

# Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana

Loreto Schnake



En el marco del desafío de internacionalización de Chile, las Regiones han adquirido un creciente protagonismo en las últimas dos décadas. La participación de estos nuevos actores en el concierto internacional ha ido enriqueciendo nuestro sistema de política exterior y renovando las prácticas de la acción internacional. Y, al igual que en otros países y regiones

**Al igual que en otros países y regiones del mundo, ha traído aparejadas importantes consecuencias para la democracia, el desarrollo regional y la gobernanza territorial**

del mundo, ha traído aparejadas importantes consecuencias para la democracia, el desarrollo regional y la gobernanza territorial (Ferrero, 2005).

**En América Latina, el quehacer internacional de los actores subnacionales es una realidad emergente que, con sus matices y diferentes intensidades, cobra cada vez mayor fuerza y tiende a consolidarse**

(Maira, 2010).

La experiencia adquirida en la gestión del desarrollo de sus territorios y de las relaciones transfronterizas -en las "áreas de frontera" (Martes Moreno, 2004)- ha permitido a las autoridades locales y regionales convertirse paulatinamente en interlocutores válidos para proyectar internacionalmente sus territorios mediante la cooperación descentralizada y, de esta manera, contribuir también al proceso de integración regional.

En el escenario actual latinoamericano, la cooperación transfronteriza es percibida como uno de los instrumentos clave para avanzar en el proceso de integración, cobrando un papel relevante debido a la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo económico<sup>1</sup> en la era de la globalización:

"En América Latina se está definiendo una nueva geografía económica que no sigue las líneas fronterizas, afianzándose la idea de que el desarrollo latinoamericano dependerá, en buena medida, de la capacidad de

1.-Francisco Albuquerque (2004) "La creciente globalización económica, financiera y mediática no hace sino exponer en forma mucho mayor la heterogeneidad de situaciones a nivel internacional y al interior de los diferentes Estados, lo cual obliga a una aproximación territorial al desarrollo económico, el cual ya no puede seguir siendo enfrentado exclusivamente mediante una visión basada en indicadores promedio agregados y la suposición de que el funcionamiento es regulado tan sólo por los Estados nacionales o por una supuesta e imparable lógica globalizadora." En: "Desarrollo económico local y cooperación descentralizada", Revista de la CEPAL, N°. 82.

crear áreas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo a nivel institucional y entre los actores económicos, sociales y culturales. Por tanto, a través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión nueva del desarrollo local, que rompe las rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados" (Martes Moreno, 2010).

Estas relaciones interregionales transfronterizas encuentran un emblemático exponente en la relación subnacional entre Argentina y Chile, desarrollada desde fines de los años 90, a través de la constitución de **Comités de Frontera** y, posteriormente, de Integración<sup>2</sup>, a lo largo de los 5.500 km. de frontera entre ambos países.

Sin embargo, esta privilegiada y promisoriosa avanzada de las Regiones en el concierto internacional topa con un obstáculo estructural que frena su desarrollo: el **centralismo del Estado chileno**.

Así, al tiempo que como país estamos muy "globalizados" y que la globalización, con sus imperativos, tira de las regiones y les exige internacionalizarse, el proceso de descentralización política y administrativa no avanza con la misma velocidad, lo que redundaría en que nuestras administraciones subnacionales, teniendo un indiscutido y privilegiado potencial de internacionalización, no cuenten con las atribuciones, las competencias y el instrumental necesario para cumplir esta misión a cabalidad<sup>3</sup>.

2.-Comités de Integración entre regiones de Chile y provincias de Argentina. El 8 de agosto de 1997 se celebra en Santiago el "Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para Establecer un Reglamento para los Comités de Frontera", en el marco de la Declaración Presidencial Conjunta de los Mandatarios de ambos países, en virtud del cual se reconoce el funcionamiento de siete Comités de Frontera. Posteriormente, bajo el Gobierno de la Presidenta Bachelet, estos comités pasan a denominarse "Comités de Integración" al tiempo que se establece una Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional en la embajada de Chile en Argentina. Constituidos a lo largo de la frontera, estos siete Comités mantienen reuniones periódicas en las que se abordan temas relacionados con la facilitación del tránsito transfronterizo; la infraestructura y el transporte; el comercio, la producción y el turismo; la educación, la cultura y el deporte; la salud y el medio ambiente, así como otras inquietudes regionales. Esta experiencia logra su proyección estratégica con el Tratado de Integración de Maipú, de Noviembre de 2009. Cabe señalar que, dado que en la Región Metropolitana no hay ningún paso fronterizo, tampoco existe el correspondiente Comité de Integración y, aunque estuvo en los planes del Gobierno Regional, éste nunca participó en el Comité Cristo Redentor (liderado por la Región de Valparaíso). En 2009, existió la propuesta de crear un "foro de regiones capitales" con la provincia de Buenos Aires con el fin de contribuir a los objetivos de la política vecinal, sin embargo, esta propuesta no prosperó debido a los cambios de Intendentes 3.-Esto lleva a situaciones paradójicas como el hecho de que la Región Metropolitana, que participa con más del 40% en la economía nacional, no logra un nivel de internacionalización acorde con sus posibilidades y no participa en el esfuerzo de integración con Argentina, ni con regiones de otros países vecinos. Es tal vez la Región más afectada por el centralismo.

Por lo tanto, si queremos avanzar de verdad en una internacionalización que contribuya al desarrollo, Chile necesita una regionalización democrática que traspase más poder desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales<sup>4</sup>:

“La descentralización constituye una herramienta muy importante para alentar las iniciativas locales de desarrollo al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales (regionales, provinciales y municipales). Con ello pueden liberarse iniciativas potenciales de desarrollo en cada territorio, a partir de sus recursos endógenos, ejerciendo los actores locales su capacidad para decidir y liderar sus propios procesos de desarrollo (Alburquerque, 2009).

Asimismo, es necesario superar la concepción de las actuaciones del ámbito regional-local como si fueran de menor importancia o protagonizadas por actores no válidos o incapaces.

**Es necesario superar la concepción de las actuaciones del ámbito regional-local como si fueran de menor importancia o protagonizadas por actores no válidos o incapaces.**

### Gobiernos subnacionales, paradiplomacia y cooperación descentralizada

Hoy, el fenómeno de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales<sup>5</sup> -la llamada *paradiplomacia*- es una realidad en la política global y doméstica. A la hora de explicar la emergencia y los factores que han motivado la internacionalización de las regiones y el desarrollo de la paradiplomacia, se tiende a relacionar fenómenos tan

disímiles como la globalización -la *glocalización*<sup>6</sup>-, el auge de la descentralización política, la crisis del Estado-nación, la revitalización de los procesos de integración regional o el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades subnacionales.

El estudio de las relaciones internacionales, dedicado principalmente a las relaciones interestatales (de acuerdo al enfoque realista clásico), ha ido tomando cada vez más en consideración la presencia de estos actores distintos del Estado-nación en el escenario mundial, habida cuenta del gran desarrollo que han experimentado las prácticas paradiplomáticas y de los cambios tan significativos que este fenómeno está produciendo en los niveles regional y local (Carrión, 2007).

#### La paradiplomacia oscila entre la concurrencia, el paralelismo o la complementariedad.

Es descrita como una “acción paralela, pero complementaria de la diplomacia del gobierno central, que puede estar en total consonancia o exhibir diferencias menores relacionadas con las particularidades de la escala regional-local, sobre todo en aquellos casos en donde la política exterior del Estado no logra incluir los intereses y necesidades de un territorio específico” (Aguirre 2009). Ahora bien, “paradiplomacia” es un concepto genérico que puede ser enfocado de muchos modos diferentes. Apunta a espacios muy variables y de naturalezas diversas, persigue objetivos que pueden tener poco en común (compárense, a este efecto, los casos de Québec o el País Vasco con la Región Metropolitana de Santiago o la provincia de Beijing).

Si bien la paradiplomacia es vista principalmente como una estrategia subnacional asociada a consideraciones económicas, orientadas por el objetivo de contribuir al desarrollo de la propia región, en respuesta a la glocalización (Moncayo Jiménez, 2002), de preferencia, la práctica paradiplomática de los entes subnacionales se ha desarrollado en clave de cooperación descentralizada<sup>8</sup>,

4.-En este sentido urge generar una forma coherente de gobierno regional así como sistemas regionalizados que articulen políticas específicas para territorios tan diversos. Para ello es imprescindible la elección directa y universal de los consejeros regionales y del Presidente del Gobierno Regional, que genere liderazgos fuertemente legitimados, capaces de representar a la comunidad ante el Estado central; un traspaso significativo de facultades de inversión en las Regiones; y el establecimiento de presupuestos participativos a nivel regional con normas mínimas de participación.  
5.-Se utilizan diferentes términos de acuerdo a los enfoques subyacentes: gobiernos subestatales (literatura española); colectividades territoriales (literatura francesa); gobiernos no centrales (literatura anglosajona). En América Latina el término más generalizado es el de entidades o gobiernos “subnacionales”  
6.-Neologismo aparecido en los años 80 en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos (Duchacek, 1986). Una definición más reciente sería: “la implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad-hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover resultados socioeconómicos y políticos, así como cualquier otra dimensión externa de sus propias competencias constitucionales”  
Noé Cornago 2001, citado en español por Mariano Ferrero.(2005).

7.-Edgard Moncayo Jiménez: (2002) “la reestructuración a escala mundial induce procesos de cambio en el nivel subnacional, que, a su turno, retroalimentan las transformaciones globales. Así, globalización y localización devienen los dos rostros jánicos de una nueva realidad, que se ha dado en llamar glocalización”.

8.-El concepto de cooperación descentralizada aparece en la terminología relativa a cooperación internacional desde los años 80. La Unión Europea lo define y aplica por primera vez en sus programas en 1989, a partir de la IV Convención de Lomé. En 1992, en el documento *Descentralized Cooperation. Objectives and Methods*, la Comisión Europea define la cooperación descentralizada como un “nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”

un ejercicio que involucra a las comunidades locales, con un alto sentido de participación, colaboración y control ciudadano, refrescando, de paso, el sistema político. En efecto, en el contexto general de la acción internacional de las regiones, la cooperación descentralizada ha ganado gran relevancia, vehiculando, entre otros, experiencias en políticas públicas exitosas, modelos de colaboración público-privada, desarrollo de capacidades y competencias propias en los territorios involucrados y nuevas formas de gobernanza local.

*Cabe, entonces, preguntarse por las repercusiones del ascenso de la diplomacia de los actores regionales y sus*

**En Chile la acción internacional de las regiones y municipios comienza a despuntar tímidamente con la llegada de la democracia a principios de los años 90**

*consecuencias externas y en el plano interno, así como observar cómo se comporta el Estado y medir algunos de los efectos del desarrollo regional de las relaciones internacionales.*

*Por una parte, emergen espacios de cooperación internacional hasta ahora no identificados, anteriormente descuidados o ignorados y se favorece la renovación de*

*los modos de gestión de la intervención internacional.*

**Los procesos de internacionalización de las regiones son cada vez más multidimensionales, transitando crecientemente desde la sectorialidad (referida originalmente a las dimensiones económica y política) a la intersectorialidad.** Esto debería conducir a que, junto a la acción política y comercial, la política exterior agregara la promoción de los valores de paz, derechos humanos y democracia, así como la participación ciudadana, la dimensión cultural, la ciencia y la tecnológica, el respeto y la promoción de un desarrollo sustentable.

Asimismo, se constata una tendencia a pasar de la acción exclusiva del sistema público de política exterior y de la acción fragmentada del sector privado a la acción triangulada -entre sector público (todos sus niveles), sector privado y sociedad civil-, donde todos son promotores, protagonistas y gestores de iniciativas (Del Huerto, 2006).

De esta manera, asistimos al crecimiento y la diversificación del sistema de política exterior y a su paulatina adaptación a la nueva realidad, dada la propia dinámica de los hechos, en un proceso no exento de resistencias y dificultades:

“La política internacional del siglo XXI no es ya sólo una política de gobiernos y de empresas. Es la expresión de la redes sociales que una política exterior moderna debe promover y fomentar”(Armanet, 2001).

### **Internacionalización de las regiones en Chile: etapas de un proceso**

El desarrollo de la acción internacional descentralizada por parte de nuestras regiones y municipios ha tenido un impulso y una dinámica propios que el sistema “oficial” de política exterior de nuestro país no siempre ha sabido o querido integrar. Los resultados han sido heterogéneos y variables a medida que las Regiones han ido adquiriendo experiencia en la materia. Podemos encontrar una gran diversidad de puestas en práctica de cooperación descentralizada, algunas muy exitosas, otras menos felices, y muchas fracasadas. Así como hay importantes aprendizajes y frutos, se observa en estas experiencias una falta de sistematización y de institucionalización de las relaciones de cooperación descentralizada:

“Aunque nos queda una buena parte del camino por recorrer, nos hemos acercado significativamente, en los últimos años, a la formación de un esquema que permita el despliegue de un continuo de política exterior descentralizada, integrada mediante el principio de subsidiaridad, es decir que allí donde el Estado central no alcance a satisfacer las demandas locales sean los propios entes subnacionales quienes gestionen el logro de sus objetivos, en coordinación con las instancias nacionales (Fuentes, 2009).

En Chile la acción internacional de las regiones y municipios comienza a despuntar tímidamente con la llegada de la democracia a principios de los años 90, ligada en primera instancia a la solidaridad internacional y la necesidad del país de reinsertarse en la comunidad internacional y, habida cuenta de su temprana estrategia de apertura a la economía mundial. Se producen los primeros contactos y misiones prospectivas y se firman los primeros convenios de cooperación con otras regiones del mundo, así como hermanamientos entre municipios.

Más adelante, durante el Gobierno del presidente Lagos se establece como eje de la gestión internacional, la profundización de nuestra integración con América Latina y el fortalecimiento y extensión de los vínculos con nuestros vecinos, especialmente con el MERCOSUR. Dentro de este activo proceso de acercamiento, las entidades regionales y locales

son llamadas a desempeñar un papel gravitante y protagónico:

“Las regiones -como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional, están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales”(Muñoz, 2000).

Mediante Decreto N° 368, el 11 de junio de 2002 se crea la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, que en sus “Considerando” entrega una sustantiva fundamentación para el desarrollo de cooperación internacional descentralizada:

N° 5) “permitir, además, canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en materia de administración regional y descentralización fiscal, política y administrativa”.

N° 6) “para la implementación de dichas estrategias de cooperación, resulta imprescindible y urgente desarrollar acciones y medidas que permitan identificar, fortalecer y promover la cooperación internacional descentralizada en regiones”.

Esta Comisión Asesora, presidida por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, en coordinación y colaboración con la Cancillería, presta apoyo y soporte técnico a los Gobiernos Regionales, bajo la dirección de los Intendentes, que orientan y alimentan el Sistema Público de Cooperación Internacional Descentralizada. Asimismo, bajo el sistema de gestión territorial integrada, se crean las Direcciones Regionales de ProChile, delegando funciones hasta entonces concentradas en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Los esfuerzos de descentralización<sup>9</sup> y desconcentración<sup>10</sup> apuntan a perfilar a las regiones como un actor

**El Gobierno del presidente Lagos se establece como eje de la gestión internacional, la profundización de nuestra integración con América Latina y el fortalecimiento y extensión de los vínculos con nuestros vecinos, especialmente con el MERCOSUR.**

decisivo en la gestión del aparato público, incluyendo la esfera de la acción exterior del Estado, por lo que el ministerio de Relaciones Exteriores crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo crea su propia Unidad de Asuntos Internacionales, con el fin de prestar apoyo institucional a este esfuerzo diversificado de internacionalización. Asimismo se instalan las primeras Unidades de Asuntos Internacionales en los Gobiernos Regionales (URAI). Se entiende que el éxito de las respectivas estrategias de desarrollo depende, en gran medida, de la intensidad de las relaciones que las regiones sean capaces de implementar.

A partir de este marco se conciben también los Programas de Cooperación Internacional como iniciativas de inversión presentadas por las Regiones al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.) con el objetivo de crear y fortalecer capacidades técnico-institucionales en los gobiernos regionales para el gerenciamiento de la acción exterior y el desarrollo de estrategias de inserción internacional, así como para dar soporte financiero a la implementación y profundización de vínculos, acuerdos o convenios de acción exterior de impacto regional o macrorregional, suscritos por los Gobiernos Regionales con autoridades subnacionales de otros países.

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet se avanza aún más en este sentido. El 18 de abril de 2006, los 13 encargados de PROCHILE en regiones reciben instrucciones de parte del Canciller Alejandro Foxley, en el sentido de que la nueva fase del desarrollo de Chile se va a realizar a partir de las Regiones, les habla de “una integración regional verdadera en Sudamérica y particularmente con los países vecinos” y, en ese contexto, les señala que “la tarea que ustedes tienen, relativa a la implementación de acuerdos, supone activar, actuar como catalizadores en sus respectivas regiones, para que éstas vayan globalizándose, buscando nichos, asociándose internacionalmente”.

9.-Se trata más bien de esfuerzos de descentralización administrativa. Mientras que la descentralización política implica cesión de poder político del Gobierno central a los gobiernos subnacionales y, sobre todo, de recursos y responsabilidades administrativas, la descentralización administrativa solo contempla una transferencia de responsabilidades de gasto público y recaudación de impuestos del gobierno central a estas entidades.  
10. La desconcentración se inscribe dentro de la centralización y sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa

cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. La diferencia esencial radica en que los órganos de la primera no responden a una relación jerárquica con el poder central y los organismos de la segunda sí están sujetos al poder jerárquico de este. En Chile solamente existe desconcentración y descentralización administrativa.

Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la época, Claudia Serrano, concibe la política paradiplomática para la inserción de las regiones en el mundo como “una condición y un factor de avance en la descentralización y el desarrollo de Chile así como en su contribución a la integración regional” (Serrano 2009) y el embajador de Chile en Argentina, Luis Maira, destaca la importancia de la convergencia de los actores en la tarea de avanzar hacia la integración regional:

“En el proceso de integración regional, Estados y actores subnacionales deben confluír armoniosamente para acabar haciendo de América del Sur una macro región que tenga un mayor peso en los asuntos internacionales de la época de la globalización” (Maira, 2007).

**En el proceso de integración regional, Estados y actores subnacionales deben confluír armoniosamente para acabar haciendo de América del Sur una macro región que tenga un mayor peso en los asuntos internacionales de la época de la globalización**

El rol de los actores subnacionales en el proceso de integración se va consolidando en buena medida gracias a la experiencia adquirida en la gestión del desarrollo de sus propios territorios y de las experiencias de cooperación transfronteriza.

No cabe duda que la acción internacional de las Regiones ha reportado importantes beneficios para el país, tanto en el plano de los vínculos políticos y culturales como en la promoción del desarrollo económico, a través de proyectos productivos, de inversión, innovación e intercambio comercial, así como en la proyección y el posicionamiento de los diferentes territorios subnacionales en otras latitudes.

Sin embargo, aunque estas experiencias dan cuenta de un fenómeno positivo en proceso de consolidación y expansión, la inserción internacional de nuestras Regiones también denota grandes debilidades, falencias y desafíos pendientes.

### **Características de la internacionalización de las Regiones chilenas**

En efecto, aunque durante los Gobiernos de la Concertación paulatinamente se fue reconociendo la relevancia del proceso de internacionalización de las regiones y se fue desarrollando un instrumental de apoyo institucional cada vez mayor para sustentar las acciones paradiplomáticas de los Gobiernos Regionales, no se logra establecer una institucionalidad realmente adecuada y las competencias de los niveles subnacionales en relación a los ámbitos de la acción exterior no

quedan del todo claras (Del Canto, 2006). Asimismo, nos encontramos con realidades bastante diversas en las distintas Regiones de Chile en cuanto a las condiciones para desarrollar gestión internacional y en cuanto a la proyección y los logros de la acción internacional.

Así se constatan disímiles grados de desarrollo y consolidación de la inserción internacional; territorios heterogéneos, con necesidades y vocaciones diversas; distintos grados de involucramiento de los actores regionales; motivaciones y criterios diferentes para abordar la vinculación internacional; presencia o ausencia de competencias técnicas y recursos dispuestos para la tarea, etc.

Si focalizamos en lo positivo, habría que destacar, entre otros, los siguientes logros:

- Experiencias positivas de cooperación transfronteriza interregional (ZICOSUR<sup>11</sup>, Aymaras Sin Fronteras<sup>12</sup>, Comités de Integración con provincias argentinas).
- Intercambio y asistencia técnica o promoción del comercio.
- Inserción en redes de ciudades y circuitos de cooperación internacional (Mercociudades, Red de Autoridades para la Gestión Ambiental en Ciudades de América Latina y el Caribe, OLAGI, UCCI, URB-AL, Metrópolis, etc.).
- Fortalecimiento institucional a través del intercambio internacional, la capacitación del personal y la organización de pasantías.
- Asistencia técnica sectorial o temática para la elaboración y ejecución de diversas políticas y estrategias regionales-locales sectoriales.
- Establecimiento de vínculos políticos y alianzas estratégicas duraderas que aseguran una mayor presencia e inclusión de las regiones chilenas en el sistema internacional.

11.- Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica (ZICOSUR). Es un proceso de integración regional de tipo horizontal que conforma una sub-región dentro del MERCOSUR. Constituida en 1997 por 33 autoridades subnacionales de estos territorios más las del centro-oeste brasileño, tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran. Actualmente desarrolla, además, otros aspectos como la “ZICOSUR UNIVERSITARIA”. Ver más en sitio oficial: [www.zicosur.org.ar](http://www.zicosur.org.ar)

12.- Aymaras sin Fronteras. Alianza transfronteriza cuyo objetivo es apoyar la adopción de un Plan de Acción Estratégico para el desarrollo económico, cultural y social de la población Aymara localizada en el área frontera de Bolivia, Chile y Perú. Es una plataforma, conformada por 57 municipios, desde la cual se están dando iniciativas de cooperación transfronteriza y esfuerzos de integración “desde abajo”. Ver más en sitio oficial: [www.aymarasinfronteras.org](http://www.aymarasinfronteras.org)

- Desarrollo de asociatividad entre entidades subnacionales.
- Instancias de colaboración público-privada (ej.: con universidades).
- Incidencia en procesos de toma de decisiones en otros niveles, distintos del regional.

En el plano de lo negativo, encontramos los siguientes problemas u obstáculos a la internacionalización:

- Falta de una visión compartida y un compromiso institucional regional: no todos los Gobiernos Regionales han logrado asumir el desafío con claridad, compromiso y coordinación de los diferentes actores públicos y privados involucrados en este proceso regional.
- Ausencia de una política internacional, estrategias e instrumentos que permitan implementar la dimensión internacional con objetivos y metas definidas a corto, mediano y largo plazo.
- Ausencia o debilidad del liderazgo político regional: Intendente, Consejeros regionales u otros líderes de las instituciones públicas de la Región que no asumen la bandera del proceso de internacionalización regional
- Debilidad de la institucionalidad y competencias técnicas y recursos débiles o precarios para hacer frente a los desafíos.

Así las cosas, los Gobiernos Regionales impulsan una multiplicidad de acciones internacionales, a menudo desarticuladas y reactivas, sin continuidad. En general, no toman en cuenta las iniciativas internacionales de los municipios de manera que, al no identificarlas, sistematizarlas y acompañarlas, éstas en general siguen un curso propio, no planificado dentro de un marco orientador regional, con lo que se desaprovecha oportunidades de establecer sinergias para el desarrollo regional.

### **Internacionalización de la Región Metropolitana de Santiago: estrategias y resultados período 1990-2010**

#### **Período 1990-2001**

Las primeras iniciativas en materia de acción internacional tienen lugar a principios de los años 90, orientadas por la misión de “**integrar a la Región a la Economía Global**”. La Estrategia de Desarrollo

Regional<sup>13</sup> plantea como lineamiento estratégico la necesidad de “integrar y mantener las dinámicas actuales de apertura económica y, en particular, **con las economías latinoamericanas**. Igualmente, anticipar sus escenarios de transformación productiva en materia de inversiones, integración comercial, entornos laborales y sustentabilidad ambiental.” Como objetivos específicos se plantea: promover internacionalmente a la Región Metropolitana y adscribir a redes internacionales; fortalecer y respaldar las políticas nacionales en materia de comercio internacional; generar vinculaciones y apoyo en competitividad Internacional y nacional, en materia de empresas urbanas (sanitarias, energía, residuos sólidos, gestión urbana, transporte); y generar condiciones para superar los problemas de congestión y contaminación.

#### **Logros del período 1990-2001**

En 1995, el Gobierno Regional suscribe un **Convenio Marco de Cooperación con el Consejo Regional de Ile-de-France**, para abarcar líneas de trabajo y desarrollo de proyectos en los ámbitos del Desarrollo Económico, la Capacitación Profesional, el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, el Turismo, el Transporte, el Medio Ambiente, la Educación y la Cultura.

En 1996, la cooperación se materializa asimismo en la puesta en marcha del **Proyecto OTAS que define bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región**. Se trata de una iniciativa realizada con la asistencia técnica de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en conjunto con la Universidad de Chile, proyectada y ejecutada exitosamente en dos fases: 1996-2001 y 2001-2005.

1995-2001 **Convenio de Cooperación con la Región de Västra Götaland, Suecia** en materia de descontaminación, monitoreo del aire, transporte urbano y combustibles alternativos y **Convenio de Cooperación con la Empresa Municipal Borlänge Energi, Suecia** para capacitación en la formulación de planes de manejo de residuos sólidos en las Municipalidades de la Región Metropolitana.

Como proyecciones y desafíos se plantea por una parte, aumentar la competitividad de la Región e insertar

13.-La primera EDR es de 1990 (Intendente Pareto); la segunda de 1995 (Intendente Figueroa); la tercera es de 2000 (Intendente Galilea); en 2005 tiene lugar una Actualización de la EDR (Intendente Trivelli); la cuarta es de 2006 (Intendente Barrueto) vigente hasta el año 2010.

aún más su economía en los mercados globales y, por otra parte, potenciarla como corredor económico de intercambio comercial intra-zonal con fuerte sesgo industrial, que logre posicionarse como una Macroregión diversa y consolidada, donde se incluye a Rancagua, Valparaíso y su puerto, las nuevas economías portuarias de Quintero y San Antonio, la zona aduanera de Los Andes, las áreas frutícolas exportadoras del eje San Felipe-Quillota y Rancagua-Melipilla.

### Período 2002-2005

El mayor impulso a la internacionalización de la Región mediante la acción paradiplomática del Gobierno Regional Metropolitano vendrá bajo el liderazgo del Intendente Marcelo Trivelli, quien acuña el lema **“Santiago ciudad de clase mundial”** con la consiguiente estrategia que logró posicionar a Santiago como la **“Mejor ciudad para hacer negocios”<sup>14</sup>** el año 2004 en toda América Latina, incluyendo a Miami.

En el año 2004 se actualiza la Estrategia de Desarrollo Regional y se define como uno de los 3 objetivos generales prioritarios para la Región **“Hacer de Santiago-Región un territorio globalmente conectado, manteniendo y mejorando su posición en la red mundial de ciudades”**.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana de Santiago, es encontrar un camino que permita mantener y mejorar su posición en la red mundial de ciudades, lograda durante la última década en el contexto de los procesos de globalización. Asimismo, se consigna el rol de Santiago-Región como articulador de la economía nacional y mundial en torno al cual se plantean los siguientes objetivos específicos: atraer sedes de empresas para operar hacia América Latina y el mundo, fortaleciendo la vocación exportadora de la Región; potenciar Santiago-Región como un centro de estudios de Educación Superior y postgrados de proyección internacional; y transformar Santiago-Región en un destino turístico.

En 2004 se crea la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) del Gobierno Regional Metropolitano y se formula el primer programa de Cooperación y Transferencia Internacional (iniciativa de

inversión presentada al Fondo Nacional de Desarrollo Regional) que permitirá financiar el desarrollo de gestión internacional y acciones de cooperación concretas.

### Logros período 2002-2005

El Gobierno Regional se inserta y participa activamente en redes de ciudades, foros internacionales y circuitos de cooperación<sup>15</sup>; organiza eventos de carácter internacional (seminarios, plataformas de trabajo, festivales), produce publicaciones que promocionan a Santiago-Región como destino privilegiado de Estudios Superiores y oferta de Servicios de Salud altamente especializados, etc. Los buenos índices de seguridad ciudadana y la amplia oferta de servicios, sumados al *marketing de ciudad* desplegado por el Intendente logra posicionar a Santiago como **“Mejor ciudad para hacer negocios”**.

### Período 2006-2010

A partir del año 2006 una nueva Estrategia de Desarrollo Regional y nuevos lineamientos presidenciales en materia de cooperación internacional descentralizada, introducen matices y ordenan los nuevos desafíos. Se sigue planteando fortalecer **Santiago-Región como plataforma de servicios y comercio**, dentro del objetivo específico de fortalecer la vocación exportadora de la Región se incorpora la **“diversificación de mercados y productos, mediante la incorporación de valor agregado e innovación tecnológica”**. Asimismo, se agrega el objetivo, emanado de la política exterior, de **“contribuir a desarrollar buenas relaciones vecinales”**.

En cuanto a la forma de abordar la cooperación, se realiza un esfuerzo de sistematización de las experiencias anteriores y de focalización de las próximas en torno a algunos ejes estratégicos. Se opta por construir vínculos internacionales asociativos que apoyen el cumplimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional (con focalización en los temas contenidos en la *Agenda 10*<sup>16</sup>) y que fortalezcan los Tratados de Libre Comercio y los Acuerdos de Asociación. A nivel local, se propone promover la concertación de los actores

**Como proyecciones y desafíos se plantea por una parte, aumentar la competitividad de la Región e insertar aún más su economía en los mercados globales y, por otra parte, potenciarla como corredor económico de intercambio comercial intra-zonal con fuerte sesgo industrial**

14. Revista América Economía, “Las mejores ciudades para hacer negocios”, abril de 2004.

15.-Estas son estrategias que los catalanes Borja y Castells (1997) consideran como las más usadas por las ciudades para internacionalizarse.  
16.-Agenda 10: detalla las 10 líneas de acción prioritarias de la Estrategia de Desarrollo Regional (Intendente Barrueto).

del desarrollo en la Región (Gobierno Regional y Municipios; Universidades y ONG; Empresas) y de la macrozona central. Asimismo, se decide concentrar geográficamente la acción internacional del Gobierno Regional de la siguiente manera: Europa: Ile-de-France; España-comunidad de Madrid, Cataluña, País Vasco; Países Bajos (asistencia técnica); Asia: Beijing, Liaoning -China- (asociaciones estratégicas); América Latina: Buenos Aires, Lima, La Paz (Política vecinal).

### Logros período 2006-2010

- Sistematización de la cooperación desarrollada en 13 años, actualización del Convenio Marco y fortalecimiento de las relaciones con Ile-de-France.
- Establecimiento de vínculos con provincias chinas: Hermanamiento con Beijing y Declaración conjunta de cooperación con Liaoning.
- Firma de Convenio Marco de Cooperación con Provincia de Buenos Aires.
- Nuevos convenios con programas de asistencia técnica (Países Bajos; País Vasco, Cataluña, Universidad Alcalá de Henares, España; OIM, ZAV Alemania).
- Participación en redes (Presidencia de Red de Autoridades para la Gestión Ambiental en A.L. y el Caribe; OLAGI, METRÓPOLIS).
- Folletos de difusión internacional de la Región (inglés, francés, español).

### Un ejemplo a destacar: la cooperación con la Région Ile-de-France

La cooperación con la Région Ile-de-France se ha desarrollado en el marco de una asociación colaborativa ininterrumpida de 15 años, hoy centrada fundamentalmente en el desarrollo de programas de asistencia técnica, basados en las propias competencias de cada región y orientados a la generación y consolidación de políticas regionales estratégicas. A continuación se destaca los productos más relevantes de esta relación de cooperación:

- Desarrollo de proyectos: Centro Regional de Información y Apoyo a la Prevención del VIH-SIDA; Centro de Desarrollo Indígena; Fondo de Microcréditos para Habitantes de la Región Metropolitana sin Acceso al Sistema Bancario Tradicional; Centro de Educación Integrado de Adultos "Universidad del Trabajador"; Programa de Becas de postgrado Master Profesional; Rehabilitación Museo Salvador Allende; proyectos en conmemoración del Bicentenario, etc.
- Estudios: Plan verde; Calidad del aire tras puesta en marcha de Transantiago (Airparif); Rehabilitación Integral de Cités y Pasajes de la Región Metropolitana

de Santiago; Plan Maestro de Regeneración del Barrio Mapocho.

- Pasantías y misiones técnicas de ordenamiento territorial, transporte público y en bicicleta, medio ambiente, sistemas de información y observación, etc.
- Apoyo a la formulación de una política regional de turismo y posicionamiento de Santiago-Región como destino turístico internacional; apoyo a la formulación de un Plan regional de ordenamiento territorial.

El mayor déficit de la acción internacional del Gobierno Regional Metropolitano dice relación con no haber logrado formular una política de relaciones internacionales, no haber comprometido al Gabinete regional con los temas internacionales y no haber ejecutado la agenda planificada para fortalecer los vínculos con regiones y provincias de los países vecinos (particularmente Perú y Bolivia). Esto se debió, principalmente, a los retrasos y discontinuidades de los planes de trabajo originados por los sucesivos cambios de autoridad regional.

Entre los mayores obstáculos para impulsar la internacionalización de la Región Metropolitana hay que mencionar la alta rotación de Intendentes (12 en 20 años; 5 entre 2005 y 2010), la inexistencia de una política de relaciones internacionales y la carencia estructural de una institucionalidad asociada a un presupuesto que sirva de soporte permanente<sup>17</sup> al Gobierno Regional para llevar adelante la acción internacional, mediante compromisos de mediano y largo plazo.

### Conclusiones

**Asistimos a un creciente papel de las regiones, ciudades y municipios como actores de las relaciones internacionales y a la emergencia de la cooperación internacional entre gobiernos y administraciones subnacionales como un fenómeno dinámico y complejo** que está transformando la práctica de los agentes locales al mismo tiempo que ofrece al sistema de la política exterior y, en especial, de la cooperación, nuevas perspectivas y modelos innovadores.

17. Desde sus inicios, el financiamiento de la acción internacional del GORE Metropolitano estuvo dado por iniciativas de inversión regional postuladas anual o bianualmente al Fondo nacional de Desarrollo Regional. La función de jefatura de la Unidad Regional de Asuntos Internacionales (URAI) fue siempre "contratada" bajo el régimen de honorarios mensuales, con toda la inestabilidad que supone la alta rotación de Intendentes en la Región

*Si bien durante los gobiernos de la Concertación se sentaron importantes bases para promover y apoyar el proceso de internacionalización de las Regiones y se estableció un sistema nacional de cooperación descentralizada, las medidas implementadas resultan aún insuficientes para lograr el objetivo planteado a lo largo y ancho del país.*

En la mayoría de las Regiones chilenas y, en particular en la Región Metropolitana, no existe una *política de internacionalización*, entendida como el marco orientador para la acción internacional del Gobierno Regional, con un programa de acción dotado de poder político y presupuesto continuado, con perspectiva de largo plazo, capaz de involucrar como participantes activos a actores representativos de las distintas dimensiones del quehacer regional, en el marco de un proceso de cumplimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional. Esto es fundamental si se quiere hacer las cosas bien y con una mirada de largo plazo.

Desde una perspectiva progresista es imprescindible seguir avanzando en el impulso y fortalecimiento de la internacionalización de las Regiones y los municipios del país, generando las condiciones propicias para ello e incorporando las oportunidades de dinamismo externo como parte de una estrategia local de desarrollo.

Esto implica, por una parte, **superar la desconfianza y el paternalismo** con que los representantes del sistema central de política exterior muchas veces contemplan -“toleran”- las iniciativas de las administraciones subnacionales e implica sumar a los nuevos actores territoriales con sus lenguajes propios, sus agendas y contribuciones para complementar y enriquecer la acción internacional de Chile. Se requiere una reforma de la Cancillería que dé cuenta de las complejidades, las dinámicas y los desafíos actuales de la política exterior en un mundo globalizado.

Por otra parte, es necesario seguir apoyando el empoderamiento de las Regiones. Se requiere avanzar en **descentralización política y administrativa** e inscribir claramente **la función internacionalización dentro de la misión de los Gobiernos Regionales**, de manera que ésta sea parte de su Estrategia de Desarrollo Regional, y esté dotada de las herramientas y los recursos necesarios para desarrollarse y sostenerse a largo plazo.

Desde el punto de vista del **perfeccionamiento del sistema de la cooperación internacional descentralizada**, se plantean importantes desafíos tales como:

- Establecer una red de comunicación fluida y permanente entre el sistema central de Relaciones Exteriores, los Gobiernos Regionales y los Municipios;
- proveer capacitación y soporte técnico para apoyar la estructuración de las demandas/ofertas de las regiones así como sus perfiles;
- consensuar procedimientos; sistematizar y apoyar la institucionalización de las iniciativas de cooperación descentralizada exitosas;
- colaborar en la elaboración de una estrategia de promoción de las regiones y búsqueda de oportunidades en el exterior;
- realizar seguimiento de los compromisos;
- evaluar los proyectos ejecutados e incorporar la controloría social en los proyectos de cooperación.

Si la prioridad política de la acción exterior chilena debe ser la integración con los países de la región, es necesario continuar fortaleciendo los mecanismos de concertación social, económica y cultural subnacionales que representan las exitosas experiencias de ZICOSUR y particularmente de los Comités de Integración de nuestras regiones con las provincias argentinas, una de las experiencias de integración subnacional más avanzadas en América Latina.

Estas experiencias nos demuestran que, a través de la vinculación directa de los territorios - de las autoridades subnacionales, el sector privado y la sociedad civil- para el impulso de proyectos de desarrollo de interés mutuo, se ha logrado construir confianzas y un futuro común<sup>18</sup>.

Finalmente, la política de internacionalización de las Regiones debería considerar y asumir la creciente importancia de las migraciones. Esta es una arista que debería estar presente a la hora de generar convenios de cooperación, particularmente con aquellas regiones de países vecinos, dado que son justamente los gobiernos subnacionales (servicios públicos regionales y municipios) quienes acogen a los y las migrantes y deben hacer frente a los desafíos que esto plantea en el plano social, de la convivencia y la integración, de la

18.-Luis Maira: “Este nuevo ámbito de las relaciones internacionales que, en los inicios de la posguerra fría maduró en los países de la Unión Europea, ha tenido solo un eco parcial en América Latina, donde muchos de los conflictos históricos y las desconfianzas acumuladas entre sus gobiernos podrían resolverse acercando, en un esfuerzo complementario, a comunidades que comparten una frontera común

salud y la educación. Especial atención merece el delito de Trata de Personas y el Tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación internacional para

la protección de las víctimas en los países de origen, tránsito y destino (Castillo, 2008).

## Bibliografía

- Aguirre, Juan Carlos (2009, Santiago) "Paradiplomacia: teorización y práctica de un concepto polisémico", en: Revista De la Región al mundo N°2, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Alburquerque, Francisco (2004, Santiago) "Desarrollo económico local y cooperación descentralizada", en: Revista de la CEPAL, N°. 82.
- Bachelet, Michelle (2010, Santiago), "En la ceremonia de entrega de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR", en: Presidenta Michelle Bachelet. Discursos escogidos enero 2009-enero 2010. Contigo mejor país.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997, Madrid) Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información.
- Carreón, Pedro (2007, México) "Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo" en: Revista Protocolo, septiembre.
- Castillo, Marcela (2008, Santiago) "Trata de personas, realidad y desafíos pendientes en Chile", en: Los Desafíos de las Migraciones en Chile 2008, Organización Internacional para las Migraciones.
- Cornago Prieto, Noé (2001, Ottawa) "Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs" en: AA.VV. Foreign Relations of Constituent Units; Forum of Federations /Forum des Fédérations.
- Del Canto, Hernán (2006, Iquique) "El Sistema Chileno de Cooperación Descentralizada. Marco comparado en la gestión de acción exterior de los Gobiernos Subnacionales", presentación realizada en la V Escuela de Asuntos Internacionales organizada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (ministerio del Interior) y la Dirección de Coordinación de Regiones (ministerio de Relaciones exteriores) en la ciudad de Iquique.
- Duchacek, Ivo D. (1986, Boulder, Colorado) The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and across Nations.
- Ferrero, Mariano (2006, Logroño, La Rioja, España) "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano", ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en Córdoba, Argentina del 15 al 18 de noviembre de 2005, en: Revista Electrónica de Estudios Internacionales N°11, Fundación Dialnet.
- Fuentes, Cristián (2009, Santiago) "De la diplomacia a la paradiplomacia", en: Revista De la Región al mundo N°1, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2008, Santiago) "Agenda 10 para el desarrollo De la región metropolitana 2007 - 2010." [www.gobiernosantiago.cl/CMS/Files/Documentos/PDF/2008\\_07\\_03\\_AGENDA10.PDF](http://www.gobiernosantiago.cl/CMS/Files/Documentos/PDF/2008_07_03_AGENDA10.PDF)
- Madaín Ayub, Barham (2005, Viña del Mar), Prólogo a "La Inserción internacional de las Regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada".

- Maira, Luis (2007, Buenos Aires) "Presentación", en: Informe Anual de Actividades, Agosto 2006-Julio 2007 elaborado por la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional, Unidad de Cooperación e Integración Regional UCIR, Embajada de Chile en Argentina.
- Maira, Luis (2010, Buenos Aires) La Política Internacional Subnacional en América Latina.
- Marteles Moreno, Silvia (2010, Santiago) "Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la Experiencia del programa Fronteras Abiertas". Ponencia presentada en el X Congreso Las Regiones Fronterizas en Transición (brit): Fronteras del cono sur de América y fronteras del mundo: Estudios en torno a lo global/local. 5 y 26 de Mayo (Arica, Chile) - 27 y 28 de Mayo (Tacna, Perú), 2009, en: Revista de Estudios Transfronterizos Si Somos Americanos, Volumen X, N° 1. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat.
- Moncayo Jiménez, Edgard (2002, Buenos Aires) "Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización", en: Revista Integración & Comercio, N° 16, Año 6. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Muñoz, Heraldo (2000, Santiago) "Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones", en: Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión necesaria. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Soldatos, Panayotis (1989, Montreal) "Les relations internationales du Québec: la marque d'un déterminisme économique", en: L'année politique au Québec 1987-1988.
- Revista América Economía (2004, Chile) "Las mejores ciudades para hacer negocios", abril.
- Romero, María del Huerto (2006, Montevideo) "La Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina", en: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Serrano, Claudia (2009, Santiago) "Descentralización y Desarrollo: una nueva agenda", en: Revista De la Región al Mundo N° 1, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

# *ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Relaciones Internacionales*

## Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana

### Loreto Schnake

Es Concejal por la comuna de Santiago y ex encargada de Relaciones Internacionales de la Región Metropolitana

### Editores

*Alberto Koschützke  
Jaime Ensignia  
Bet Gerber*

El contenido representa el punto de vista de la autora y no traduce necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial de este documento a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copias a los editores

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), Publicaciones Análisis y Propuestas

Santiago, 2011

---

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en más de 100 países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania en Chile y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)  
[feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)