de acaloradas discusiones, con respecto al concepto de globalización. Sin embargo, se ha logrado llegar a un consenso mínimo al respecto, sobre la base de diferenciar entre distintas épocas históricas de un mismo proceso, lo cual ha sido tratado ampliamente en diversos estudios. En este punto, se señala que se puede establecer una diferenciación entorno a tres conceptos que generalmente se prestan a confusión: 1) *internacionalización* del comercio; 2) *transnacionalización* de la producción y; 3) *globalización*, propiamente tal.

Para L. Tomassini, este último concepto corresponde a “la transmisión de las formas de pensamiento, de percepción y de organización de las distintas sociedades y de sus miembros individuales”, y la define como “el procesos de internacionalización de la subjetividad de las personas” (Tomassini. 2006: 24), esto hace que los espacios locales, nacionales, regionales e internacionales se reconfiguren constantemente, y a partir de esta noción del mundo es que “estamos asistiendo a la construcción de un orden internacional menos estructurado, tal vez menos homogéneo y mas diverso pero más comprometido con la búsqueda de significados” (Tomassini. 2006: 55).

Así, por un lado la hermenéutica se ha convertido en un instrumento válido para el análisis de los fenómenos. Mientras que por otra parte, se ha *relativizado la escala*, es decir, “diferentes espacios económicos y políticos están compitiendo para convertirse en la nueva ancla alrededor de la cual otras escalas (sin importar cuantas y cuales) puedan organizarse para producir un adecuado grado de coherencia estructurada” (Jessop. 2004: 27). El resultado de lo anterior es el surgimiento de nuevas *estrategias* para vincular las diversas escalas a lo global<sup>1</sup>. Más bien, son distintas formas de acción que se articulan para generar mayores grados de *Gobernanza Global* a partir de lo local lo cual “rompe los moldes del

---

<sup>1</sup> B. Jessop plantea que estas estrategias tienden a ir desde lo microrregional a lo supranacional, como modo de reescalamiento de los modos de acción. Algunas de estas maniobras serían: relocalización, interlocalización, alianzas translocales, regiones transfronterizas, regiones virtuales (Bossier, 2004), transregionalización, intertriadización, megaregionalización; entre otros conceptos. Pero, más allá de las confusiones teóricas que puede llevar este tipo de conceptualización, en este estudio se obviarán la mayoría de estos conceptos, entendiéndose que el fenómeno primario de estas derivaciones es la glocalización a partir de la “relativización de las escala” como bien apunta el autor.

clásico concepto de multilateralismo al tiempo que emerge un sistema de planos múltiples en el que las políticas local, nacional, macrorregional y global se interrelacionan y se integran en redes a ritmo acelerado” (Messner. 2002: 35), por lo tanto, comienzan a cobrar mayor relevancia “las políticas exteriores sectoriales más allá de la política exterior y de seguridad” (Messner. 2002: 35). Vale decir, la política exterior entendida como el interés del Estado-nación en mantener, aumentar o demostrar el poder para neutralizar el de otros Estados, ya no puede seguir siendo diseñado bajo los cánones de la vieja escuela realista, más bien, está avanzando hacia lo que J. Nye denomina el “poder blando”, es decir, “la habilidad para influir en el comportamiento de los otros, o por lo menos de disentir de la posición de actores más poderosos” (Tomassini. 2006: 45), a partir de diversas formas de cooperación internacional. Por lo tanto, el diseño de una política exterior moderna debiera a lo menos, fundarse en dos principios: 1) en los intereses de sus localidades y regiones; 2) en la cooperación.

Debido a que la interdependencia se hace evidente ante el constante desdibujamiento entre la línea que divide la jerarquización de los temas de política interna y los de política exterior, hoy para un Estado debe ser tan importante el problema energético, el medio ambiental, el de tránsito de personas y el migratorio o la integración (a cualquier nivel), como los de seguridad militar en la frontera, temas que tradicionalmente habrían sido de vital importancia para la estructuración de la “agenda diplomática”. Es decir, “cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente” (Keohane y Nye. 1988: 43).

Como se puede observar, el escenario internacional dista mucho de ser simple, por el contrario existe una creciente “conectividad compleja entre las más diversas actividades sociales, económicas e internacionales”... en donde... “se entienden imágenes como la de la “Aldea Global” acuñada por Marshall McLuhan, hasta la de “Nuestro Vecindario Global” empleada como título de un informe en el cual en 1995 las Naciones Unidas intentaron, por cierto con algún retraso, dar cuenta de esta fenómeno”... pero lo clave es... **“preguntarse si la globalización genera homogeneidad o diversidad en la realidad**

**social”**...lo cierto es... “que ambas conclusiones son válidas. R. Robertson, formula la feliz observación de que la globalización tiende a producir la *condensación del mundo en cada lugar*, esto es, en el lugar singular en el que cada uno de nosotros habitamos. Por eso, junto al incremento de los viajes y de las comunicaciones que han tenido lugar en el mundo de hoy, hay que referirse a los globalización que han experimentado las localidades territoriales en que se desenvuelven habitualmente nuestra vida cotidiana” (Tomassini. 2006: 40-41).

De esta manera Robertson instala el correlato local de lo global, denominado teóricamente como *glocalización*. Básicamente, éste concepto implica la *transnacionalización de lo local* lo que no es más que la respuesta que tienen los espacios subnacionales para hacer frente a la lógica globalizante que, en un principio, desestimó el potencial que jugarían los territorios subnacionales y los actores no estatales e incluso estatales *no centrales*<sup>2</sup> en el sistema internacional. La imagen de sociedades cerradas en sí mismas, la rechazan los estudios culturales, que hablan de un proceso “dialéctico” inmanente de “globalización” cultural en el que lo que es *al mismo tiempo opuesto deviene posible y real*. He aquí la formulación de base: la globalización se llama globalización no precisamente de manera automática ni unilateral; antes bien, entra por doquier en el ámbito de las *g-word*<sup>3</sup> dentro de las coordenadas de una *nueva acentuación de lo local*. (Beck. 1998: 75). Así, hemos visto como la globalización, entendida en sentido operativo, las más de las veces conduce a una intensificación de dependencias recíprocas más allá de las fronteras nacionales y aumentando las interdependencias, pero ahora no entre Estados-nación sino entre gobiernos no centrales.

Jürgen Habermas ya había advertido hace años de la “nueva dificultad de tener una visión general”, mientras que Zygmunt Barman habla del “final de la univocidad”. Lo local y lo

---

<sup>2</sup> Para M. Del Huerto (2004), si bien el término “estatales no centrales” o “entidades subnacionales” u otros son utilizados por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) se prefiere la expresión **entidades subestatales** para respetar la distinción entre Estado y Nación. Aunque se reconoce que, a partir de Aguirre Zabala, el término subestatal puede resultar confuso en algunos contextos, por ejemplo en un Estado federal, donde el término Estado sin adjetivación resulta polisémico. Por razones de claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos de *entidades subestatales*: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales (frecuente en la literatura anglosajona).

<sup>3</sup> Las *g-words* son: globalización, globalidad y globalismo.

global, sostiene Robertson, no se excluyen mutuamente. Al contrario, lo local debe entenderse como un *aspecto* de lo global. La globalización significa también acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales, las cuales se deben definir de nuevo en el marco de este *clash of localities*, parafraseando el ya clásico título de S. Huntington. Asimismo, Robertson propone sustituir el concepto base de la globalización cultural por el de “*glocalización*”, neologismo formado con las palabras globalización y localización (Beck. 1998: 79). En el mismo tenor M. Keating señala que la vinculación *global local* se constituye a partir de una tensión: “la desterritorialización se da en paralelo a una reinención del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global” (En: Del Huerto. 2004: 21).

Sin embargo también hay detractores de esta corriente. Para Wallerstein, por ejemplo, la concepción de los espacios sociales transnacionales es una teoría de “medio alcance”. Según este autor, la visión nacional-estatal de la sociedad se resquebraja por completo en cuanto que la teoría del contenedor de la sociedad, de mundos sociales separados dentro del Estado nacional, se sustituye por *terceras* formas de vida, es decir, transnacionalmente integradas por espacios de acción de lo social que traspasan las fronteras. La metáfora del espacio, señala Wallerstein, se emplea aquí de manera contradictoria: la característica más visible de estos “espacios” es que eliminan las distancias. “Transnacional” significa el surgimiento de formas de vida y acción cuya lógica interna se explica a partir de la capacidad inventiva con la que los hombres crean y mantienen mundos de vida social y relaciones de intercambio “sin mediar distancias” (Beck. 1998: 57)

El paso de la era nacional a la post-nacional lo relaciona asimismo Rosenau, en primer lugar, con las circunstancias del sistema político internacional y, en segundo lugar, con el hecho de que la estructura monocéntrica de poder de los Estado nacionales rivales ha sido sustituida por un reparto de poder policéntrico, que hace que una gran pluralidad de actores transnacionales y nacionales-estatales compitan, o en su caso cooperen, entre sí. (Beck. 1998: 61). Según Rosenau, la tecnología juega un rol determinante, ya que, ésta ha reforzado las interdependencias entre comunidades locales, nacionales e internacionales como no se había visto previamente en ninguna época histórica. Asimismo, para el autor,

tanto el advenimiento de la sociedad de la información y de la ciencia como la consiguiente eliminación de las distancias y las fronteras son el resultado de la multiplicación de actores y organizaciones transnacionales. Esta *irreversible y policéntrica política mundial* testimonia una situación en la que actúan y convergen paralelamente una infinidad de actores.

Para buscar una aceptación en las contradicciones que para el sistema actual genera la actuación de estos gobiernos, James Rosenau propone un cambio de óptica para su estudio, en donde, concluye que las relaciones internacionales no deben seguir analizándose a partir de la soberanía y los recursos, es decir del Estado y su potencia, sino a través de la identificación de gestos y la apreciación de los resultados, tratando de reconocer las estructuras de autoridad y su espacio de acción. De la misma manera, se trata de dar nombre a la nueva forma de interacción que no limita al Estado como único ejecutor de la política exterior.<sup>4</sup>

Por otro lado, este autor también rompe con el pensamiento nacional diferenciando dos fases de la política internacional en donde la globalización, significa en su marco de referencia, que la humanidad ha dejado ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional, ya que estaríamos en presencia de una época de la política *post*-internacional en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales. Empíricamente, esto se

---

<sup>4</sup> Por su parte, la postura “tradicionalista” de Gilpin, respecto a la globalización se opone escépticamente a lo que se ha venido planteando hasta acá, ya que en primer lugar, niega toda retórica de novedad y, en segundo lugar, se acerca a la visión ortodoxa de la política internacional, cuya lógica interna parece seguir. Asimismo, observa cómo los Estados nacionales (del presente y el futuro) están más unidos que nunca entre sí, por no decir incluso encadenados. Sin embargo, contrariamente a Wallerstein y Rosenau, cree que la globalización solo surge cuando se dan determinadas condiciones en política internacional, a saber, cuando es producto de un orden global *permisivo*; es decir, de un orden entre Estados que sólo (y exclusivamente) permiten que se creen, destruyan y mantengan dependencias y redes de relaciones más allá de y entre autoridades nacionalesestatales. Entendida como expansión de espacios y actores transnacionales, la globalización depende, según esta opinión (por paradójico que pueda parecer), de la autoridad nacionalestatal o, más propiamente hablando, de un *poder hegemónico*. (Beck. 1998: 63). Sin embargo, no parece más que una defensa desesperada de la escuela realista ante la indiferencia de estos frente a los nuevos fenómenos acaecidos en la época.

manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que el número de organizaciones internacionales, incluidas las no gubernamentales, ha alcanzado un orden de magnitud que nunca había existido antes y que, manifiestamente, no deja de aumentar (Beck. 1998: 60). Lo anterior implica, a la luz de ambos autores, aceptar la máxima que señala *pensar localmente y actuar globalmente*. Es decir, se acepta que la transnacionalización de lo local ha complejizado las relaciones internacionales y se reconoce que hablar de *glocalización* es teóricamente correcto.

Al parecer, se está configurando una tendencia generalizada “de puesta en valor del territorio como nuevo actor del desarrollo” (Del Huerto. 2004: 23), en donde los paradigmas estado-céntricos de las relaciones internacionales resultan insuficientes para dar explicación a fenómenos en donde el Estado ocupa un lugar secundario o menor. Mucho de esto tiene relación con que la globalización, ha incitado la puesta en marcha de un proceso de reestructuración y modernización del Estado que, principalmente, se expresa en los procesos de descentralización, regionalización y autonomización territorial relativa, que se extiende, incluso, al campo de las Relaciones Internacionales (Tapia. 2003: 25).

Debido a que, como ya se ha mencionado con anterioridad, la glocalización es la incrustación local de lo global y que este fenómeno lejos de representar la negación del territorio implica un refortalecimiento de éste, ya que “estas actividades se materializan en lugares físicos, muy concretos, situados *en* los territorios nacionales” (Ferrero. 2005: 4), se asume que es una estructura de oportunidades en la que se asiste a una re-articulación de espacios regionales, tanto supra como sub-nacionales, de carácter intermedio entre el Estado-nación y los polos de lo local y lo global<sup>5</sup>. La configuración de todo espacio social, y las regiones subnacionales no son excepción, es producto de una deliberada construcción social y política por parte de los agentes que actúan en ese territorio y que, en este proceso,

---

<sup>5</sup> De modo especial, en los sistemas federales, se alteran los equilibrios institucionales establecidos entre el Estado federal y las unidades federadas en tanto éstas ven constreñidas muchas de sus competencias por los acuerdos internacionales celebrados en exclusiva por aquél con el argumento de ser materia de relaciones exteriores. Así, estas transformaciones han alentado los procesos descentralizadores de la gobernanza territorial que se han generalizado tanto en sistemas políticos federales como unitarios, en los sitios más dispares del planeta. En términos generales, la glocalización se ha plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción. (Ferrero. 2005:4)

se constituyen en múltiples actores “regionalizadores” (Ferrero. 2005: 5). En este punto, por tanto, nos encontramos con una cuestión básica de las estrategias subnacionales en el contexto de la glocalización: las relaciones externas. A este respecto, sus relaciones horizontales se tejen con intensidad y densidad diferenciales con otros territorios subnacionales tanto dentro de las fronteras estatales como con carácter transfronterizo, a la vez que los gobiernos no centrales o subnacionales cobran fuerte presencia en el sistema internacional.

En particular han proliferado instancias de cooperación inter-regional y/o descentralizada en muchos casos a través de las fronteras nacionales, con localidades contiguas o remotas. Esta situación, por lo demás, es parte de un fenómeno más amplio que hace a la creciente implicación de las autoridades subnacionales, y por ende de las regiones como actores colectivos, en la esfera “internacional”.

El punto anterior coincide con lo que señala L. Maira, quien sostiene que rápidamente “se bautizó a este nuevo quehacer como *paradiplomacia*. Gobernadores, Intendentes o Presidentes de Comunidades Autónomas comenzaron a organizar, primero, misiones internacionales. Luego vinieron los procesos de “hermanamientos” con ciudades y regiones de otros países que fueron generando, gradualmente, nexos internacionales significativos que ya no pasaban por las capitales y cancillerías” (Maira. 2006: 85) y, posteriormente, estas acciones derivaron en proyectos concretos, organizaciones redes mundiales de ciudades y regiones, etc., que fueron apoyados y fomentados, principalmente, por la Unión Europea.

Normalmente, la paradiplomacia como instrumento de gestión pública se asocia directamente a lo que se ha denominado *cooperación descentralizada*, la cual nace a partir de “su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé (firmada en 1989 con los países del ACP-Asia, Pacífico y el Caribe)” (Del Huerto. 2004: 38), creándose desde el año 1992 varias líneas presupuestarias destinadas a fomentar este enfoque, el cual fue y es dirigido hacia países de Asia y América Latina. En específico, el documento de la Comisión Europea denominado “Descentraized Cooperation. Objectives and the methods”

del año antes mencionado define a la cooperación descentralizada como un “nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local” (Del Huerto. 2004: 40). Así, las propuestas de cooperación descentralizada más innovadoras (que incorporan el principio del beneficio mutuo y el cofinanciamiento) se concentran en cooperación técnica, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, favorecer flujos comerciales y saber hacer, aunque estas áreas se flexibilizan en la práctica. Lo anterior, ha permitido “una relación de igual a igual entre municipalidades europeas y latinoamericanas” (Azcueta. 2004: 257).

Así, la cooperación descentralizada surgió como “un enfoque asentado en estos nuevos principios. El proceso de descentralización en curso en muchos países en desarrollo, y la presión social sobre gran parte de los poderes públicos del Norte -especialmente sobre los más cercanos- en demanda de un más activo compromiso con las tareas de solidaridad internacional (movimiento 0,7%) durante los años 90’, constituyen otros elementos del contexto que promovieron la emergencia de este nuevo enfoque” (Del Huerto. 2004: 38). Este tipo de cooperación ha ido ganando espacios en las relaciones internacionales post-guerra fría, ya que “se pusieron en marcha bajo el mismo enfoque descentralizado programas horizontales de cooperación dirigidos a actores específicos: ALFA y ALBAN, en el terreno de la educación, AL-INVEST, en el ámbito de la cooperación empresarial y tecnológica” (Del Huerto. 2004: 39), URB-AL en el terreno de la cooperación entre colectividades locales, entre los más relevantes. Principalmente, este último programa es el que ha alcanzado los más importantes resultados para los gobiernos no centrales de América Latina, impulsando a una serie de municipios a participar de redes de cooperación horizontal basada, ahora, en el cofinanciamiento, el beneficio mutuo y el *partenariado* entre localidades contiguas y distantes.

En definitiva, se puede señalar que la cooperación descentralizada promueve la inclusión de las entidades subnacionales en el sistema internacional, a la vez que fortalece la paradiplomacia reafirmando lo local por intermedio de su efectiva internacionalización, consolidando la acción de los gobiernos no centrales en el concierto nacional y

fortaleciendo en diversos niveles su capacidad negociadora con las instituciones del poder central.

Por lo tanto, podemos señalar que la paradiplomacia posee, a lo menos tres etapas históricas. La primera señala que fue una práctica antigua de las ciudades y que tiene su origen el sistema feudal de la edad media, el cual se estableció como medio cooperativo entre los feudos a partir de similitudes de origen e historia en común entre unos pueblos y otros, fenómeno que tendría su continuidad hasta nuestros días y estaría estructurando el actual sistema internacional; esta perspectiva es denominada por la teoría de las relaciones internacionales como *neomedievalista*. Los autores de esta corriente se vinculan directamente con los denominados (hiper) *globalistas*. Ambas corrientes introdujeron importantes reflexiones sobre el papel de los actores estatales no centrales y sobre sus vínculos con el Estado-nación, incorporándose con ello al debate teórico la categoría *subestatal* (Russel. 2006: 24). Un ejemplo de lo anterior es la posición del controvertido académico japonés Kenichi Ohmae, ya que, según este el destino de los Estados no era otro que el de transformarse en las autoridades locales del sistema global; algo así como las “municipalidades” del siglo XXI, posición que fue compartida por un amplio conjunto de autores entre los que destaca David Held.

En ambas corrientes (nemedievalistas y globalistas) se apunta a la erosión progresiva y sistemática de la soberanía estatal y, por ende, de su poder en la esfera internacional porque se basan en la noción de “soberanías perforadas”, en donde “gobiernos tienden a compartir su autoridad en forma creciente con otros actores sobre cuestiones políticas importantes” (Russel. 2006: 26). Sin embargo, es necesario comprender que no existen tales soberanías, sino más bien, lo correcto y prudente debiera partir de lo que L. Maira denomina *soberanías dispersas*, vale decir, como lo señala el propio autor, que “con el paso de la guerra fría a la post guerra fría, se amenaza el contenido de la soberanía, que es el atributo esencial del Estado Nacional, y la soberanía se dispersa en tres direcciones”<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Luis Maira, Embajador de Chile en Argentina. Clase Magistral dictada en la “I Escuela de Primavera: Internacionalización de las Regiones”, realizada en Septiembre de 2007 en Olmué-Región de Valparaíso, Chile.

- 1) Hacia arriba, porque cada vez más gana terreno los bloques económicos regionales, como la “Banana azul” europea o APEC.
- 2) Hacia el lado, ante el creciente poder factual de las corporaciones transnacionales.
- 3) Hacia abajo, ante el paso de prerrogativas del Estado central a los actores subnacionales de ese mismo Estado, es decir, a regiones y/o municipios.

Luego, avanzando en los siglos, se observa un segundo período que nace al término de la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces, la paradiplomacia fue entendida como una relación de solidaridad local entre pueblos que estuvieron enfrentados en la guerra, priorizando el intercambio cultural para disminuir los resquemores que inundaron Europa durante la etapa de la post-guerra. Cabe señalar que antes de las dos guerras mundiales, en 1913, se crea la primera Organización Mundial de Autoridades Locales.

Y, por último, la tercera fase tiene relación con el aumento progresivo de actores internacionales distintos al Estado nación en el concierto internacional a partir de la década de los 70’, lo que en relaciones internacionales se denomina “escuela de la interdependencia compleja” (R. Keohane y J. Nye). Lo importante de destacar en este punto es que comenzó a generarse un estudio sistemático del aumento cuantitativo y cualitativo de los actores en el sistema internacional, lo que ha estado signado por dos características: “a) la ampliación del número y tipo de actores internacionales y; b) el incremento en la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales. El segundo rasgo, menos tratado en la literatura que el primero, indica la idoneidad de los actores internacionales para articular demandas, defender sus intereses y evaluar su lugar en las cuestiones internacionales y en la forma como éstas influyen en su vida” (Russel. 2006: 18).

Pero, ¿Qué entendemos por actor internacional? Un estudio pionero fue el realizado por Mansbach, Ferguson y Lampert publicado en 1976 que se ocupó principalmente de los actores políticos subestatales. Para estos autores, “el crecimiento de su importancia se explica por la declinación de la efectividad de los gobiernos centrales, no solo para mantener el orden sino para resolver problemas o, al menos, para prevenir que se agraven”

(Russel. 2004: 26). Asimismo, destacan que es posible identificar dos tipos de actores internacionales: a) los públicos o estatales y; b) los privados o no estatales. Lo distintivo y novedoso, señala Russel, respecto de las nomenclaturas empleadas por otros autores, “es que en el ámbito estatal incorpora a una nueva categoría de actor internacional: aquellos que denomina Gobiernos No Centrales o regionales, es decir, a gobiernos que a pesar de tener competencias y funciones de alcance transfronterizo –ya sean propias o delegadas– forman parte constitutiva de un Estado soberano, al que pertenecen” (Russel. 2006: 35), los que además, forman parte de un subsistema internacional multicéntrico o no estatal, lo que además, no sería nuevo, sino que la novedad reside en que ahora “se ha producido una notable alteración en la distribución de poder al interior del sistema” (Russel. 2006: 37).

Toda la discusión teórica previa redundó en lo que se denomina como paradiplomacia, que como concepto académico surge a principios de los años 80’ en los estudios relativos a las actividades internacionales de estados federados (como Canadá, EEUU y Australia), (Del Huerto. 2004:25).

Este tipo de prácticas, que han venido siendo denominadas como paradiplomáticas, no presentan siempre carácter formalizado pero se han generalizado como parte de estrategias de promoción de intereses territoriales específicos (Ferrero. 2005: 6), ya que la paradiplomacia implica un “traslado de competencias que incluye la gestión de asuntos de alcance internacional”, (Russell. 2005: 23) desde el nivel central al subnacional a partir de la década de los 70’<sup>7</sup>. Con ello se sentaron las bases para el desarrollo de lo que Ivo Duchacek denominó *microdiplomacia*, lo cual fue corregido por Panayotis Soldatos señalando que el concepto más adecuado para definir la acción exterior de los gobiernos no centrales era *paradiplomacia*, concepto en el que Duchacek coincidió a inicios de la década de los 90’. Así, según Cornago Prieto (2001), por paradiplomacia se entiende: “el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o

---

<sup>7</sup> Bélgica fue el primer país en otorgar competencias internacionales a sus Comunidades.

políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional” (En Del Huerto. 2004: 24).

En aquel sentido, aunque hoy no existen reglas que impidan tajantemente el establecimiento de acuerdo entre Estados y regiones, localidades y Estados, instituciones de diferentes países o entre ciudades, si hay algunas que las promueven. Dicha fuente se encuentra en el derecho internacional público, ya que reconociendo esta tendencia, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1980 estipuló en su artículo 3, referente a acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de dicha Convención: “El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, o entre esos otros sujetos, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará ni el valor jurídico de tales acuerdos, la aplicación de los mismos, ni la relación entre Estados cuando en ellos formen parte otros sujetos de Derecho Internacional. Este fue el marco para que países como Italia, Canadá y EE.UU, permitieran dentro de su legislación la actuación descentralizada de sus gobiernos locales en el ámbito exterior, de igual forma se propició la formación de mecanismos y foros que hoy en día concentran a cientos de gobiernos subnacionales.

Como ya se ha señalado, Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, introdujeron el término *paradiplomacia*. Ambos autores coincidieron en diferentes textos, que de acuerdo a las características de cada participación de los gobiernos no centrales se puede distinguir entre *paradiplomacia global*, donde las entidades federadas se ocupan de temas que conciernen al sistema internacional como un todo, y *paradiplomacia regional*, en la que los temas implicados son de importancia en el espacio de las comunidades que toman parte en una actividad subnacional. Soldatos divide este último tipo en *macrorregional*, que se da cuando los actores se ocupan de asuntos que conciernen a comunidades que no son contiguas, y *microrregional*, donde los temas competen a comunidades geográficamente limítrofes. Brian Hocking, por otro lado, pone atención en los “Gobiernos No Centrales” o GNC con una base teórica en la globalización y la interdependencia, propone la *diplomacia multinivel* como el neologismo que mejor describe su actividad internacional, afirma: “Los

GNC están situados en un medio diplomático complejo que no reconoce los territorios exclusivos de lo doméstico y de lo internacional, sino que los mezcla de variadas maneras bajo la influencia de una serie de fuerzas que se sitúan en niveles políticos diferentes” (En: Rodríguez. 2004: 7). Aquí, 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.

Bajo aquella visión, la diplomacia tradicional en la que los Estados son los únicos que se relacionan fuera de la esfera nacional, esta siendo cambiada por una política multinivel, que involucra además a sujetos transnacionales y GNC, cuyas acciones en el escenario mundial y las repercusiones en lo local, hace difusa la línea entre uno y otro nivel de actuación. Así, la interacción entre Estado-GNC se vuelve complementaria. Sobre las categorías creadas por Duchacek y Soldatos, entre ellas la *paradiplomacia*, Hocking explica que aunque resulta útil distinguir entre los distintos tipos de relaciones, se tiende a exagerar su separación de las políticas nacionales, reforzándose con ello la imagen de conflicto entre lo central y lo regional proyectado en el ámbito internacional, cuando no debería de ser así. Por el contrario, los factores que determinan el involucramiento de los GNC en las distintas formas de la *diplomacia multinivel* son más proclives a poner de relieve modelos de conexión entre los diferentes niveles de autoridad y actividad política.

En la literatura especializada se diferencia entre distintos tipos de paradiplomacia, las cuales responden a diferentes formas de acción internacional desde una perspectiva territorial. Estos tipos son:

- 1) **paradiplomacia transfronteriza**, en donde el elemento central es la contigüidad geográfica o física. La paradiplomacia transfronteriza es también el recurso de aquellos gobiernos subnacionales que teniendo una alta vocación internacional e interés en generar vínculos de cooperación con los Estados vecinos, carecen de fronteras internacionales.

2) **paradiplomacia transregional**, en cuanto hace referencia a vínculos entre regiones que no tienen contigüidad física pero que forman parte de un mismo entorno geográfico, cultural y político.

3) **paradiplomacia global**, es decir, una modalidad de actividad internacional de los gobiernos no centrales en la que no está presente el aspecto de afinidad geográfica que caracteriza a los dos tipos anteriores. La paradiplomacia global implica vínculos regionales con entidades subnacionales de cualquier otro punto del planeta basados en aspectos de oportunidad política y conveniencia, definidas por las propias autoridades subnacionales y en los más amplios y variados ámbitos de interés. (Gallardo. 2006: 54-58).

Michael Keating también hace su aporte, se refiere al concepto *paradiplomacia* “indicando el alcance parcial y la diferencia de objetivos, metas y modus operandi, respecto del juego diplomático tradicional”. Distingue además, la “diplomacia regional” enmarcándola en la cooperación transfronteriza y las relaciones interregionales. Exclusivamente en lo político, distingue a las naciones con intentos separatistas. “El término *protodiplomacia* ha sido aplicado a las actividades de los gobiernos “sub-Estado” que tratan de abrir el camino hacia la independencia”, por ejemplo Québec en Canadá Cataluña en España y el País Vasco en la misma península ibérica. Así, relacionando el aspecto político junto al cultural y el económico, Keating adopta el concepto de *regionalismo transfronterizo*, caracterizado en la medida en que estos tres elementos, crean la necesidad de unión, intercambio o apoyo mutuo en lugares divididos por fronteras artificiales, comúnmente impuestas por la guerra. De esta manera, el éxito de esta relación reside en la voluntad de colaboración, de compartir recursos, y de establecer una interdependencia simétrica. En este mismo sentido, Bob Jessop, habla del *auge de las regiones transfronterizas*, advirtiendo que “se han convertido en objetos específicos de políticas y no sólo en territorios económicos espontáneos y naturales, a menudo vinculadas a recursos compartidos en la frontera (ríos, lagos, costas, bosques), la supervivencia de antiguas rutas de comercio y/o conexiones heredadas de imperios precoloniales, y la existencia de una lengua o etnicidad común” (En: Rodríguez. 2004: 8). El identificarse como semejante al otro, tanto en las fortalezas, como en los problemas que se viven, es lo que los lleva a trabajar bajo un esquema de

cooperación y complementación, creando nuevos espacios más allá de las leyes que los restringen. Tales esquemas, como ya hemos revisado antes, son los que da la cooperación descentralizada.

La paradiplomacia<sup>8</sup> no es más que la interacción de subsistemas en función de intereses propios y características comunes. Los Estados comienzan a perder forma territorial en la medida en que las partes que lo integran buscan desde lo local, la forma de conectarse al sistema internacional, procurando tener voz en el exterior que les permita afrontar los retos que demandan los procesos y problemas globales. Se concibe también a la cooperación descentralizada como “una fórmula de asociación que permite la interacción de una extensa gama de actores locales, como gobiernos municipales e instituciones regionales, ONG’s, cámaras de comercio e industria, organizaciones de base, universidades, sindicatos y empresas” (Rodríguez. 2004: 8).

Para Jorge Tapia, es de vital importancia comprender, a propósito del origen y destino del esfuerzo descentralizador, que los procesos de descentralización no son necesariamente el resultado de un determinado proceso histórico, ni son una fase de desarrollo político, sino que es el producto de nuestras propias sociedades para producir mejores y más elevados niveles de vida, y, por sobre todo, es una exigencia que nos impone la internacionalización y la globalización. Así, para este autor la paradiplomacia es “el conjunto de actividades conducentes al establecimiento y mantenimiento de relaciones de coordinación, cooperación y alianza para el desarrollo económico y sociocultural, entre instituciones regionales o locales de gobierno de dos o más países, realizadas directamente entre éstos o con la participación de grupos intermedios, mediante contactos negociaciones, convenios y acuerdos, dentro del marco de sus competencias y para aplicación en los respectivos territorios” (Tapia. 2003: 27). Es decir, el autor entiende que las acciones paradiplomáticas son, en efecto, la diplomacia de los gobiernos subnacionales, y su operatividad concreta se

---

<sup>8</sup> Por otra parte, la *paradiplomacia* representa un proceso, deliberado o no, de descentralización, el que supone que los propios actores territoriales se constituyan en un subsistema político y social sólido y eficaz, con poder de representación y con eficacia, que les dé poder de negociación respecto del traspaso de poder y de recursos, y capacidades de regulación y ejecución (Tapia. 2003: 27).

centra en la capacidad de éstos para plasmar sus vínculos en acciones de cooperación descentralizada que involucren proyectos de desarrollo territorial.

Las actividades paradiplomáticas son el resultado del ejercicio de potestades ejecutivas por parte de autoridades regionales o locales, tanto en materias en las cuales se les ha otorgado competencias por vía de descentralización o desconcentración, como al adoptar políticas de desarrollo regional o local vinculadas a relaciones transfronterizas o internacionales. No obstante, la existencia de una clara voluntad política en las respectivas autoridades, con suficiente respaldo de la sociedad civil, puede resultar en el desarrollo de relaciones transfronterizas relevantes incluso en el caso de ausencia de facultades expresadas<sup>9</sup>.

Ante la evidencia teórica, resulta incuestionable señalar que la paradiplomacia constituye un fenómeno novedoso que se ha ido haciendo gradualmente un sitio, a lo largo de las últimas dos décadas, en el escenario político mundial, pero principalmente “la novedad del fenómeno reside en la diversificación cuantitativa y cualitativa de los sujetos que participan en la escena internacional, y no en la existencia de otros actores que habrían arrebatado al Estado-nación el monopolio de las relaciones internacionales” (Russel. 2006: 17).

Si bien se trata, según los teóricos, de una actividad que se ha generalizado globalmente, los estudios han estado básicamente centrados en las prácticas de acción exterior desplegadas por los gobiernos no centrales del mundo occidental avanzado (Europa, América del Norte, e incluso Australia). En relación a América Latina, con la excepción de México -dada su creciente inserción “norteamericana”-, las referencias han sido dispersas y, en general, la actividad internacional de los gobiernos no centrales ha carecido de atención politológica sistemática. Entre las tempranas excepciones a esta situación se debe destacar un estudio sobre la acción exterior de las provincias argentinas que constató el creciente despliegue de acciones y estrategias de “gestión internacional” con una incipiente orientación comercial,

---

<sup>9</sup> Un concepto importante dentro de esta discusión es el de “subsidiariedad”, ya que, al juridizarse y al igual de lo que aconteció al formarse el derecho de Estado Federal, ha pasado a funcionar también como criterio inspirador y legitimador de la descentralización de competencias dentro del Estado Unitario –en la relación entre gobierno central y gobiernos de comunidades, departamentos o regiones- y como la base de la extensión de los poderes de las unidades subnacionales de gobierno a fin de que puedan mantener relaciones transfronterizas internacionales en general (Tapia. 2003: 38).

mostrando así la vitalidad de la paradiplomacia en el Cono Sur latinoamericano. (Ferrero. 2005: 11)

Así, hasta nuestros días, la acción paradiplomática se ha ido expandiendo por todo el mundo. Si bien en sus inicios se circunscribió a Europa, ya es posible identificarla en los gobiernos subnacionales de China y el sudeste asiático, así como también en toda América Latina, lo cual implica que no es un fenómeno exclusivo de los Estados federados, toda vez que los procesos de descentralización se han profundizado en nuestro continente. Sin embargo, las acciones internacionales de los denominados *gobiernos no centrales* han tenido y tienen marcos jurídicos y resultados muy diversos.

En Chile, particularmente, “el ejercicio legal de la paradiplomacia tiene su punto de partida en una ley del año 1992 que crea los gobiernos regionales, norma que ha contemplado en favor de las regiones dos facultades tan específicas como escasas: una, en el ámbito de la cooperación internacional y, otra, referida a la prestación de servicios de transporte internacional fronterizo. La práctica subestatal, sin embargo, ha sido notablemente más amplia y extensa” (Gallardo: 2006. 112) y ha incluido a los municipios, de los cuales sabemos muy poco en términos de sus procesos de internacionalización.

En definitiva, muchos ven en la globalización, de manera un tanto sesgada, un proceso de concentración y centralización en el ámbito del capital, el poder, la información, el saber, la riqueza, la toma de decisiones, etc., aduciendo motivos para cada caso. Pero no observan que esta misma dinámica también produce *descentralización*; o, dicho de manera más concreta, que las comunidades ganan en influjo sobre la formación de sus espacios sociales, pero también sobre sus correspondientes contextos locales.

Los Estados nacionales pueden cerrarse, pero pueden igualmente orientarse hacia fuera y translocalizar y definir de nuevo su política e identidades en el marco de referencia global de los entrelazamientos, diálogos y conflictos recíprocos. Y lo mismo vale para los demás actores en todos los niveles y estadios intermedios de lo social, desde los sindicatos hasta

los individuos, pasando por las iglesias, las asociaciones de consumidores, etc. (Beck. 1998: 81-82).

## **B.- El Modelo de la Interdependencia Compleja**

Para iniciar este debate hay que centrarse en un breve pero sustancial punto de partida. Me refiero a “La Paz de Westfalia” que implicó el triunfo de la monarquía absoluta como régimen político y del Estado-nación como único protagonista de las relaciones internacionales. Así, hasta mediados del siglo XX el sistema internacional quedó completamente dominado por los Estados.

Sin embargo, después de la segunda guerra mundial se denota un punto de inflexión con respecto al número de actores que pasaron a formar parte de la política internacional. Específicamente, fueron los estructuralistas quienes por primera vez observaron la existencia de otros actores internacionales. Pero no fue sino hasta la década de los 70’ en que se reconoció plenamente la existencia de éstos. En este sentido, los trabajos de Robert Keohane y Joseph Nye marcaron un acento en este proceso al transformar la variable que define a un sistema internacional. Ellos expusieron que ésta era el número de actores, a diferencia de aquella que aceptaba que la misma se sustentaba en el número de Estados, y al referirse a los primeros precisaban que eran aquellos cuyas decisiones afectaban recursos, valores y cuya acción de unos sobre otros se ejerce mas allá de las fronteras.

Si bien, la “política del poder” constituye la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales – lo que llevó a H. Morgenthau a definir la política internacional como una “lucha por el poder” en términos de “intereses definidos como poder” -, la visión realista de las relaciones internacionales comenzó a caer en descrédito cuando no encontró respuestas a fenómenos emergentes como la contracción y relativización que han experimentado las variables temporales y espaciales de las relaciones internacionales, y su consiguiente desterritorialización, la falta de centralidad del actual sistema internacional, en el que los distintos actores relacionados con intereses que convergían hacia un centro dotado de mayor estatus en el sistema internacional hoy se vinculan directamente entre ellos a través de una multiplicidad de foros redes o circuitos en gran parte virtuales, gracias a la *dispersión del poder*.

Así, la observación del creciente número de actores en el sistema internacional que, a la vez, han empujado a un proceso generalizado de descentralización de los asuntos exteriores (y en el último tiempo, los impulsos a procesos de integración subnacional) ha hecho que las relaciones internacionales del mundo actual se hayan complejizado crecientemente.

Entonces, cabe la pena preguntarse ¿qué modelo teórico de las relaciones internacionales es el más apto para explicar dichos fenómenos? Primero, habría que decir que los modelos del neorrealismo no son muy explicativos para este caso, debido a que consideran al Estado-nación como el único actor realmente importante en la política internacional. Por otro lado, las teorías estructuralistas tampoco sirven para analizar el surgimiento de actores subnacionales y su interacción en la política internacional, ya que, se caería en una lógica unívoca de dependencia hegemónica que no explicaría las “dependencia mutuas” de los gobiernos no centrales. Por lo tanto, solo quedan dos opciones: a) la primera es considerar las nuevas teorías *constructivistas*, sin embargo éstas carecen de una estructura sistemática de análisis principalmente determinada por su incipiente desarrollo; b) la otra opción es echar mano al modelo de la IC que sí recoge los elementos anteriormente señalados, ya que considera la existencia de otros actores distintos a los Estados en el sistema internacional y posee una estructura de análisis bastante específica, lo que permite dar una explicación al fenómeno de la integración subnacional, claro que extrapolando sus conceptos de manera prudente.

Desde la evolución de la teoría de las relaciones internacionales –la cual comienza a adquirir y desarrollar un corpus teórico recién en el siglo XX al alero de la ciencia política en su doble desempeño de estudiar, de una parte los fenómenos del poder y, de otra, la organización institucional de los Estados que ha monopolizado el estudio de los asuntos internacionales en un amplio sentido (Ortiz. 2000: 18)- se entiende a ésta como una subdisciplina de la politología, básicamente por los conceptos de poder y dominación que parecen como constantes durante el análisis empírico del sistema internacional, pero además, porque carece de un método científico que permita sistematizar la investigación, aunque si tiene un objeto de estudio preciso.

Sin embargo, paralelamente se ha desarrollado toda una visión del cuerpo teórico de la subdisciplina que da cuenta de los denominados “debates” de las relaciones internacionales, lo cual ha implicado alcanzar cierto nivel de consenso entre los teóricos que señalan que el desarrollo de los estudios internacionales se ha dado a partir de tres “paradigmas” que son el idealista, el realista y el estructural-funcionalista (Ortiz. 2000: 75).

El debate más reciente en las relaciones internacionales dice relación con la teoría de los regímenes internacionales, la cual se expresa en que el concepto de *régimen internacional* (categoría central en la Economía Política Internacional, aunque empleada en general en las Relaciones Internacionales) y que es casi exclusivamente un producto del diálogo neorrealismo-post-liberalismo (Salomón. 2002: 19) y la teoría de la integración regional.

Es así que las relaciones internacionales actuales pueden ser definidas como “un conjunto de redes que operan en distintos campos y niveles coexistentes, de modo interpenetrante y enfrentado. Los actores de estos diferentes juegos son heterogéneos e incompletos en su aspiración por resolver por si mismos la autonomía y la soberanía, puesto que en la actualidad el *poder es por definición multidimensional y fragmentado*” (Parker. 2005: 45).

Bajo este cuadro discursivo-fenomenológico, recién durante la década de los 90’ comienzan a desarrollarse, en la teoría de las relaciones internacionales, estas disputas de carácter conceptual, bajo el alero de, fundamentalmente, politólogos y de los enfoques dicotómicos entre neorrealistas v/s postliberales (Salomón. 2002: 2). El hecho es que recién en la década pasada comienza a desatarse esta discusión de forma más académica que durante la “época de las descalificaciones” (70’ y 80’), lo cual da cuenta de lo incipiente de la cuestión.

R. Keohane y J. Nye, proponen (desde el post-liberalismo) que es el Estado el que aún continúa siendo el actor más relevante del sistema internacional, más no es el único. En este periodo surge la teoría de la sospecha, es decir, la guerra preventiva, por tanto se hace necesario realizar acuerdos regionales y supranacionales, lo que implica el surgimiento de interdependencias complejas entre los Estados, generalmente. Lo precedente, lo configuran

a partir de su real convicción de dar cuenta de un enfoque válido para conceptualizar ciertos aspectos de la realidad internacional- con el enfoque de la interdependencia, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales- (Keohane y Nye. 1988: 23-24).

Contraponiendo la realidad Latinoamericana (en particular la chilena) al modelo de IC, se puede argumentar de forma prematura que es perfectamente aplicable, debido a que Chile es uno de los países más “*globalizados*” del mundo y que, además, desde el retorno a la democracia, la aparición de nuevos actores es una realidad insoslayable en el contexto actual. Sin embargo, es necesario aclarar que este modelo de análisis de la política internacional es un tipo ideal, contrastable en la realidad, pero de forma general (Keohane. 2001: 674).

En este modelo, la política exterior ya no sería el producto de un plan maestro estratégico o de procedimientos organizativos de rutina, sino de la habilidad y el poder relativo de quienes participan en este juego, en la práctica, y sobre todo en condiciones de IC los vínculos directos entre las burocracias de diferentes países revelan que éstas pueden no solo perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de defender el interés nacional, sino también que son capaces de formar coaliciones transgubernamentales en torno a asuntos políticos específicos. Este modo de interacción pone en evidencia las dificultades existentes para el control centralizado de la política exterior (Russel. 2006: 22-23).

La IC, como constructo teórico para el análisis de las Relaciones Internacionales, se estructura en el ya clásico “Poder e Interdependencia: La política mundial en transición” de 1977. Keohane señala (unos años más tarde) que, el modelo expresa anomalías en tres dimensiones, con respecto a las teorías anteriores en la disciplina: 1) el Estado, que siendo aún el actor más importante en la política mundial, ha dejado de tener el papel predominante que tenía en el pasado; 2) que las democracias liberales tienen un comportamiento en política exterior que es diferente al de los regímenes no democráticos. Dependiendo de la definición que cada uno adopte, o bien las democracias liberales no se enfrentan entre sí en absoluto, o bien lo hacen mucho menos de lo que cabría esperar; 3) la tercera anomalía, se refiere al papel fundamental de las instituciones internacionales en la

política mundial contemporánea, en donde éstas se definen como “conjuntos de reglas (formales e informales) duraderas y conectadas, que prescriben comportamientos, limitan la actividad y dan formas a las expectativas” (Keohane. 2001: 675-676). Así, el hecho que los Estados apoyen y proliferen este tipo de estructura internacional obliga pensar que tales instituciones, realizan eventualmente, algún servicio a sus intereses, o por lo menos, los protegen en cierta medida, ante la inexistencia de un gobierno común, en forma, si se quiere, de Leviatán.

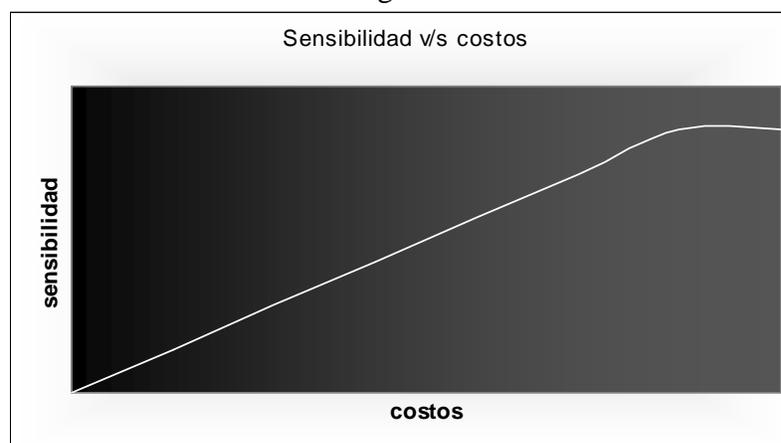
Entonces, la interdependencia afecta tanto a los Estados como al sistema político internacional, pero las acciones de gobierno también tienen efecto sobre los modelos de interdependencia, por ejemplo “al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos acuerdos gubernamentales los denominaremos *regímenes internacionales*” (Keohane y Nye. 1988: 18).

En estricto rigor, el modelo de IC implica dependencia, lo que significa un estado en que se es determinado o afectado por fuerzas externas. Así mismo, “interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye. 1988: 22). Los autores plantean que donde se dan efectos de costos recíprocos en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), se puede hablar de interdependencia. Cuando no se dan dichos costos, simplemente hay interconexión. El enfoque de la IC siempre sostendrá costos debido a que ésta reduce la autonomía, ya que nada asegura que las relaciones denominadas “interdependientes” puedan caracterizarse como de beneficio mutuo. En relación al rol del poder en la interdependencia se debe distinguir entre dos dimensiones, estas son “la sensibilidad y la vulnerabilidad”. “Sensibilidad implica grados de respuestas dentro de una estructura política (¿Con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?). La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas. La sensibilidad supone que el marco permanece invariado. El hecho de que un conjunto de

políticas permanezca constante puede reflejar la dificultad para formular nuevas políticas en un corto plazo o también el compromiso con cierto patrón de normas internas o internacionales” (Keohane y Nye. 1988: 26). Es decir la sensibilidad se desarrolla en el corto plazo.

Por otra parte “la vulnerabilidad es particularmente importante para entender la estructura política de las relaciones de interdependencia. En cierto sentido, permite focalizar los actores que son “los definidores de la cláusula *ceteris paribus*” que establecen las reglas del juego. La vulnerabilidad es claramente más relevante que la sensibilidad. La pregunta clave para determinar la vulnerabilidad consiste en saber con cuánta eficacia las nuevas políticas podrán aportar suficientes existencias y a que costo. La vulnerabilidad se aplica tanto a las relaciones sociopolíticas como a las político-económicas. Claramente la sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores. Si un actor puede reducir sus costos mediante la modificación de su política, tanto interna como internacional, los índices de sensibilidad no serán una buen guía sobre sus recursos de poder” (Keohane y Nye. 1988: 29-30). En definitiva la vulnerabilidad es un índice de largo plazo ya que depende de un cambio de política, además incluye la dimensión estratégica que la interdependencia de sensibilidad omite, aunque los modelos de sensibilidad interdependientes pueden señalar el punto exacto del problema una política nunca va a dejar de lado un análisis de las potenciales vulnerabilidades. En definitiva, tanto la sensibilidad y la vulnerabilidad del modelo se pueden expresar de la siguiente manera:

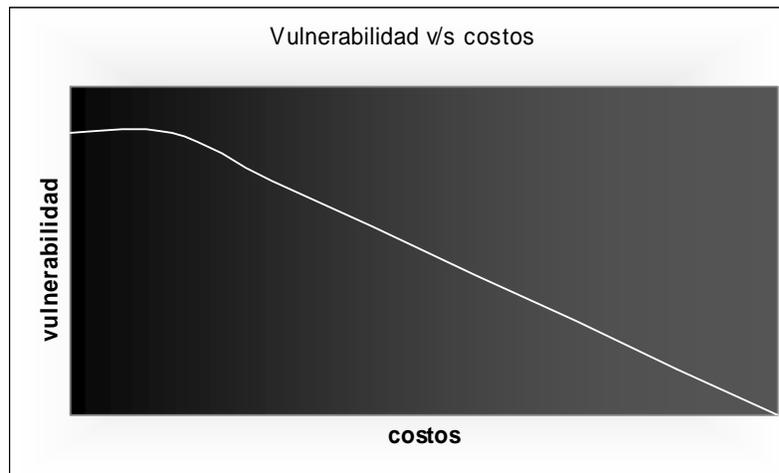
Figura 1



Fuente: Elaboración Propia

La figura 1 muestra que a medida que la sensibilidad de un gobierno es mayor, mayores son los costos que le afectarán.

Figura 2



Fuente: Elaboración Propia

La figura 2 evidencia que a medida que la vulnerabilidad es mayor, los costos disminuyen al utilizar esta estrategia, ya que, la vulnerabilidad de un gobierno puede ser modificada a través de la implementación de políticas gubernamentales tendientes a disminuir los costos a largo plazo, lo que eventualmente, podría llegar a generar beneficios futuros para el gobierno.

Existe una interdependencia subyacente al modelo complejo denominado interdependencia asimétrica la que por sí misma no puede explicar los resultados de las negociaciones entre las partes en juego debido a que no considera los potenciales resultados de las mismas, es decir, las vulnerabilidades. Pero estos resultados si pueden ser considerados a partir de la “interdependencia simétrica”.

Es importante señalar que este modelo contempla relaciones basadas en redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos, es decir, se sustenta bajo el conjunto de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia, denominados regímenes internacionales. Por otro lado, la IC tiene tres

características esenciales que dan origen a diferentes procesos políticos, que traducen los recursos de poder en control de los resultados:

a) Canales múltiples conectan las sociedades, entre élites gubernamentales o, también, nexos informales entre élites no gubernamentales.

b) Ausencia de jerarquía en los temas, ya no existe diferenciación entre temas de política interna y externa.

c) Menor papel de la fuerza militar, ésta no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la IC.

Los tres puntos anteriormente mencionados determinan los supuestos teóricos con los que los autores estructuran un modelo de tipo ideal. Pero, también existen otras características que dan funcionalidad a éste en tanto proceso político, el cual se organiza contraponiéndose a los supuestos realistas<sup>10</sup>, que son:

1) **Metas u objetivos de los actores:** en la IC las metas de los Estados variarán según las áreas de cuestiones. Así, la política transgubernamental puede establecer metas difíciles de definir y, los actores transnacionales, pueden perseguir sus propias metas.

2) **Instrumentos de la política estatal, relaciones transnacionales y transgubernamentales:** la manipulación de la interdependencia económica; las organizaciones internacionales y los actores transnacionales serán los principales instrumentos. También se deben considerar los efectos de la politización y control de la agenda. Además, los intercambios entre las sociedades afectan en forma diversa a los grupos. Las oportunidades y costos del aumento de vínculos transnacionales pueden ser

---

<sup>10</sup> Según los autores, “en ausencia de una clara jerarquización de los problemas, las metas variarán según las cuestiones y pueden no estar estrechamente relacionadas con ellas. Cada burocracia se mueve en pos de sus propios intereses y aunque varios organismos puedan llegar a compromisos sobre cuestiones que afecten a todos, hallarán que es difícil mantener un patrón político consistente. Más aún, los actores transnacionales habrán de introducir sus diferentes metas en varios grupos de cuestiones”. (Keohane y Nye. 1988: 47-48)

mayores para ciertos grupos que para otros. Algunas organizaciones o grupos pueden interactuar directamente con actores de otras sociedades o con otros gobiernos para aumentar sus beneficios mediante la red de interacciones. Por lo tanto, algunos actores pueden ser menos vulnerables así como también menos sensibles que otros a los cambios que ocurran en cualquier parte de la red, lo que incidirá en los modelos de acción política.

Los canales múltiples de contacto de la IC no se encuentran limitados a los actores no gubernamentales. Los contactos entre las burocracias gubernamentales encargada de tareas similares pueden no solo alterar sus perspectivas, sino también llevar a coaliciones transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas. Como las burocracias se relacionan directamente por encima de las fronteras nacionales (sin tener que pasar por los despachos de relaciones exteriores), su control centralizado se torna muy dificultoso (Keohane y Nye. 1988: 52-53).

3) **Establecimiento o formación de la agenda:** la falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones lleva a esperar que la política de formación y control de la agenda se torne más importante. Bajo la IC es posible esperar que la agenda resulte afectada por los problemas internos y externos creados por el crecimiento económico y que se incremente en la interdependencia de sensibilidad ya descrita. Los grupos internos disconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos en la agenda interestatal (Keohane y Nye. 1988: 50-51).

4) **Estrategias de vinculación de cuestiones:** aquí, por ejemplo, es difícil imaginar a un Estado militar o económicamente fuerte vinculando sus concesiones de política monetaria a concesiones recíprocas en el campo de la política marítima. Por otro lado, los Estados pobres y débiles no se encuentran igualmente inhibidos para vincular cuestiones no relacionadas, en parte porque sus intereses son menos complejo, pero complejos al fin. La vinculación de cuestiones no vinculadas a menudo se convierte en un medio para lograr concesiones o pagos adicionales por parte de los Estados ricos y poderosos. El instrumento de vinculación empleado por los Estados pobres y débiles (la organización internacional) se encuentra gratuitamente disponible. Aquí, es importante hacer la siguiente pregunta: ¿Se

deben procurar acuerdos formales o entendimientos informales, aunque políticamente menos sensibles? (Keohane y Nye. 1988: 49).

5) **Papel de los organismos internacionales:** en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente. Ellas contribuyen, en particular, a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles (Keohane y Nye. 1988: 54).

Paralelamente, los autores recomiendan que para emplear tanto los tres supuestos básicos de la IC y sus correlatos políticos establecidos arriba, se debe utilizar un "modelo basado en la organización internacional" para poder interrelacionar la IC con un sistema internacional sustentado en un régimen internacional *ad hoc*. Keohane y Nye señalan que se puede pensar en los gobiernos vinculados no meramente a través de relaciones formales entre los despachos de relaciones exteriores, sino también mediante lazos gubernamentales y transgubernamentales en muchos niveles (por ejemplo, subnacional), desde la cima del gobierno hacia abajo. Esos lazos entre gobiernos pueden reforzarse mediante normas que prescriban determinadas conductas ante situaciones particulares y, en algunos casos, hasta con instituciones formales. Se emplea la expresión *organización internacional* para referirnos a esos vínculos (a todos los niveles), normas e instituciones. En este sentido, organización internacional es otro tipo de estructura política mundial. Así, expresan que "el modelo de organización internacional supone que un conjunto de redes, normas e instituciones, una vez establecido ofrecerá dificultades para su erradicación e incluso para reacomodos drásticos. Los regímenes se establecen y se organizan de acuerdo con la distribución de capacidad, pero luego los sistemas, normas e instituciones relevantes influyen en las habilidades de los actores para usar esas capacidades. La organización internacional suministra el contexto dentro del cual operan los regímenes y la propia paradiplomacia.

Este modelo es más complicado que los enfoques estructurales básicos y requiere más información. Pero, tampoco predice como cambiarán los regímenes internacionales desde una variable tan sencilla como la estructura internacional. En efecto, su concentración sobre los procesos políticos asociados a organizaciones internacionales implica que las estrategias de los actores y su habilidad para implementarlas pueden afectar sustancialmente la evolución de los regímenes internacionales. El modelo de organización internacional postula que el costo de destruir un régimen será alto cuando sistemas de élite bien integrados existen en varios niveles entre los países<sup>11</sup> (Keohane y Nye. 1988: 79-84).

La IC presume un conjunto de condiciones que contrastan fuertemente con el “estado de guerra”, sobre el que los teóricos de la política mundial se han concentrado tradicionalmente. Es decir, el modelo ataca directamente los supuestos del realismo y, también los del neorrealismo, pero bajo ciertas condiciones es posible que predomine éste último<sup>12</sup>. De este modo, las oportunidades y las limitaciones que se les plantean a los ejecutores de decisiones serán diferentes bajo la IC o en el tradicional mundo realista. Si se supiera que los Estados son entidades autónomas, cuyas políticas son determinadas por cálculos racionales de sus estadistas, tendríamos que concluir que la IC aumenta el radio de opciones que se abren a los ejecutores de políticas. Sin embargo, desafortunadamente para los formuladores de políticas, otros aspectos de la IC introducen nuevas formas de compulsión menos predecibles que las compulsiones del “estado de guerra”, aunque a veces igualmente determinantes. Así, los múltiples canales de contacto implican un aumento de las relaciones transgubernamentales a todo nivel territorial, que llegan a tener efectos adversos para la coherencia de las políticas gubernamentales. En este sentido, los autores señalan que “es probable que el crecimiento de la interdependencia entre las sociedades, combinado con la creciente supervisión gubernamental de la sociedad y la economía, lleve primero a una indirecta política de interdependencia (en la que los

---

<sup>11</sup> Es decir, se debe revisar cómo las normas, sistemas e instituciones benefician a algunos actores antes que a otros. Por medio del establecimiento de la agenda, la cual determinan que ciertas burocracias dentro de los gobiernos sean especialmente activas en determinadas cuestiones vinculadas.

<sup>12</sup> Por ejemplo, en el caso de los Municipios del extremo norte sería más claro el análisis si se realizara bajo los supuestos del neorrealismo o incluso bajo hipótesis de conflicto latente, ya que, las denominadas "nuevas amenazas" son evidentes en ese caso.

gobiernos inadvertidamente se afecten unos a otros de modo adverso) y luego a una directa política de interdependencia. Pueden surgir nuevas cuestiones no de decisiones deliberadas de los formuladores de política, sino de presiones internas o en respuesta a interacciones transnacionales que los grupos poderosos consideran como perjudiciales” (Keohane y Nye. 1988: 152-154).

Se sostiene que las entidades territoriales no centrales, a raíz de la expansión económica global y de la insuficiente capacidad de los Estados nacionales “para responder a los retos de la interdependencia y a las demandas sociales cada vez más apremiantes de los ciudadanos”, van convirtiéndose lentamente en otra categoría de actores internacionales. Se trataría de un nuevo paradigma que algunos autores denominan “paradigma del sistema global” (Gallardo. 2006: 28).

Por su parte, el avance de las dinámicas de integración regional complejiza aún más la delimitación de las fronteras de actuación de los gobiernos de todo nivel territorial y genera otros ámbitos de articulación entre lo local y su entorno inmediato de integración regional (Del Huerto. 2004: 22).

En este sentido, es importante destacar que “en determinadas circunstancias y al intensificándose la interacción entre los Estados –“procesos” interestatales-, pueden surgir entre ellos la cooperación y las relaciones de reciprocidad, condicionadas en particular por la “interdependencia compleja”. Desde esta perspectiva, los Estados-nación pueden conservar su soberanía externa encuadrando en legislaciones internacionales o en sistemas de negociación multilateral la competencia existente en las relaciones interestatales. La “competencia cooperadora”, está aquí la clave para controlar las relaciones internacionales de interdependencia” ... igualmente, debe percibirse que ... “el énfasis de la comprensión del fenómeno de la interdependencia compleja no debe recaer en la condensación de las relaciones *interestatales*, sino en las “estructuras transfronterizas” que obligan a las estructuras nacionales y a las “externas” a entrecruzarse, compenetrarse y entremezclarse, erosionando así la clara división entre lo interior y lo exterior (Messner. 2002: 45).

En definitiva, se debe aclarar que el modelo de IC es un constructo general que debe ser apoyado, contrastado y complementado con un análisis que muestre la interacción entre la “interdependencia internacional y la política interna” a cualquier nivel. Es justamente lo anterior lo que se pretende realizar en los siguientes apartados de este estudio, claro que, extrapolando y vinculando el modelo al fenómeno de la integración subnacional.

### **C.- La Evolución de la Teoría de la Integración y su relación con el actual procesos de descentralización en Chile**

En términos etimológicos, la palabra integración deriva del latín, *integratio* – *onis*, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él, es decir, implica una concepción ontológica de la unión.

Cuando hablamos de globalización quedamos enfrentados, pues, a la idea de la Integración, “lo que compone un concepto amplio que abarca un extenso conjunto de manifestaciones humanas que en su acepción más lata hace referencia incluso a un proceso de integración planetaria de la sociedad humana” (Parker. 2005. 57).

La integración, como concepto teórico desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, fue objeto de estudio desde mediados de la década de los 50' para analizar el caso específico de la construcción (embrionaria) de la Unión Europea, a partir de la Comunidad del Acero y el Carbón, pero claramente atendió a una concepción emanada desde el *behaviorismo*, principalmente.

Según Palma, hay dos dimensiones identificadas y reconocidas en el proceso de integración: la económica, con enfoques comerciales, industriales, financieros, etc., y la política aunque de un modo más impreciso y general, lo cual indica la poca atención teórica que ha tenido la integración desde nuestra disciplina<sup>13</sup>.

El proceso de integración alude a la conformación de un nuevo sistema político, económico y social. Como todo proceso, tiene un momento inicial y un impulso hacia un nuevo futuro en virtud del proyecto que lo sustenta (Palma.1999: 152), tal proyecto también se encuentra cruzado por la lógica global/local, que “pasa a hacer parte de una misma moneda cuyas

---

<sup>13</sup> Pero también hay otras dimensiones menos analizadas, como la social y la que se refiere a la calidad de intercambio de personas y bienes y servicios entre los países del sistema en gestación; la última alude a la seguridad mutua entre países que han decidido iniciar el proceso de integración. (Palma.1999:152)

caras aparecen como complementarias, especialmente si se tiene en cuenta que las crecientes desigualdades interregionales al interior de los países, la emergencia de ciudades y regiones de prominencia global y la propia crisis del Estado-nación, son dos factores que explican la necesidad de prestar especial atención a los eventos que ocurren en los territorios” (Parker. 2005: 51).

Hay que distinguir lo que es integración de otros procesos de re-accionamiento entre Estados. También se debe identificar a los actores o socios del proyecto común. Es necesario precisar el tipo de vínculo que conforma la asociación. La delimitación de los actores nacionales supone también conocer el diseño institucional del proyecto colectivo.

Sin embargo, es útil hacer presente una prevención. El hecho de que la integración sea un proceso de carácter político con un contenido económico, social y cultural, no significa voluntarismo. Por el contrario, la afirmación del carácter político de la integración es la única manera de otorgar libertad de elección, pues las opciones son múltiples en la elección de las metas finales: un nuevo Estado, una confederación, una asociación entre Estados, etc. De lo anterior, se puede extraer que desde la política y lo político se entiende a la integración como un “voluntarismo” que solo unidades centrales autónomas pueden atender. Con todo, es más realista afirmar que “el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución” (Palma. 1999: 153).

En todos los procesos de integración del pasado inmediato, los dirigentes han tenido conciencia de que existe un déficit consensual en materia política. En cambio, en tópicos económicos, el consenso ha sido más fácil de alcanzar, adoptando políticas microeconómicas y macroeconómicas homogéneas para el desarrollo productivo, como lo señala la CEPAL.

Es preciso hacer referencia a la primera contribución del análisis social y político a la teoría de la integración. Las investigaciones de Deutsch (1956) ya en los años cincuenta, fueron

pioneras en Ciencia Política, a partir del examen de las interacciones. El aumento de la densidad de los intercambios de personas, de bienes y servicios sería un indicador de la conformación de una eventual nueva comunidad, sin que su modalidad sea única y ni siquiera insensible al proceso. El perfeccionamiento de los modelos analíticos permitió conocer el efecto de la integración en razón del crecimiento de las comunidades mutuas.

Un estadio superior de estudios se alcanzó en la llamada *Euroesfera* –expresión de J.R Rabier y G. Meynaud–, es decir, las diversas esferas de personas y de grupos que participan activamente en el proceso de integración y que, al estar involucrados por sus efectos, reaccionan de una manera significativa. Así mismo, los estudios de los neofuncionalistas, en especial los de J. Nye (1971), tuvieron el mérito de evitar los optimismos acerca del curso lineal y acumulativo de los procesos integracionistas. Este autor, plantea cuatro condiciones que él estima como claves a todo proceso de integración, las cuales influyen en la naturaleza del compromiso original y la subsiguiente evolución del proceso integrativo<sup>14</sup>. Estas condiciones son las siguientes: 1) simetría o igualdad económica de unidades; 2) valor de complementariedad de la élite; 3) existencia de pluralismo; 4) capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder; 5) estabilidad, gobernabilidad e integración.

En la época del “triumfalismo”, los aportes de Nye llamaron la atención acerca del aumento de las dificultades en el proceso de integración en los países en desarrollo. Wilhelmy (1975) señaló a mediados de los setenta, al referirse al modelo de Nye, que éste genera una actitud de reserva frente a las iniciativas de integración de “bajo costo” propiciadas por elementos tecnocráticos en las fases iniciales del proceso. Se trata de sociedades cuya sociabilidad o, si se prefiere, su tejido social muestra una trama sin consistencia.

En rigor, según Palma, las dimensiones de la integración son solo de dos tipos: económico-sociales y político-estratégicas (la distinción de cuatro variables es, únicamente, para fines analíticos). También, el autor señala que los países cuyos nexos sean una comunidad de

---

<sup>14</sup> También G. Pasquino propone una tipología de la integración, a saber: 1) integración territorial; 2) integración nacional; 3) integración social. A pesar de la contribución de Pasquino, ésta resulta insuficiente, ya que, no incluye el aspecto internacional de la integración, ni menos considera su vertiente subnacional.

intereses en materia de seguridad tendrán la propensión a impulsar un proceso de integración más exigente y con mayor urgencia (Palma: 1999:159).

A partir de la noción de sociedad internacional, la idea de integración se origina, según autores como H. Bull, en tres concepciones: la “hobbesiana”, de conflicto entre los Estados, donde cada cual impone sus intereses; la “kantiana”, de cooperación entre los Estados gracias a vínculos transnacionales de unión y acercamiento entre individuos de una comunidad humana con intereses similares y; la “grociana”, que no acepta el conflicto generalizado, ni tampoco piensa que los intereses sean siempre similares entre las personas, es una sociedad de Estados con reglas e instituciones definidas, en donde eventualmente podrá haber conflictos, pero en donde las reglamentaciones acordadas tienden a facilitar intercambios comerciales.

La concepción kantiana en particular y grociana en general, contribuyen al desarrollo de la idea de integración y se enmarcan entre las dos guerras mundiales en el debate entre idealismo y realismo. Idealismo, terminada la primera guerra mundial, con el intento de un gobierno mundial por medio de la creación de la Liga de las Naciones y la aparición de la teoría funcionalista de David Mitrany, que partía de la necesidad de crear marcos para la cooperación internacional, ante el crecimiento de tareas cada vez más técnicas que los gobiernos consideraron eran abordables, de mejor manera, internacionalmente que nacionalmente (Bull. 1977: 75-76).

El neofuncionalismo, con Ernst Hass a la cabeza, concibió la actividad internacional como “una serie de entornos nacionales en interacción e interpenetrados” que van a constituir la integración y las interacciones que, estudiadas por su discípulo León Lindberg sobre el funcionamiento de la Comunidad Europea, le hicieron destacar en la integración la toma de “decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”.

Al inicio del proceso de integración europea, se consideró que el ser humano no actuaba siempre por razones altruistas, por lo cual muchas veces la efectividad de la integración

dependería del grado de expectativa sobre las “utilidades” que entregaría la integración, concepto incorporado por los neofuncionalistas. Para Lindberg, la integración se define como “los procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas claves de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales”. Por su parte Jorge Mariño, siguiendo la misma línea de Lindberg señala que “se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etc.”(En: Mariño, 1999: 112). Así resulta entendible por qué la integración se encaminó primero hacia formas de integración económica, en lugar de integraciones políticas y sociales, pues antes del altruismo comunitario, estaría la expectativa de obtención de ganancias en los mercados que se abrían al libre comercio.

Hass concluyó que este interés por obtener ganancias económicas, con el paso del tiempo resultaba “efímero”, porque no está reforzado por un compromiso filosófico o ideológico profundo. Un proceso político que se construye y se proyecta desde intereses pragmáticos, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de revertirse. Ésta puede ser una de las razones de la debilidad de los procesos de integración de América Latina ejecutados hasta ahora, centrados mucho más en expectativas comerciales que en la construcción de una integración fundamentada en teorías de la integración y en consideraciones de orden ideológico, histórico y cultural.

Uno de los problemas de la falta de seguridad y de firmeza sobre el rumbo de la integración latinoamericana puede ser que no se ha realizado fundamentándola con solidez y seriedad en *verdaderas* teorías de la integración. Acostumbrada a seguir las ideas que surgen en el mundo desarrollado, América Latina coincidió con el viejo continente en poner en marcha procesos de integración a partir de la década de los 50’, pero mientras la integración europea recibía la atención de los teóricos, Latinoamérica se limitó a la interpretación hecha por el desarrollismo de la década de los 60’ y al cuestionamiento de la CEPAL a los términos de intercambio desfavorable para el continente. Enfoque en el cual la integración

era apenas una herramienta de acompañamiento de ese modelo de dependencia, pero no profundizó suficientemente sobre cómo la integración elaborada en el mundo desarrollado podía adoptar cursos similares de acción en la integración Latinoamericana.

Por otra parte, los aportes postmodernistas no han podido contribuir con nuevos fundamentos teóricos a la integración, pues al permitir la realización de lecturas libremente interpretativas y válidas bajo cada teoría, no han simplificado el proceso sino que lo han complicado, con la excepción posiblemente del constructivismo, en donde la construcción de consensos desde la base podría contribuir al relanzamiento de la integración Latinoamericana, ya no desde los Estados, sino desde las regiones (Vieira. 2005:44-47). Sin embargo, se observa que este nuevo impulso integrador, también está mediado por el rol que puedan adoptar los municipios en este proceso, en tanto es en la base en donde los consensos se consiguen con mayor y mejor resultado. Lo anterior, en un contexto en donde el Estado-nación no puede garantizar la soberanía sobre el territorio “puesto que la integración, los regionalismo, los localismos, la fractura de los Estados y la internacionalización de la función pública, son todos factores que ponen a la propia soberanía, en su concepción más clásica y tradicional en fuerte cuestionamiento” (Parker. 2005: 46).

En este sentido, la demanda por la desconcentración, descentralización y regionalización del poder político y administrativo del Estado, se levanta como una reivindicación ciudadana fundamental. E incluso como una condición insustituible para hacer posible la democracia, la participación social y el desarrollo integral de los territorios subnacionales.

Revisadas ya, de forma general, las principales contribuciones teóricas a los procesos de integración, ahora se debe hacer una distinción conceptual de base que encamine el futuro análisis, es decir, se debe aclarar que los conceptos de integración y regionalismo, son diferentes e inconfundibles. Es decir, la integración es una etapa de regionalismo y podría decirse que es la etapa más avanzada de aquél, en la que los participantes buscan crecientes niveles de convergencia. El regionalismo, en cambio, es un concepto más general, que nos indica el fenómeno mediante el cual en un espacio geográfico (donde los actores son

principalmente Estados-nación, pero no los únicos), se empieza a desarrollar una mayor intensidad de nexos y vínculos, principalmente, pero no exclusivamente, económicos, de manera que crecientes grados de interdependencia y efectos similares del ciclo económico se convierten característicos. Asimismo, la integración, significa principalmente: “buscar concientemente un destino común y afrontar, de manera conjunta, los desafíos del desarrollo; es decir, tener en la integración el elemento que permita afrontar los desafíos de la agenda interna (desarrollo con equidad) y los desafíos de la agenda externa (globalización y regionalismo)” (Seoane. 2005: 78-79).

En América Latina, el período de fines de los 70' y principio de los años 80' se caracterizó por un estado de fragmentación y aislamiento de las naciones de América Latina. Sin una voluntad común, en donde predominaron las relaciones bilaterales (Frohman. 1999:137).

Varios elementos habían contribuido a socavar los esfuerzos de integración regional. En el ámbito político, los regímenes autoritarios de América del Sur contribuyeron a anular las propuestas integracionistas conjuntas hacia las cuales se había avanzado en el pasado. Así mismo, la mayoría de los esfuerzos integradores de este período habían sido impulsados por coaliciones políticas de centro izquierda y no tenían el apoyo de los empresarios ni de las fuerzas armadas. En ese contexto, se inició el proceso de Contadora (Frohman. 1999:137-138).

La concertación política ha tenido diferentes énfasis a lo largo de los años: primero, entre 1983 y 1986 en la fase del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo se buscaba un acuerdo pacífico y negociado en América Central; luego, hacia fines de los años 80', interesaba la consolidación del proceso de democratización en el hemisferio; y, después de 1990, la prioridad paso a ser el esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial. En la segunda mitad de los años 90', el Grupo estuvo revisando nuevamente sus prioridades y reorientándose hacia temas como la gobernabilidad y el desarrollo social, en la medida que hay otras entidades especializadas que han avanzado en el proceso de integración económica (Frohman. 1999:139), claro que, ahora, denominado como Grupo de Río que, desde sus inicios, tuvo un perfil político mucho más

Sudamericano. Aunque, hoy incluye a casi la totalidad de los países Latinoamericanos, pero manteniendo un carácter de grupo bastante flexible y fluido, no institucionalizado, con el propósito de facilitar las consultas y la concertación mutua en torno a temas que han variado con los años (Frohman. 1999:141) y ha dejado de enfatizar en los conflictos internos y políticos, priorizando temas como la liberalización comercial, la integración regional, el desarrollo sustentable, la pobreza, entre los más relevantes.

En los noventa, a raíz de los cambios producidos en el sistema internacional y los procesos de reestructuración y liberalización de las economías latinoamericanas, se dio un proceso de integración diferente a los presenciados en décadas previas y, que se denominó “integración hacia fuera”. Así, prácticamente todos los países de la región se embarcaron en una u otra modalidad de integración exógena (bilateral, subregional, regional o hemisférica).

El MERCOSUR, es el ejemplo más avanzado de estas modalidades de integración de los 90'. Éste no solo ha significado la eliminación gradual de las barreras arancelarias y la fijación de un arancel externo común, sino también una forma de abordar las relaciones con los países vecinos, en el cual la dimensión de cooperación política es fundamental (Frohman. 1999:148).

Retomando las consideraciones teóricas más específicas, desde una visión Latinoamericanista, se debe señalar que la teoría de la integración regional, señala, en primer lugar que se avoca a la creación y mantenimiento de intereses y variados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas (Ibáñez. 1999: 2), además, ésta teoría hace un aporte al cuerpo teórico de la teoría de las Relaciones Internacionales, distinguiendo y aclarando conceptos que desde el debate contextual se prestan a variados usos y confusas interpretaciones. Así, se diferencia entre:

1) Regionalismo, en donde la integración regional se entiende como proyecto fundamentalmente político<sup>15</sup>.

2) Regionalización, en donde la integración regional se vislumbra como proceso.

3) Regionalismo abierto, se sustenta en la estrategia de desarrollo planteada por la CEPAL para América Latina y el Caribe; plan fundamentalmente de complementariedad económica. (Ibáñez. 1999: 4)

4) Nuevo regionalismo, atiende a los procesos de integración regional subnacional bajo una perspectiva que promueve la relación local-global o glocalización.

Por otro lado, C. Murillo, se refiere a los regímenes de integración regional (en un intento de fusionar y conceptualizar las teorías de regímenes internacionales y teoría de integración regional) como un progreso en los estudios internacionales, aunque reconoce que aún hay un vacío respecto a este fenómeno y a aspectos puntuales como el de la “dimensión política de la integración regional” (Murillo.2004: 14). Esto obliga a observar el problema a partir de elementos definidos previamente, tales como: la interacción entre estructuras internas y externas frente a los procesos regionales; las fuerzas y factores condicionantes de la integración; los objetivos políticos, económicos y sociales de los actores; la dinámica de las negociaciones en el marco del proceso regional; y las estrategias y acciones de los miembros de un esquema regional para atender el proceso de integración. Sin embargo, muy a menudo se tiende a confundir regionalismo e integración regional, sobre todo al no reconocer que se trata de procesos de un fenómeno específico: regionalización (Murrillo. 2004: 14), posición similar a la expresada por Ibáñez en torno a la diferenciación conceptual.

---

<sup>15</sup> La teoría de la integración regional diferencia entre “regionalismo o proyecto” en detrimento del proceso (regionalización), básicamente, porque este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región, pero a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre están presentes ni es necesario que lo estén por ser, generalmente, un proceso de complementariedad económica ( Ibáñez. 1999: 4).

Pero aún es más, el análisis se limita al ámbito económico, dejando en segundo lugar o incluso abandonando los ámbitos político y de seguridad. Por eso se habla de regionalismo económico, pero la integración política es distinta de esos esquemas. Se entiende como el proceso que tiene lugar cuando “un grupo de naciones llega a formular e implementar regularmente decisiones públicas vinculantes por medio de instituciones y/o procesos colectivos más que medios nacionales formalmente autónomos”. Por consiguiente, la integración puede ser definida como “la evolución, a través del tiempo, de un sistema de toma de decisiones colectivo entre naciones”. Por lo tanto es posible hablar de profundidad o extensión de la integración que responde a la relación entre orientación y adaptación lo cual corresponde al grado en que los agentes se orientan hacia la estructura integrada y se adaptan a las directrices que generan las instancias regionales (Murillo. 2004: 18). Sin embargo, cualquier definición contemporánea sobre la integración sería incompleta si no considera la integración (vinculante) de otras esferas políticas, como las no centrales.

Por otra parte, el nuevo regionalismo presenta un desarrollo académico menor con respecto a los otros subtipos de integración, sin embargo se pueden encontrar algunas aproximaciones teóricas con respecto al tema de lo subnacional.

Así, una primera clasificación de las regiones se articula de la siguiente manera: a) región homogénea: en ella se dan esencialmente condiciones de semejanza; b) región polarizada (o nodal o funcional): presenta condiciones de heterogeneidad, con la existencia de un centro o polo y un área circundante unidas por una relación de interdependencia; c) región plan: constituida a partir de una decisión racional, programada y consensuada. Aunque no se niega la posibilidad de “relaciones coherentes” también en la región nodal y en la región plan, subyace a la clasificación -particularmente por la fuerte impronta identitaria- una cierta ponderación más favorable de la región homogénea y espontánea. (Martínez. 2000: 10)

Por otra parte, para V. R. Fernández, el nuevo regionalismo surge para “enfrentar el desafío de construir un escenario complementario de competitividad y cohesión –social y territorial– bajo **los puentes del conocimiento y la innovación**, en donde las políticas de la

Unión Europea capitalizaron la nueva ola de regionalismo fortalecida en el viejo continente desde los '80 (Keating, 1998) como resultado de las fuerzas descendentes de la reestructuración capitalista que presionan por una reducción del centralismo del Estado nacional y el surgimiento de relaciones locales-globales (Swyngedouw, 2000) y las limitaciones aplicadas al Estado nacional por las instituciones neoliberales” ... así... “el punto de convergencia de las diferentes contribuciones radica en la asociación estratégica entre los procesos de aglomeración y los de producción flexibles, lo que explica –según sus defensores– los numerosos casos exitosos que los modelos neoclásicos dominantes de la macroeconomía no pudieron visualizar y explicar” (Fernández. 2007:101).

A la vez, el autor señala que también afloraron “una plétora de conceptos, como capital social (Putnam, 1993), interdependencias no comerciales (Storper, 1995), economías asociacionales (Cooke, Morgan, 1998), ha sido introducida para explicar dentro de las regiones la relevancia adquirida por los activos relacionales. Sobre el desarrollo de éstos, el Nuevo Regionalismo depositó la construcción de los patrones de organización colectivos basados en redes de actores públicos y privados que permiten reducir los costos de transacción y combinar flexibilidad con economías de escala (Scott, 1988) y, fundamentalmente, generar y difundir a nivel territorial los procesos de aprendizaje, generación de conocimiento e innovación demandados por el nuevo escenario globalizador ... Pero se recuperó el concepto de **distrito industrial**, los conceptos de **clusters** y **sistemas regionales de innovación**, remarcando la articulación entre los niveles territoriales y las redes de aprendizaje e innovación” (Fernández. 2007:101).

Todo lo precedente son categorías incorporadas al nuevo regionalismo e insertas en procesos de **reescalamiento hacia abajo** (*downscaling*) operados por la reestructuración capitalista. Así, la perspectiva del nuevo regionalismo fue estratégicamente incorporada a un nivel supranacional para atacar simultáneamente dos objetivos estratégicos: las exigencias de competitividad de la inserción global y el desarrollo territorial y socialmente asimétrico que preocupó a la Unión Europea desde su comienzo (Fernández. 2007:102).

Los nuevos regionalismos que se han desarrollado en los años noventa constituyen respuestas estratégicas a las necesidades y demandas que plantea la globalización económica. (Bizzozero y Abreu. 2000:12). Así, los temas que se encuentran en la agenda de los nuevos regionalismos tienen relación con la globalización y atañen a las insuficiencias del Estado en materia de seguridad global y recursos económicos, por una parte, pero también con la colocación de productos en el mercado global, con la localización de inversiones, la transferencia tecnológica, una nueva formulación de la organización productiva, la formación y educación de recursos humanos, dirección estratégica y gestión del Estado y de los procesos ( Bizzozero y Abreu. 2000:13).

La extensión del territorio del Estado en bloques regionales como una de las respuestas al proceso de globalización/regionalización, no debe llevar a considerar que la globalización se plantea como un fenómeno externo al sistema que hace abstracción de las diferencias estructurales. Los países en vías de desarrollo no forman parte del núcleo generador de este nuevo regionalismo, pero deben reaccionar frente a este proceso, a partir de su situación de marginalidad. Es en ese contexto que deben entenderse los avances registrados en los años 90' en la cooperación regional, que ha propulsado una “nueva generación” de esquemas de integración (Bizzozero y Abreu. 2000: 13).

Según Mariano y Barreto (2004), se han criticado las escasas posibilidades de este tipo que ofrece el Mercosur, dado su marcado intergubernamentalismo institucional y la carencia de provisiones de apoyo a la integración subnacional. Esta resignificación de las fronteras en el marco del nuevo regionalismo se experimenta de modo especialmente intenso en las regiones subnacionales fronterizas, donde la organización social y la vida cotidiana habían sido (re)estructuradas en torno a los espacios nacionales<sup>16</sup> (Ferrero. 2005: 12).

---

<sup>16</sup> Así, en estos territorios se (con)vive (con) la frontera, que se materializa físicamente como separación estrictamente controlada, y simbólicamente como representación discursiva respecto al *Otro* limítrofe. En el Cono Sur, esta situación se ha manifestado vívidamente a lo largo del límite argentino-chileno, y de modo especial en la Patagonia, dando lugar a una frontera densamente cargada de simbologías de soberanía (Ferrero. 2005:12).

En definitiva, los nuevos regionalismos como respuesta a la globalización han mostrado las insuficiencias del Estado, por una parte, y la aparición de otros actores tanto de la sociedad civil como entidades no centrales (regiones y municipios) (Bizzozero y Abreu. 2000: 16).

Por otra parte, se puede decir que el proceso integracionista debe surgir de la siguiente manera: 1) la necesidad de integración; 2) la consideración de aspectos afines y finalmente; 3) lograr tener intereses comunes. Estos tres elementos referidos suelen darse pero no son suficientes cuando se trata de países como en el caso Latinoamericano que aún no está exento de problemáticas que dicen relación con la soberanía de éstos, lo que suele complejizar cualquier proceso de integración (Tognia. 2005: 3). Lo anterior es válido para la integración de los Estados, sin embargo, lo que se pretende en este ejercicio es reflejar un tipo de integración no a nivel de los gobiernos nacionales, que tienen los problemas antes definidos, sino más bien establecer aquellas vinculaciones que pueden darse entre los gobiernos no centrales.

De esta forma, los espacios subnacionales que buscan y procuran formas de integración de territorios determinados y específicos de carácter subestatal. Estos procesos se han denominado como “integración horizontal o integración región-región” (Parker. 2005: 57) pero lo cierto es que en términos conceptuales es mejor denominarlos procesos de integración subnacional para diferenciarlos de la integración supranacional de los Estados o integración de los gobiernos no centrales.

La Integración como política de los Gobiernos puede ser amplia o restrictiva. Si es restrictiva hace referencia exclusivamente a un quehacer “liberalizador” de los mercados, promoviendo rebajas arancelarias. En un sentido más amplio, en cambio, se trata de acuerdos de Integración que pueden ser calificados como *profundos o multidimensionales*: en ellos se busca no solamente integrar mercados sino también articular políticas públicas en distintas esferas ya sea social, cultural, política y, naturalmente, económica.

Para que exista Integración en un sentido multidimensional debe haber redes o áreas de interés. La existencia de éstas produce un efecto en cascada que se extiende a otras áreas

contribuyendo así a la *lógica expansiva de la integración*, la que se traduce en el interés en extrapolar esas experiencias, sus beneficios y métodos a otros sectores de la sociedad. Las acciones en el ámbito de la Integración no son nunca aisladas sino que son *incrementalistas*, ejerciendo con ello un efecto-demostración que estimula a los participantes a ensayar fórmulas iguales en otros ámbitos.

Por otra parte, la integración se vincula también con un sentido de comunidad y pertenencia por lo que *integrar* es también contribuir al desarrollo de ese doble sentido de identidad territorial. Es un constante proceso de retroalimentación, expresión del círculo virtuoso que representa el poder de la integración. (Parker. 2005: 57-58)

Ahora, siguiendo la perspectiva estatal, se expresa que éste deberá articular eficientemente aquellos factores endógenos necesarios para un desarrollo regional viable y por ende un mejoramiento en la calidad de la inserción, es fundamental. Sin embargo, en el escenario internacional “los esfuerzos nacionales sólo pueden fructificar plenamente si están complementados por reglas de juego equitativas y estables, y de una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías básicas que caracterizan al orden global” (Botero. 2003: 5). Desafortunadamente, las iniciativas que han prosperado en esta área no han logrado encaminar alternativas sólidas de cooperación y por el contrario, es a partir de éstas que se han incrementado las asimetrías y las desigualdades anteriormente enunciadas.

Contrariamente a lo señalado por Botero, es posible señalar que hay instancias de desarrollo de la cooperación, a partir de procesos de integración, que han alcanzado cierto nivel de éxito.

Tal es el caso de los “Corredores Bioceánicos”, los que se definen como “vías terrestres conectoras de los litorales de los océanos Pacífico y Atlántico de los países del Cono Sur de América Latina y los sistemas legales, administrativos, operacionales, etc., destinados a producir o crear conjuntamente por los Estados involucrados, condiciones óptimas para el tránsito por ellos” (Parker. 2005: 65). Se trata de facilitar el desarrollo, ampliación, perfeccionamiento y mantenimiento de interconexiones de tránsito bioceánicas, así como

de vinculaciones intrazonal (subnacional) en materia de transporte y comunicaciones que faciliten el libre tránsito de personas, bienes y mercancías, recíproco y hacia terceros países.

Estrechamente vinculado a estos cambios, a nivel interno de los Estados los últimos años muestran el desarrollo del fenómeno de la devolución o descentralización, en el marco de un replanteo global de las funciones del Estado-nación y de sus unidades componentes.

Como sostiene Joan Prats<sup>17</sup> (2000) los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales, lo que se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos locales, que acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del Estado-nación y a nivel local.

Una de las características más destacadas de la historia reciente de América Latina y el Caribe es la rápida descentralización de las decisiones políticas y fiscales. Los gobiernos subnacionales están desempeñando una función más amplia en la gestión de los asuntos locales y tienen una participación democrática cada vez mayor (Dowers. 2002: 3).

Según el BID, la generalidad de los gobiernos Latinoamericanos apuestan a la posibilidad de aprovechar de mejor manera las oportunidades de desarrollo que se presentan a nivel subnacional. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales necesitan un sistema bien concebido de normas e incentivos que contribuyan al adecuado desempeño de los responsables de adoptar decisiones. Hay dos tipos de normas esenciales: las que definen la distribución de funciones y recursos entre los distintos estratos de gobierno, y las que regulan el ejercicio del poder por parte de los representantes electos (Dowers. 2002: 9) La literatura también

---

<sup>17</sup> Joan Prats desarrolla el concepto de “managment de la interdependencia” como función a futuro del Estado-nación: “Los Estados Nacionales van a perder necesariamente poderes a favor de entidades subestatales y supranacionales, sus tareas y funciones se están transformando de hecho, pero ello no implica en absoluto pérdida de relevancia ni de centralidad política . A los Estados les va a corresponder cada vez más un papel de managment de la interdependencia entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global (En Del Huerto. 2004: 23).

expresa que la descentralización es un elemento de política particularmente importante para incentivar el desarrollo local. Así, desde una perspectiva política de la descentralización se puede señalar que “una de las manifestaciones concretas de estas tendencias es el paso de los regímenes políticos de orden nacional a la *governance* en distintas escalas territoriales y a través de diversos dominios funcionales. En el plano regional y local el gobierno tiende incluso a convertirse en socio, facilitador y árbitro de consorcios público–privados, alianzas para el desarrollo y múltiples agencias con propósitos especiales. Las regiones más avanzadas están desarrollando, además, sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia tendiente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones” (Moncayo. 2002: 10). Para Moncayo, estamos frente a un “*nuevo paradigma del desarrollo regional*” en donde el Estado se transforma en un “cuasi – estado regional” que tiene como factores determinantes: la descentralización y diversas formas de devolución de competencias (administrativos y fiscales) a las polis regionales y locales.

Específicamente en el tema de la descentralización, E. Montecinos señala que “en el contexto de la globalización y la revolución científico-tecnológica (además de la democratización en América Latina), el proceso centralizador de la sociedad, la economía y la política ha dado lugar a su antítesis: la descentralización” (Montecinos. 2004: 2). Hecho que el autor estudia bajo diversos enfoques, que son: a) enfoque económico de la descentralización, a partir del federalismo fiscal y el regionalismo; b) enfoque sociológico de la descentralización, en donde además identifica que la descentralización y la participación son medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil y la descentralización y participación son mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado; c) enfoque de la buena gestión pública y la descentralización, también llamado *new public management* o postburocratismo, que en América Latina se relaciona con la Reforma del Estado; d) el enfoque politológico de la descentralización, que analizaremos a continuación, y; e) el enfoque de los organismo multilaterales de la descentralización (Montecinos. 2004: 7).

El mismo autor menciona que en el enfoque politológico de la descentralización se hace hincapié en analizar y explicar las principales causas y consecuencias que originaron la

descentralización en América Latina. A su vez, indica que a los politólogos les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región. Además, menciona que el contexto político ha determinado en mucho el imperativo descentralizador y que la racionalidad fiscal que la región ha sufrido desde la década de los '80 hasta ahora no es el argumento central para explicar la ola descentralizadora.

Incluso, agrega que las fuerzas que pudieron determinar la descentralización son de naturaleza fundamentalmente política: el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala, la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son claros ejemplos de los orígenes de la descentralización en América Latina. La excepción viene dada por los casos de Argentina y Chile, en los cuales se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Montecinos. 2004: 8).

Así, la descentralización local, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, fueron estrategias que acompañaron la reforma económica de tipo neoliberal que se ha implementando desde los años ochenta en la región. A diferencia de las privatizaciones y los programas de ajuste fiscal, que encontraron la oposición de sectores organizados (sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales), la descentralización logró un consenso rápido y pasó a formar parte del discurso tanto de sectores adeptos a las reformas como de sus detractores. La receptividad a la propuesta de descentralización, no se puede descontextualizar del momento histórico que la precedió, autoritarismos, que determinaron la relación estado-sociedad. En tal sentido, una propuesta que prometía transparencia y participación social resultó inobjetable para la mayoría de la ciudadanía y los gobiernos.

También se puede observar que independientemente del tipo de sistema político (federal o unitario), los casos con mayor desarrollo en sus sistemas de bienestar y mejores índices históricos de desarrollo humano en la región (Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica)

presentan reacciones tardías e incompletas en materia de legislación y transferencias presupuestarias a los municipios (Montecinos. 2004: 4). A modo de hipótesis, señala Montecinos, se puede decir que en los países con mayor nivel de desarrollo, el papel de los gobiernos provinciales o estatales, parece ser de importancia para evitar altos niveles de fragmentación política como los que pueden traer una excesiva municipalización. Las reformas de Chile y Uruguay también dan cuenta de la creación de estados intermedios (regiones y estados respectivamente).

Por otro lado, para Clemente, en el caso de la descentralización, no se puede decir que la evolución de los procesos se vincule con la acción de grupos de presión social; por el contrario, los procesos se presentan despolitizados y más vinculados a los organismos de cooperación externa que a la dinámica socio-política de los países (Clemente. 2003:12). Para esta misma autora, las diferentes capacidades técnicas e institucionales entre municipios tienden a profundizarse con la descentralización, sin la participación reguladora de los niveles centrales. De ahí la importancia de evaluar y jerarquizar el rol de los gobiernos centrales como promotores de la descentralización, desde una perspectiva de desarrollo (Clemente. 2003:14). Quizás sea por esto que algunos municipios buscan internacionalizar su accionar y buscar apoyos transfronterizos que les permitan adquirir experiencias distintas en términos de descentralización y eficiencia del gobierno local, mediante la utilización de la paradiplomacia.

Por último, para Mardones, lo relevante para teorizar sobre los procesos de descentralización es plantearse la siguiente interrogante: ¿cuáles son los factores que promueven o previenen la aprobación de reformas descentralizadoras? Así, definida la descentralización como una transferencia de poder político, dineros fiscales y/o atribuciones administrativas a gobiernos subnacionales autónomos, se trata en esencia de una redistribución de recursos de unos actores hacia otros (Mardones. 2006 : 2).

En relación a la Ciencia Política la pregunta por la dinámica política de la descentralización ha tendido a intensificarse en la última década, surgiendo una serie de hipótesis que

intentan dar cuenta de este fenómeno. El trabajo de este autor, entrega evidencia empírica adicional que permite testear tres de estas hipótesis:

1) La primera es la hipótesis de la democratización, la que propone que las reformas descentralizadoras en América Latina fueron gatilladas por los procesos de restauración democrática, los cuales proveen oportunidades para el cambio institucional, desatando presiones de largo plazo que habrían estado congeladas en dictadura.

2) La segunda hipótesis es la de la estrategia electoral. Según esta, la descentralización es el resultado de los intentos de los partidos por maximizar su ganancia electoral.

3) En relación a la tercera hipótesis, según O'Neill, las reformas descentralizadoras en los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) han sido procesos de arriba-abajo (top-down) y no de abajo-arriba (bottom-up). La pregunta subyacente es por qué los actores de "arriba" estarían interesados en descentralizar si las demandas de "abajo" son débiles o inexistentes (Mardones. 2006: 4).

La descentralización genera efectos inciertos y no intencionados en el mediano y largo plazo. De hecho, se han evidenciado dos efectos no previstos de mediano y largo plazo que han sido: primero, potenciar el poder político de los actores municipales en relación al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido presionar por más descentralización; y segundo, la propia reforma regional ha posibilitado una demanda más reciente por la elección directa de los consejeros regionales, así como la elección de un presidente regional (Mardones. 2006: 7).

En algunas ocasiones descentralizar es justamente acerca de asuntos electorales. En consecuencia, se podría concluir que la descentralización se define exclusivamente por estos motivos. Para Mardones, el caso chileno no permite rechazar esta hipótesis, pero al mismo tiempo previene sobre otorgarle demasiada relevancia, como intenta demostrar el autor a continuación: "Dada la debilidad relativa de los actores subnacionales, si en Chile se han aprobado reformas descentralizadoras habría sido, porque los actores nacionales han

capitalizado beneficios a partir de tales reformas. Así, el autor propone, en cambio, que, como consecuencia de las reformas iniciales, los actores subnacionales han ganado relevancia en la política chilena. Si el proceso de descentralización en Chile partió en 1991 y 1992 como topdown, a estas alturas se ha convertido en bottom-up, o al menos está tendiendo hacia esta última caracterización” (Mardones. 2006: 11).

En definitiva, para este autor, el análisis del proceso descentralizador en Chile rescata dos hipótesis principales para explicarlo. Esto ocurre tanto como resultado del proceso de democratización como por consideraciones electorales. Con respecto a la democratización, la descentralización en Chile tuvo un sentido restaurador de la política local, como práctica antigua en el país. Por lo tanto, el resultado del proceso descentralizador (a partir del retorno a la democracia) en Chile no depende sólo de un sistema democrático que está siendo restaurado ni tampoco sólo de cálculos puramente electorales, sino que también de un balance de las ventajas políticas más generales que el esquema actual proporciona a los diversos actores. Señala que “después de más de una década de las reformas iniciales los actores subnacionales son más poderosos” (Mardones. 2006: 19). Lo cual, en cierta medida, se expresa en la incipiente consolidación de los Municipios como “sujetos de relaciones internacionales” de forma transnacional hacia una nueva modalidad de integración, ahora subnacional.

Lo anterior ha originado que muchos municipios se vean emplazados a generar esquemas innovadores en la consecución de su desarrollo, entre los cuales, se encuentran la “cooperación con sus contrapartes extranjeras, modelos de colaboración en redes con sus similares de otros países, o bien la participación en asociaciones de gobiernos locales. La vinculación externa, entonces, pasa a convertirse en una herramienta de los municipios frente a los procesos de integración y globalización; al tiempo que resulta ser una herramienta para actuar frente a las demandas económico-sociales de sus ciudadanos” (Ponce. 2005: 2).

Así, “cada vez más las ciudades y regiones están expuestas en forma más abierta a las fuerzas de la competencia internacional, pues ahora no sólo hay que producir para el

mercado interno sino competir con los productos internacionales. Lo anterior provoca que las municipalidades de las ciudades y de diversas localidades tengan que asumir mayores responsabilidades tanto a la hora de enfrentar los costos, como a la hora de dar respuestas. Frente a esto, se puede decir que el proceso de globalización en curso, si por una parte, potencia la relevancia de los entornos internacionales de competencia, por otra, subraya la importancia de dotar de amplia base local a las capacidades nacionales y provoca que las mismas sociedades locales y sus instituciones se vean enfrentadas a diferentes desafíos por incorporarse a la dinámica económica de la globalización. Dentro de este marco de competencia mundial, la ventaja competitiva de un país en determinados sectores suele estar concentrada en ciertas regiones y localidades” (Ponce. 2005: 2).

Con el tiempo, los gobiernos no centrales han ido entendiendo que integración puede ser una buena vía para complementar los esfuerzos que realizan en pro del desarrollo de sus localidades, de hecho, “desde una visión unidireccional la perciben como una extensión de su campo de influencia para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo. En este contexto, la vinculación externa se ha convertido para muchas municipalidades en una herramienta ante los procesos de globalización, a la vez que resulta ser una herramienta para actuar frente a las demandas económico-sociales de sus sociedades insertas en los procesos de integración” (Ponce. 2005: 5), ya que, “que son los gobiernos subnacionales los quienes conviven directamente con los procesos de integración y los impactos de las políticas internacionales” (Messing y Del Huerto. 2003: 8).

De ahí que, cada vez más, las entidades estatales subnacionales se hagan partícipes de los procesos de integración subnacional en América Latina, ya que, “el futuro integrado de América Latina acabará por ser el resultado del juego cooperativo de diversos actores”...es así que... “una mayor coordinación política entre los gobiernos, son parte inevitable del quehacer de estos países en los años venideros. Pero éste no es un proceso único ni homogéneo, sino que se desarrolla a través de múltiples impulsos que comprometen a algunos actores nacionales en campos específicos. Es en este ámbito que debe situarse el gran dinamismo alcanzado por las iniciativas nacionales y subnacionales entre Argentina y Chile” (Maira. 2006: 96-97).

En particular, “la experiencia argentino-chilena en el campo de la actividad internacional sirve para echar abajo las previsiones más alarmistas formuladas una década atrás, cuando muchos temieron que la multiplicación de las iniciativas para reconocer una mayor actividad internacional a provincias y regiones acabaría por crear una situación desordenada y hasta caótica. En el caso de los gobiernos nacionales y los entes regionales argentinos y chilenos, no ha ocurrido así: por el contrario, los resultados son bastantes alentadores” (Maira. 2006: 113).

En definitiva, tal como lo señala L. Maira: “Por ahora interesa señalar que estamos frente a un nuevo y poderoso motor de acercamiento de ambos países, lo cual ha dado pie a múltiples iniciativas tanto de sus gobiernos centrales como regionales, propugnado por una mejor comprensión de los cambios y tendencias del sistema internacional y de los retos que éstos representan para las naciones latinoamericanas en la búsqueda del bienestar” (Maira. 2006: 97).

SEGUNDO CAPÍTULO

**PARADIPLOMACIA LOCAL EN CHILE**

La evolución del municipio chileno está estrechamente ligada al proceso descentralizador que ha vivido el país a lo largo de su historia, es decir, se relaciona directamente los procesos de distribución del poder en cada Estado.

En Chile, el primer antecedente a este respecto es La Constitución de 1814, la cual estableció en su momento que el Cabildo (antecedente del Municipio) fuera presidido por el Intendente que a su vez era representante del Ejecutivo. Así, las Constituciones posteriores (1818, 1822 y 1828) mantuvieron ese principio.

La primera Constitución que se refirió en específico a la organización político-administrativa del país fue la de 1833. En ella se estableció un régimen presidencialista que significó la conformación de una organización estatal, política y administrativamente centralizada, estructurada en torno al Presidente de la República. Mientras que recién en la Constitución de 1925 (pasados ya 115 años desde la Independencia nacional), se encuentra el primer intento de incorporar de manera explícita el concepto “descentralización”.

Así las cosas, no fue sino hasta la irrupción del “autoritarismo burocrático-militar” y su Constitución de 1980, en que se consagra el proceso de municipalización de determinados servicios sociales, al transferirse al Municipio las responsabilidades por la prestación de servicios de educación, salud primaria y ciertos establecimientos de menores, los que se financiarían mediante aportes y subvenciones del Gobierno Central.

En síntesis, es posible identificar los principales acontecimientos en torno al proceso de descentralización en Chile a partir de la siguiente cronología:

- Ley Orgánica de Municipalidades, en 1854.
- Ley del 12 de septiembre de 1887.
- Ley de la Comuna Autónoma, de 1891.
- Constitución de 1925.

- Creación de la Oficina de Planificación ODEPLAN (antecedente del Ministerio de Planificación y Cooperación), encargada de realizar estudios técnicos sobre regionalización de la ejecución de políticas públicas.
- Proceso de regionalización (1973-1989), en donde se dividió al país en 13 Regiones a cargo de un Intendente designado por el Presidente de la República y dotadas de instituciones de gobierno, administración pública, de participación de la colectividad territorial, de planificación del desarrollo económico y social y de desarrollo de la comunidad, todo ello sin traspasar recursos propios a estas regiones. Además, el Alcalde era un funcionario de confianza del Presidente de la República.
- Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en 1974.
- D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales, de 1979.
- Creación del Fondo Común Municipal (FCM), en 1979. El cual implica un fondo solidario entre los municipios que también contemplaba la posibilidad de aporte fiscal.
- Abolición de la elección designada de los Alcaldes por parte del Presidente de la República y creación de los Consejos Municipales, en 1990 (retorno de la democracia).
- Elección directa de Alcaldes y Concejales, en 1992.
- Modificación de la Ley de Rentas Municipales de 1995.
- Modificación del sistema de elección de Alcaldes, en 1996.
- Aprobación a las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que permite el *asociativismo municipal*, establece mecanismos de planificación, entre otras modificaciones, en 1999.
- Modificación a la Ley de Rentas Municipales de 2000.
- Aprobación del proyecto de ley para establecer en el país un sistema electoral municipal que contempla, expresamente, elecciones separadas para los cargos de Alcaldes y Concejales, sistema implementado en Octubre del 2004.

Sin duda, el retorno a la democracia significó un punto central en torno a la discusión de la descentralización municipal en Chile, principalmente porque implicó una “mayor legitimidad alcanzada por los municipios democráticos y el consecuente acercamiento a la

comunidad local”...lo que también ha significado... “enfrentar nuevas y crecientes demandas ciudadanas y por tanto realizar mayores funciones que requieren de nuevas capacidades de gestión, de relación con los actores locales y particularmente de coordinación con el resto del Estado” (SUBDERE. 2002: 19).

Lo anterior, también ha devenido en un replanteamiento de los municipios en Chile. El debate que ha girado en torno a la profundización de la democracia y las implicancias que conlleva para con la relación entre las instituciones subnacionales.

De acuerdo a la Ley N° 16.895 Orgánica Constitucional de Municipalidades, éstas son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”, por lo cual, en la práctica, “pueden abordar casi la totalidad de los temas vinculados al desarrollo, aunque principalmente se aboca a las tareas de garantizar ciertos servicios y atender los déficit y carencias fundamentales que se presenten en la comuna” (SUBDERE. 2002: 23).

Siguiendo el proceso, en el último tiempo los esfuerzos de descentralización y desconcentración administrativa ha comenzado a incluir los aspectos internacionales, fundamentalmente para las Regiones. Para el caso chileno “las regiones realizan una serie de actividades en el exterior, contando con estructuras especializadas para los asuntos internacionales, a pesar de diferentes falencias administrativas, jurídicas y financieras” (DICORE. 2007. 3).

Por su parte, se cree que aún “son pocos los municipios que cuentan con una instancia especializada e relaciones internacionales o, al menos, con esta función integrada a su estructura orgánica.” (DICORE. 2007: 3). Lo anterior, es una presunción proveniente de la intuición, ya que no existe ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile ni en la Asociación Chilena de Municipalidades un catastro actualizado del número y resultado de tales experiencias. Lo cierto es que aunque ambas instituciones poseen las atribuciones

necesarias para solicitar la información, lo complejo de la tarea ha devenido en la parálisis y la ausencia de legislación que regule la actividad internacional no central en Chile.

Así, el aspecto internacional del municipio comienza a ser parte integrante de la gestión de los mismos. De hecho, “los organismos internacionales han jugado un rol importante en el desarrollo territorial, a través de ofrecer fondos para proyectos y programas y, en muchos casos desarrollando directamente proyectos de desarrollo con o sin convenios con el municipio correspondiente” (SUBDERE. 2002: 26), aún cuando, en el caso de la internacionalización municipal en Chile, existen dualidades en las competencias locales y centrales (principalmente, debido a la ausencia de legislación en torno al tema), lo que ha implicado, muchas veces, una cierta rigidez en la estructura municipal y en la propia gestión de sus asuntos internacionales. Esta situación ha hecho pensar que “en la generalidad de los casos ha faltado por parte de los municipios una actitud proactiva y una voluntad manifiesta de buscar fondos externos y de establecer alianzas con estos organismos para potenciar en conjunto el desarrollo local” (SUBDERE. 2002: 32), lo cual, como se demostrará a continuación, no es efectivo, es más, lo que está ocurriendo es una cierta inercia del aparato central para abordar sistemáticamente la perspectiva internacional de los gobiernos no centrales en Chile.

Como ya se ha señalado, 1999 es un año crucial en el proceso de descentralización local en Chile, ya que las modificaciones a la L.O.C de Municipalidades posibilitaron el reforzamiento de la *asociatividad municipal*, lo que les permitió adquirir mayores capacidades de gestión y planificación, instrumentos centrales para el desarrollo de un territorio. A este respecto, un rol central lo ocupó la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), en tanto que impulsó una mayor autonomía del Municipio desde una perspectiva de base (bottom-up).

La ACHM nace en 1993, principalmente por dos razones: 1) debido a la gran influencia ganada por los alcaldes a partir de la Reforma municipal impulsada desde el retorno a la democracia y que presentó sus resultados durante el gobierno de Patricio Aylwin en 1992, y por; 2) el creciente fortalecimiento de las capacidades Municipales y una constante presión

hacia la formulación de políticas descentralizadoras, de tipo Bottom-up. Así, la ACHM tiene como mandato el de abogar por una mayor y más profunda descentralización. El poder de presión de la ACHM se puede ilustrar con la discusión sobre la propuesta del Gobierno en 1995 para expandir las atribuciones municipales. La propuesta involucraba una enmienda constitucional y, según el Gobierno, pretendía otorgar a los municipios flexibilidad funcional y organizacional, de manera de potenciar el uso más eficiente de sus recursos. Por ejemplo, la propuesta permitía a los municipios crear o abolir oficinas, así como requerir atribuciones adicionales al gobierno central, en una modalidad caso por caso (Mardones. 2006: 15). Lo anterior, es particularmente importante, ya que, la facultad de crear oficinas para los fines que los Alcaldes estimen convenientes explica la creación de “Unidades o Departamentos de Relaciones Internacionales” en algunos Municipios del país. Según Mardones, “la discusión previa sobre el rol de los alcaldes refuta parcialmente el argumento que en Chile las presiones provenientes de actores subnacionales han estado ausentes. Es probable que estos actores sean relativamente más débiles que en otros países Latinoamericanos. Sin embargo, esto no previene el hecho que los alcaldes chilenos han sido crecientemente efectivos al presionar por una mayor descentralización. Buena parte de este éxito se debe explicar por el poder de acción colectiva de la ACHM, así como por la mayor notoriedad en la política chilena que los Municipios comenzaron a tener a partir de 1992” (Mardones. 2006: 19).

Claramente, desde 1990 hasta la fecha, los municipios han ido adquiriendo una serie de atribuciones que antes de la fecha indicada no poseían y es justamente en este contexto en donde la práctica paradiplomática y de la cooperación descentralizada ha comenzado a tomar una fuerza muy importante, en tanto herramienta innovadora de gestión del municipio para la solución de problemas territoriales cotidianos.

En específico, hace ya bastantes décadas atrás (diciembre de 1971), la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas abordó el tema de la acción internacional de los gobiernos no centrales estableciendo “el hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”... así... “la resolución 2861, señaló que el hermanamiento de ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre los

países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras”...en donde...”la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos, por lo que se consideró a la cooperación intermunicipal mundial como un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales” (DICORE. 2007: 3).

Pero ¿Sabemos cuántos y qué municipios practican la paradiplomacia en Chile, y/o cuáles son sus motivaciones? Lo cierto es que no existe ningún estudio que aborde sistemáticamente este fenómeno, pero sí existen un par institución que ha comenzado a hacerlo, desde el nivel central.

Dichos organismos son la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-SUBDERE (dependiente del Ministerio del Interior), a través de la creación (en el año 2006) de una Unidad de Relaciones Internacionales. El otro estamento gubernamental es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que en el año 2002 creó la Dirección de Coordinación Regional<sup>18</sup>.

Sin embargo, conocer las relaciones paradiplomáticas de los municipios en Chile es una tarea sumamente compleja. La principal razón de esta afirmación radica en la autonomía de las municipalidades respecto al nivel central, en tanto no existe condición legal alguna en la legislación nacional que obligue a los Gobiernos Locales a entregar información respecto de hermanamientos, convenios, acuerdos, protocolos, etc., suscritos con contrapartes internacionales y que deriven en proyectos de cooperación descentralizada. Por lo tanto, el proceso de levantamiento de información se hace mucho más complejo que para, por ejemplo, el caso de los Gobiernos Regionales, ya que para éstos últimos la LOC. 19.175 del año 1993 que crea los gobiernos regionales establece dependencia directa de la autoridad central que en este caso es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, así el

---

<sup>18</sup> Ambas “institucionalidades” tienen su origen en el “Protocolo de Acuerdo de Colaboración y Coordinación Interinstitucional” suscrito entre los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interior del Gobierno de Chile el año 2001. dicho acuerdo se estableció en respuesta a la aparición de nuevos sujetos y actores internacionales “no tradicionales” en el sistema mundial, lo cual evidencia la complejidad de las Relaciones Internacionales de la época actual y, por ende, lo difícil que se presenta el proceso de formulación de políticas públicas en los ámbitos de internacionalización, descentralización y fortalecimiento de territorios.

acceso a la información es mucho más expedito, toda vez que cada Región del país cuenta con un Encargado de Asuntos Internacionales al cual se le solicita la información periódica, la que, además, se encuentra sistematizada en un sitio Web oficial del gobierno de Chile.<sup>19</sup>

En cambio, para el caso de los Municipios, la Ley Orgánica Constitucional establece que “las Asociaciones de Municipalidades podrán coordinarse con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal” pero como se señala más adelante, las asociaciones no son precisamente quienes poseen la mayor cantidad de acciones internacionales, sino que al contrario, son las iniciativas exteriores individuales de los Municipios las que destacan.

No obstante lo anterior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-SUBDERE, a través de su Unidad de Relaciones Internacionales (perteneciente a la División de Desarrollo Regional) en un trabajo coordinado con las Unidades de Calidad Municipal e Información Municipal (pertenecientes a la División de Municipalidades), desarrolló un cuestionario tipo para ser incluido en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales-SINIM, en donde los municipios de Chile pudieran contestar ciertas preguntas que permitieran determinar qué municipios mantienen relaciones internacionales, bajo qué instrumentos y motivaciones, cuáles son sus contrapartes, entre los aspectos más relevantes.

Otro esfuerzo en esta materia lo ha realizado la ACHM, la cual logró identificar información correspondiente a iniciativas formales e informales que desarrollan municipios de Chile y Argentina.

Así, en conjunto a las dos instancias anteriores, también es posible identificar acciones exteriores de los gobiernos no centrales chilenos a partir de fuentes no oficiales, pero que, sin duda, ofrecen un complemento válido para la sistematización de los datos sobre paradiplomacia local en Chile. A este respecto, un dato importante es que, por lo general, se tiende a pensar que solo aquellos municipios con renta e índice de desarrollo humano (IDH) altos pueden poseer algún tipo de acción exterior, ya que tienen más recursos económicos y

---

<sup>19</sup> Ver [www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)

mejor capital humano para poder acceder a las redes internacionales. Sin embargo, encontramos una serie de municipios de renta media y baja que poseen actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada en Chile, lo cual da cuenta de un fenómeno generalizado<sup>20</sup>. A modo de adelanto y ejemplo: **Lo Barnechea** presenta solo 1 acción exterior mientras ostenta un IDH alto (0.912), mientras que **Tortel** posee 3 iniciativas de acción exterior y tiene un IDH bajo con respecto a la media nacional (0.655), lo que también sirve para demostrar la amplia heterogeneidad de los Municipios que realizan la paradiplomacia en Chile.

A continuación, se muestran los nombres, números de iniciativas internacionales, número de habitantes e ingreso por concepto de Fondo Común Municipal (FCM) de los Municipios 2006 chilenos agrupados por Región del país<sup>21 22</sup>:

- Región de Arica-Parinacota:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH <sup>23</sup>	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado) <sup>24</sup>	Número de Habitantes <sup>25</sup>
Arica	17	0,736	13.137.248	185.432
Putre	1	0,707	1.033.633	1.557

Fuente: Elaboración propia

Por tratarse de una región creada recién durante el 2007, no posee datos actividad internacional desagregada, ya que pertenecía a la región de Tarapacá. Por lo tanto el referente de comparación es la acción exterior de este último Gobierno Regional.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en España, algunas administraciones territoriales que poseen escasez de recursos buscan mecanismos para suplir estas debilidades y viabilizar la acción exterior, a través de la actuación en redes, o la creación de los fondos regionales de cooperación.

<sup>21</sup> Para este análisis, se consideran las tradicionales 13 Regiones de Chile más las recientemente creadas Regiones de Arica-Parinacota y Región de los Ríos.

<sup>22</sup> Para conocer el detalle de las contrapartes, tipos de acción exterior, áreas de cooperación y lugar en la estructura administrativa ver Anexo A (oficial) y Anexo B (no oficial).

<sup>23</sup> Datos extraídos del documento Mideplan-PNUD "Trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003). Disponible en: <http://www.mideplan.cl/idh/idh.html>

<sup>24</sup> Datos extraídos del sitio [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)

<sup>25</sup> Ídem.

Tarapacá posee el 7,14% de las iniciativas de acción exterior (IAE) con respecto al total del país, mientras que sus municipios llegan al 4,1% de la actividad paradiplomática nacional.

Cabe señalar que esta región tan solo posee 4 Municipios, por lo tanto el 50% practica la paradiplomacia, lo cual es un indicador alto, en donde destaca la gran cantidad de iniciativas exteriores del Municipios de Arica.

- Región de Tarapacá:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Iquique	12	0,766	18.932.909	181.544
Alto Hospicio	1	Sin indicador	3.543.413	72.758
Camiña	5	0,619	1.094.666	1.139
Colchane	2	0,603	717.291	1.650
Pica	3	0,793	1.721.136	11.622

Fuente: Elaboración propia

La actividad internacional de los Municipios de Tarapacá alcanza el 5,3%, lo que es menor que la labor que realiza la región (7,14%). Aquí destaca el trabajo de la Municipalidad de Iquique, que muestra una fuerte vocación internacional (12 iniciativas). También se debe subrayar el trabajo de la Municipalidad de Alto Hospicio, ya que fue creada recién en 2004. Cabe señalar, que impresiona el caso de Colchane, que con mínimos recursos y un IDH sumamente bajo ha logrado generar acciones paradiplomáticas, entendiendo que ésta puede complementar sus políticas de desarrollo.

- Región de Antofagasta:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Antofagasta	4	0,734	30.349.828	341.942
Calama	4	0,757	9.702.656	146.635
Tocopilla	1	0,690	1.861.633	22.807

Ollagüe	1	0,679	720.490	269
Mejillones	5	0,730	1.957.659	9.911
San Pedro de Atacama	1	0,711	1.389.828	7.088
María Elena	1	0,779	1.623.188	5.184

Fuente: Elaboración propia

El caso de Antofagasta es distinto con respecto al resto de las regiones de Chile, ya que el Gobierno Regional ha logrado articular una red de trabajo internacional sumamente cohesionada. Su experiencia se centra en su participación en la Zona de Integración Centro Oeste de Sudamérica (ZICOSUR), de la cual, actualmente, posee la secretaría ejecutiva pro tempore. Este hecho, ha implicado la conformación de un *gabinete de internacionalización* que asesora directamente la Intendente. Dicho gabinete es conformado por una serie de instituciones públicas (CORFO, CORE, Municipalidades y Asociaciones de Municipalidades, Empresarios, etc) que han promovido una inserción internacional coherente con la estrategia de desarrollo definida por el GORE.

Aunque Antofagasta muestra una tasa de actividad internacional muy baja con respecto al total del país (7,14%), todas las iniciativas se han logrado materializar, lo que marca una diferencia sustancial, en tanto no se firman convenio a partir de buenas intenciones o motivos protocolares sino que son iniciativas pensadas en pro del desarrollo de la Región. Con respecto a la internacionalización de sus gobiernos locales, éstos muestran un índice de 3,9%, la mayoría de los cuales tienen directa relación con el proceso de integración subnacional que dirige el Gobierno Regional, el que comprende el desarrollo del Corredor Bioceánico Capricornio que se extiende desde el puerto de Santos (Brasil) hasta el puerto de Antofagasta y Mejillones ) Chile.

- Región de Atacama:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Caldera	4	0,741	2.209.154	14.719
Chañaral	2	0,714	1.842.153	13.293
Diego de Almagro	1	0,789	2.411.285	14.664
Copiapó	2	0,725	9.399.741	149.399
Alto del Carmen	2	0,664	1.398.608	4.859
Freirina	1	0,693	1.092.238	5.861

Fuente: Elaboración propia

Esta región exhibe un nivel de internacionalización bajo con respecto al total del país, lo que también se expresa en la baja actividad internacional que ostentan sus Municipios, la cual llega al 2,8%. Sin embargo, destaca el trabajo de la Municipalidad de Caldera, que claramente posee una perspectiva internacional distinta a la de los demás gobiernos no centrales de la Región.

- Región de Coquimbo:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Vallenar	1	0,731	4.114.086	47.875
Huasco	1	0,695	1.296.011	8.065
La Serena	13	0,781	13.754.087	190.716
Coquimbo	18	0,731	15.021.558	192.668
Salamanca	1	0,676	2.119.227	25.488
Illapel	1	0,667	2.298.515	31.304
Combarbalá	1	0,661	1.732.978	12.869
Ovalle	1	0,725	6.333.490	107.060
Los Vilos	1	0,675	1.891.233	18.454
Monte Patria	5	0,653	2.143.853	31.714
Río	1	0,653	860.274	4.593

Hurtado				
Vicuña	2	0,716	2.309.545	25.708

Fuente: Elaboración propia

Coquimbo presenta una alta tasa de actividad internacional, tanto como región (10,71%) y, también a nivel local (10,6%). Sin embargo, se debe destacar el gran nivel de actividad de las Municipalidades de Coquimbo y La Serena, las cuales sobrepasan por mucho a los demás municipios de la región e incluso del país.

Los dos casos anteriores no deben sorprender, ya que si se observan los datos de Ingresos por concepto del Fondo Común Municipal (FCM), ambos municipios logran los mayores aportes y, por lo tanto, pueden gastar sus recursos en actividades paradiplomáticas. Mientras que los demás gobiernos no centrales de la región ven restringido su accionar ya que deben priorizar sus acciones a las tareas más inmediatas y urgentes, porque, además, poseen un IDH por debajo de la media nacional. Sin embargo, destaca el trabajo exterior del Municipio de Monte Patria que dirige su accionar ha generar lazos con contrapartes argentinas, en el marco del proyecto de integración subnacional del Corredor Bioceánico de Río Negro.

- Región de Valparaíso:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Valparaíso	32	0,701	19.384.075	276.474
Casablanca	9	0,712	2.050.589	26.346
Quilpué	3	0,752	9.071.470	146.707
Villa Alemana	1	0,755	6.658.546	115.569

Concón	5	0,781	4.579.819	45.998
Juan Fernández	1	0,744	729.478	753
Quintero	5	0,733	2.505.679	23.892
Viña del Mar	14	0,766	45.813.661	292.203
Isla de Pascua	6	0,715	1.343.951	4.413
Los Andes	1	0,756	4.371.561	68.971
San Esteban	1	0,732	1.219.397	16.230
Quillota	3	0,726	4.897.124	83.282
San Antonio	1	0,697	7.140.256	94.777
Olmué	1	0,701	1.568.920	15.330
Putendo	1	0,674	1.360.616	16.157
San Felipe	2	0,730	3.900.533	72.147
Cabildo	1	0,671	1.487.519	20.309
Papudo	2	0,734	891.354	5.186
Calera	6	0,700	3.123.153	53.105
Santo Domingo	1	0,751	2.266.598	8.376

Fuente: Elaboración propia

Tradicionalmente, la Región de Valparaíso ha sido calificada como un ejemplo de la inserción internacional de las regiones, fundamentalmente por tres razones. La primera de ellas es su condición de “Ciudad Patrimonio de la Humanidad”, que ha generado un gran interés y prestigio mundial. En segundo lugar, fue la primera región de Chile en poseer una política regional de internacionalización, lo que le ha permitido articular una trabajo coordinado y planificado de largo plazo. Y en tercer lugar, ha desarrollado una importante iniciativa de integración subnacional llamada “Corredor Bioceánico Central” desde Mendoza al Puerto de Valparaíso. Ésta es una de las experiencias más importantes en torno a los corredores bioceánicos en Sudamérica, ya que ha involucrado a las Universidades dentro del procesos, lo que ha otorgado una gran “masa crítica” que ha conducido el proceso.

No obstante lo anterior, Valparaíso región no ostenta un número muy relevante de iniciativas de acción exterior, sino al contrario, su índice es bajo (5,9%) lo que no es negativo, ya que es posible argüir que sus iniciativas se basan en la efectividad de las mismas y no en la cantidad.

Por otro lado, los gobiernos no centrales de esta Región muestran una tasa de actividad paradiplomática muy alta con respecto al total del país, la cual llega al 22%. Gran parte de estas iniciativas son producto de la notable perspectiva internacional que poseen los Municipios de Valparaíso y Viña del Mar, los cuales son, sin duda, las grandes potencias a nivel nacional. La diferencia se marca a partir que ambos casos poseen una estructura administrativa que se encarga de las relaciones internacionales y de cooperación de la municipalidad, lo que potencia su gestión internacional.

También es relevante destacar el trabajo de los Municipios de Quinteros, Casablanca y Calera, que muestran sendas iniciativas exteriores, sin embargo no poseen ninguna oficina que se encargue de los vínculos internacionales, lo que hace prever que muchas de sus iniciativas no deben haber prosperado. Particularmente, el caso de Calera se explica porque su Alcalde, Sr. Roberto Chahuán, fue el vicepresidente de la ACHM y encargado de conducir las relaciones internacionales de la Asociación, vocación que también se plasma en su Municipalidad.

Cabe señalar que esta región concentra una cantidad importante de los municipios del país, pero muchos de los que poseen actividad internacional poseen un IDH bajo el promedio nacional.

- Región Metropolitana:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Cerro Navia	4	0,683	9.723.675	143.035
El Bosque	5	0,711	9.496.008	174.735
Estación Central	4	0,735	11.680.656	121.282
Huechuraba	1	0,737	12.072.252	82.200
La Granja	3	0,689	7.027.562	129.707
La Reina	1	0,883	9.323.138	97.553
Lo Barnechea	1	0,912	19.386.876	94.072
Peñalolén	10	0,743	14.620.540	238.177
Renca	1	0,709	8.650.046	134.690
San Joaquín	7	0,719	7.064.732	87.035
Colina	1	0,726	12.996.422	98.045
Melipilla	12	0,735	5.597.796	103.181
Alhué	1	0,700	787.021	4.606
Talagante	1	0,749	3.968.030	70.467
Ñuñoa	1	0,860	20.141.127	154.712
Santiago	8	0,807	98.846.792	182.479
La Pintana	4	0,679	12.506.415	201.183
La Florida	2	0,773	21.177.450	395.720
Buín	1	0,731	4.124.464	70.206
Conchalí	1	0,707	8.590.564	120.151
Lo Prado	1	0,715	6.230.461	98.983
Recoleta	1	0,697	12.309.220	136.982
Las Condes	1	0,933	81.068.930	274.035
San Ramón	1	0,679	5.716.527	90.471
Lo Espejo	1	0,657	5.860.529	106.819

Fuente: Elaboración propia

La región metropolitana concentra una gran cantidad de las Municipalidades de Chile, además aquí se ubica la capital del país, e incluso es el territorio más poblado de la nación, en el que también se concentran los municipios con mayor cantidad de recursos.

Lo precedente se plasma en el gran número de gobiernos no centrales que hacen de la paradiplomacia una forma dar respuesta a las demandas ciudadanas. Las iniciativas de cada uno de éstos están muy por encima a la de las demás regiones del país. Así, la tasa de actividad internacional alcanza el 17% con respecto al total del país, lo que los ubica en el segundo lugar después de la Región de Valparaíso.

El Gobierno regional Metropolitano posee una tasa de acción exterior baja, que llega al 5,9%. Cabe señalar que la mayoría de esas iniciativas tienen como contraparte a la Región de Ile de France, relación pionera en términos de paradiplomacia regional en Chile<sup>26</sup> (data de 1993).

Para el caso de los Municipios, la mayor fuente de acción paradiplomática es la Red URB-AL, la cual ha sido un importante aliciente para la comprensión de dimensión internacional de los gobiernos subnacionales y su rol en el actual sistema internacional, en tanto el conocimiento de buenas prácticas municipales de otras realidades locales, ha ayudado a mejorar la gestión de algunas líneas de acción prioritarias para los municipios metropolitanos, tales como la planificación territorial, la seguridad ciudadana, la participación ciudadana, entre otras.

Aquí, más allá del Programa URB-AL, cabe destacar la acción internacional de la Municipalidades de Melipilla que ostenta una gran cantidad de hermanamientos que abarcan una multiplicidad de ámbitos del desarrollo local, al tiempo que posee un IDH medio, así como también pocos recursos. La diferencia se marca en que este municipio posee una estructura administrativa específica para generar este tipo de vínculos.

---

<sup>26</sup> Sin embargo, en 1992 se firma el primer convenio de cooperación descentralizada entre un gobierno territorial de nuestro país con un par internacional. Específicamente, la Comunidad Autónoma de País Vasco y la Región de Maule.

Otro de los casos a destacar es el de Peñalolén, el cual ha volcado su acción internacional hacia la búsqueda de mejorar las condiciones desfavorables en ciencia y tecnología que posee la comuna.

- Región de O'Higgins:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Santa María	1	0,699	1.140.035	13.949
Coinco	1	0,678	809.977	6.859
Las Cabras	1	0,661	2.144.720	22.284
Rancagua	16	0,732	12.021.836	234.757
Mostazal	2	0,691	1.531.613	24.529
Requinoa	1	0,668	1.546.903	24.523
Nancagua	1	0,665	1.647.350	16.774
Peralillo	1	0,653	1.076.556	10.261
Chanco	4	0,612	900.520	9.629
San Fernando	1	0,725	4.137.342	69.459

Fuente: Elaboración propia

Esta región muestra uno de los niveles más bajos de acción internacional, solo alcanza al 4,75%. Asimismo, sus Municipios tampoco ostentan un trabajo paradiplomático destacable, ya que su tasa de acción exterior solo llega al 6,7% sobre el total de país. La principal razón pareciera encontrarse en los pocos recursos con los que cuentan estas Municipalidades, a la vez, impresiona que aquellos gobiernos locales que tienen trabajo internacional no logran superar los 0,700 de IDH (a excepción de Rancagua y San Fernando).

En específico, los casos a destacar son los de Rancagua y Chanco. El primero posee una cantidad considerable de relaciones paradiplomáticas, que contrasta con el resto de la Región, además, la mayoría son hermanamientos y es la capital regional. El segundo caso, es particularmente destacable, ya que posee un IDH muy bajo en relación a la media nacional, además es una localidad rural con muy pocos habitantes y recursos, sin embargo, incluso se ha dado espacio para acordar un hermanamiento con el País Vasco.

- Región del Maule<sup>27</sup>:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Pelluhue	2	0,694	1.309.640	7.202
Romeral	1	0,668	1.297.106	13.807
Talca	2	0,731	11.686.748	227.674
Linares	2	0,710	4.981.909	88.422
Teno	1	0,648	1.947.221	27.094
Curicó	1	0,710	7.583.176	132.404
Maule	2	0,681	1.234.088	19.493
San Clemente	1	0,659	3.072.881	38.666
Parral	1	0,656	2.665.107	38.162

Fuente: Elaboración propia

La tasa de actividad internacional de esta Región alcanza el 9,52%, lo que implica un nivel medio con respecto al total nacional. Sus municipios exhiben un muy bajo nivel de acción paradiplomática, el que llega a apenas un 3%.

La mayoría de las iniciativas están mediadas por la participación de los Municipios en el Programa URB-AL y por el proceso de integración subnacional que involucra al Corredor Bioceánico Pehuenche. Sin embargo, llama la atención el hermanamiento entre la Municipalidad de San Clemente y Shinghuandao (China). Lamentablemente, no se poseen antecedentes que permitan realizar alguna inferencia con respecto a las motivaciones que antecedieron a la firma del acuerdo.

- Región del Bío Bío:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Talcahuano	5	0,731	14.103.971	171.383
San Fabián	1	0,618	815.288	3.562

<sup>27</sup> La Región de Maule fue el primer Gobierno Regional de Chile en firmar un Convenio de Cooperación en 1992, lo que marco un hito en la internacionalización subnacional, ya que fue convenido con el País Vasco cuyo gobierno solo establece acuerdos de cooperación con Estados.

San Nicolás	1	0,625	877.308	10.011
Ñiquén	1	0,629	1.070.166	10.545
San Carlos	2	0,653	3.158.655	51.176
Los Ángeles	4	0,696	10.208.742	187.255
Cabrero	1	0,635	2.365.359	28.287
Santa Bárbara	3	0,637	1.295.523	14.271
Tucapel	1	0,655	1.230.754	13.290
Alto Bío Bío	1	Sin indicador	764.877	9.054
Antuco	1	0,662	791.399	3.840
Quilaco	1	0,635	642.260	3.831
Quilleco	1	0,641	986.800	10.462
Ninhue	1	0,569	783.744	5.458
Chillán	3	0,714	9.638.844	172.225
Concepción	10	0,757	17.228.799	225.158
Lota	1	0,643	6.632.984	48.710
Hualpén	1	Sin indicador	6.148.979	87.578
Tomé	1	0,668	5.524.891	54.987
Coronel	1	0,682	7.956.815	104.253
San Pedro de la Paz	2	0,787	5.941.617	90.610
Cañete	1	0,641	1.780.631	33.040

Fuente: Elaboración propia

La Región de Bío Bío posee la más alta tasa de inserción internacional, llegando al 14, 29%. Sin embargo, sus Municipios llegan al 10, 3% con respecto al total nacional, lo que los deja muy por debajo de Gobiernos Locales de Valparaíso y Metropolitana.

Es posible señalar que la actividad paradiplomática de las Municipalidades de esta región es baja, considerando que aquí se encuentran un número importante de comunas del país. A pesar de lo anterior, la mayoría de sus gobiernos no centrales muestran un IDH por debajo de la media nacional, pero de igual manera han logrado articular acciones paradiplomáticas fundadas en hermanamientos, redes de ciudades y fondos de embajadas.

En particular, destacan los casos de Concepción, Talcahuano, Los Ángeles, Santa Bárbara, y Chillán. El primero sobresale del resto con 10 iniciativas, en donde destaca su asociación a Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), en su condición de capital regional. El segundo caso, destaca por ser un punto estratégico en el proyecto del Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano. El tercero, se basa en las Redes de Ciudades como vía para la acción paradiplomática. Y, el cuarto caso, es particularmente curioso en tanto se basa en tres hermanamientos con Municipios de Perú, los cuales abarcan una serie de ámbitos de desarrollo local.

Finalmente, es importante señalar el relevante rol que cumple la UE en las localidades de esta región, a partir del “Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana”, lo que da cuenta de lo prioritario del tema en una región con bajos índices de desarrollo humano.

- Región de La Araucanía:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Galvarino	1	0,611	1.086.199	11.831
Lautaro	5	0,669	2.600.945	34.662
Curacautín	1	0,657	1.350.652	16.250
Purén	1	0,594	1.157.842	12.244
Toltén	1	0,617	980.890	10.748

Fuente: Elaboración propia

Ésta región tiene una alta tasa de acción exterior que alcanza el 13,10%. Sin embargo, son muy pocas las Municipalidades que mantienen relaciones paradiplomáticas, de hecho su nivel de internacionalización llega a un escaso 2,1%.

Solo destaca el caso del Municipio de Lautaro, que con un IDH bajo, ha logrado articular importantes convenios de cooperación, a la vez que forma parte de la Unión Iberoamericana de Ciudades. A nivel de asociaciones destaca el trabajo conjunto entre la

Asociación Municipal Precordillera y la Federación de Municipales Canadienses, por intermedio de las Ciudades de Town of Amos y Québec.

- Región de Los Ríos:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
No hay datos	No hay datos	No hay datos	No hay datos	No hay datos

Fuente: Elaboración propia

Ésta es una Región que pertenecía a Los Lagos, y comenzó sus funciones recién en Octubre de 2007. Por lo tanto, se hace necesario un trabajo impulsado por el nivel central que permita la internacionalización de sus gobiernos subnacionales, como complemento a la futura estrategia de desarrollo regional.

- Región de Los Lagos:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Los Muermos	2	0,648	1.306.075	16.769
Puqueldón	1	0,628	780.641	4.154
Queilén	1	0,646	1.614.886	5.298
Palena	1	0,667	642.905	1.692
Río Negro	1	0,633	1.010.107	13.952
Futaleufú	1	0,665	851.769	1.858
Hualaihué	1	0,659	1.077.413	8.459
Dalcahue Castro	1	0,690 0,720	1.249.234 3.065.624	13.276 47.365
Llanquihue- Chiloé- Palena	1	0,695 0,667	1.493.531 642.905	17.720 1.692
Ancúd	1	0,705	3.063.826	41.661
Puerto Montt	6	0,718	17.180.558	213.314
Osorno	1	0,700	9.245.025	157.659
Maullín	1	0,691	1.536.506	14.567

Puerto Varas	2	0,748	4.166.645	37.517
Purranque	2	0,627	1.686.746	20.905

Fuente: Elaboración propia

La Región de Los Lagos posee una acción internacional media, su tasa llega al 9,52%, mientras que el nivel de actividad paradiplomática de sus Municipios es bajo, alcanzando un 5,3% con respecto al total del país.

La mayoría de las Municipalidades de ésta Región (a excepción de Puerto Varas), muestra un IDH por debajo de la media nacional. Además, muchas de sus localidades son rurales. No obstante lo anterior, es destacable de la internacionalización de Puerto Montt (su Alcalde es el actual presidente de la ACHM), a partir de su presencia en diversas redes de URB-AL. También, hay una importante y activa presencia de la Provincia francesa de Finistère. Así como también, dos hermanamientos con San Carlos de Bariloche (Puerto Varas y Osorno), los que van en dirección de alcanzar mayores niveles de integración a ambos lados de la cordillera, en donde se podría generar un importante circuito de integración transfronteriza a partir del turismo.

- Región de Aysén:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Coihaique	4	0,751	4.289.414	55.381
Lago Verde	1	0,637	550.683	1.003
O'higgins	1	0,572	419.629	571
Tortel	3	0,655	749.609	564

Fuente: Elaboración propia

La Región de Aysén posee una de las tasa más bajas de iniciativas de acción exterior del país, la que llega a un 4,76%. Su condición de zona extrema complejiza su trabajo internacional.

Sin embargo, sus Municipios, a pesar de la lejanía geográfica, muchas veces deben articular sus acciones en conjunto con localidades argentinas, que por condición territorial, se encuentran más cerca que, por ejemplo, la capital regional, es decir, muchos ciudadanos utilizan los servicios públicos de educación y salud que se encuentran en territorio argentino, en vez de viajar largos trayectos hasta los chilenos. Lo anterior ha generado una creciente vinculación entre pueblos de ambas naciones, posibilitando acciones de integración subnacional.

Así, del 2,1% de iniciativas paradiplomáticas de los Municipios de Aysén, el 50% corresponde a acciones de integración con los territorios vecinos.

En específico, destaca la labor de Coyhaique (capital regional) que posee hermanamientos con Gobiernos Locales de Canadá, España y Argentina. Mientras que otro caso relevante es el de Tortel que logró apoyo técnico de Organizaciones No Gubernamentales del Reino Unido.

- Región de Magallanes:

Municipio	Número de Iniciativas Paradiplomáticas	IDH	Ingreso Total 2006 (percibido y ejecutado)	Número de Habitantes
Laguna Blanca	2	0,785	483.576	662
Natales	3	0,699	2.206.894	20.366
Punta Arenas	10	0,748	9.644.299	123.585
Torres del Paine	1	0,730	556.240	941
San Gregorio	1	0,823	458.817	910
Río Verde	1	0,784	393.522	368
Porvenir	2	0,731	909.783	5.591
Timaukel	1	0,717	765.372	618
Primavera	1	0,774	547.247	753

Fuente: Elaboración propia

El caso de los Municipios de esta región contrasta fuertemente con la actividad exterior del Gobierno Regional. Magallanes posee la tasa de iniciativa internacional más baja del país, con un 1,19%, a pesar de su importante condición geopolítica y comercial.

En cambio, sus Municipios se muestran como importantes animadores de la actividad paradiplomática chilena, ya que, a pesar de su condición de lejanía de IDH no es la sobresaliente, ostentan un considerable 5% con respecto al total del país. Tales iniciativas poseen un claro objetivo, construir acciones de integración subnacional con Argentina a partir de la generación de la Red “Agrupación Patagonia SUR-SUR”.

También destaca la labor internacional realizada por el Municipio de Punta Arenas (capital regional), que muestra hermanamientos con gobiernos no centrales de Croacia, Estados Unidos, Argentina, China y España.

Por otra parte, como ya se ha señalado con anterioridad, si bien la legislación chilena otorga atribuciones a las asociaciones de municipalidades para generar vínculos de cooperación con contrapartes extranjeras, vemos que el trabajo internacional de éstas es mínimo (apenas 4 asociaciones con 14 acciones en total). A continuación se observan las Asociaciones de Municipios chilenos con actividad paradiplomática:

<b>Nombre Asociación</b>	<b>Número de Iniciativas Paradiplomáticas</b>	<b>Contraparte</b>	<b>Áreas de acción</b>
Asociación de municipios rurales de Tarapacá	7	1) BID. 2) BID y CESPI. 3) Canadá. 4) Perú-Bolivia. 5) Perú-Bolivia. 6) Perú-Bolivia. 7) País Vasco, España	- integración - turismo
Asociación de municipios para el desarrollo económico	3	1)GTZ, ALE. 2) Fondo Canadá. 3) Fondo Japón.	Sin información

Asociación municipal precordillera	1	1) Ciudades Town of Amos y Québec, Federación Municipal de Canadá, FMC.	-cooperación técnica
Asociación de municipios del proyecto protege	3	1) Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), Banco Mundial. 2) Barcelona, España. 3) The Nacional Outdoors Leadership School, Estados Unidos	- medio ambiente -desarrollo sustentable

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, y a la luz de los datos entregados y agrupados por Región del país, es posible afirmar con certeza que la paradiplomacia en Chile es una práctica generalizada y avalada por un número significativo de gobiernos no centrales.

En cifras totales, más de un tercio de los Municipios del país poseen a lo menos una iniciativa que puede denominarse como paradiplomática, es decir, retomando la definición de Cornago Prieto, establecen vínculos formales e informales con entidades extranjeras, públicas y/o privadas para concretar sus intereses, que, generalmente, versan sobre el desarrollo de sus territorios.

Si se realiza un ejercicio simple, agrupando los datos particulares por Región del país, es posible darse cuenta de la inmensa diferencia entre las diversas realidades que acompañan a este proceso. Así, en el siguiente cuadro se entregan los datos de la internacionalización de los gobiernos no centrales agrupados por Región de Chile y su correspondiente porcentaje:

Cuadro 1

Región de Chile	Número de iniciativas	Porcentaje
<b>Arica-Parinacota</b>	18	4,1
<b>Tarapacá</b>	23	5,3
<b>Antofagasta</b>	17	3,9
<b>Atacama</b>	12	2,8
<b>Coquimbo</b>	46	10,6
<b>Valparaíso</b>	96	22,0
<b>Metropolitana</b>	74	17,0
<b>O'Higgins</b>	29	6,7
<b>Maule</b>	13	3,0
<b>Bío Bío</b>	45	10,3
<b>Araucanía</b>	9	2,1
<b>Los Ríos</b>	0	0,0
<b>Los Lagos</b>	23	5,3
<b>Aysén</b>	9	2,1
<b>Magallanes</b>	22	5,0
<b>Total</b>	436	100,0

Fuente: Elaboración propia

Por sobre todo, el cuadro anterior nos muestra la notable diferencia que se establece entre la Regiones de Valparaíso, Metropolitana, Bío Bío y Coquimbo, y el resto de las Regiones. Claro que debe considerarse que las tres primeras concentran la mayor cantidad de Municipalidades del país, así como también un número importante de habitantes<sup>28</sup>.

En concreto, el 43,8% de las Municipalidades de Chile practican la paradiplomacia<sup>29</sup>. Pero, ¿Se conocen con exactitud las motivaciones que mueven a los gobiernos no centrales a tomar una posición proactiva en el sistema internacional? Recién en Noviembre de 2007 se generó la primera instancia que ha podido generar tal nivel de detalle las motivaciones reales que poseen los gobiernos locales chilenos para ampliar su gestión hasta la perspectiva internacional.

Así, desde la Tabla del Anexo A (información oficial) se puede inferir que los principales motivos para la internacionalización de los gobiernos no centrales chilenos -más allá de las

<sup>28</sup> Para conocer en detalle la posición de cada Municipio, se elaboró un Ranking que se puede observar en el Anexo C de este estudio.

<sup>29</sup> En este dato no se consideran las iniciativas de las Asociaciones de Municipalidades.

generalidades que nos entrega la literatura con respecto a la cooperación descentralizada- para practicar la paradiplomacia y la cooperación descentralizada<sup>30</sup> se resumen en el siguiente cuadro<sup>31</sup>:

Cuadro 2

Región de Chile	Social	Cultural	Político-institucional	Fomento productivo	Ciencia y tecnología	Infra estructura	Integración	Capacitación	Otros*
Tarapacá		1	1	2			4	2	1
Antofagasta		2		2			6		
Atacama	1			2			6	1	
Coquimbo	3	5	3	1	2	1	7	3	4
Valparaíso	3	11	4	5	2	1	10	4	9
O'Higgins	2	3		1		1	1	2	1
Maule	2	3	1	3	1		2	2	5
Bío Bío	1	1	1	2		2	9	2	6
Araucanía	1	3		1	1	1		1	1
Los Lagos	1	2		3		1	3	2	1
Aysén	3	1				1	2	1	2
Magallanes		1				1	9		
Metropolitana	6	2	1	4	2	3		5	5
Totales	23	34	11	26	8	12	59	25	35

Fuente: Unidad de Relaciones Internacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior de Chile, 2007. Disponible en [www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)

\* En esta categoría se consideran las áreas de: medio ambiente, turismo, deporte, salud, recuperación patrimonial, buenas prácticas de gestión municipal, educación, energía, planificación territorial y seguridad ciudadana.

Del cuadro anterior, podemos señalar que claramente hay dos aspectos fundamentales que motivan el accionar internacional de los gobiernos locales chilenos:

1) **cultura**, que también implica aspectos históricos que se encuentran en las acciones paradiplomáticas de, por ejemplo, los pueblos aymarás en el norte del país, o las colonias

<sup>30</sup> Datos extraídos de la "Lista Oficial" (ver Anexo A)

<sup>31</sup> En esta investigación, se amplía la cantidad de motivaciones que sugiere la literatura especializada, ya que, M. Keating señala tres grupos de motivaciones que puede impulsar la actividad intencional de los gobiernos no centrales: 1.-Económicas, las administraciones territoriales pueden buscar ayuda financiera, inversiones, mercados para sus productos y/o tecnología para su modernización y competitividad económica; 2.-políticas, buscar reconocimiento y legitimación, cambiar una imagen, influenciar la opinión pública de elites en países extranjeros considerados claves, abordar problemáticas migratorias, apoyar a colectividades propias radicadas e otros países, promover valores, etc.; 3.-culturales, promover su propio idioma o cultura; 4.-de seguridad internacional, como instrumento para la reducción de tensiones étnicas, nacionalistas o políticas, o para promover confianza y favorecer la concertación internacional (En. Del Huerto. 2004:26-27). Se ha decidido ampliar las categorías, ya que se aprecia una serie de motivaciones más específicas que Keating no considera.

de croatas en Punta Arenas. También, muchas veces, la similitud y coincidencia de los nombres de las ciudades es un motivo suficiente como para entablar algún tipo de vínculo internacional con determinada contraparte, como es el caso de La Serena o Linares.

2) **integración**, que se conecta con temas político-estratégicos a partir de la situación fronteriza e intereses transfronterizos de algunos municipios. Esta aparece como la motivación más importante para explicar el accionar paradiplomática de los Municipios chilenos. El gran auge de los Corredores Bioceánicos y sus inconmensurables dimensiones y perspectivas para el desarrollo de los territorios “abandonados” por el centralismo y la globalización, cruzan el creciente estímulo por formar parte activa de este nuevo proceso integrador, que reemplaza a los viejos paradigmas de la integración Sudamericana, basada en lo supranacional y los grandes acuerdos, mirando ahora a la gran oportunidad de surgir desde los espacios subnacionales.

Sin embargo, no se debe perder de vista lo que E. Ponce Adame nos advierte:

*“Las mismas contradicciones en el desarrollo, nos lleva a hablar de procesos paradójicos en el modo de practicarse la vinculación externa de los municipios. Por un lado, los municipios mediante esta vinculación tienen el objetivo intrínseco de cooperar con aquellos similares con quienes establecen redes, asociaciones intermunicipales o interregionales, corredores comerciales, regiones virtuales, regiones binacionales, etc. Mientras tanto, la competitividad se hace evidente cuando mediante estas mismas acciones de cooperación, los gobiernos municipales tienen el objetivo de competir con sus vecinos más próximos o con otros municipios para beneficiarse del mercado regional y hacer frente, así, a la propia competencia económica global. En tal caso, mucho en la idea paradójica de la desterritorialización-reterritorialización, hay una tendencia de ciertas ciudades para generar más fácilmente lazos de cooperación y complementariedad con sus homólogos transnacionales y, contradictoriamente, terminan entrando en competencia con sus pares dentro de las fronteras nacionales” (Ponce. 2005:24).*

Por lo tanto, lo que se debe destacar es la generación de vínculos entre municipios y sus implicancias para el desarrollo, evitando la competencia entre los territorios, lo que podría generar exclusiones con respecto a los territorios menos favorecidos o excluidos de un determinado proceso de internacionalización local.

La primicia, aquí, es señalar y demostrar que son los denominados GNC más “pequeños” los que están siguiendo lógicas de integración subnacional, ya que, no existe ninguna legislación vigente, por lo menos en Chile, que les permita actuar internacionalmente, ni menos suscribir acuerdos de cooperación con otras zonas del mundo. Sin embargo, es preciso hacer una aclaración sustancial. El concepto de Gobierno No Central o GNC, Diplomacia Multinivel, gobiernos subnacionales, etc., que se han utilizado hasta acá no son del todo satisfactorios para los fines analíticos de este estudio, debido a que presenta una concepción demasiado amplia para categorizar tanto a gobiernos regionales, provinciales y municipales, lo cual se puede prestar para confusiones teóricas constantes.

Así, debido a que este es un trabajo basado en el accionar internacional de los Municipios en torno a la integración subnacional, para fines teóricos y analíticos (en adelante) se entenderá a éstos como Gobiernos No Centrales Electos o GNCE<sup>32</sup>, ya que, para el caso chileno la variable “elección libre y directa de las autoridades” es central, principalmente, porque los gobiernos regionales (sus autoridades) no son elegidas democráticamente. Por lo tanto, por GNCE se concebirá a *todas aquellas autoridades municipales electas de forma directa, libre y periódica que usan la paradiplomacia para actuar internacionalmente, plantear sus intereses y perspectivas de forma autónoma al gobierno central y que, además, forman parte o son miembros de alguna organización internacional que promueva las relaciones de cooperación e integración entre ellos.*

---

<sup>32</sup> Hasta aquí, se ha denominado a los Municipios como: gobiernos locales, gobiernos subnacionales, gobiernos no centrales, etc., sin embargo, todos esos conceptos se aplican en la literatura especializada a entidades territoriales con autoridades electas, lo cual, para el caso chileno, lleva a la confusión toda vez que las autoridades de los Gobiernos Regionales de Chile no son electas democráticamente, sino que son designadas por el Presidente de la República. En cambio, para el caso de las Municipalidades chilenas, (desde 1992) tanto Alcaldes como Concejales, son electos de manera democrática, por lo que se hace necesario incurrir en la diferenciación entre **gobiernos no éntrales (Regionales y Provinciales) y gobiernos no centrales electos**, como aquí se propone.

Cabe señalar que La Ley de Municipalidades en Chile otorga mínimas facultades a GNCE para actuar internacionalmente. Sin embargo, ellos han decidido buscar sus propias soluciones, para lo cual han creado un sistema de acción en las relaciones internacionales que ha sido denominado por los teóricos como paradiplomacia y que las leyes empiezan a reconocer en otras zonas del mundo<sup>33</sup>, generalmente en los Estados Federados. Sin embargo, en el caso chileno, ni se ha respondido a los procesos globales ni, tampoco, las leyes ni legisladores lo han tomado en serio.

La mayor autonomía de que disponen los GNCE los coloca en mejor posición que los Gobiernos Regionales (o GNC) para entablar relaciones de variado tipo con organismos u organizaciones de otros países, en el plano bilateral o multilateral. La capacidad de los GNCE para actuar de manera directa en el plano internacional ha sido reiteradamente reconocida; pero su fundamento jurídico se encuentra disperso a lo largo de los textos legales correspondientes y debe ser inferido del contexto, lo que implica que no existe un cuerpo legal que determine de forma explícita en que forma han de actuar internacionalmente los Municipios ni tampoco determina sus atribuciones en este ámbito.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (ley N° 18695) se refiere en tres oportunidades a tópicos relacionados con la actividad internacional. La primera, a propósito de la aprobación del presupuesto municipal, materia en la cual exige que el proyecto incluya un anexo informativo sobre “los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales” (art. 65, inciso cuarto, N° 3). La segunda, al establecer las facultades del Consejo Municipal, expresando que le corresponde “autorizar los cometidos del alcalde y de los concejales que signifiquen ausentarse del territorio nacional” (art. 79, letra II). La tercera al definir los objetivos de las asociaciones que pueden formar dos o más municipalidades, especificando que uno de ellos puede ser “la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal” (art. 135, inciso segundo, letra f) (Tapia. 2003: 35).

---

<sup>33</sup> Algunos ejemplos de éstos son las amplias atribuciones que poseen en materia internacional los Länders en Alemania, las regiones autónomas en España, los Estados en México (como Chiapas), las provincias en Francia y algunos Estados y Municipios en Brasil (sobre todo en el Sur). Todos son ejemplos que poseen una legislación determinada para su actuación internacional. Sin embargo, algunas son más restrictivas que otras.

Lo anterior, no es en ningún caso un avance significativo en materia de relaciones internacionales ni en descentralización, además, ninguno de los tópicos que se aluden en la legislación son realmente importantes para el accionar actual de los GNCE. Cualquier análisis que sostenga lo contrario, sin duda, sería a lo menos incompleto, al no considerar las crecientes relaciones de integración de la que son parte, hoy, los GNCE en Chile.

Finalmente, como señala M. Del Huerto, “cabría recordar que la paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y en muchos casos no instalado plenamente en las agendas de gobierno; y por ello, sujeto en gran medida a la prueba y error y a cambios de las prioridades políticas de las diferentes administraciones” (Del Huerto. 2004: 32).

TERCER CAPÍTULO

**INTERDEPENDENCIA COMPLEJA Y PARADIPLOMACIA LOCAL  
EN CHILE**

Es común encontrar en la literatura especializada frases que hacen alusión directa a la *interdependencia compleja* del sistema internacional actual. La mayoría de estas afirmaciones señalan, por ejemplo, que cada vez más estamos frente a un mundo crecientemente interdependiente, o que se observa una complejidad de las relaciones internacionales contemporáneas.

Sin embargo, no es posible encontrar estudios que se encarguen de dilucidar la real existencia de estas interdependencias y complejidades que caracterizan las relaciones de poder del escenario mundial.

Evidentemente, que el surgimiento de nuevos actores, así como también, de nuevas organizaciones internacionales afines a éstos nuevos sujetos de las relaciones internacionales implica un enmarañado exterior que aumenta la rigurosidad del análisis. Pero, en función de la especificidad de este estudio ¿Se dan las condiciones de IC para aplicar el modelo al caso de los gobiernos no centrales chilenos? Para dilucidar este cuestionamiento sustancial, se ha estructurado la siguiente matriz a partir de las categorías de análisis determinadas por Keohane y Nye, a saber:

Cuadro 3

<b>Proceso político de la IC</b>	<b>Metas y objetivos</b>	<b>Instrumentos de política estatal y relaciones transnacionales</b>	<b>Establecimiento de la agenda</b>	<b>Estrategias de vinculación</b>	<b>Papel de los organismos internacionales</b>
Gobiernos No Centrales Electos en Chile	Si	Si	Si	Si	Si

Así, la respuesta a la pregunta previa es afirmativa, es decir, en definitiva, los procesos políticos internacionales que afectan a los GNCE son interdependientemente complejos. Pero, no conocemos en detalle los regímenes internacionales que avalan, promueven y apoyan las actividades paradiplomáticas de los gobiernos subnacionales y, a la vez, tampoco sabemos cuales son en específico esas organizaciones.

En relación a lo anterior, es posible señalar, como punto de partida, que existe una clara organización internacional en torno a la paradiplomacia local –lo que aquí hemos señalado como *Gobernanza Global multinivel-*, toda vez que se entiende a todo régimen internacional como un conjunto de redes, normas e instituciones que vinculan a los GNCE en el sistema internacional.

Otro aspecto que ha confluído en paralelo al crecimiento exponencial de regímenes y actores internacionales es la interrelación del territorio con el espacio global, lo cual ha pasado a constituirse como un apartado relevante de la Agenda Local, la cual ha incorporado un concepto nuevo que se ha estado revisando durante toda esta investigación, el que versa sobre la proyección internacional de las ciudades y regiones, fenómeno que ha tendido a generalizarse recién desde la última década del siglo pasado, lo que ni implica, como ya se ha sostenido con anterioridad, que sea totalmente nuevo, toda vez que posee raíces muy antiguas.

Principalmente, desde la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1980) en adelante, lo que ha redundado, en un notable aumento de regímenes internacionales (como ya se han mencionado más arriba) que sostienen las dependencias mutuas entre GNCE y que otorgan un rol subnacional al actual proceso de integración., como parte del denominado “nuevo regionalismo”.

En efecto, en este proceso los países desarrollados han puesto en primer término sus intereses y prioridades frente a las necesidades de otros que por su grado de vulnerabilidad han tenido que someterse a las reglas de juego impuestas desde el exterior. Al respecto, cabe recordar los insumos teóricos que surgieron paralelamente a la formación de diferentes

organismos internacionales que pretendían de alguna forma dar mayores garantías de supervivencia a las economías en desarrollo. En esta línea, como se en el apartado anterior, en los años setenta surge la teoría de la *interdependencia* como recurso para explicar la proliferación de actores diferentes a la noción tradicional del Estado como ente soberano e inquebrantable. Como concepto analítico, este nuevo término significa “dependencia mutua”, relación expresada en situaciones de beneficio recíproco o en los casos donde se ve una disminución de costos, vistos como limitaciones o restricciones. De hecho, el tipo de cooperación naciente se alejó considerablemente de las expectativas de los países en desarrollo.

En definitiva, como lo señaló Keohane, esta época dio tránsito a una “*cooperación post hegemónica*”, la cual sólo brindó herramientas destinadas a favorecer los intereses de las potencias en decadencia. Situación particularmente plasmada en dos conceptos relevantes, que se distinguen en virtud de las respuestas que provoca la actuación de uno de los actores del sistema sobre los demás agentes: La Sensibilidad y La Vulnerabilidad. Lo que viene emparentado con los vínculos directos entre las burocracias de diferentes países que ha revelado que éstas pueden no solo perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de defender el interés nacional, sino también que son capaces de formar coaliciones transgubernamentales en torno a asuntos políticos específicos. Lo anterior, también implica que la creciente “interacción pone en evidencia las dificultades existentes para el control centralizado de la política exterior” (Russel. 2006: 23).

Por otra parte, cada vez más se pide una mayor *accountability* a los gobiernos por sus decisiones, lo que ha producido que muchos actores regionales se hayan levantado en reivindicaciones locales ante un fenómeno global (metáfora del espacio) como es la apertura de los mercados<sup>34</sup>. Lo que a la vez evidencia el paso de la era nacional a la post-nacional, como lo señalara Rosenau, que hace que una gran pluralidad de actores transnacionales y nacionales-estatales compitan, o en su caso cooperen, entre sí (poder

---

<sup>34</sup> Es decir, al firmar un tratado con otra nación, el gobierno central compromete también a las localidades bajo su administración, sin considerar la problemática de cada una, sino que se enfoca en una visión global, lo cual tiene que ser aceptada también por los gobiernos subnacionales.

policéntrico). Es decir, se cumple la máxima “pensar globalmente actuar localmente”. En definitiva, ha quedado al descubierto la lógica *glocal* de Robertson, la cual ya hemos analizado con anterioridad.

En ningún artículo o inciso, se hace referencia a si éstos pueden actuar autónomamente, por ejemplo, en materia de integración o servicios, es decir, las alusiones que se hacen en la legislación vigente con respecto al accionar internacional de éstos no son, en ningún caso, relevantes para las relaciones interdependientemente complejas de las que son parte los GNCE en la actualidad. Efecto y reflejo de la respuesta de los GNCE son, por un lado ante la falta de legislación apropiada que regule sus acciones y, por el otro ante la contestación a los fenómenos internacionales, fue la creación de la Coordinación Mundial de Asociaciones de Ciudades y gobiernos locales (CAMCAL), fundada en el marco de la 1º Asamblea Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales en París el año 1996, con el principal objetivo de representar y cuidar los intereses de sus miembros ante la ONU, para lo cual participa en la formulación de políticas de las agencias de dicho organismo que se relacionen con el entorno local, al mismo tiempo buscan la promulgación de la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo, documento que define los principios, las facultades y competencias de las autoridades no centrales, así como la forma en que éstas deben ser incluidas en las legislaciones nacionales. También se debe mencionar que se ha avanzado en un modelo más autónomo de organización. Así, en Mayo del 2005 concluyó el proceso de unificación de las dos grandes organizaciones internacionales de los gobiernos locales, la Federación Mundial de Ciudades Unidas que existe desde 1957 y la Unión Internacional de Autoridades locales, creada en 1913, dando origen a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

En definitiva y más allá de los antecedentes históricos, lo que se debe dilucidar es cuáles son las organizaciones internacionales que están apoyando la paradiplomacia local en Chile y en base a qué criterios. Así, a continuación se entrega una lista de las instituciones internacionales más importantes que promueven esta labor:

Cuadro 4

<b>Organización Internacional</b>	<b>Área de acción</b>
Programa URB-AL, Consejo de Europa	integral
Programa para el Gobierno Democrático en América Latina (PRODDAL), Naciones Unidas	Político-institucional integración
Alban, Unión Europea	Educación
@LIS, Unión Europea	Educación
Al-Invest	Comercio
Mercociudades	Integración
Federación Latinoamericana de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, FLACMA	Político-institucional
Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unión , IULA	Político-institucional
Federación de Municipios Canadienses	Apoyo técnico
EURAL Forum	Financiera
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	Integral
Banco Interamericano de Desarrollo	Integral
Europe-Aid	Integral
FIDA América	Financiamiento Apoyo técnico
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional	Apoyo técnico
OXFAM	Voluntariado
Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, España.	financiamiento
Fondo de Cooperación Chile-Suecia	Financiamiento Apoyo técnico
Federación Española de Municipios y Provincias.	Apoyo técnico
Consejo Internacional de Iniciativas Locales Medioambientales, ICLEI	Apoyo técnico
Gobiernos Locales por la Sustentabilidad	Apoyo técnico
Agencia de Cooperación Internacional de Japón	Voluntariado financiamiento
Agrupación Patagonia SUR-SUR	integración

GTZ, Alemania	Financiamiento Apoyo técnico
Centro de Estudios de Política Internacional, CeSPI	Apoyo técnico

Como se anticipaba en el primer apartado de este estudio, son cerca de 18.000 las organizaciones internacionales, públicas y privadas, que operan actualmente en el sistema internacional. De éstas, cabría esperar que un número importante tengan como objetivo promover la acción internacional de los GNCE.

En el cuadro anterior, se intentó dar un primer acercamiento al tema del surgimiento de instancias de cooperación para la acción local internacional. Lo anterior ha sido producto de el advenimiento de los problemas locales en la agenda global (por ejemplo, los denominados Objetivos del Milenio), pero también porque junto a esta nueva agenda mundial dirigida a los problemas locales, han aparecido estos nuevos actores distintos al Estado-nación, que han motivado la conformación de un nuevo régimen internacional – subnacional- coordinado en torno a estos temas. Lo cual ha producido una creciente interdependencia entre los actores del sistema mundial, a la vez, que ha complejizado las relaciones de poder entre los diversos sujetos que interactúan en este nuevo contexto – nótese que no se están considerando las significativas relaciones bilaterales materializados en hermanamientos, de las cuales ya se ha dado cuenta en el apartado precedente- caracterizado por las asociaciones en “red”.

La principal institución que lidera este proceso es IULA, la cual tiene como objetivo, además de ser interlocutor de los gobiernos locales ante la ONU, difundir las políticas y experiencias de éstos relativas al alivio de la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social, así como promover la cooperación internacional e intercambios entre las autoridades locales.

A nivel Sudamericano, también existen iniciativas de organización entre los GNCE. La primera de estas se denomina “Red de Mercociudades”. Ésta se formó en 1995 en Asunción debido a que los gobiernos municipales de los miembros del MERCOSUR, manifestaron la voluntad de establecer una red, asociando a los principales centros urbanos de Brasil,

Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, “con el objetivo de fortalecer las municipalidades como contrapartida lógica y natural del proceso de globalización” (Rodríguez. 2004: 12). Actualmente, está conformada por más de 90 ciudades<sup>35</sup>, quienes resuelven trabajos comunes en temáticas que tienen que ver con autonomía y gestión municipal, cooperación internacional, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo económico local, social y urbano, educación, género, medio ambiente, planeación estratégica y turismo. Cabe destacar que no todos los GNCE de Chile forman parte de esta red de ciudades, a saber, quienes integran dicha organización son solo 6 Municipios, que son: Arica, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Concepción y Santiago. Lo relevante de este dato es que solo una Municipalidad limita a través de su frontera con países vecinos (Arica), lo cual muestra que el fenómeno de la integración subnacional no es exclusivo del límite territorial, aunque éste es un gran aliciente para ello.

Las cuatro áreas principales de acción de Mercociudades son las siguientes: 1) el “hermanamiento” entre ciudades de diferentes países; 2) la participación en organismos internacionales; 3) la participación en programas de cooperación internacional, y por último; 4) la vinculación con Embajadas y Representaciones del exterior.

Estas directrices, en definitiva, persiguen un único fin: la cooperación internacional. “Se cree que la cooperación no es fin en sí mismo sino un medio para la consecución de otros objetivos superiores. Sin lugar a dudas, las ciudades recurren a la opción de política internacional de integración en la búsqueda de respuestas a necesidades y problemáticas que no han podido ser resueltas por el accionar de los Estados nacionales y provincial” (Nahuel Oddone y Granato. 2005: 7).

La segunda de las iniciativas de organización internacional en América Latina se denomina Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos locales (FLACMA), la cual es el capítulo Latinoamericano de IULA (Organización Mundial de Municipios, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, según las siglas en inglés), y fue

---

<sup>35</sup> Según la información extraída del sitio [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

fundada el 17 de noviembre de 1981 en Quito, Ecuador. FLACMA desarrolla un intenso trabajo dirigido a fortalecer a los gobiernos locales, ciudades y asociaciones nacionales de gobiernos locales, como la ACHM en Chile. Además, establece vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.

La conformación de FLACMA, como consta en sus objetivos fundacionales, supuso el más amplio sentido democrático y participativo, puesto que ellos se entienden como una entidad pluralista cuya filosofía institucional se inspira en la Declaración Mundial sobre Autonomía Local, las Declaraciones de Viena y Estambul, varios acuerdos internacionales dirigidos a promover el desarrollo local en América Latina y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Actualmente, la ACHM es miembro de FLACMA.

A la par de estos procesos, también han surgido expresiones de vinculación relacionadas con límites territoriales compartidos. En la Unión Europea, por ejemplo, su estatuto favorece el desarrollo local y la integración. Para ello, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el Consejo de Europa han apoyado la creación de diferentes instancias que se han denominado Comunidades de Trabajo, Euroregiones o Europarregiones. Así mismo, se ha concebido el programa INTERREG, con el objetivo de construir instrumentos que faciliten la cooperación transfronteriza e interregional entre los socios de la UE (Rodríguez. 2004: 12). Además, estas instancias mantienen constantes relaciones cooperativas con las organizaciones Latinoamericanas. Un ejemplo de lo anterior es el Grupo de Trabajo que conforman el Estado de Chiapas y las regiones de la Araucanía y del Bío-Bío, Chile. También, hasta el momento las oficinas de cooperación internacional de las Regiones italianas de Le Marche, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Véneto y Abruzzo y la provincia española de Huelva, en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE), han mantenido una relación de apoyo y se han hecho partícipes de los procesos de integración subnacional en la región. Fundamentalmente, han puesto su atención en las áreas de: 1) ZICOSUR (Zona de integración del Centro-Oeste Sudamericano), área de conexión intermodal que se articula del Atlántico al Pacífico y comprende regiones de Chile (Tarapacá, Antofagasta, Atacama), Bolivia (Potosí, Tarija), Argentina (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones),

Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso Do Sul, Paraná), Perú (Arequipa, Moquegua, Tacna) y todos los departamentos de Paraguay; 2) el área que incluye el sur de Brasil, el noreste argentino y todos los departamentos de Uruguay; 3) el área de integración chileno-argentina; 4) las zonas de integración transfronteriza de la Comunidad Andina de Naciones, que involucra a varias regiones de Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. Lo anterior, con el fin de promover la cooperación transfronteriza entre los gobiernos subnacionales de los países Sudamericanos involucrados (SUBDERE. 2006: 1-2).

Particularmente, para el caso chileno, las iniciativas antes mencionadas han sido afrontadas por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la cual es miembro de CAMCAL y de FLACMA con el fin de brindar apoyo al desarrollo de los GNCE, lo que implica, por asociación, que todos los Municipios chilenos son parte de una red extensa de cooperación internacional que, en algunos casos, deriva en procesos de integración con otras agrupaciones o municipios extranjeros.

Numerosos son los argumentos que han ido en desmedro de la utilización de este modelo para explicar los fenómenos de los países en desarrollo, fundamentalmente porque algunos teóricos sostienen que en el origen de la IC no hay más que un intento conceptual para entender las relaciones entre los países del “primer mundo” en el sistema internacional. Si embargo, no existe otro modelo de análisis en Relaciones Internacionales que permita comprender la aparición de nuevos actores en la escena mundial, ni existe tampoco una forma más metódica para analizar los procesos de integración a todo nivel. Así es que, lejos de todo “debate” teórico (algo artificial por lo demás) sobre la conveniencia o inconveniencia de utilizar la IC para fines analíticos, acá se intentará dar una sistematización de la información recopilada en los apartados previos de este estudio a partir del modelo de la IC.

Primero, se debe señalar que, así como lo sostienen Keohane y Nye, la agenda en materia internacional ha perdido una jerarquización clara sobre los temas que tradicionalmente eran “importantes” en materia de política exterior. Además, en la actualidad la vinculación de los temas es tan compleja que se hace casi imposible, para los formuladores de política,

entender todo lo que pasa en un mundo cada vez más interdependiente. Es de aquella forma que en el contexto Sudamericano: 1) los Estados han dejado de tener un rol predominante en materia internacional. Sin embargo, sigue siendo un actor importante y, naturalmente, es más relevante que en los países desarrollados debido a su sistema presidencialista, fundamentalmente; 2) el advenimiento de las democracias liberales en la región, después del fin de los gobiernos autoritarios, ha devenido en una pacificación de las relaciones externas (pero aún existen conflictos), ya que solo ha habido un caso de conflicto real en la región y, precisamente no fue, en rigor, entre democracias (Perú-Ecuador); 3) existen numerosas normas internacionales (formales e informales) que dan cuenta de un notable aumento de los denominados *regimenes internacionales* en la región. Sobre todo para el caso de los GNCE, como hemos visto con anterioridad.

El modelo de la IC nos entrega 5 elementos que nos permiten sostener si es que efectivamente se han complejizado los procesos internacionales y si es que han aumentado los actores involucrados en dichos procesos. A continuación examinaremos aquellos componentes centrales del modelo, a partir de los datos entregados en la sección anterior de este trabajo:

- 1) Metas u objetivos de los actores:** a partir de lo que se ha logrado establecer en los capítulos anteriores, se puede señalar que la mayoría de las veces las acciones paradiplomáticas de los Municipios chilenos se relaciona con el propio interés del Gobierno Local por establecer lazos internacionales que le permiten mejorar o fortalecer determinada área de interés.

También, se ha expresado que cada vez más las acciones internacionales de los GNCE se dirigen a fortalecer el régimen municipal y su condición de autonomía con respecto al nivel central, a partir de la inclusión de la perspectiva exterior en sus gestión. Es decir, aquí los actores pueden persiguen sus propias metas. Por lo tanto, al ser los alcaldes cada vez más importantes a partir de los procesos de descentralización internos del país, éstos han optado por metas u objetivos distintos a los del gobierno central.

Por ejemplo, y en base al anterior argumento, cuando el Alcalde de Coyhaique sostiene relaciones de cooperación con la FMC de Canadá, claramente esta optando por sus propios objetivos en función de fortalecer el desarrollo local. O cuando este mismo Municipio mantiene constantes relaciones con Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en Argentina, más allá de las establecidas por el Comité de Integración Austral, a través de la prestación de servicios básicos a argentinos en Chile y chilenos en Argentina, también esta persiguiendo sus propias metas<sup>36</sup>.

Asimismo, cuando la Municipalidad de Valparaíso decide crear su propio departamento de relaciones internacionales y llega a establecer 32 iniciativas paradiplomáticas, queda establecido que persigue sus propios intereses políticos, económico y/o culturales. Sin embargo, lo importante es destacar que el desarrollo de un territorio no tiene que ir en contradicción con los intereses del Estado, en tanto este es garante de la prosperidad de sus ciudadanos. En cambio, cuando no existe coherencia con la política exterior del país, se genera una tensión entre los intereses locales, configurados desde el actual proceso descentralizador, y la directriz exterior del gobierno central, en tanto éste no ha actuado en pro de regular, facilitar ni negar la acción exterior local, sino más bien, ha optado por “parálisis e inacción” a este respecto.

Finalmente, cabe hacer la relación entre el rol que cumple la Asociación Chilena de Municipalidades, sus objetivos, y el impulso que entrega al proceso descentralizador de tipo bottom-up y a la internacionalización de los Municipios. Así, si la ACHM aboga por mayor autonomía local, también defiende la acción exterior local a partir de esa misma autonomía y, por lo tanto, a partir de cada uno de sus propios importes.

---

<sup>36</sup> Según Pedro Hernández, el flujo de personas entre chilenos y argentinos en esta zona del país alcanza los 500.000 habitantes (aproximadamente), incentivados por la “libre residencia” que existe entre ambas naciones.

- 2) Instrumentos de la política estatal, relaciones transnacionales y transgubernamentales:** los instrumentos de la política estatal para el caso de la Integración subnacional, es decir la construcción de comités, demuestran el incremento de la interdependencia. A la vez que han aumentado los vínculos transnacionales entre entidades “no centrales” como lo evidencia la participación de las Municipalidades de Arica, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua, Concepción y Santiago en el marco de la Mercociudades.

Al mismo tiempo, los proyectos de Corredores Bioceánicos en los cuales participan los GNCE de Chile entregan una poderosa herramienta de análisis de caso que se manifiesta en, a lo menos, 4 de estas iniciativas, las que son: i) ZICOSUR, el más avanzado de todos los proyectos; ii) Corredor Bioceánico Central, que se ha ido estancado en el último período; iii) Corredor Bioceánico Pehuenche, aún en una fase incipiente y; iv) Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano, el más reciente de todos. Así, cada una de éstas instancias han aumentado las interdependencias entre de todo nivel burocrático, tanto para el Estado chileno como para el argentino, lo que ha generado un proceso de eliminación de las antiguas rencillas fronterizas a partir de la instalación de los comités de integración entre ambas naciones, incluso se ha transformado en un modelo de exportación para países centroamericanos que comparten extensas fronteras.

En definitiva, como las burocracias no centrales se relacionan directamente por encima de las fronteras nacionales, a través de la paradiplomacia, su control se hace más dificultoso y, por lo tanto, más interdependiente y complejo, al igual que la agenda.

- 3) Establecimiento o formación de la agenda:** la falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones que aborda la acción paradiplomática, lleva a esperar que la política de formación y control de la agenda se torne más importante. Lo anterior explica porque se han abandonado las antiguas hipótesis de conflicto en las fronteras y se ha avanzado hacia comités de frontera y de integración (con Bolivia-

Perú y Argentina, respectivamente). Sin embargo, los problemas generados en el ámbito energético hacen prever un escenario menos favorable para la integración, toda vez que se politiza la agenda. Pero como ya hemos visto, esos temas tiene que ver más con una “sensibilidad” de corto plazo, por lo tanto, es esperable que aquel previsible *impasse* no sea más que eso, ya que, la IC de “vulnerabilidad”, es decir políticas de cambio para disminuir costos, hace vislumbrar que los procesos de integración subnacional y las “políticas” que adoptan los GNCE en su favor, tenderán a aumentar los beneficios en el largo plazo.

Pero no tan solo en la agenda bilateral se establecen temas que antes eran internos. El principal logro de la internacionalización de los Municipios es haber podido establecer en la Agenda Mundial, problemas cotidianos y que no generaban interés por parte de la comunidad internacional. Ejemplo de ello es la seguridad ciudadana (Programa URB-AL), la planificación territorial, la definición de los Objetivos del Milenio, la creación de IULA o la Carta de Autonomía Local.

- 4) Estrategias de vinculación de cuestiones:** sabemos que la vinculación de cuestiones para países en desarrollo son igualmente complejas que para un país desarrollado. Aquí, el desafío (aunque en rigor no es un desafío sino un hecho demostrado) para los GNCE es vincular cuestiones internas con temas externos en la arena de las instituciones internacionales determinadas para tales efectos. Es decir, relacionar los temas de descentralización y desarrollo local con temas de integración subnacional ante el Gobierno Central, pero principalmente ante o por medio de organizaciones internacionales, como la representación de CAMCAL ante la ONU, Mercociudades o de ZICOSUR, con el apoyo de las Regiones Europeas, ante MERCOSUR.

Así, como observábamos con anterioridad en este mismo apartado, las 25 instituciones internacionales que promueven el fortalecimiento del desarrollo local en el mundo han sido capaces -a partir de su propio surgimiento, así como también, desde la definición de sus objetivos- de ir vinculando temas que antes pertenecían a

esferas de acción absolutamente distantes. Por ejemplo, los temas de descentralización eran de preocupación interna, mientras ahora el mismo tópico se relaciona con las posibilidades de desarrollo que un determinado territorio puede alcanzar a través del surgimiento del nuevo regionalismo, como proceso dual, es decir, por un lado descentralizador y por otro, de desarrollo endógeno.

**5) Papel de los organismos internacionales:** Claramente, el fenómeno paradiplomático no tendría el auge que muestra hoy en día si no estuviese apoyado por la comunidad mundial y legitimado por el derecho público internacional, ya que éstos contribuyen a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones o redes y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles. Por lo tanto, iniciativas como IULA, CAMCAL, FLACMA o Mercociudades cumplen ese rol para los GNCE, aunque no sean instancias formales de vinculación de cuestiones, de igual manera presionan para establecer en la agenda internacional, temas que antes no eran relevantes para los actores tradicionales de la política mundial. Es decir, estas organizaciones internacionales al abogar por la importancia de la descentralización (Bottom-up) y el desarrollo local autónomo (las tres primeras) y, además, por hacer de la integración subnacional un tema relevante en la agenda internacional (todas), demuestran el gran momento de auge que viven los procesos de integración a todo nivel y también, la relevancia de la paradiplomacia como categoría eficaz para tratar los temas de los GNCE. Así, se confía en que las normas y procedimientos organizativos internacionales, asociados a los procesos políticos, afecten los patrones del cambio de régimen internacional.

En este sentido, se refuerza el argumento sobre la Gobernanza Global multinivel y el desafío que presenta para los Estados, articular una política exterior acorde a los nuevos tiempos.

Finalmente, como se ha podido observar, el análisis ha llevado a encontrarse con un tema sustancial a toda la cuestión paradiplomática, la cual es su relación directa con el rol que cumplen los GNCE en los procesos actuales de integración subnacional, como efecto de los procesos interdependientemente complejos en que se ha venido arguyendo.

Así, bajo esta misma lógica, vendría a generar menores Vulnerabilidades, es decir, mayores beneficios y menores costos en el futuro, ya que implica un cambio de política a largo plazo, en donde si bien los temas de la agenda serán más complejos, éstos no serán Sensibles, en tanto, la Organización Internacional que sustenta el proceso integrador no permitirá un retroceso en las relaciones, principalmente, porque las “dependencias mutuas” tienden a reducir los costos ante una politización de los temas de agenda, en función de una fuerte “vinculación de los intereses y temas”, como por ejemplo, los de libre residencia, los migratorios, los de infraestructura física para mejorar el comercio interregional, los de seguridad, etc.

Y lo que es aún más relevante, ha quedado en evidencia que “la refutación de la visión realista que se construyó en un nivel de análisis que limitó tanto el fenómeno de la “subestatalidad” como el de la “transestatalidad” a las subunidades de los gobiernos centrales” (Russel. 2006: 23). Por lo tanto, ahora el desafío es dar legitimidad a la acción de los GNCE, para que tengan mayor margen de maniobra, en coherencia a toda política exterior de un Estado, es decir, se debe lograr un juego de “suma positiva” en la relación de actores micro, meso y supra de la política internacional.

CUARTO CAPÍTULO

**PARADIPLOMACIA LOCAL EN CHILE Y SU ROL EN LOS  
PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUBNACIONAL**

La propuesta de estos nuevos actores del sistema internacional ha sido, generalmente, la “transnacionalización”, es decir, la acción deliberada de penetrar en lo global con un instrumento local, herramienta que se ha denominado “paradiplomacia” (como efecto no deseado de los procesos de descentralización) y debido a que las actividades paradiplomáticas son el resultado del ejercicio de potestades ejecutivas por parte de autoridades regionales o locales, tanto en materias en las cuales se les ha otorgado competencias por vía de descentralización o desconcentración, como al adoptar políticas de desarrollo regional o local vinculadas a relaciones transfronterizas o internacionales, éstas han posibilitado que se observen como una lógica inicial y de avance acumulativo que permite hablar de integración. Pero ya no es aquella integración dependiente de los Estados-nación, ni tampoco aquella derivada de la regionalización, sino que de lo que estamos hablando ahora es de un proceso de integración distinto a cualquier otro, que se inicia desde los espacios subnacionales, pero que excede la lógica estrictamente “vecinal” para adoptar, en ciertos casos, una característica transnacional, lo que a la vez refuerza las dependencias mutuas y complejiza el escenario internacional.

Como señala C. Parker “el orden político más clásico, la idea de frontera tiene una importancia fundamental en cuanto al discurso de la soberanía. No se trata de simples líneas separadoras de un Estado soberano respecto de cualquier otro, sino además de límites culturales que separan lo nuestro respecto a lo de los otros. Incluso existe una frontera de tipo conceptual que divide y separa tajantemente lo interno de lo internacional, es decir, la política nacional de la política internacional, concibiéndola como esferas independientes y separadas” (Parker. 2005: 42).

Como ya se ha señalado con anterioridad, actualmente, la soberanía del Estado se encuentra más difuminada, es decir, ya no puede ser garantizada solo por el Estado-nación, puesto que la integración, los regionalismos, los localismos, la internacionalización de la función pública, la glocalización y la paradiplomacia son todos factores que ponen a la propia soberanía, en su concepción más clásica y tradicional, en fuerte cuestionamiento.

La amenaza de la exclusión del sistema económico internacional hizo que los países Latinoamericanos volvieran a una práctica bastante común en decenios anteriores. Así, la integración volvió a ser parte de la agenda internacional de los países de la región, pero ya no bajo el alero de los acuerdos políticos, sino que bajo acuerdos de índole económico reflejados en la apertura de los mercados y la eliminación de las barreras arancelarias, es decir, se dio a partir del denominado “regionalismo económico”.

Se trata, en concreto de espacios subnacionales que buscan y procuran formas de integración de territorios determinados y específicos de carácter subnacional; proceso que puede ser definido como de “integración horizontal” o “integración región-región”, pero que aquí denominamos como *integración subnacional*, para todos los efectos, ya que no solo “se busca integrar mercados sino también articular políticas públicas en distintas esferas ya sea social, cultural, política y, naturalmente, económica” (Parker. 2005: 57), además hablamos de integración de GNCE y no de Regiones. Así, el avance de las dinámicas de integración regional “complejiza aún más la delimitación de las fronteras de actuación de los gobiernos locales y genera otros ámbitos de articulación entre lo local y su entorno inmediato de integración regional” (Del Huerto. 2004: 22).

Ejemplos de lo anterior, son el CARICOM, el Grupo Andino y el MERCOSUR. Todas iniciativas tendientes a profundizar la regionalización, proceso que ha estado imbuido de un creciente “déficit democrático” que se evidencia ante la ausencia de la representación de la sociedad civil en este proceso.

Como el mismo autor señala, a más de una década de las reformas embrionarias, los actores subnacionales, en este caso los GNCE, son más poderosos en nuestro país. Lo que viene a explicar, desde la descentralización, las nuevas iniciativas en materia internacional que han adoptado los Municipios, lo que se traduce en dos hechos puntuales: 1) ahora, los GNCE son “sujetos de relaciones internacionales”, lo que ha incrementado el número de actores en el sistema internacional actual, ; 2) al actuar internacionalmente, han debido reaccionar ante el denominado “nuevo regionalismo”, lo que ha derivado en un aumento de la cooperación

internacional que ha impulsado nuevos esquemas de integración, ahora subnacional, mediante la herramienta “paradiplomática” propia de los GNCE. Tanto a nivel macro como microrregional, es decir, como lo plantea Soldatos, estamos frente a un tipo de *paradiplomacia regional*, característica de los gobiernos y actores subnacionales. Hoy, basta mirar un mapa para darse cuenta de que la geografía ayuda muchísimo para que la integración subnacional sea un hecho que pocos se atreverían a negar. A continuación se presenta un cuadro en donde se recoge el número de Municipalidades chilenas que colindan con la frontera:

Cuadro 5

Región de Chile	Nº de Municipios Fronterizas	Nº de Municipios por Región	% en relación al total de Municipios por Región	% en relación al total de Municipios del país
Arica-Parinacota	4	4	100,0	1,2
Tarapacá	4	7	57,1	1,2
Antofagasta	6	9	66,7	1,7
Atacama	4	9	44,4	1,2
Coquimbo	7	15	46,7	2,0
Valparaíso	5	38	13,2	1,4
Metropolitana	1	52	1,9	0,3
O'Higgins	2	33	6,1	0,6
Maule	5	30	16,7	1,4
Bío Bío	6	54	11,1	1,7
Araucanía	3	32	9,4	0,9
Los Ríos	4	12	33,3	1,2
Los Lagos	7	30	23,3	2,0
Aysén	9	10	90,0	2,6
Magallanes	10	10	100,0	2,9
Totales	77	345	22,3	22,3

Del cuadro anterior, se puede extraer que las Regiones de Arica-Parinacota, Aysén y Magallanes concentran el mayor número de comunas que limitan con la frontera (particularmente, el primer y tercer caso con 100% de comunas fronterizas).

Si comparamos los datos de las tres Regiones mencionadas con la información entregada en el segundo apartado de este estudio, y considerando que la principal motivación de la labor paradiplomática municipal es la integración (principalmente con Argentina), es posible señalar que el 50% de los GNCE de Arica-Parinacota posee acciones internacionales dirigidas a vincular intereses en torno a la integración. Así, por ejemplo, Arica es miembro de Mecociudades y Putre participa de las comisiones de integración de ZICOSUR.

En Magallanes, la totalidad de los casos registrados posee vinculación con contrapartes argentinas, especialmente en lo que se ha denominado “Agrupación Patagonia SUR-SUR”, aunque no se poseen datos de las contrapartes trasandinas.

Por otra parte Aysén, el panorama en torno a la integración es más variopinto, toda vez que de los casos de actividad paradiplomática detectados en esta investigación, tan solo Coyhaique y Lago Verde mantienen relaciones internacionales en pro de la integración subnacional. Para el primer caso, se debe hacer presente que también es parte de la red internacional que sostiene la Federación de Municipalidades Canadienses<sup>37</sup> (FMC) la cual ha mantenido un acercamiento en América Latina, centrándose en países como Chile, El Salvador y Nicaragua, a través del “programa de asociación municipal – América Latina”, el cual se encuentra activo en Chile y El Salvador y en donde se han capacitados a funcionarios electos y al personal municipal. Actualmente la FMC facilita las siguientes asociaciones en Chile: la ciudad de Town of Amos, Québec y Coyhaique, Chile; también, el MRC de Papineau, Québec y la Asociación Municipal Precordillera, Chile<sup>38</sup>. (Inafed. 2003: 6-7).

---

<sup>37</sup> Entre sus principales actividades en la escena internacional se destacan: 1) administrar proyectos enfocados en la capacidad municipal por medio de acercamientos basados en conocimientos prácticos obtenidos con las contrapartes del mundo entero, y; 2) la promoción de políticas y programas en el ámbito nacional e internacional para reforzar la habilidad de los gobiernos municipales para cumplir con su mandato y proveer una calidad adecuada de vida para sus ciudadanos.

<sup>38</sup> La Asociación Municipal Precordillera incluye las comunas de: Cunco, Milipeuco, Padre Las Casas y Vilcún.

Otro caso que destaca es el de la Región de Antofagasta, ya que 66,7% de sus Municipios son fronterizos, a la vez que 7 de ellos poseen actividad paradiplomática, de los cuales 6 se focalizan en temas de integración subnacional, al alero del desarrollo del proyecto ZICOSUR.

Es importante señalar que el 22,3% de los Municipios chilenos limitan con algunas de las fronteras que circundan al país. Dato que no se condice con el increíble aumento de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada de los GNCE, acciones gestionadas, principalmente, de manera autónoma.

Además, no solo las Municipalidades fronterizas tienen la capacidad de la involucrarse en instituciones internacionales que fomenten el desarrollo local, ya que, por ejemplo, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua y Santiago son miembros de Mercociudades y no son precisamente comunas fronterizas. Particularmente, los Municipios de la Región de Valparaíso poseen una fuerte orientación hacia la integración, a partir del Corredor Bioceánico Central.

Sin embargo, desde el Gobierno Central, las acciones para consolidar iniciativas de integración se concentran, exclusivamente en las fronteras, a través de los antiguamente denominados “comités de frontera”, ahora llamados (para las relaciones con Argentina) “comités de integración”.

Según datos de la “Dirección de Fronteras y Límites de la Cancillería chilena” (2006), los comités de integración con Argentina son 7 y nacen por la tarea de compatibilizar los sistemas operativos y reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de las funciones de los servicios de control fronterizo, lo cual representa un desafío que requiere de coordinación, intercambio constante de información y especial atención a las particulares, características que presenta cada paso fronterizo y permanente alerta a los cambios o circunstancias sobrevinientes. Estos comités mantienen reuniones periódicas en las que se van abordando temas específicos relacionados con la facilitación del tránsito transfronterizo, aspectos aduaneros, migratorios, sanitarios y otros. También han

constituido foros donde se recogen inquietudes regionales relacionadas con el desarrollo de las funciones de control fronterizo y la facilitación del tránsito terrestre binacional. Cabe señalar que las instancia de integración o hitos más relevantes en esta materia entre Chile y Argentina, se han sucedido de la siguiente manera: 1) Tratado de paz y amistad (1984), como resultado de conflicto del 1978; 2) Grupo técnico mixto (GTM-1992); 3) Declaraciones presidenciales, fundamentalmente durante los gobiernos de Aylwin y Frei en Chile y de Menem en Argentina; 4) Comités de fronteras; 4) Comités de integración. En 1997 se celebró en Santiago el “Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los antiguos Comités de Frontera”, en virtud del cual se reconoce el funcionamiento de siete Comités de Frontera. A continuación se nombran los correspondientes comités y sus miembros:

- 1) Noa-Norte grande, conformado por I y II regiones de Chile y las provincias de Jujuy, Salta y Tucumán.
- 2) Atacama-La Rioja Catamarca, conformado por III región de Chile y ambas provincias argentinas ya mencionadas más Córdoba.
- 3) Agua Negra, conformado por la IV región de Chile y la provincia de San Juan.
- 4) Cristo Redentor, conformado por la V región de Chile y la provincia norte de Mendoza.
- 5) Pehuenche, conformado por la VII región de Chile y la provincia sur de Mendoza (Malargüe, San Rafael y General Alvear).
- 6) Región de los Lagos, conformado por las regiones VIII, IX y X de Chile y las provincias argentinas de Neuquén y Río Negro.
- 7) Integración Austral, conformado por las regiones XI y XII de Chile y las provincias argentinas de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. (Difrol. 2006)

Pero, ¿Por qué existen 7 comités con Argentina, mientras que con Bolivia y Perú solo hay una instancia (respectivamente) a favor de la integración? Esto se debe, fundamentalmente a dos causas. La primera, es de orden geopolítico que señala que la frontera chileno-argentina es la segunda más extensa del mundo y, por lo tanto, los esfuerzos para un mejor entendimiento entre ambos países, se entienden que deben ser mayores. La segunda razón, es de orden económico, ya que Argentina continúa siendo el principal destino de los capitales de nuestro país en la región. El mercado trasandino concentra recursos materializados por un monto de US\$12.000 millones y una inversión global considerada por los proyectos por un monto superior a los US\$18.000 millones.

En síntesis, se puede inferir que, de los datos entregados en el Cuadro 5, existen amplias razones de índole geográfica, económica y política para que la integración subnacional sea un hecho consumado. Sin embargo, éste es un proceso que avanza con lentitud, en parte porque los tiempos de la diplomacia “formal” son pausados y, por otra, porque los acuerdos se establecen a través de gobiernos regionales, los cuales no poseen la legitimidad democrática al no ser electos directamente, lo cual hace que la percepción ciudadana que se tiene de la integración sea, a lo menos, de baja adhesión. Además, lo lento del proceso hace deducir que, en términos de la IC, los actores están optando por un cambio de “política” en sus relaciones lo que los haría menos “vulnerables” en el futuro y, incluso, les entregaría mayores recursos de poder con los cuales actuar internacionalmente.

Las diversas formas que ha adoptado la integración en América Latina y, en particular, en Sudamérica no han logrado articularse. Como una vía común para enfrentar los problemas de la Región debido a la ausencia, completa en algunos casos, de consensos políticos que generen esa primera instancia de acuerdo que requiere todo proceso integrador. Lo anterior, se ha forjado de esa manera, fundamentalmente, porque siempre se han antepuesto las concepciones utilitaristas de la integración (comercio) a las voluntaristas (vía común).

Ejemplo de lo anterior han sido el Grupo de Contadora y su sucesor proyecto, el Grupo de Río. También ha sucedido lo mismo con MERCOSUR y, probablemente le ocurrirá a la Comunidad Sudamericana de Naciones, ya que además de las razones expresadas

anteriormente, todos estos procesos se han ido generando a partir de reuniones supranacionales, en donde participan los jefes de Estado de los respectivos países, que generan “superestructuras administrativas” que con el paso del tiempo terminan por quedar en la plena inutilidad y parálisis institucional.

Así y en contraposición a los antiguos procesos de integración en Sudamérica, ha comenzado a surgir con bastante vigor, una vía alternativa a las clásicas iniciativas supranacionales de regionalismo.

Es así que el nuevo regionalismo provee una forma moderna de abordar las interdependencias complejas que comienzan a generarse a la luz del desarrollo de la paradiplomacia local. Ya se ha señalado que el nuevo regionalismo atiende a los procesos de integración regional subnacional bajo una perspectiva que promueve la relación local-global o glocalización, es decir, tiene en su centro una perspectiva territorial de la integración, lo cual deviene como un proceso más lógico, toda vez que se estructura desde lo local –es decir, desde donde se concretan y reciben los efectos más directos de la integración- y desde allí se proyecta hacia lo meso y supranacional.

Como se ha señalado con anterioridad en este estudio, la soberanía estatal ha comenzado a redefinirse y dispersarse. Una de estas dispersiones es, como señala Maira, hacia abajo, lo cual implica un mayor empoderamiento de las entidades subestatales de los Estados-nación, a partir de la cual comienzan a generarse procesos que exigen nuevas formas de gestión de los Municipios (internacionalización) y una nueva agenda local que debe ser abordada mediante algún mecanismo.

Es de esta forma en que se ha ido desarrollando el nuevo regionalismo –aunque con muchos elementos de improvisación estratégica- en América Latina. Específicamente, en Chile, éste se ha desarrollado como vía alternativa para otorgar mayores niveles de competencia y cohesión interna de los territorios más retrasados y, de esta manera, abordar

el gran desafío que implica el surgimiento de las relaciones locales-globales<sup>39</sup>, mediante la generación de asociaciones estratégicas, ya sea por la vía de estructurar *regiones homogéneas y/o regiones polarizadas* para enfrentar las exigencias de competitividad de la inserción global y el desarrollo territorial asimétrico.

La manifestación más concreta de lo que se hasta aquí se ha señalado son los diversos proyectos de corredores bioceánicos y las redes de municipios que se han diseñado a lo largo de toda la frontera chileno-argentina, ante las evidentes insuficiencias de ambos Estados para abordar de manera sistemática el procesos de integración subnacional y el apoyo, seguimiento y asesoría necesaria para los municipios de ambos lados de la cordillera.

Así, los datos indican que un 16,6% de los Municipios chilenos (de los que se tiene información) participa activamente de las Comisiones que se estructuran entorno a un proyectote corredor bioceánico, a la vez que un 39,1% manifiesta como principal motivación para su actuación internacional la integración. Si a lo anterior le agregamos que, tal como muestra el Cuadro 4, el 22,3% de los Municipios chilenos colinda con la frontera, se espera que sea muy probable que la tendencia a la paradiplomacia de los GNCE chilenos vinculada a temas de integración, con el tiempo, vaya *in crescendo*.

Por lo tanto, esta nueva forma de integración abordada desde lo local (ahora denominada subnacional) marca una diferencia con los procesos clásicos que se han imaginado y estructurado a lo largo de la historia. Y es distinto por las siguientes razones:

- 1) Porque el sistema internacional ahora reconoce a los GNCE como actores y sujetos activos en la política internacional.

---

<sup>39</sup> Cabe señalar que la perspectiva del nuevo regionalismo que incorporó la Unión Europea a un nivel supranacional produjo una serie de beneficios para sus territorios, también generó enormes desigualdades en otros (particularmente por su desarrollo al alero de las políticas neoliberales implementadas durante el mismo período). Sin embargo, la diferencia que se aprecia para el caso Sudamericano, es que el nuevo regionalismo no ha sido adoptado por un ente supranacional, sino más bien se ha desarrollado junto a los procesos de descentralización e internacionalización local.

- 2) Porque la soberanía estatal se ha dispersado.
- 3) Porque los procesos de descentralización han provocado que los Municipios aborden temas que antes no eran de sus competencias ni formaban parte de su agenda.
- 4) Porque posee mayor grado de legitimidad al generarse desde la base.
- 5) Porque está basado en consensos político estratégicos que no emanan del Gobierno Central ni de una Institución supranacional, sino de autoridades y redes locales.
- 6) En definitiva, porque la integración subnacional implica un aumento de la interdependencia compleja, es decir, de las dependencias mutuas y del partenariado a partir de las relaciones de glocalización que se generan en los territorios.

En este contexto, diversos gobiernos locales chilenos han vislumbrado a la integración como una verdadera oportunidad para complementar sus acciones, de hecho, “desde una visión unidireccional la perciben como una extensión de su campo de influencia para lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo. En este contexto, la vinculación externa se ha convertido para muchas municipalidades en una herramienta ante los procesos de globalización, a la vez que resulta ser una herramienta para actuar frente a las demandas económico-sociales de sus sociedades insertas en los procesos de integración” (Ponce. 2005: 5).

De lo anterior se percibe que la existencia de una necesidad de los Municipios para poder influir en los procesos de regionalización y en las políticas internacionales desde el enfoque de las ciudades y de los ciudadanos, ya que son ellos quienes conviven directamente con los procesos de integración y sus impactos, de manera más inmediata. La idea es evitar que los procesos de *nuevo regionalismo* que comienzan a formarse, los excluyan de sus beneficios

y generan mayores distanciamientos en términos de desarrollo, a partir de la comparación y competencia con los territorios más “avanzados”.

No obstante lo anterior, en el caso de los Municipios la historia es otra. Como ya hemos visto, son numerosas las iniciativas internacionales en donde los GNCE participan activamente, con el fin de promover la integración subnacional como una política de desarrollo local a partir del fortalecimiento de la descentralización. Ya que, al utilizar la paradiplomacia (macro y microrregional) como medio efectivo de conformación de redes, los GNCE han creado nuevas formas de acción para afrontar sus necesidades locales de forma internacional. De esta manera se han transformado en “nuevos actores” en el sistema internacional, pasando a engrosar la lista de “actores estatales no centrales” que pululan en la política mundial.

A pesar de lo que se plantea arriba, no debe entenderse que, por el hecho de que la paradiplomacia sea una realidad subyacente al proceso de integración subnacional que viven los Municipios en la actualidad, los GNCE poseen una suerte de “pequeña política exterior” o derechamente una “política exterior de las Municipalidades”, ya que, según Pedro Hernández “no se puede decir que son pequeñas políticas exteriores por el simple hecho que los municipios tienen un determinado tiempo para elaborar sus políticas (4 años) y, por lo tanto, sus proyectos deben tener resultados rápidos o si no, no serán reelectos. Así, la relación internacional no cumple la característica de rapidez e inmediatez de la cual requieren los alcaldes”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada por el autor en Septiembre de 2006 al Sr. Pedro Hernández, encargado del Área de Relaciones Internacionales de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile durante esa fecha.

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, se ha dado cuenta de las dimensiones y perspectivas que están generando las diversas acciones exteriores de los Municipios en Chile.

Se ha avanzado enormemente en la tarea de conocer cuáles son los GNCE chilenos que poseen actividad paradiplomática, quiénes son sus contrapartes y, por qué lo hacen. También, se ha constatado que las acciones paradiplomáticas y de cooperación descentralizada de los Gobiernos No Centrales Electos de Chile no poseen un marco jurídico ad hoc para posibilitar, promover, limitar o impedir la incursión internacional de éstos ni para establecer mecanismos eficientes de seguimiento y evaluación de tales acciones, sin embargo su práctica es generalizada.

Así, surge con urgencia la necesidad de establecer un mecanismo legal que atienda las acciones paradiplomáticas y de cooperación descentralizada en Chile, más allá de los “lineamientos” que puedan emanar las reparticiones públicas respectivas. Es más, se ha verificado que la única institución pública, del nivel central, que atiende la perspectiva internacional subnacional de manera sistemática es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que por lo demás, es la única que entrega datos precisos para el análisis de la paradiplomacia local chilena. Lo cual es evidentemente paradójico en tanto quien posee las atribuciones en materia internacional (por atribución Constitucional), es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este sentido, resulta útil abordar la acción internacional de los Municipios a partir de ciertas pistas por las cuales se podría comenzar trabajar, a saber:

- 1) Si bien es claro que el nivel de renta y de desarrollo de un determinado territorio no son variables que frenen la acción exterior de un municipio, sí lo es el acceso a la información que les permita conocer con certeza donde dirigir los esfuerzos para la internacionalización de una determinada municipalidad, en función de sus propios intereses. Así, contar con un manual de acción exterior sería apropiado, lo que a la

vez permitiría mantener una cierta coherencia con la política exterior del país. Lo cual es, sin duda, un tema sumamente sensible.

- 2) Queda establecido que la práctica paradiplomática está sumamente generalizada y es, a la vez, muy heterogénea, tanto a nivel de Gobiernos Regionales (de lo cual ya se tienen antecedentes) como de los propios Municipios. Ya se ha dicho con anterioridad que la acción exterior local sobrepasa el tercio del total de municipios del país. Por lo tanto, para evitar una alta dispersión de esta actividad se debe considerar un trabajo coordinado con las **Asociaciones Municipales** para que éstas adquieran un rol importante en términos de concentrar la demanda de cooperación descentralizada. A la vez, esto implicaría un reforzamiento de las propias asociaciones y una profundización de la descentralización en Chile, en concordancia con el “Proyecto de Ley de Modernización Municipal”, con la estrategia de desarrollo regional respectiva y en coherencia con el actual proceso de descentralización.
- 3) Resulta importante incluir a funcionarios municipales en las actividades de capacitación en temas internacionales que se realizan, para entregar mayor experticia en la acción internacional. En este punto, se debe considerar que el próximo año la Asociación Chilena de Municipalidades será organizadora del III Congreso de Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos además de una serie de eventos internacionales en los cuales los municipios tienen directa injerencia y que, por lo tanto, deberán tener un personal primariamente calificado para tales fines.
- 4) Y por último, se hace necesario considerar alguna modificación legal que permita el ordenamiento de la acción paradiplomática y de cooperación descentralizada en Chile a nivel local a partir de la experiencia y práctica internacional, de lo contrario, en el largo plazo, nos encontraremos con muchos esfuerzos pero pocos resultados.

Por otra parte, se ha evidenciado que el fenómeno de la glocalización ha permitido el avance e incremento de la actividad paradiplomática en Chile, ya que, como se ha sostenido durante la investigación, ha propiciado la legitimación de los actores subnacionales en el sistema internacional, así como también se ha logrado incluir en la agenda pública temas de claro acento local. Lo anterior también se ha basado en lo que se ha denominado el poder policéntrico en la era postnacional del Estado-nación, como efecto de las “soberanías dispersas” de las que hemos discutido en el primer apartado de este estudio.

En paralelo han ido surgiendo una serie de fenómenos correlacionados que han generado un reforzamiento de la acción exterior de los Municipios chilenos. Así, el contexto de crecientes interdependencias complejas entre los territorios subnacionales aparece como el gran articulador exógeno a la luz del surgimiento de numerosos regímenes internacionales con orientaciones localistas o territorialistas.

En este mismo sentido, los objetivos específicos planteados al inicio de la investigación fueron abordados con éxito en los respectivos apartados. Así, es posible señalar que -como vimos en el segundo capítulo- ya conocemos con relativa exactitud el número de Municipios chilenos que actúan en el sistema internacional (151), tanto a partir de relaciones bilaterales a través de hermanamientos como por medio de redes internacionales como es el caso de Mercociudades, IULA, FLACMA y, preferentemente, el Programa URB-AL de la Unión Europea, el cual (coincidentalmente con el término de esta investigación) abre su nuevo período de convocatoria durante el mes de Enero de 2008.

Al mismo tiempo mostramos que no solo las Municipalidades “de altos recursos” pueden acceder a ser partícipe del sistema internacional, sino que muchas de éstas son pobres, con escaso capital humano y un mínimo desarrollo, lo que evidencia los beneficios de descentralizar la política internacional y otorgar mayores atribuciones a las entidades no centrales en este sentido. No obstante lo anterior, también se observa que todas las capitales regionales, ha excepción de Valdivia capital de la nueva Región de Los Ríos, poseen a lo menos 1 iniciativa paradiplomática, aunque el panorama es más bien variopinto.

De manera relacionada a lo anterior, se logró identificar el extenso y variado número de contrapartes (436) que poseen los GNCE de Chile. Éstas son, principalmente, Municipalidades de otros países, pero también encontramos Redes de Ciudades, Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales e incluso Regiones de otros Estados. En definitiva, se puede concluir que en promedio las acciones paradiplomáticas de cooperación descentralizada alcanzan un 2,9% respecto al promedio de iniciativas internacionales en relación al total de Municipalidades con acciones exteriores del país.

Por otra parte, y siguiendo el segundo objetivo específico que se trazó para esta investigación, podemos señalar que la principal motivación para que insta a los Gobiernos Locales chilenos a la hora de iniciar una gestión internacional es la **integración**, aunque también los mueven las razones **culturales** (de conocimiento mutuo o por historia común) y los intereses **económico-productivos**.

Los casos más relevantes retratados en este estudio son los de (por Ranking a partir de número de iniciativas, ver Anexo D) las Municipalidades de Valparaíso, Coquimbo, Arica, Rancagua, Viña del Mar, La Serena, Iquique, Melipilla, Concepción, Peñalolén y Punta Arenas. Pero sobre todo, destacan los casos de Melipilla y Peñalolén, ya que no son capitales regionales y más bien poseen pocos recursos, no obstante su actividad internacional es notable. En cada caso se realizó un breve análisis, sin embargo sería necesario ahondar en ellos.

Al comienzo de este estudio se estableció como meta general analizar y explicar los alcances de la actividad paradiplomática de los Municipios en Chile, a partir del proceso de glocalización. Así, y en base a los objetivos específicos que fueron cubiertos, se está en condiciones de señalar que también se alcanzaron el objetivo general, en tanto se logró el análisis de cuantitativo y cualitativo de la acción exterior de los Municipios, así como también se identificaron sus alcances, en el marco de las variables especificadas para el estudio.

Queda establecido, a la luz del análisis realizado y los datos entregados, que los actores subnacionales “poseen mayores cuotas de poder” con las cuales actuar y transar internacionalmente, a la vez, que ha incitado al accionar internacional concreto a través de la generación de vínculos paradiplomáticos bilaterales y multilaterales entre Municipios chilenos y del resto del mundo.

La glocalización de los territorios ha generado la multiplicación de actores internacionales diferentes al Estado-nación. Estos nuevos sujetos de las relaciones internacionales actúan en el sistema internacional a partir de sus propios intereses y generando vínculos estratégicos para alcanzarlos por medio de la paradiplomacia y materializados en proyectos concretos de cooperación descentralizada.

Así, en términos de las variables analizadas, se observa que -como se argumentó en el tercer apartado- la Interdependencia se ha hecho más Compleja (variable de contexto) ante el reforzamiento de la acción exterior de los territorios, ya que ha aumentado el número de actores del sistema internacional y, por lo tanto, la agenda ha incluido nuevos temas que se vinculan directamente con los intereses de los GNCE. Además, paralelamente, han aparecido numerosas organizaciones internacionales que los amparan a partir del marco jurídico internacional que se ha generado para el caso en función de que ya no es necesario pasar por el nivel central para actuar internacionalmente, toda vez que los Municipios han adquirido nuevas competencias (no así atribuciones), insoslayables, que han debido abordar mediante el desarrollo de una la gestión exterior afín.

Por otra parte, el proceso descentralizador que se desarrolla en Chile (variable independiente), ha generado una creciente presión desde lo local por mayor descentralización. Para ello, los actores locales se han asociado en redes nacionales, regionales, provinciales y temáticas, ejemplo de ello es el importante rol que debe jugar en este proceso la Asociación Chilena de Municipalidades (que también posee un capítulo de relaciones internacionales, así como un encargado para generar los vínculos). Este proceso descentralizador, como se demostró en el estudio de R. Mardones, ha dejado de estar gobernado por la acción del gobierno central, y está tendiendo a ser un proceso Bottom-up.

Así, los datos de actividad paradiplomática de los Municipios (variable dependiente) vendrían a reforzar este argumento, principalmente porque este último fenómeno se ha ido generando de forma más bien espontánea y en ningún caso ha sido dirigido por el Estado.

En definitiva, todos estos procesos han confluído en otro fenómeno, más reciente y crecientemente complejo. Aquí hablamos de la integración subnacional que fue abordada en el último capítulo de esta investigación.

A este respecto, el principal dato es el número de Municipios que señalan la importancia que adquiere la integración subnacional (variable dependiente) para el desarrollo de sus territorios, lo cual se ha ido materializando por medio de Proyectos de Corredores Bioceánicos en donde los GNCE fronterizos y no fronterizos, como ya se ha demostrado) juegan un rol central, en tanto generen instancias formales o informales de paradiplomacia, ya que la inercia exterior los excluirá de los beneficios de la integración subnacional, peligro siempre presente, toda vez que fue lo que se está generando en Europa con la perspectiva del nuevo regionalismo.

En concreto, lo que se plantea es que a medida en que se incrementa la acción paradiplomática local, aparecen nuevas oportunidades e instancias para la cooperación descentralizada entre las partes, lo que genera un proceso de integración subnacional creciente, no tan solo con Argentina (como analizamos aquí) sino también con toda Latinoamérica, en términos de la concepción transnacional y transfronteriza a la que adhieren algunos Municipios chilenos (cooperación y hermanamientos con Cuba, Perú, Nueva Zelanda, Croacia, etc)<sup>41</sup>. Ahora, en relación a los alcances de la integración subnacional, se debe señalar que ésta es reforzada por los procesos de descentralización, ya que, estos han hecho que las bases societales de los GNCE presionen (desde abajo) para que se articulen estrategias de inserción internacional que les permitan acceder a determinados beneficios que, sin la integración, serían imposibles de alcanzar.

---

<sup>41</sup> Para mayor detalle ver Anexos A y B

En síntesis, es posible asegurar que *en un contexto de interdependencia compleja, la profundización de los procesos de descentralización a nivel local en Chile provoca un aumento de la acción paradiplomática de los Municipios, lo cual genera un reforzamiento de los procesos de integración subnacional*, tal como se proponía al comienzo del estudio. Por lo tanto, la hipótesis propuesta se verifica, en tanto que en un contexto de interdependencia compleja, a mayor descentralización, mayor actividad paradiplomática de los Municipios y, por lo tanto, mayor reforzamiento a los procesos de integración subnacional. Proceso correlacionado que ha quedado de manifiesto a lo largo de esta investigación frente a la gran proyección de los Corredores Bioceánicos. En este sentido, cabe señalar que recientemente, los Presidentes de Brasil, Bolivia y Chile acaban de firmar en la Paz un acuerdo vinculante que institucionaliza y otorga presupuesto de las tres naciones para la concreción –de aquí hasta 2009- del Corredor Bioceánico de Capricornio que comprende la ruta definida por el ZICOSUR, proyecto en el que tienen participación directa los Municipios chilenos.

Finalmente, este trabajo ha intentado establecer, adicionalmente, ciertas líneas de investigación futuras que puedan orientar el estudio de la paradiplomacia y la integración subnacional de forma más profunda. Así, se hace necesario realizar una investigación comparada que de cuenta de las diferencias o similitudes de la paradiplomacia en contextos diferentes al chileno. También se hace indispensable realizar un estudio que aborde los casos más relevantes identificados en este estudio. Y finalmente, es necesario que los teóricos de las Relaciones Internacionales comiencen a trabajar en una concreta estructura teórica y conceptual sobre los procesos de integración en América Latina, a la vez que deben poner mayor énfasis en los estudios subnacionales, sistemáticamente abandonados por ésta disciplina y, también, por la Ciencia Política.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Azcueta, Michael. 2004. “La Cooperación Descentralizada y los Actores Locales”. En: Godínez, Victor Manuel y Del Huerto, María. 2004. *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Texto completo disponible en: [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org) .
2. Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Editorial Paidós. Madrid, España.
3. Bizzozero, Lincoln y Sergio Abreu. 2000. *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto de para la Integración de América Latina y el Caribe. (INTAL). Buenos Aires, Argentina. Texto completo en: [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)
4. Boisier, Sergio. 2001. “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?” Publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (editores). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
5. Botero, María Helena. 2003. *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Universidad del Rosario, Colombia. Texto completo en: [http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia\\_politica/documentos/facultades/Politica\\_Gobierno/cepi\\_desarr\\_regio.pdf](http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_desarr_regio.pdf)
6. Botero, María Helena. 2003. *Misión y posibilidades de la inserción internacional de las regiones en el marco de la globalización*. Botero, Universidad de Rosario, Colombia. Texto completo en: [http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia\\_politica/documentos/facultades/Politica\\_Gobierno/cepi\\_mision\\_posib.pdf](http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_mision_posib.pdf)

7. Botero, María Helena. 2003. *Opciones políticas de internacionalizar las regiones*. Botero. Universidad del Rosario, Colombia. Texto completo en: [http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia\\_politica/documentos/facultades/Politica\\_Gobierno/cepi\\_opci\\_politicas.pdf](http://www.urosario.edu.co/FASE1/ciencia_politica/documentos/facultades/Politica_Gobierno/cepi_opci_politicas.pdf)
8. Bull, H. 1977. *The Anarchical Society: A study of world order in world politics*. Columbia University Press. Nueva York.
9. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. 2004. “Declaración Final del Congreso Fundador: Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo”. París, Francia.
10. Clemente, Adriana. 2003. “Descentralización y desarrollo en América Latina: las contradicciones de una ecuación incompleta. IIED-AL”. En *Desarrollo Local y Ciudadanía en América Latina: Retos para la Cooperación europea*. Documento de Trabajo RECAL 7. Madrid, España.
11. Dowers, Kenroy. Rojas, Eduardo. Echevarria, Koldo. Febres, Jorge. Llisterri, Juan. Losada, Carlos. Payne, Mark. Stein, Ernesto. 2002. *Estrategia de desarrollo subnacional. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Washington D.C, Estados Unidos. Texto completo en: [http://www.mdbegp.net/sds/doc/SOC124\\_EstrategiaES.pdf](http://www.mdbegp.net/sds/doc/SOC124_EstrategiaES.pdf)
12. Fernández, Víctor Ramiro. 2007. *Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana*. Revista Eure (vol. XXXIII, N° 98), pp 97-118. Santiago de Chile.
13. Ferrero, Martín. 2005. *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur Latinoamericano*. Universidad del Rosario, Argentina. Texto completo en: [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf)

14. Frohman, Alicia. 1999. "Sentando las bases políticas para la integración económica: El grupo de Río y la Concertación regional". Pág. 135-150. En Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (compiladores). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
15. Gallardo, Abel. 2005. *Paradiplomacia. La dimensión Subnacional de las Relaciones Internacionales. La Región de Valparaíso*. Tesis para optar al grado de Magíster en Relaciones Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
16. Dirección de Coordinación Regional. 2007. "Acuerdos de Hermanamientos. Una guía para los Municipios de Chile". Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile.
17. Hernández, Antonio María. *Rol de las Regiones, Provincias y Municipios en el proceso de Integración*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba, Argentina.
18. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). 2003. "Asociaciones nacionales, regionales y multilaterales de gobiernos locales". En: *Catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y organizaciones internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales*. Texto completo en: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
19. Ibáñez, Josep. 1999. *El nuevo regionalismo Latinoamericano en los años noventa*. Texto presentado en la XVIII jornadas de la Asociación española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Texto completo en: [www.reei.org](http://www.reei.org)

20. Jessop, Bob. 2004. *La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas*. Revista eure (Vol. XXIX, N° 89), pp. 25-41, Santiago de Chile.
21. Keohane, Robert. 2001. "Relaciones Internacionales: lo viejo y lo nuevo". En Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (editores). *Nuevo manual de ciencia política*, Vol. 2. Pág. 659-683. Ediciones. ISTMO. Madrid, España.
22. Keohane, Robert y Nye, Joseph. 1988. *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Buenos Aires, Argentina.
23. Mardones, Rodrigo. 2006. *Descentralización y transición en Chile*. Revista de Ciencia Política, volumen 26/N° 1. Pág. 3-24. Santiago de Chile.
24. Maira, Luis. 2006. "Las relaciones entre Argentina y Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia". En: Rodríguez, Sergio (coordinador). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
25. Martínez, María de los Ángeles. 2003. *Procesos de Integración regional subnacional*. Instituto de Investigación y Análisis Político. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
26. Messing, Gabriela y Llorente, María del Huerto. 2003. *La nueva diplomacia de las ciudades. Oportunidades y amenazas*. Municipalidad de Pergamino, República Argentina.
27. Messner, Dirk. 2002. "La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. Una perspectiva europea". En: Maggi, Claudio. 2002. *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina: el rol de la región frente a*

*la globalización y los nuevos desafíos de la política global*. Fundación desarrollo y paz, Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

28. Mideplan-PNUD. 2005. *Trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003)*. Ministerio de Planificación de Chile. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.mideplan.cl/idh/idh.html>
29. Moncayo, Edgar. 2002. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES). Santiago de Chile.
30. Montecinos, Egon. 2004. *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*. Centro de estudios del desarrollo regional y local (CEDER), Universidad de los Lagos. Osorno, Chile.
31. Murillo, Carlos. 2004. *Aproximación a los regímenes de integración regional*. Texto completo en: [www.reei.org](http://www.reei.org)
32. Nahuel Oddone, Carlos y Granato, Leonardo. 2005. *Una integración diferente: el caso de Mercociudades*. En Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 38. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>
33. Ohmae, Kenichi. 1999. *El fin del Estado-nación: ascenso de las economías regionales*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.
34. Ortiz, Eduardo. 2000. *El estudio de las relaciones internacionales*. Fondo de cultura económica (FCE). Santiago, Chile.
35. Palma, Eduardo. 1999. "Actualizar las variables de la integración latinoamericana". Pág. 151-159. En Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (compiladores). *Las*

*dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.

36. Parker, Carlos. 2005. "La paradiplomacia de las regiones de Chile en tiempos de la Globalización". En: Tichauer, Ricardo. 2005. *La inserción internacional de las Regiones y los Municipios: Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*". Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Viña del Mar. Editorial UVM. Viña del Mar, Chile.
37. Ponce, Esther. 2005. "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los Municipios mexicanos: competitividad y cooperación". En: *Políticas públicas: cambio social e institucional*. Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana-UNAM, Unidad Iztapalapa. Ciudad de México.
38. Russel, Roberto. 2006. "El estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de las disciplina de las relaciones internacionales". En: Rodríguez, Sergio (coordinador). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
39. Rodríguez, Sergio. 2004. *La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas*". Ponencia presentada en el XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Chiapas, México.
40. Salomón, Mónica. 2002. *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencias y aproximaciones*. Texto completo en: [www.reei.org](http://www.reei.org)
41. Seoane, Alfredo. 2005. *El espacio sudamericano*. En: *Informe sobre el estado de la Integración 2004*. Pág. 77-84. Convenio Andrés Bello-Instituto Internacional de Integración. La Paz, Bolivia.

42. Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). 2007. “Actualidad de las Relaciones Paradiplomáticas y de Cooperación Descentralizada de los Municipios Chilenos”. Santiago de Chile.
43. Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). 2006. “Red interregional para el desarrollo territorial y la integración Sudamericana”. Santiago de Chile.
44. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). 2002. “El Chile descentralizado que queremos: hacia un nuevo Municipio”. Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
45. Tapia, Jorge. 2003. *Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización*. Revista de Estudios Transfronterizos, Año 1, N° 1/ Pág. 25-47.
46. Tognia, Carmen. 2005. *La organización Latinoamericana de gobiernos intermedios, una iniciativa de integración en América Latina*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de Viña del Mar (UVM), Chile. Texto completo en:  
[http://www.uvm.cl/sitio\\_iri/monografias2005/ORGANIZACION%20LATINOAMERICANA%20DE%20GOBIERNOS%20INTERMEDIOS%20-Carmen%20Tognia.pdf](http://www.uvm.cl/sitio_iri/monografias2005/ORGANIZACION%20LATINOAMERICANA%20DE%20GOBIERNOS%20INTERMEDIOS%20-Carmen%20Tognia.pdf)
47. Tomassini, Luciano. 2006. “El mundo y la sociedad en la era de la globalización”. Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Rose Cave (editora), N° 154. Páginas 23-55. Rileditores. Santiago de Chile.
48. Vieira, Edgar. 2005. “Es el libre comercio la fase de integración que debe adelantar América Latina y en particular la Comunidad Andina”. En: Informe sobre el estado

de la Integración 2004. Pág. 43-61. Convenio Andrés Bello-Instituto Internacional de Integración. La Paz, Bolivia.

## RECURSOS WEB

[http://www.tarapacarural.cl/index\\_ver.php?id=8&inicio=0&verSec=1](http://www.tarapacarural.cl/index_ver.php?id=8&inicio=0&verSec=1)  
<http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/4318>  
<http://www.elobservatodo.cl/admin/render/noticia/5652>  
<http://municipiosrurales.cl/>  
<http://www.munitur.cl/sitio/index.php>  
<http://www.sancarlos.cl/punilla.htm>  
<http://www.pdtbiobio.cl/browse.php?mod=article&opt=view&id=336>  
[http://www.diarioladiscusion.cl/index.php?control=porsec&id\\_noticia\\_p=25097&id\\_diario=05062005&id\\_categoria=06&fecha=5/6/2005](http://www.diarioladiscusion.cl/index.php?control=porsec&id_noticia_p=25097&id_diario=05062005&id_categoria=06&fecha=5/6/2005)  
<http://www.amdel.cl/>  
<http://www.amdel.cl/catastro%20fomento%20productivo%20Bio%20Bio%202004.xls>  
[http://www.chiloweb.com/Datos/Noticias/Noticias.asp?No\\_Id=200724004](http://www.chiloweb.com/Datos/Noticias/Noticias.asp?No_Id=200724004)  
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/vinculos2.jsp>  
[www.urbalvalparaiso.cl](http://www.urbalvalparaiso.cl)  
[www.protege.cl](http://www.protege.cl)  
[www.aremuc.cl](http://www.aremuc.cl)  
[www.municipium.cl](http://www.municipium.cl)  
[www.femp.es](http://www.femp.es)  
[www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)  
[www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl)  
<http://www.cancilleria.gov.ar/portal/seree/dirfe/hermanamientos2.html>  
<http://www.google.cl/search?q=hermanamientos+municipios+chile&hl=es&start=10&sa=N>  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Comunas\\_de\\_Chile](http://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Comunas_de_Chile)  
<http://dmoz.org/World/Espa%C3%B1ol/Sociedad/Asociaciones/Solidaridad/>  
<http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario/sitio/informaciones/documento.asp?id=1031>  
<http://www.iclei.org/index.php?id=931>  
<http://www.iclei.org/index.php?id=931>  
<http://www.cld.org.ec/links3.php?opc1=4&opc2=41&opc3=0>  
<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/index.php?option=displaypage&Itemid=122&op=page&SubMenu=>  
<http://www.gloobal.net/estatico.php?estatico=redes>  
[http://www.electoral.cl/muni2004/alcaldes\\_electos2004/alcaldes\\_electos.html](http://www.electoral.cl/muni2004/alcaldes_electos2004/alcaldes_electos.html)  
[http://ln.fica.cl/muestra\\_noticia.php?id=3020](http://ln.fica.cl/muestra_noticia.php?id=3020)  
<http://www.mejillones.cl/alcaldia.htm>  
<http://www.redel.cl/experiencias/casos/cas3.5.html>  
[www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es)  
[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)  
[http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4\\_noticias/antialone.html?](http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/antialone.html?)  
[www.municipium.cl](http://www.municipium.cl)  
[http://www.estebanvalenzuela.cl/content/view/193/MI\\_VISION\\_DE\\_LA\\_INSERTION\\_DE\\_LAS\\_CIU\\_DADES\\_EN\\_EL\\_MUNDO.html](http://www.estebanvalenzuela.cl/content/view/193/MI_VISION_DE_LA_INSERTION_DE_LAS_CIU_DADES_EN_EL_MUNDO.html)  
[www.observe-ocd.org](http://www.observe-ocd.org)  
[www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)  
[www.urbalvalparaiso.cl](http://www.urbalvalparaiso.cl)

## Anexo A

**Lista Oficial de la actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada de los municipios chilenos (datos desagrupados)<sup>42</sup>**

MUNICIPIO	CONTRAPARTE/S	TIPO DE ACCIÓN EXTERIOR	ÁREA/S DE COOPERACIÓN	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA GENERAR VÍNCULOS EXTERIORES (si/no)
Pica	- Municipalidades de Argentina - Municipalidades de Bolivia - Municipalidades de Paraguay	Red de Ciudades	Sin información	Si
Iquique	- ZICOSUR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Camiña	- BID - Municipios de Bolivia - Municipios de Perú - Agencia de Desarrollo Bidasoa Activa, País Vasco - Zicosur	- Red de Ciudades - Comisiones de Integración	- Cultura - Fomento productivo - capacitación - integración	Si
Colchane	- Bidasoa Activa, ESP - ZICOSUR	- Asociación - Comisiones de Integración	- fomento productivo - integración	Si
Putre	ZICOSUR	Comisiones de integración	- integración	Sin información
Alto Hospicio	Alcaldía de Oruro	Convenio de cooperación	Cultura	No
Arica	- Programa URB-AL - Europe-Aid - MERCOCIUDADES	Red de Ciudades	- político-institucional - capacitación - medio ambiente	Si
Antofagasta	ZICOSUR	Comisiones de integración	- integración	Sin información
Calama	- Municipios argentinos - Municipios bolivianos - ZICOSUR	- Hermanamientos - Comisiones de Integración	- Cultura - Fomento productivo - integración	No

<sup>42</sup> Lista disponible en el sitio [www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)

Tocopilla	ZICOSUR	Intercambio comercial	- Cultura -Fomento productivo	No
Ollagüe	ZICOSUR	Comisiones de integración	de integración	Sin información
Mejillones	ZICOSUR	Comisiones de integración	de integración	Sin información
San Pedro	ZICOSUR	Comisiones de integración	de integración	Sin información
María Elena	ZICOSUR	Comisiones de integración	de integración	Sin información
Caldera	- Ayuntamiento de Alcalá la Real, España - Embajada de Japón - Red URB-AL N° 9 - Macrozona ATACALAR	- Convenio y programa de cooperación - Comisiones de Integración	- Social - Fomento productivo - Capacitación - integración	No
Chañaral	Macrozona ATACALAR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Diego de Almagro	Macrozona ATACALAR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Copiapó	Macrozona ATACALAR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Alto del Carmen	- PNUD - Comunidad Económica Europea	Convenios de Cooperación	de Sin información	No
Freirina	JICA	Voluntario Japonés	- fomento productivo	Si
Vallenar	Macrozona ATACALAR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Huasco	Macrozona ATACALAR	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
La Serena	- Oficina del Historiador de la Habana, Cuba - Municipio de Córdoba, ARG -Municipio de San Juan, ARG - Municipio de Villanueva de la Serena(ESP) - Municipio de Campanario y Castuera, ESP -Municipio de Extremadura, ESP - Milbrae, USA - Isla Grande de Ciudad Hawai, USA - Tlanepantla, MEX - Trento, JAP - Cracovia, POL	- Convenios de cooperación - Hermanamientos - Comisiones de integración	de social - político-institucional - cultura - fomento productivo - ciencia y tecnología - infraestructura - capacitación - integración	Si

	- Municipalidades de Argentina			
Coquimbo	- Intendencia de San Juan. - Municipio de Eblond., POL - Municipio de Zhen Ying, CHIN - Ciudad de Safi. - Reino de Marruecos - Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos, ICAP - Asamblea Municipal del Poder Popular de Regla, La Habana., CUB - Municipio de Les Cayes, HAI - Municipio de Cabo Haitiano - Gobierno Municipal de El Alto, BOL - Gobierno Municipal de Taraco, BOL - Provincia de Ingaví, BOL - Comunidad Europea - Municipios de Canadá - Municipios de Venezuela - Municipalidades de Argentina	- Convenios de cooperación - Hermanamientos - Comisiones de Integración	- social - político-institucional - cultural - ciencia y tecnología - capacitación - becas - buenas prácticas de gestión municipal - integración	Si
Salamanca	- Municipalidades de Argentina	Comisiones de Integración	integración	Sin información
Illapel	- Municipalidades de Argentina	Comisiones de Integración	integración	Sin información
Combarbalá	- Municipalidades de Argentina	Comisiones de Integración	integración	Sin información
Ovalle	- Municipalidades de Argentina	Comisiones de Integración	integración	Sin información
Los Vilos	Intendencia de San Juan, ARG	Hermanamientos	- cultural - fomento del turismo	No
Monte Patria	- Municipio de San Juan, ARG - Municipio de Santa Lucía, ARG - Embajada de Japón - JICA - Municipalidades de Argentina	- Hermanamientos - Proyectos de cooperación - Voluntario Japonés - Comisiones de Integración	- social - político-institucional - cultural - deportes - integración	No

Río Hurtado	- Municipio de Benim, ALE	Hermanamiento	- cultural - educación	Si
Valparaíso	-Municipalidad de Katrineholm, SUE -Despacho de la Primera Dama de Panamá, -Municipalidad de Guadalajara, MEX -Municipalidad de Manzanillo, MEX -Municipalidad de Arequipa, PER -Municipalidad de Barcelona, ESP -Municipalidad de Oviedo, ESP -Municipalidad de Comunidad de Castilla La Mancha, ESP - Municipalidad de Long Beach, EEUU - Municipalidad de Pusan, KDS -Municipalidad de Shanghai, CHI -Municipalidad de Odessa, UCR -Municipalidad de Malacca, MAL -Municipalidad de Batyam, ISR -Municipalidad de Novorossysk, RUS -Municipalidad de Rosario, ARG -Municipalidad de Salvador, BRA -Diputación de Barcelona, ESP - Corredor Bioceánico Central	- Hermanamientos - Comisiones de Integración	- cultura - turismo - recuperación patrimonial - integración	Si
Casablanca	- Valle de Napa, California, USA - Red de Ciudades educadoras. - Red VICTUR, Barcelona, ESP. - Ciudad de Deerlij, BEL. - Ciudad de Gent, BEL. - Ciudad de Cartagena, ESP.	- Red de Ciudades (3) - Hermanamientos - Acuerdos de Cooperación (2) -Programa URB-AL	- social - político-institucional - cultural - fomento productivo - capacitación - planificación y gestión territorial - medio ambiente	Si

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudad de Santa Lucía, ESP.</li> <li>- Ciudad de Villa Ingenio, ESP.</li> <li>- Departamento de L'Hérault, FRA.</li> </ul>			
Concón	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipio de Lorca, España</li> <li>- Municipio de Lavagna, Italia</li> <li>- Municipio de Mendoza, Argentina</li> <li>- Municipio de Tumuyan, Argentina</li> <li>-Municipio de San Carlos, Argentina.</li> </ul>	Convenios de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cultural</li> <li>- turismo</li> <li>- historia e identidad</li> </ul>	No
Juan Fernández	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pueblo de Largo, Condado de Fife, Escocia, Reino Unido</li> </ul>	Acta de Acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- desarrollo económico</li> </ul>	No
Quintero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipalidad de Uddevalla, SUE</li> <li>-Municipalidad de Vänersborg, SUE</li> <li>-Municipalidad de Lysekil, SUE</li> <li>- Municipalidad de Sotenäs, SUE</li> <li>- Municipalidad de Vaires-Sur-Marne, FRA</li> </ul>	Hermanamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- político-institucional</li> <li>- cultural</li> <li>- fomento productivo</li> </ul>	No
Viña del Mar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa URB-AL, Comisión Europea</li> <li>- Corredor Bioceánico Central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Red de Ciudades</li> <li>- Comisiones de Integración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- social</li> <li>- cultural</li> <li>- fomento productivo</li> <li>- ciencia y tecnología</li> <li>- capacitación</li> <li>- integración</li> </ul>	Si
Isla de Pascua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Francia</li> <li>- Alemania</li> <li>- Tahítí</li> <li>- Nueva Zelanda</li> <li>- Australia</li> <li>-País Vasco, ESP</li> </ul>	Convenios de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cultura</li> <li>- tecnología</li> <li>- medio ambiente</li> <li>- energía</li> </ul>	No
Los Andes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincia de San Luis, ARG</li> </ul>	Hermanamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cultura</li> <li>- infraestructura</li> </ul>	Si
San Esteban	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipio de Castellalto, ITA</li> </ul>	Hermanamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- social</li> <li>- político-institucional</li> <li>- cultural</li> <li>- capacitación</li> </ul>	No

Quillota	- Municipio de Uruapan, MEX - Corredor Bioceánico Central	- Hermanamiento - Comisiones de Integración	- Sin información - integración	No
San Antonio	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Olmué	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Putendo	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
San Felipe	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Cabildo	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Papudo	Corredor Bioceánico Central	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Calera	- Club Deportivo Cristo Redentor, Las Heras Mendoza, ARG - Municipalidad de Nova Join Ville, BRA - Municipalidad de Las Heras, ARG - Municipalidad de San Carlos, ARG - Municipalidad de Beit Jala, PAL - Corredor Bioceánico Central	- Hermanamientos - Comisiones de Integración	- social - político-institucional - cultural - fomento productivo - capacitación - deporte - turismo - integración	Si
Santa María	- ONG CIEM Aconcagua y Fundación AVINA	Alianza con ONG	- social - medio ambiente	No
Coinco	- Programa URB-AL	Red de Ciudades	- infraestructura - capacitación	No
Las Cabras	- Municipalidad de Tunuyán, ARG	Hermanamiento	- cultural - capacitación - deporte	No
Rancagua	- Municipalidad de San Rafael, ARG	- Proyecto de Integración a través de un Corredor Bioceánico	- integración	Sin información
Mostazal	- Municipio de Charqueadas, BRA - Municipio de Butia, BRA	Hermanamientos	- cultura	No
Requinoa	- España	Hermanamiento	- social - cultural - fomento productivo	No

Nancagua	- Provincia de Huelva, ESP	No especifica	- fomento productivo	No
Peralillo	- Agrupación de hijos de Chile en Suecia, Estocolmo, SUE	Convenio de Cooperación	- social	No
Chanco	- Municipio de Zaplotanejo, MEX - Proyecto expider BID, ESP. - SASE, seguimiento, análisis y evolución para el desarrollo, PER - País Vasco, ESP.	Hermanamientos	- social - político-institucional - cultural - fomento productivo - ciencia y tecnología - capacitación	No
Pelluhue	- Municipalidad de Malargüe - País Vasco, ESP	- Hermanamiento - Proyectos de Cooperación	- cultural - fomento productivo	No
Romeral	- Municipalidad de Malargüe	Red de Ciudades	- turismo	No
Linares	- Corredor Bioceánico Paso Pehuenche	- comisiones de Integración	- integración	Sin información
Talca	- Corredor Bioceánico Paso Pehuenche	- comisiones de Integración	- integración	Sin información
Teno	- Municipalidad de Marianao, CUB	Hermanamiento	- social - cultural - fomento productivo - capacitación - deporte - salud pública - educación - turismo	No
Talcahuano	- Programa URB-AL - Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Red de Ciudades	- político-institucional - capacitación	Si
San Fabián	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
San Nicolás	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Ñiquén	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
San Carlos	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Los Ángeles	- Ciudades Educadoras, ESP. - AIMPACH, ARG y PER	Red de Ciudades	- fomento productivo - educación - turismo	No

	- Pacto global de las N.U en capacitación en Responsabilidad Social Empresarial			
Cabrero	- Embajada de Japón	Fondos de cooperación	- salud pública - infraestructura	No
Santa Bárbara	- Municipalidad de La Convención, PER. - Municipalidad de Quillabamba, PER - Municipalidad de Cuzco, PER	Hermanamientos	- social - cultural - fomento productivo - infraestructura - capacitación - turismo - educación - medio ambiente	No
Tucapel	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Alto Bío Bío	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Antuco	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Quilaco	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Quilleco	Corredor Bioceánico Bahía Blanca – Talcahuano	Comisiones de Integración	- integración	Sin información
Ninhue	- Embajada de Japón - JICA	- Proyectos de Cooperación - Voluntarios Japoneses	Sin información	No
Galvarino	- Unión Europea	Programa de Cooperación	- cultural - fomento productivo - ciencia y tecnología - infraestructura - capacitación	No
Lautaro	- Unión Europea - Unión Iberoamericana de Municipalidades - Municipalidad de Maldonado, URU - Perú - Argentina	- Programa de Cooperación - Redes de Ciudades - Convenios de Colaboración	- social - educación	Sí
Curacautín	- Municipalidad de Las Lajas, ARG	Hermanamiento	- cultura	No

Purén	- Municipalidad de Ferrieres en Brie, FRA	Hermanamiento	cultura	No
Los Muermos	- JICA - Fundación Wilderness, USA	- Proyectos de Cooperación - Programas de Cooperación	- social - cultural - fomento productivo - infraestructura	No
Puqueldón	- Comunidades Unidas de Bélgica	- Pasantía	- fomento productivo - capacitación	No
Queilén	- Provincia de Finistère, FRA	Convenio de cooperación	- fomento productivo - capacitación - turismo	No
Palena	- Comarca de los Alerces	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Río Negro	- Municipalidad de Villa Regina, ARG	Hermanamiento	- cultural	No
Futaleufú	- Comarca de los Alerces	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Hualaihué	- Comarca de los Alerces	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Coihaique	- Municipalidad de Town of Amos, CAN - Municipalidad de El Escorial, ESP - Municipalidad de Comodoro Rivadavia, ARG - Corredor Bioceánico	- Hermanamientos - Comisiones de Integración	- social - cultural - integración	Si
Lago Verde	- Comarca de Río Pico	Red de Ciudades	- integración	Sin información
O'higgins	- Embajada de Japón	Postulación a fondos de cooperación	- social - servicios de transporte médico	No
Tortel	- ONG Just a Dromp, UNK - ONG The Scientific Exploration Society, UNK - Embajada de Alemania	Contrato de cooperación	- social - infraestructura - capacitación - salud	No
Laguna Blanca	- Corredor Bioceánico - Agrupación Patagonia SUR-SUR	- Comisiones de Integración - Red de Ciudades	- integración	Sin información
Natales	- Cámara de Turismo Argentina - Intendentes de Argentina	- Hermanamiento - Proyectos de cooperación	- cultura - infraestructura	Si
Punta Arenas	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Torres del Paine	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
San Gregorio	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Río Verde	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información

Porvenir	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Timaukel	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Puerto Williams	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Primavera	- Agrupación Patagonia SUR-SUR	Red de Ciudades	- integración	Sin información
Cerro Navia	-Región Ile de France -Fundación Lilianne Fonds, HOL	Convenios de cooperación	- infraestructura	No (pero poseían uno con anterioridad)
El Bosque	Programa URB-AL	Red de Ciudades	- social - fomento productivo	Si
Estación Central	- El concejo Nacional de las Artes Escénicas de la República de Cuba. - Municipalidades de Bolivia. - Municipalidades de Cuba - Municipalidades de Haití.	Convenios de Cooperación	- social - cultural - capacitación	Si
Huechuraba	- Instituto Hans Siedel, ALE	Red de Municipios	- capacitación	No
La Granja	- AIDIMA, Instituto Tecnológico del mueble, ESP - SEBRAE, Servicio de apoyo a la microempresa de Brasil - FIMMA-MADERALIA, Feria Internacional de tecnologías asociadas a la fabricación de muebles, ESP	Convenios de Cooperación	- fomento productivo	No
La Reina	- Unión Europea	Fondos Concursables	- capacitación	Si
Lo Barnechea	- Tyler City, USA.	Hermanamiento	- intercambio de experiencias	Si
Peñalolén	- Sun Microsystem, Microsoft. - Autodesk. -Apec Digital Opportunity Center. - Woman Works Banking Co., - CUSO, Harvard University - Ciudad de Seattle, USA	- Convenio de Cooperación - Hermanamientos - Red de Ciudades	- social - ciencia y tecnología	No

	- Badalona, ESP - Ville d'Angers, FRA - Programa URB-AL			
Renca	- Embajada de Japón	Fondos de Cooperación	- Infraestructura	Si
San Joaquín	Programa URB-AL	Red de Ciudades	- social - fomento productivo - capacitación - seguridad ciudadana	No
Colina	- Municipalidad de Cabo Frío, BRA	Hermanamiento	- social	No
Melipilla	- Melipilat, FRA - Asociación Chilena-Belga "Carlos de Gulf" - Municipalidad de Río Negrinho, BRA - Municipalidad de Itajai, BRA - Municipalidad de Cabo Frío, BRA - Municipalidad de Ubatuba, BRA - Municipalidad de Goiania, BRA - Municipalidad de Piracanjuba, BRA - Municipalidad de Jupen-Erechim, BRA - Gobierno de la Provincia de Mendoza, ARG - Colegio San José de Cluny, Lima, PER - Delphin, DIN	Hermanamientos	- social - cultural - político-institucional - fomento productivo - ciencia y tecnología - infraestructura - capacitación	Si
Alhué	- JICA	Convenio de Cooperación	- medio ambiente	No
Talagante	- Corporación Sueca al Desarrollo, SUE	Fondos de Cooperación	- educación - deporte	No

Fuente: Unidad de Relaciones Internacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior de Chile.

### Anexo B

#### Lista No Oficial de la actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada de los municipios chilenos

Nombre del Municipio	Región de Chile	Contraparte Internacional
Asociación de municipios rurales de Tarapacá	Tarapacá	País Vasco Canadá Perú Bolivia BID CeSPI
Iquique	Tarapacá	Oruro Taizhou Abu Dhabi Miami Ashkelon Oppido Lucano Asunción Arequipa Tacna Santa Coloma Farnes Chongqing
Arica	Arica-Parinacota	Mercociudades Programa URB-AL, Redes 4, 6, 7, 10, 13. Cochabamba LaPaz Cuiabá Bressuire Eilat Taiohae

		Arequipa Tacna Artigas Rockdale
Calama	Antofagasta	Programa URB-AL, Red 14
Mejillones	Antofagasta	Palpalá Loreto Vaqueros Tilcara
Antofagasta	Antofagasta	Programa URB-AL, Red 14 Corvallis Split Tongling
Chañaral	Atacama	Borlänge
Caldera	Atacama	Programa URB-AL, Red 9
Copiapó	Atacama	Programa URB-AL, Red 14
La Serena	Coquimbo	Campanario Castuela Villanueva de La Serena Tenri
Los Vilos	Coquimbo	San Juan
Monte Patria	Coquimbo	San Juan
Coquimbo	Coquimbo	Río Cuarto Tudela
Vicuña	Coquimbo	Jachal San Juan
Valparaíso	Valparaíso	Córdoba Issy-Les Moulineaux Programa URB-AL, Redes 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14 (coordina) Mercociudades

		Rosario Oviedo Santa Fe Arequipa Río Cuarto
Quilpue	Valparaíso	Montpellier Bondy Programa URB-AL, Red 14
Viña del Mar	Valparaíso	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) Programa URB-AL, Redes 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14 Mercociudades Suzhou Benidorm Mar del Plata
San Felipe	Valparaíso	Programa URB-AL, Red 10
Villa Alemana	Valparaíso	Programa URB-AL, Red 14 Belén
Santo Domingo	Valparaíso	Palos de la Frontera
Papudo	Valparaíso	Maipú
Quillota	Valparaíso	San Marcos Sierras
Rancagua	O'Higgins	Pergamino Ayuntamiento de Gandia Mercociudades Programa URB-AL, Redes 4, 6, 7, 13 Logroño Bielsko Biala Bergen Mendoza Curitiba Tongzhov

		Miajadas Badajoz
Talca	Maule	Programa URB-AL, Red 9
Curicó	Maule	Programa URB-AL, Red 13
Maule	Maule	Programa URB-AL, Red 13, 14
San Clemente	Maule	Shinghuandao
Linares	Maule	Linares
Parral	Maule	Ubajay
San Carlos	Bío-Bío	Baena
Asociación de municipios para el desarrollo económico	Bío-Bío	GTZ Fondo Canadá Fondo Japón
Los Ángeles	Bío-Bío	Junta de Andalucía
Chillán	Bío-Bío	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) Programa URB-AL, Red 4 Río Cuarto
Concepción	Bío-Bío	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) Programa URB-AL, Redes 6, 7, 13 Mercociudades La Plata Rosario Cuenca Belén Cascabel
Lota	Bío-Bío	Unión Europea
Tomé	Bío-Bío	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)
Talcahuano	Bío-Bío	Programa URB-AL, Redes 7, 9, 14

		Bahía Blanca Unión Europea
Hualpén	Bío-Bío	Programa URB-AL, Red 9
Coronel	Bío-Bío	Programa URB-AL, Red 14
San Pedro de la Paz	Bío-Bío	Programa URB-AL, Red 14 Unión Europea
Cañete	Bío-Bío	Río Colorado
Asociación municipal precordillera	Araucanía	Town of Amos Québec
Ancúd	Los Lagos	Palos de la Frontera
Dalcahue y Castro	Los Lagos	Finistérre
Puerto Montt	Los Lagos	Puerto Madryn Programa URB-AL, Redes 9, 10, 12, 13, 14
Osorno	Los Lagos	San Carlos de Bariloche
Purranque	Los Lagos	Programa URB-AL, Redes 10, 14
Maullín	Los Lagos	Programa URB-AL, Red 14
Lanquihue-Chiloé-Palena	Los Lagos	Chubut
Puerto Varas	Los Lagos	San Carlos de Bariloche
Coyhaique	Aysén	Town of Amos Québec
Porvenir	Magallanes	Programa URB, Red 4
Punta Arenas	Magallanes	Programa URB, Redes 14, 13 Río Grande Ushuaia
Puerto Natales	Magallanes	Programa URB, Red 12
Asociación de municipios del proyecto protege	Metropolitana	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) Barcelona The National Outdoors Leadership School

Ñuñoa	Metropolitana	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)
Santiago	Metropolitana	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) Mercociudades Programa URB-AL, Redes 4, 7 Mercociudades Buenos Aires
La Pintana	Metropolitana	UN-HABITAT (ONU) FLACMA Programa URB-AL, Redes 6, 14 Unión Europea
El Bosque	Metropolitana	Programa URB-AL, Redes 4, 9, 10, 12, 14
La Florida	Metropolitana	Programa URB-AL, Redes 4, 6
San Joaquín	Metropolitana	Programa URB-AL, Redes 6, 7, 9, 10, 12, 13,14
Buín	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 9
Cerro Navia	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 9 Unión Europea
Conchalí	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 9
Lo Prado	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 9
Recoleta	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 12
Las Condes	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 12
San Ramón	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 14
Lo Espejo	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 14
Peñalolén	Metropolitana	Programa URB-AL, Red 14 Unión Europea
Estación Central	Metropolitana	Santiago de Cuba

Fuente: Elaboración propia

## Anexo C

### Acciones exteriores de los Gobiernos Regionales de Chile

Región de Chile	N° de iniciativas Internacionales	%
Tarapacá	6	7,14
Antofagasta	6	7,14
Atacama	5	5,95
Coquimbo	9	10,71
Valparaíso	5	5,95
O'Higgins	4	4,76
Maule	8	9,52
Bío-Bío	12	14,29
Araucanía	11	13,10
Los Lagos	8	9,52
Aysén	4	4,76
Magallanes y Antártica chilena	1	1,19
Metropolitana	5	5,95
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos 2007 extraídos de:  
[www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)

## Anexo D

### Ranking de los Municipios chilenos con iniciativas de acción exterior

Ranking	Municipio	Número de Iniciativas Paradiplom áticas	% Respecto al mejor
1°	Valparaíso	32	100%
2°	Coquimbo	18	56%
3°	Arica	17	53%
4°	Rancagua	16	50%
5°	Viña del Mar	14	44%
6°	La Serena	13	41%
7°	Iquique	12	38%
7°	Melipilla	12	38%
8°	Peñalolén	10	31%
8°	Concepción	10	31%
8°	Punta Arenas	10	31%
9°	Casablanca	9	28%
10°	Santiago	8	25%
11°	San Joaquín	7	22%
12°	Isla de Pascua	6	19%
12°	Calera	6	19%
12°	Puerto Montt	6	19%
12°	Talcahuano	6	19%
13°	Camiña	5	16%
13°	Mejillones	5	16%
13°	Monte Patria	5	16%
13°	Concón	5	16%
13°	Quintero	5	16%
13°	El Bosque	5	16%
13°	Lautaro	5	16%
14°	Antofagasta	4	13%
14°	Calama	4	13%
14°	Caldera	4	13%

14°	Cerro Navia	4	13%
14°	Estación Central	4	13%
14°	La Pintana	4	13%
14°	Chanco	4	13%
14°	Los Ángeles	4	13%
14°	Coihaique	4	13%
15°	Pica	3	9%
15°	Quilpué	3	9%
15°	Quillota	3	9%
15°	La Granja	3	9%
15°	Santa Bárbara	3	9%
15°	Chillán	3	9%
15°	Tortel	3	9%
15°	Natales	3	9%
16°	Colchane	2	6%
16°	Chañaral	2	6%
16°	Copiapó	2	6%
16°	Alto del Carmen	2	6%
16°	Vicuña	2	6%
16°	San Felipe	2	6%
16°	Papudo	2	6%
16°	La Florida	2	6%
16°	Mostazal	2	6%
16°	Pelluhue	2	6%
16°	Talca	2	6%
16°	Linares	2	6%
16°	Maule	2	6%
16°	San Carlos	2	6%
16°	San Pedro de la Paz	2	6%
16°	Los Muermos	2	6%
16°	Puerto Varas	2	6%
16°	Purranque	2	6%
16°	Laguna Blanca	2	6%
16°	Porvenir	2	6%

17°	Putre	1	3%
17°	Alto Hospicio	1	3%
17°	Tocopilla	1	3%
17°	Ollagüe	1	3%
17°	San Pedro de Atacama	1	3%
17°	María Elena	1	3%
17°	Diego de Almagro	1	3%
17°	Freirina	1	3%
17°	Vallenar	1	3%
17°	Huasco	1	3%
17°	Salamanca	1	3%
17°	Illapel	1	3%
17°	Combarbalá	1	3%
17°	Ovalle	1	3%
17°	Los Vilos	1	3%
17°	Río Hurtado	1	3%
17°	Villa Alemana	1	3%
17°	Juan Fernández	1	3%
17°	Los Andes	1	3%
17°	San Esteban	1	3%
17°	San Antonio	1	3%
17°	Olmué	1	3%
17°	Putendo	1	3%
17°	Cabildo	1	3%
17°	Santo Domingo	1	3%
17°	Huechuraba	1	3%
17°	La Reina	1	3%
17°	Lo Barnechea	1	3%
17°	Renca	1	3%
17°	Colina	1	3%
17°	Alhué	1	3%
17°	Talagante	1	3%
17°	Ñuñoa	1	3%
17°	Buín	1	3%
17°	Conchalí	1	3%

17°	Lo Prado	1	3%
17°	Recoleta	1	3%
17°	Las Condes	1	3%
17°	San Ramón	1	3%
17°	Lo Espejo	1	3%
17°	Santa María	1	3%
17°	Coinco	1	3%
17°	Las Cabras	1	3%
17°	Requinoa	1	3%
17°	Nancagua	1	3%
17°	Peralillo	1	3%
17°	San Fernando	1	3%
17°	Romeral	1	3%
17°	Teno	1	3%
17°	Curicó	1	3%
17°	San Clemente	1	3%
17°	Parral	1	3%
17°	San Fabián	1	3%
17°	San Nicolás	1	3%
17°	Ñiquén	1	3%
17°	Cabrero	1	3%
17°	Tucapel	1	3%
17°	Alto Bío Bío	1	3%
17°	Antuco	1	3%
17°	Quilaco	1	3%
17°	Quilleco	1	3%
17°	Ninhue	1	3%
17°	Lota	1	3%
17°	Hualpén	1	3%
17°	Tomé	1	3%
17°	Coronel	1	3%
17°	Cañete	1	3%
17°	Galvarino	1	3%
17°	Curacautín	1	3%
17°	Purén	1	3%
17°	Toltén	1	3%
17°	Puqueldón	1	3%
17°	Queilén	1	3%
17°	Palena	1	3%

17°	Río Negro	1	3%
17°	Futaleufú	1	3%
17°	Hualaihué	1	3%
17°	Dalcahue Castro	1	3%
17°	Lanquihue- Chiloé- Palena	1	3%
17°	Ancúd	1	3%
17°	Osorno	1	3%
17°	Mauñín	1	3%
17°	Lago Verde	1	3%
17°	O'higgins	1	3%
17°	Torres del Paine	1	3%
17°	San Gregorio	1	3%
17°	Río Verde	1	3%
17°	Timaukel	1	3%
17°	Primavera	1	3%

Fuente: Elaboración Propia

### Anexo E

**Total de Iniciativas paradiplomáticas de los Municipios de Chile (datos agrupados por Región)**

Región	Número de Iniciativas Exteriores	Porcentaje en relación al Total
<b>Arica-Parinacota</b>	18	4,1
<b>Tarapacá</b>	23	5,3
<b>Antofagasta</b>	17	3,9
<b>Atacama</b>	12	2,8
<b>Coquimbo</b>	46	10,6
<b>Valparaíso</b>	96	22,0
<b>Metropolitana</b>	74	17,0
<b>O'higgins</b>	29	6,7
<b>Maule</b>	13	3,0
<b>Bío Bío</b>	45	10,3
<b>Araucanía</b>	9	2,1
<b>Los Ríos</b>	0	0,0
<b>Los Lagos</b>	23	5,3
<b>Aysén</b>	9	2,1
<b>Magallanes</b>	22	5,0
Total	436	100,0

**Total de Municipios chilenos con iniciativas paradiplomáticas: 151**

**Porcentaje con respecto al total de Municipios del país: 43,8%**

**Media Aritmética: 2,9**