

LA REGIÓN DE COQUIMBO COMO ACTOR INTERNACIONAL: ASPIRACIONES Y NUDOS CRÍTICOS

The Coquimbo Region as an International Actor: aspirations and critical issues

*Francesca Zaffiri Suzarte*¹

francesca.zaffiri@gmail.com

Recibido: 8 de mayo de 2017

Aprobado: 10 de octubre de 2017

Resumen: El siguiente estudio de caso analiza la gestión de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales de la IV Región de Coquimbo, Chile, territorio que ha contado con un activo despliegue de instrumentos de cooperación descentralizada, evidenciando una profundización en los actores y vías de acción en el sistema internacional. A partir de un análisis teórico conceptual para entender el protagonismo subnacional en el exterior, se indagará sobre los factores institucionales así como los actores que gestionan la inserción internacional a nivel regional. Debido a la débil autonomía de los gobiernos no centrales y la centralización de las competencias administrativas relativas a política exterior, se reflexiona sobre los nudos críticos que entorpecen las funciones de la URAI para dar cumplimiento al lineamiento de internacionalización del gobierno regional actual (2014-2018).

Palabras Clave: Cooperación Descentralizada, Región de Coquimbo, Unidad Regional de Asuntos Internacionales, análisis de agentes.

Abstract: The following case study analyses the performance of the Regional Unit for International Affairs of the IV Coquimbo Region, a territory that has benefitted from an active display of decentralized cooperation instruments, evincing a deepening of both actors and courses of action in the international system. Based on a theoretical-conceptual analysis to understand the subnational prominence abroad, the study will inquire about the institutional factors as well as the actors that manage the international insertion at the regional level. Due to the weak autonomy of non-central governments and the centralization of administrative capacities regarding foreign affairs, a reflection is made on the critical issues that obstruct the URAI's functions necessary to fulfill the guidelines for the current regional government's internationalization (2014-2018).

1 Cientista Político, Universidad Diego Portales.

Keywords: Decentralized Cooperation, Coquimbo Region, Regional Unit for International Affairs, actor analysis.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, Chile se ha posicionado como uno de los países con mayor apertura comercial a nivel internacional y, asimismo, es uno de los más centralizados de América Latina (Alvarez, 2016; Astroza, 2016; Schnake, 2011), lo que provoca una encrucijada en un contexto de globalización e interdependencia. A pesar de ello, los Gobiernos No Centrales (GNC) de las regiones chilenas han desarrollado paulatinamente mecanismos de cooperación con unidades subnacionales del exterior. Este involucramiento de las regiones con sus contrapartes extranjeras es considerado como un reto para la política exterior (Muñoz, 2015) y muestra una tensión en la medida que se desarrolla en un contexto nacional de centralización administrativa y política que obstruye la gestión de los GNC para desarrollar una estrategia de internacionalización alineada a las directrices de la política exterior de un Estado.

La actividad internacional de las regiones ha sido encarada a nivel institucional a través de la creación de órganos gubernamentales que operan manteniendo una lógica centralizadora, entorpeciendo la gestión que se pudiese desplegar desde los gobiernos regionales (Hocking 2004; citado en Cornago, 2010). Si bien la Ley N°19.175 reglamenta las facultades y funciones con las que disponen los gobiernos subnacionales, en la práctica se ha dado que no todas las regiones desarrollan las mismas competencias para promover la internacionalización en provecho del desarrollo de la región. Al considerar que la Cancillería chilena ha formulado una Nueva Política de Cooperación (2014-2018) en la que se enfatiza la importancia de la cooperación descentralizada como mecanismo para promover el desarrollo (AGCID, 2015), se pone en la balaustrada la imperante necesidad de delegar mayor autonomía administrativa a los GNC para llevar a cabo una estrategia de cooperación internacional sostenible.

A pesar de lo anterior, la IV Región de Coquimbo ha logrado desplegar una labor activa para establecer vínculos de internacionalización (Astroza, 2016). Por un lado, es una ciudad conectada al comercio exterior a través del Puerto de Coquimbo; comparte frontera con la Provincia de San Juan, Argentina; forma parte del proyecto fronterizo Túnel de Agua Negra, (que conectará a la región con su contraparte argentina); es uno de los territorios incluidos en el futuro Corredor Bioceánico Central²; promueve el astroturismo a través de seminarios, y además cuenta con instrumentos de

2 Busca fomentar el la infraestructura territorial para acercar al Océano Atlántico con el Pacífico, a través de una ruta que inicie en Porto Alegre (Brasil) y finalice en Coquimbo (Chile). Está contemplado dentro de los Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

cooperación con las Provincias de Henán (República Popular China), Hérault (Francia), Murcia (España), San Juan (Argentina), y la región de Souss Massa Draa (Turquía), todas formas de cooperación descentralizada (Possel, 2002).

Por otro lado, el Gobierno Regional en turno (2014-2018), cuenta con dos instrumentos de gestión y planificación, la Estrategia de Desarrollo al 2020 y el Plan Regional de Gobierno 2014-2018, caracterizados por trazar un lineamiento de acción que busca posicionar a la región en el ámbito internacional, en tanto las relaciones internacionales subnacionales son vistas como una fuente para el desarrollo regional (Gobierno Regional de Coquimbo, 2008). La emergencia de la internacionalización como lineamiento estratégico es una respuesta, desde lo local, a necesidades que no logran ser filtradas por el gobierno central pero que son utilizadas como objetivos a solventar a través de la cooperación descentralizada, y elucidan la creciente posibilidad de desarrollo socioeconómico subnacional con un cierto nivel de independencia del Estado central (González, 2009).

A pesar de las distintas estrategias de cooperación descentralizada llevadas a cabo, el actual GNC de Coquimbo no se ve ajeno a la estructura centralista que posee el Estado de Chile y su política exterior. La demanda por descentralización ha avanzado a un ritmo distinto a la práctica subnacional en asuntos internacionales (Schnake, 2011), que redundan en la existencia de obstáculos en materia de coordinación, información, habilidades y gestión de los actores involucrados, que repercuten en la permanencia de las distintas acciones de cooperación descentralizada de la región. Esta incipiente realidad amerita un análisis no solo de la cooperación descentralizada como fenómeno, sino en específico de su gestión a partir de la que se lleva a cabo en un país constitucionalmente centralizado. Al ser la IV Región de Coquimbo un actor subnacional internacional emergente, se indagarán los nudos críticos a los que se enfrenta la gestión de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) para cumplir con el lineamiento de internacionalización propuesto por el GNC.

Para ello, el presente artículo se desarrollará del siguiente modo: se otorgará una perspectiva teórica que aborde a la paradiplomacia y cooperación descentralizada como una nueva dimensión política de acción. Luego se analizará el marco jurídico que establece el alcance de las funciones regionales, así como los agentes involucrados en la dimensión internacional subnacional. Posteriormente se evidenciará el estado de los instrumentos de cooperación regionales, para examinar brevemente los obstáculos estructurales y particulares a los que se enfrenta la gestión del URAI para llevar a cabo una estrategia de internacionalización. Se concluirá con una reflexión de las posibles posibilidades para consolidar la gestión de la cooperación descentralizada como mecanismo de desarrollo regional.

Para llevar a cabo este estudio de caso, se realizó una recolección de fuentes primarias tales como Leyes e Instrumentos de Cooperación Descentralizada, y fuentes

secundarias que investigan sobre la paradiplomacia y cooperación descentralizada, tanto en Chile como en otros países. Además, se realizó una entrevista semi estructurada a la actual Unidad Regional de Asuntos Internacionales, para poder rescatar información sobre la gestión local internacional que no ha sido trabajada en otras investigaciones.

La relevancia de esta investigación reside en su aporte a los estudios sobre cooperación descentralizada a partir de la región de Coquimbo, territorio excepcional que ha desplegado una estrategia de internacionalización que la ha distinguido de sus pares. Si bien hay análisis como los de Alvarez (2016) y Astroza (2016) cuyos estudios se centran en la región, el presente artículo genera conocimiento de las agencias subnacionales que se involucran directamente en el despliegue de los instrumentos de cooperación.

II. MARCO DE ANÁLISIS SOBRE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y GESTIÓN SUBNACIONAL

El incipiente protagonismo de las unidades subnacionales (sean éstas Gobiernos Regionales o Municipios) en el quehacer político internacional se desarrolla en un contexto nacional e internacional que denota una complejización del estudio de la política exterior (Colacrai, 2015) en la medida que surgen nuevos actores que permean las concepciones tradicionales de las fronteras y el Estado. Además, a nivel teórico, implica la vinculación entre estudios de descentralización en conjunto con cooperación internacional.

Desde una perspectiva territorial, se puede afirmar que Chile es un Estado unitario y el más centralizado de los países de la OCDE (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014), de modo que los organismos gubernamentales son conducidos por una lógica en la que el nivel central del Estado tiene las potestades en toma de decisiones; asimismo, la política exterior refleja este hecho al definirse como una política de Estado que responde a una continuidad en el tiempo respecto a los intereses del país (Walker, 2006), visibilizados a partir de objetivos que son decididos desde el poder central.

La centralización de un Estado puede ser analizada y realizada a partir en tres dimensiones: fiscal, política³ y administrativa. Esta última, entendida como el traspaso efectivo de poder, competencias, recursos y operación de decisión autónoma desde el gobierno a los niveles subnacionales (Alvarez, 2016; Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014), no ha tenido un avance sustantivo. Los episodios de descentralización responden a una lógica en la que por un lado,

3 Actualmente es la más desconcentrada en el país, debido a la promulgación en el año 2016 de la Ley N° 20.990 que dispone de la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

las regiones planean obtener mayor autonomía y, por otro, el gobierno central busca modernizar y democratizar el Estado a través de la desconcentración de las instituciones gubernamentales. En el caso de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el menos modernizado (Fuentes, 2014) y descentralizado desde el retorno a la democracia, por lo que la política exterior que despliega responde a una realidad organizacional centralista y vertical (Possel, 2002) dificultando su adaptación y contestación a los nuevos fenómenos internacionales.

A pesar de lo anterior, en los últimos veinte años este contexto de centralización de la gestión internacional se ha visto mermado por el surgimiento de transformaciones estructurales en el sistema internacional que permean el quehacer político en las distintas escalas gubernamentales. La emergencia de la gestión local como categoría de análisis y como componente de acción en el sistema internacional puede entenderse como una contestación ante los desafíos de la economía mundial (Cornago, 2010), además de ser una contestación ante la búsqueda de autonomía por parte de los GNC (Bernal Meza, 2015). Esta relación entre centralización e inserción internacional ha provocado que las regiones se vean en la necesidad de fomentar vínculos interdependientes con actores subnacionales extranjeros, ante la insuficiencia de las instituciones centrales para solventar los problemas particulares que entorpecen el desarrollo de cada unidad subnacional (Schnake, 2011; Astroza, 2016).

Este fenómeno ha sido conceptualizado como paradiplomacia⁴, entendida como la participación de los GNC en asuntos de carácter internacional, a través de contactos permanentes o ad-hoc para promover intereses y objetivos en común y concretos (Keating, 1999; Cornago, 2011; citado en Odone y Rhi-Saussi, 2013; Schnake, 2011; Alvarez, 2016; Astroza, 2016). Otros autores prefieren definirla como “la actividad internacional de las organizaciones estatales geográficas intermedias, como provincias, regiones y también municipios” (Sepúlveda, 2009, pág.7). Es un fenómeno complejo, que comenzó a surgir en el estudio de las relaciones internacionales de la mano con el desarrollo de los Estados federales; no obstante, en la actualidad la paradiplomacia también se desarrolla en Estados unitarios, como en el presente caso de estudio. Este fenómeno genera presiones al Estado central para descentralizar competencias administrativas y de ese modo contribuye a la democratización de la gestión a nivel subnacional (Alvarez, 2016).

La paradiplomacia difumina el límite entre temas meramente nacionales e internacionales. Si antes la política exterior era desplegada teniendo a los Estados como únicos actores del sistema internacional, actualmente este sistema interdependiente ha promovido que actores subnacionales articulen prácticas de

4 Autores como Colacrai (2015) prefieren utilizar el concepto de transgubernamentalismo. Otros hacen referencia al mismo fenómeno bajo el nombre de diplomacia paralela, protodiplomacia, diplomacia constitutiva, entre otros.

cooperación internacional con sus homólogos extranjeros con objetivos enfocados al desarrollo local. Puede llegar a producirse en un contexto de carencia de facultades y autonomía respecto al centro Estatal, y por lo tanto puede socavar la coherencia de los objetivos y estrategias que a nivel estatal esté tratando de llevar a cabo la política exterior de un país (Lecours, 2008) No obstante, el caso chileno muestra que los vínculos exteriores de todo actor subnacional se supeditan y pueden llegar a complementar los tratados y acuerdos de cooperación acordados a nivel de Estados. Este concepto refleja el cambio en el escenario internacional producto de la globalización: el surgimiento de nuevos actores (Jimenez, 2003) y la proliferación de canales de acción provoca efectos en la interdependencia y coordinación de actores no centrales cuyo objetivo es alcanzar metas de desarrollo local que ya no dependen únicamente de la acción del Estado, sino además de los actores intermedios. El desarrollo de la paradiplomacia dependerá de la autonomía administrativa que tengan estos actores subnacionales, debido que a medida que tienen las herramientas administrativas para poder insertarse en el sistema internacional, serán más proclives a formar redes de conexión con sus pares extranjeros y a fomentar una estrategia de desarrollo territorial a través de, por ejemplo, la cooperación.

En este sentido, también hay una evolución respecto a la cooperación internacional. Si antes se realizaba entre Estados, actualmente también tiene otros niveles de manifestación que recogen las relaciones horizontales entre actores subestatales, y cuyo enfoque principal es el desarrollo territorial. Así surge un mecanismo paradiplomático (Alvarez, 2016) denominado cooperación descentralizada, un tipo de cooperación que se lleva a cabo por las administraciones subestatales, a través de una relación directa con actores locales extranjeros, consolidada por el fortalecimiento de las regiones como actores de relaciones internacionales (AGCID, s.f). Su diferencia principal con el concepto de paradiplomacia radica en que el primero es un resultado de este fenómeno; la cooperación descentraliza es una estrategia paradiplomática, más no toda evidencia de paradiplomacia recae en esta cooperación. La particularidad de este concepto es que reúne tres elementos de análisis: la descentralización administrativa de órganos subestatales, su inserción internacional, y los mecanismos para llevarla a cabo.

Tiene un valor práctico y añadido, porque responde a una lógica de incentivos en la medida que fomenta la descentralización de competencias y gestión que posibilitan el intercambio de experiencias, información y así incrementar el poder de negociación de quienes estén vinculados en la realización del quehacer internacional subnacional, además de recoger las necesidades y competencias locales (Sans, 2008; Cornago, 2010). Al mismo tiempo guarda una conexión directa con el desarrollo económico, comercial y territorial, al reconocer percepciones comunes sobre obstáculos y soluciones a la hora de abordar una estrategia subnacional que beneficie el desarrollo territorial. Esto promueve que los territorios subnacionales, si bien no son sujetos del

erecho internacional, puedan ser considerados como potenciales socios para futuros acercamientos con GNC extranjeros.

Analizar la gestión de la cooperación descentralizada implica reconocer un empoderamiento de los GNC que llevan a cabo estos proyectos subnacionales a través de herramientas de cooperación⁵. Sin embargo, no se ven ajenas al obstáculo estructural que representa la centralización administrativa a la hora de la toma de decisiones y el alcance de sus cursos de acción, y como sostiene Gallardo (2007) “mientras no exista al respecto una clara política nacional, tanto los esfuerzos nacionales como regionales serán insuficientes para desplegar todas las potencialidades” (Gallardo, 2007: 57). Debido a que el desarrollo territorial de los GNC depende de sus facultades jurídicas, éstas inciden directamente en la gestión que tienen los agentes que se encargan de sostener los distintos mecanismos de cooperación descentralizada. Por ello, es decisivo distinguir la estructura gubernamental subnacional que fomenta e interrumpe este tipo de cooperación, dentro de un contexto de centralización tanto de poderes constitucionales como de una política exterior, que busca impulsar el desarrollo a través de la cooperación internacional.

Los estudios paradiplomáticos y de cooperación descentralizada en Chile han visto su auge en los últimos años con estudios enfocados en la región Metropolitana (Schnake, 2011), en las relaciones subnacionales entre Chile y la Unión Europea, en relaciones transfronterizas en el norte del país (Bernal Meza, 2015), específico de las regiones de Chile (Astroza, 2016) y además de la historia de la relación subnacional existente entre la región de Coquimbo y la Provincia de San Juan (Alvarez, 2016). A pesar de que las investigaciones realizadas son un aporte sustancial en la teorización de este fenómeno, son insuficientes para entender los constreñimientos a los que se enfrenta la gestión de las unidades centrales y subnacionales que despliegan los instrumentos de cooperación en este caso de estudio.

III. LA REGIÓN DE COQUIMBO Y SU INSERCIÓN INTERNACIONAL

1. Marco Jurídico de los órganos y competencias administrativas regionales

El desarrollo de la cooperación descentralizada se define en base a la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, cuya modificación del año 2005 se realiza para avanzar en el fortalecimiento de los GNC y del proceso de descentralización.

⁵ La cooperación descentralizada se puede llevar a cabo en el ámbito público y privado. No obstante el caso de estudio será analizado desde una perspectiva de instituciones y agencias públicas. Ésta se lleva a cabo a través de cartas de intenciones, acuerdos marco, memorándums de entendimiento, seminarios internacionales, hermanamiento de ciudades, reuniones plurinacionales, entre otros.

Delimita la estructura gubernamental y las funciones de los principales agentes subnacionales a través de la creación de los Gobiernos Regionales (GORE), compuestos por el intendente regional y sus unidades asesoras técnicas, cuya función es velar por el desarrollo económico, social y cultural de sus territorios, y el Consejo Regional (CORE)⁶, que constituye distintas comisiones de trabajo a partir de las necesidades y prioridades del GNC.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley, es responsabilidad del Gobierno Regional participar de acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Estado de Chile celebre. Además debe velar por el adecuado funcionamiento de las fronteras, a través de los respectivos convenios internacionales. Lo anterior muestra la relación complementaria que se da entre la cooperación descentralizada y a la política exterior chilena y cumple con ser una guía para la gestión subnacional, debido a la limitación que presenta: las acciones internacionales que se quieran llevar a cabo deben ir en concordancia con los intereses que persigue la política exterior.

Además, la administración regional cuenta con la División de Administración y Finanzas, Análisis y Control de Gestión, y una División de Planificación y Desarrollo Regional conocida como DIPLAN que si bien no está constituida por la Ley para todas las regiones por igual, los GNC pueden formar una en caso de necesidad (Arredondo, 2011). En el caso de Coquimbo cumple con elaborar la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Gobierno así como promover acciones de cooperación internacional para el desarrollo de la región (GORE Coquimbo, 2016). Por último, la región cuenta con una Comisión de Cooperación Internacional, facultada para la provisión de información sobre la integración regional, cooperación y comercio internacional (CORE Coquimbo, 2012).

En el año 2005 se estatuye la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) a partir del Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Gobiernos Regionales a través de sus intendentes, firmada el 25 de Abril de 2005. Nace como una respuesta institucional complementaria a la facultad de internacionalización indicada en la Ley N° 19.175 y su función primordial es coordinar y asesorar a los Gobiernos Regionales. Actualmente estas unidades están presentes en las quince regiones del país.

Ahora bien, la gestión de la cooperación descentralizada reúne tanto a los agentes mencionados como también a quienes actúan desde el poder central y cumplen un rol estratégico para la proyección internacional subnacional. El Ministerio de Relaciones

⁶ Si bien normativamente son llamados Gobiernos Regionales, a nivel conceptual se consideran como Gobiernos No Centrales (GNC).

Exteriores, en respuesta a la incipiente cooperación descentralizada que, para Álvarez (2016) se denota en las regiones chilenas desde inicio de siglo, crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) que es responsable de apoyar y coordinar a las regiones en la realización de sus acciones y proyectos internacionales.

En el Cuadro 1 se visualizan (1) las agencias centrales y subnacionales encargadas de la gestión de la cooperación descentralizada en la región y (2) la relación que éstas guardan entre sí. A nivel central se observa que:

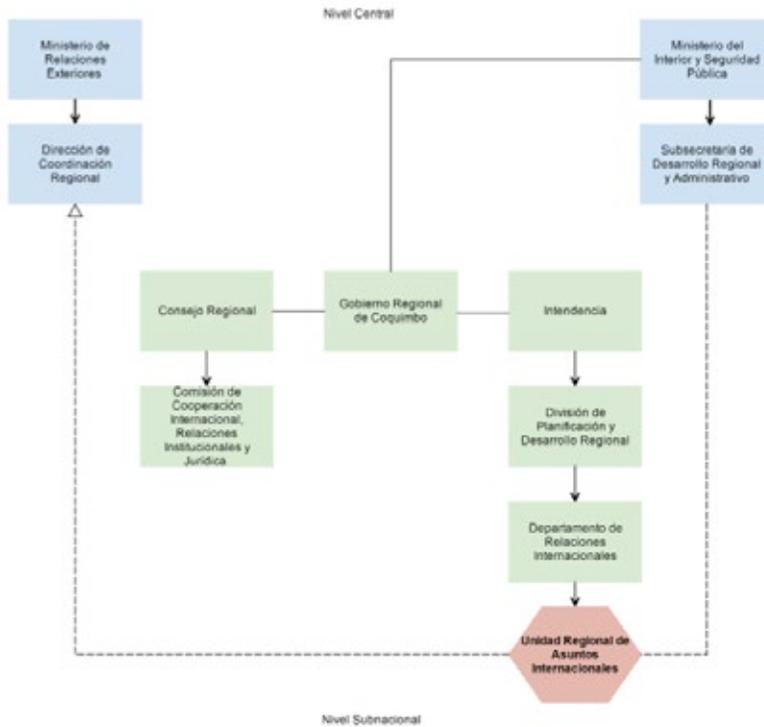
La Dirección de Coordinación Regional es la única agencia a través de la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores guarda injerencia sobre la gestión en cooperación descentralizada en el GNC. DICORE asume un rol de interlocutor entre el nivel estatal central y subnacional, a través de la realización de seminarios internacionales, formando parte de las reuniones del Comité de Integración Agua Negra⁷ y siendo la representante de la institución que se encarga de desplegar los lineamientos de la política exterior chilena.

Por otro lado se encuentra la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), organismo dependiente del Ministerio del Interior que tiene el rol de fomentar la descentralización y autonomía de los GNC, Funciona en base a una doble lógica debido a que apoya y desarrolla programas para el fortalecimiento de la autonomía subnacional, pero al ser una institución central, responde a una lógica funcional al modelo centralizador (Arredondo, 2011).

⁷ Formalizado a través del Tratado de Maipú (2009) entre Chile y Argentina. Tiene como propósito fomentar la cooperación descentralizada, en el caso de la región entre Coquimbo y la Provincia de San Juan.

Cuadro 1

Flujo de agencias involucradas en la gestión internacional de Coquimbo



Fuente: elaboración propia.

A partir de la información provista por el Cuadro 1 se deriva que la lógica internacionalización-descentralización se encuadra y desarrolla a través de dos instituciones principales: el MINREL representando el elemento internacional y la SUBDERE desde el factor de organización administrativa. A pesar que ambas agencias estén involucradas en la gestión internacional subnacional, son independientes de la otra y no guardan mayor relación. Esto genera una contradicción para el desarrollo de la cooperación descentralizada debido a que ésta se lleva a cabo estando limitada a los parámetros de la política exterior y de la normativa interna del país, pero las agencias encargadas de estos dos elementos no dependen una de otra, lo que puede llevar a que a nivel subnacional surjan contradicciones a la hora de llevar a cabo la puesta en marcha de algún instrumento de cooperación. En otras palabras, la estructura de estas agencias a nivel central del Estado puede llegar a ser un obstáculo y no favorecer la gestión internacional subnacional.

El único punto de encuentro entre ambas instituciones surge a nivel subnacional, a través de la URAI que, en conjunto con las agencias que conforman el Gobierno Regional, no depende del MINREL sino solo del Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría. El lugar que tiene la URAI dentro de la organización de agencias centrales y subnacionales implica que recoge elementos del MINREL y de la Subsecretaría. Evidencia el desvanecimiento entre asuntos nacionales e internacionales porque en ella recae la gestión del desarrollo internacional subnacional que, al mismo tiempo, es posible a partir de la distribución de competencias administrativas gubernamentales otorgadas. A pesar de lo anterior, estructuralmente la Unidad Regional de Asuntos Internacionales guarda mayor relación con SUBDERE, y el alcance de su gestión dependerá del grado de autonomía con el nivel central.

2. Gestión Internacional Subnacional: URAI e instrumentos de cooperación descentralizada

El Gobierno Regional de Coquimbo cuenta con un Departamento de Relaciones Internacionales (DRI), compuesto actualmente por tres funcionarios profesionales, entre ellos el encargado de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI). El departamento de la región cumple la función de articular y promover acciones de cooperación descentralizada, participar en la coordinación, gestión y seguimiento de la agenda regional y la vinculación fronteriza, en la administración y evaluación de la ejecución de acciones de cooperación y difusión internacional, y debe elaborar y hacer seguimiento de los instrumentos regionales de cooperación descentralizada.

La funcionalidad de la URAI recae en que puede interpretarse como un agente interlocutor entre las dos instituciones centrales: depende de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, al estar supeditada a un departamento que guarda relación con el Ministerio del Interior, y se vincula con DICORE para poder llevar a cabo las actividades de la Dirección en la región. Lo particular del caso de Coquimbo es que este es Jefe del DRI y al mismo tiempo es supervisado por DIPLAN, por lo que se inserta en un departamento que guarda directa relación con los objetivos que debe cumplir, coincidentes con los elementos de desarrollo territorial y fronterizo. Esta estructura de agencias regionales permite que URAI y DRI tengan como misión no solo la proyección internacional subnacional, sino que además se complementa con una visión de desarrollo regional integral que se plasma en los instrumentos de planificación. De ese modo dispone de mayor personal respecto a otros GNC para llevar a cabo sus tareas de monitoreo y despliegue de un itinerario de acciones de cooperación descentralizada.

La región de Coquimbo ha desplegado un itinerario de acciones de cooperación, suscribiendo instrumentos de cooperación descentralizada con distintos GNC extranjeros que se encuentran en la Tabla 1. Estos son supervisados (tanto en la

aplicación de sus objetivos, como de su estado) por el Departamento de Relaciones Internacionales, y consecuentemente por la URAI.

Tabla 1
Instrumentos de cooperación de la IV región de Coquimbo

Contraparte Subnacional	Año	Tipo de Instrumento	Principales áreas de cooperación	Estado de Instrumento
Souss Massa Draa, Marruecos	2005	Convenio de Cooperación	Intercambio cultural	No Vigente
San Juan, Argentina	2006	Declaración Conjunta	Cultura, economía	Vigente
Henan, República Popular China	2007	Convenio Relaciones de Hermanamiento	Cooperación, Consultas amistosas	No Vigente
Henan, República Popular China	2007	Memorándum de Comprensión del Fortalecimiento de intercambios comerciales, culturales y turísticas	Economía, Educación, Cultura,	No Vigente
Murcia, España	2012	Acuerdo Marco	Investigación, agricultura, tecnología, inversión y turismo	Vigente
L'Hérault, Francia	2013	Convenio de Cooperación Descentralizada duradera	Recursos hídricos, turismo, cultura, educación, salud, descentralización	No Vigente

Fuente: elaboración propia con información rescatada de entrevista con URAI de Coquimbo (2016) y la Corporación Industrial para el Desarrollo de la Región de Coquimbo (CIDERE).

Se observa que las áreas de cooperación de los instrumentos se concentran en elementos económicos y prominentes al desarrollo socio-económico regional. El convenio con Souss Massa Draa, Marruecos, se firmó el año 2005 y contempla el establecimiento de intercambios culturales a través de la artesanía y el turismo entre ambas zonas con el objetivo de atraer inversión en ambas regiones (CIDERE, s/f). El proyecto contempló la cooperación científica en materia de zonas áridas pero no hubo mayor acción al respecto y actualmente no se encuentra vigente. En tanto, el 2007 se verificó una gran actividad con la provincia China de Henán, cuyos convenios tuvieron como base la cooperación y relaciones de amistad para posteriormente seguir una estrategia de intercambios educativos y culturales en beneficio de la economía de ambas unidades. A pesar de ello en la actualidad tampoco se encuentra vigente.

Además se encuentra la cooperación de la región con el departamento de L'Hérault, Francia. Si bien ha tenido contacto con la IV Región desde el año 2001, el inicio de la cooperación descentralizada se formaliza el año 2013 con la firma del convenio de cooperación enfocado en el intercambio de experiencias en materia de descentralización, así como en salud, turismo sustentable y recursos hídricos (CIDERE, s/f). A pesar de ello, este instrumento de cooperación tampoco es funcional actualmente.

Ahora bien, se puede observar que permanecen vigentes dos instrumentos de cooperación en la actualidad. Para Colacrai (2015) las relaciones con la Provincia de San Juan son de larga data, pero a pesar de ello éstas se formalizan en el 2006 con la firma de una declaración conjunta que ha llevado a la formación de una relación bilateral subnacional a través de comités de integración, promoción de intercambios culturales y económicos. Han tenido la ventaja de complementar la cooperación e integración que se realiza a nivel estatal por parte de Chile y Argentina, específicamente en el desarrollo del paso fronterizo Túnel de Agua Negra, el cual facilitará el transporte comercial que es necesario para el funcionamiento del futuro corredor bioceánico. Actualmente es considerada por la actual URAI como la relación internacional subnacional más consolidada para el GNC.

Por otro lado se observa una continuidad de la cooperación descentralizada con la Región de Murcia, España. El inicio de relaciones se formaliza el año 2012 a partir de la firma de un Acuerdo Marco, centrado principalmente en el fomento del intercambio de información y experiencias en energías renovables y fomenta la investigación y asistencia técnica en recursos hídricos, todos ejes estratégicos para la región de Coquimbo. Junto con la cooperación con San Juan, son las únicas unidades subnacionales extranjeras con las que el GNC de Coquimbo mantiene instrumentos de cooperación vigentes.

Estos convenios representan, en primera instancia, la gestión activa que se ha desarrollado en los últimos diez años para establecer vínculos con el extranjero a partir de una estrategia basada en la cooperación descentralizada. Aún así, se vislumbran una mayor cantidad de instrumentos que no se encuentran vigentes y la región actualmente solo cuenta con dos convenios vigentes, situación que puede entenderse como una respuesta al hecho que la cooperación descentralizada depende de la permanencia de los actores que la llevan a cabo y sus intereses en el largo plazo. A pesar de ello, esta discontinuidad puede ser respondida a partir de la existencia de nudos críticos que entorpecen la gestión de la URAI para continuar con la renovación de los instrumentos y la sostenibilidad de las estrategias de cooperación descentralizada. Estos son el resultado tanto de factores estructurales como propios del contexto subnacional.

3. Nudos críticos para la gestión de la cooperación descentralizada

Uno de los grandes desafíos a los que debe enfrentarse la gestión subnacional es la lógica centralista que persiste en la estructura institucional, así como en sus respectivas funciones y coordinación con sus pares; interfieren limitantes a nivel de potestades administrativas y consecuentemente de recursos, debido a que el GNC no puede realizar acciones si no está facultado para ellas que, en comunión con el marco centralizador otorgado por el Estado, promueve que no haya un nivel sustantivo de internacionalización y sostenibilidad en el largo plazo de los instrumentos de cooperación suscritos por el GNC de la IV Región de Coquimbo.

La organización actual de las agencias administrativas, en especial el DRI y URAI operan en base a una lógica que les resta competencia de decisión, a pesar de que colaboran en ello; ese es el alcance de la actual Unidad Regional de Asuntos Internacionales. Además de formar parte de esta estructura con limitada descentralización administrativa, presenta obstáculos inherentes a la región⁸, principalmente a nivel de recursos humanos. Si bien el DRI cuenta con un equipo de trabajo de tres empleados, Sepúlveda (2009:18) sostiene que esta agencia aún no se consolida, puesto que “todavía no tienen ni un presupuesto mayor ni el número de funcionarios adecuados para una labor intensiva”.

Acorde a la actual URAI⁹, se hace necesario un departamento con más profesionales para llevar a cabo un seguimiento de los instrumentos de cooperación, a modo de no depender de la voluntad de otros empleados debido al costo de tiempo que implica llevar a cabo ese objetivo. Esto amerita una mayor especialización de los empleadores disponibles, con conocimiento en relaciones exteriores y no solo en materias fronterizas y territoriales (Álvarez, 2016).

Esta falta de personal es un factor que debilita la sostenibilidad de los instrumentos de cooperación, porque implica que no se pueda llevar a cabo un monitoreo extensivo y activo producto del intrincado trabajo que ello conlleva, más aún si se monitorean una cantidad considerable de instrumentos como los seis que ha firmado el GNC de Coquimbo, implicando que las iniciativas de cooperación descentralizada terminen siendo ad-hoc y poco institucionalizadas a través de convenios con un plan de acción duradero.

Por otro lado el cambio en los actores estratégicos también genera inestabilidad en la permanencia de los instrumentos: cuando surgen cambios políticos, como un cambio de gobierno o de actor estratégico, se modifican las prioridades, objetivos y cursos de acción de la cooperación descentralizada, lo que implica una debilidad a nivel

8 No obstante, esto no implica que no puedan presentarse en otros casos de estudio.

9 Entrevista realizada el 18 de Noviembre, 2016.

estratégico debido a que se necesita un alto nivel de coordinación y autonomía para llegar a acuerdos continuos, no solo a través del interés de un GNC, sino de ambos territorios subnacionales.

Por lo tanto, a partir del alcance de las competencias que entrega el marco legal, institucional y administrativo, se denota una menguada innovación en la gestión de la URAI, que repercute directamente en la gestión del Departamento de Relaciones Internacionales del Gobierno Regional. Una gestión eficaz y eficiente a través de la planificación, realización, monitoreo y evaluación consolida un trabajo estable por parte de los dos agentes, y consecutivamente para el desarrollo de la cooperación descentralizada (CIDERE, s/f).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por el Estado de Chile requiere de un fortalecimiento institucional de los GNC. Puesto que forman parte del fomento del desarrollo regional, se requiere que los principales nudos críticos se conviertan en oportunidades para la gestión del URAI y el DRI. En la medida que ello ocurra se tiene mejores posibilidades, desde el nivel subnacional, de llevar a cabo una estrategia de cooperación descentralizada que refleje el lineamiento de internacionalización propuesto por los instrumentos de gestión internacional del GNC de Coquimbo que sea sostenible en el largo plazo.

IV. REFLEXIONES FINALES

En síntesis, es indudable que la complejización del sistema internacional involucra a nuevos actores y escenarios de acción, poniendo en evidencia la relevancia de la paradiplomacia, a través de la cooperación descentralizada, como nueva realidad política de estudio. Asimismo, este nuevo fenómeno tiene una dimensión política y económica, porque supone una diversificación de las áreas de incidencia de la política exterior y fomenta el desarrollo económico desde una perspectiva propia de las necesidades territoriales en común. Además, en la medida que las unidades subnacionales tienen mayor autonomía administrativa, se encuentran mejor capacitadas para desplegar una estrategia de desarrollo basada en la cooperación descentralizada y enfrentar los obstáculos inherentes a las especificidades del territorio.

A partir de ello, la presente investigación desarrolló un análisis de la gestión gubernamental que se lleva a cabo para poner en funcionamiento la cooperación descentralizada, evidenciando los nudos críticos que dificultan la gestión de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales como cargo articulador con las instituciones centrales, así como agente subnacional administrativo. Al ser una agencia supeditada a la División de Planificación y Desarrollo Regional contemplada en la Ley N° 19.175, se define en la práctica por un rol coordinador con una deficiente capacidad de decisión, al responder a las funciones y al marco normativo otorgado por la Ley a los

GORE. A pesar de ello, su rol como intermediario entre las instituciones centrales y subnacionales lo posicionan como un agente primordial para gestionar la cooperación descentralizada que, no obstante, se desarrolla de modo discontinuo producto de la debilidad estructural que define a la gestión a nivel subnacional, y con un bajo nivel de autonomía al tener que reflejar un lineamiento con los intereses y convenios internacionales firmados a nivel Estatal.

A nivel práctico, ha logrado vislumbrar dos aspectos principales para el estudio de la gestión de un GNC: en primer lugar, el marco jurídico en base a la cual se permite la realización de acciones internacionales en los distintos niveles de gobierno y, en segundo, el alcance de las decisiones que puedan tomar en independencia de las instituciones del nivel central. Si bien en primera instancia se puede afirmar que el GNC de la IV Región de Coquimbo ha tenido una activa labor de internacionalización, actualmente la realidad demuestra que no es necesariamente así en el largo plazo, sino que depende de los límites que tiene la gestión para llevarla a cabo.

Queda por indagar respecto a las posibilidades que se puedan llevar a cabo para innovar la gestión del DRI, tomando en cuenta los factores constitucional y jurídico. Un modo de llevar a cabo lo anterior puede ser mediante la contratación de más personal capacitado en relaciones internacionales y cooperación descentralizada, a través de la Ley N° 20.035 para solicitar la dotación de un cargo profesional. De ese modo, se puede llevar a cabo un seguimiento de los instrumentos de cooperación, así como su estado, a partir de una memoria institucional que dé cuenta del lineamiento gubernamental de internacionalización.

De ese modo, dentro de las competencias disponibles, se lleva un proceso de monitoreo y evaluación, y forma una ventaja comparativa para enfrentar desafíos futuros que impliquen la permanencia de los acuerdos de cooperación. No obstante, cabe mencionar la permanencia del factor constitucional limita la inserción internacional subnacional. La descentralización administrativa fomenta la autonomía y empoderamiento de las regiones, canalizándolas como los nuevos actores encargados del desarrollo socio-económico local, por lo que cumplir con los nuevos desafíos que plantea el contexto de globalización e interdependencia implica reconocer a los Gobiernos no Centrales como actores con incidencia internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGCID. (2015). Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Santiago: AGCID.
- AGCID. (s.f). Cooperación Descentralizada. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <http://www.agci.gob.cl/index.php/glosario/171-c/261-cooperacion-descentralizada>
- Alvarez, M. (2016). Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan. Tesis de doctorado, Universiteit Leiden, Leiden, Países Bajos.
- Arredondo, C. (2011). La descentralización en Chile: una mirada desde la economía política y el neoinstitucionalismo. Tesis de Magíster, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Astroza Suárez, P (2016). Las actividades internacionales de las regiones en Chile: ¿un embrión de diplomacia subnacional? Tesis de doctorado, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina la Nueva, Bélgica.
- Bernal Meza, R. (2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia. Revista de ciencia Política 35 (3): 605-627.
- CIDERE. (s.f). Hacia una estrategia regional de internacionalización. Estudio basal de la Corporación Regional de Desarrollo Productivo. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de http://www.crdp.cl/biblioteca/internacionalizacion/Informe_Final_Internacionalizacion.pdf
- Colacrai, M. (2015). Las “nuevas diplomacias” en las relaciones argentino-chilenas. Transgubernamentalismo y acción subnacional. Revista Encrucijada Americana 7 (2): 115-130
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial en Chile. Hacia un país desarrollado y justo. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- CORE Coquimbo. (2012). Reglamento de funcionamiento Consejo Regional, Gobierno Regional de Coquimbo. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <http://www.core->

coquimbo.cl/documentos/REGLAMENTO%20FUNCIONAMIENTO%20INTERNO%20 agosto%202012.pdf

Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, (pp.107-134). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Fuentes Vera, C. (2014). La Política Exterior de la transición chilena desde sus fuentes internas. *Si Somos Americanos*, 14 (2): 133-157.

Gallardo Pérez, A. (2007). La Diplomacia Subnacional de las Regiones Internacionales. *Diplomacia*, (110): 40-58.

GORE Coquimbo. (2008). Estrategia Regional de Desarrollo Región de Coquimbo al 2020. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <http://www.gorecoquimbo.cl/estrategia-regional-de-desarrollo/gorecoquimbo/2015-05-08/164205.html>

GORE Coquimbo. (2014, Octubre). Plan Regional de Gobierno 2014-2018. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de http://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/artic/20150617/asocfile/20150617091841/plan_gobierno_2014_2018.pdf

GORE Coquimbo. (2016). Departamento de Relaciones Internacionales. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <http://www.gorecoquimbo.cl/relaciones-internacionales/gorecoquimbo/2015-05-04/091948.html>

González, R. (2009). Espacios subnacionales y relaciones internacionales. En H. Von Baer (coord.) *Pensando a Chile Desde Sus Regiones* (pp. 612-623) Temuco: Universidad La Frontera.

Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: investigación y análisis sociopolítico y Psicosocial*, 2(3): 115-147.

Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional and Federal Studies*, 9(1): 1-16.

Lecours, A. (2008). Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world. *Netherlands Institute of International Relations "Clingendael"*: 1-15.

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 8 de Agosto de 2005. Diario Oficial de la República de Chile, 8 de Noviembre de 2005.

Muñoz, H. (2015). Los Retos de la Política Exterior [clase magistral]. Recuperado el 5 de Septiembre 2017 de <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20150617/pags/20150617120510.html>

Oddone, M., y Rhi-Sausi, J. (2013). Integración Regional y Cooperación Transfronteriza en los Nuevos Escenarios de América Latina. *Investigación y desarrollo*, 21(1): 58-285.

Possel, E. (2002). La cooperación internacional de las regiones puede ser potenciada. En Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *Experiencias y proyecciones de las regiones en tiempos de globalización e internacionalización* (págs. 167-173). Santiago: Ministerio del Interior.

Sanz, B. (2008). Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina Vol.2: Elementos para construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Schnake, L. (2011). Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana. *Relaciones Internacionales. Análisis y propuestas*: 1-14.

Sepúlveda Almarza, A. (2009) En torno a la Paradiplomacia. *Diplomacia*, (118): 6-20.

Walker, I. (2006) La Política Exterior Chilena. *Estudios Internacionales*, 39 (155): 9-35.