

Relaciones intergubernamentales en torno a la gestión internacional- regional: aproximación a experiencia chilena de gobernanza

Intergovernmental relations around
international-regional management: an
approach to the Chilean experience of
governance

Cristian Ovando*
Mariano Álvarez**

RESUMEN

Este trabajo, centrado en un Estado unitario, aborda las competencias en materia de inserción internacional de las regiones, a través de un enfoque que enfatiza en las múltiples mediaciones, tanto formales como informales. Su objetivo, de corte inductivo, es analizar los vínculos intergubernamentales que se desprenden de la política exterior chilena hacia algunas de sus regiones. Para ello, se estudiará la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), en el marco del análisis RIGs. La información estudiada se desprende de talleres, cuestionarios y entrevistas directas con

* Académico, Universidad de Tarapacá. Doctor y máster en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco. covandos@academicos.uta.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8820-0258>. FONDECYT 1241439.

** Académico, Universidad Austral de Chile. Doctor en Humanidades, Universidad de Leiden; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. mariano.alvarez@uach.cl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4367-2918>. FONDECYT 11240529

Recibido: 20 de septiembre de 2024. Aceptado: 16 de diciembre de 2024.

ambas instancias. Entre los resultados, se sostiene que las URAI operan de manera muy variada, destacándose gestiones que rebasan el campo internacional y una ubicación cambiante dentro del entramado regional.

Palabras Clave: Paradiplomacia – Relaciones Intergubernamentales – Dirección de Coordinación Regional – Unidad Regional de Asuntos Internacionales.

ABSTRACT

This paper, focused on a unitary state, addresses the competencies of Chilean regions in terms of international insertion through an approach that emphasizes multiple mediations, both formal and informal. Its inductive aim is to analyze the intergovernmental links that arising from Chilean foreign policy towards some of its regions. To this end, the study will examine the coordination between the Ministry of Foreign Affairs and the Regional International Affairs Units (URAI) within the framework of RIGs analysis. The analysis is drawn from workshops, questionnaires, and direct interviews with both bodies. Among the findings, it is argued that the URAs operate in highly diverse ways, with efforts that often go beyond the international sphere and a shifting position within the regional framework.

Keywords: Paradiplomacy – Intergovernmental Relations – Intergovernmental Relations – Regional Coordination Directorate – Regional Unit for International Affairs.

I.- INTRODUCCIÓN

En su visión más extendida, paradiplomacia se define como la actuación internacional paralela y en ocasiones en contraposición a la diplomacia oficial de parte de gobiernos intermedios y locales. Esta actividad internacional tiene motivaciones múltiples, destacándose las económicas, sociales y culturales. En sus orígenes, a finales de la década de 1970, los estudios sobre la paradiplomacia se centraron en describir la inserción internacional de los gobiernos subnacionales dentro de estados federales, que comenzaban a tener protagonismo en la escena internacional (Soldatos, 1993; Aldecoa y Keating, 2000), aunque extendiéndose su discusión académica paulatinamente a Estados unitarios fuera del marco europeo (Álvarez y Oddone, 2019). Si bien se reconoce que es más avanzada en países de mayor desarrollo relativo, se caracteriza por un ordenamiento institucional limitado y parcial (Zeraooui, 2016), con resultados que no dependen exclusivamente del marco jurídico que regula su actividad (Maira, 2010; Cornago, 2010; Bernal, 2019). Este debate se centró en el impacto del sistema internacional en la gestión de la política exterior y su ajuste, debido a la intromisión de entes intermedios en los asuntos internacionales de su competencia. Siguiendo a Tavares (2016, pp.38-39 y ss.), el inicio de los estudios paradiplomáticos estuvo confinado en un puñado de Estados multinacionales europeos y norteamericanos. Su desarrollo generó un impulso

que se hizo sentir también a América Latina y Asia, aunque matizado por su proliferación de manera más acelerada en la práctica que en su análisis teórico (Álvarez y Oddone, 2019).

En América Latina, siguiendo la tendencia general, los estudios de la paradiplomacia privilegiaron perspectivas liberales institucionalistas y sus derivaciones, sosteniendo que las relaciones paradiplomáticas respondían a la injerencia de la globalización económica y los regímenes e instituciones internacionales que proliferaron en las últimas tres décadas (Leal, 2023); en menor medida, se profundizó en los ajustes domésticos, institucionales, que deben realizar los Estados para darle cauce a esta agenda internacional local (Maira, 2010). Esta tendencia terminó subestimando variables tales como los intereses propios de la movilización subnacional. En cambio, si se atienden estos últimos, emergen como agenda de investigación cuestiones vinculadas a la cooperación y coordinación entre actores gubernamentales alojados a distinta escala. Este enfoque se complementa a las perspectivas que se originan fuera de la esfera euroamericana (Oyarzún, 2020), para explorar los contactos diplomáticos en África, Asia y América Latina, y cómo las normas gubernamentales se han adaptado a entornos y prácticas específicas del contexto (Nair, 2021). Si bien la paradiplomacia opera en departamentos o agencias estatales

desconcentradas, también lo hace en entornos sociales y culturales, en tradiciones y siguiendo usos y normas sociales dentro de los marcos institucionales.

En general, las definiciones de paradiplomacia también apuntaron a las facultades o las competencias de los gobiernos no centrales (GNC) que les permiten participar de las relaciones internacionales de sus respectivos Estados (Cornago, 2010). En este marco, el presente trabajo se centra en un Estado unitario y retoma la cuestión de las competencias, en este caso limitadas, pero con la expresión de múltiples actividades internacionales emprendidas por gobiernos regionales. Así, la paradiplomacia en estas latitudes podría partir de una paradoja, como señala un entrevistado, se trata del ímpetu descentralizador de gobiernos como Chile, que da cause a las actividades paradiplomáticas, pero tratándose de una descentralización digitada desde el centro: “se descentraliza centralizadamente. Esa es la paradoja, y al final se abandonan”.

En respuesta a esta premisa, el artículo aborda la discusión centrándose en las escalas involucradas en el despliegue de la paradiplomacia. En efecto, como resultado de la mayor visibilidad de la actividad política subestatal en múltiples latitudes, una comprensión más matizada de la paradiplomacia se ha posicionado en los debates académicos actuales. En este marco, la necesidad de

complementar los abordajes generales lleva, por ejemplo, a tratar las relaciones intergubernamentales en que se inscribe la gestión internacional de las regiones y la incidencia de su práctica en aquellas (Antunes et al., 2024).

Con todo, desde los dos mil, en Chile se percibe un incremento en las acciones de internacionalización territorial de los GNC del país. No obstante, el desarrollo de estas acciones de paradiplomacia ha enfrentado obstáculos diversos, particularmente debido a la forma de Estado unitaria y al centralismo imperante (Montecinos, 2005; Montecinos, 2022). A fin de sortear dichas dificultades, los GNC debieron buscar soluciones a través de diferentes canales de colaboración entre niveles de gobierno, formales e informales, donde se destacaron aquellos vinculados a la cooperación transfronteriza hacia las provincias argentinas (Álvarez, 2019), con las cuales comparten frontera 14 de las 16 regiones del país. En dicho contexto de aumento de la actividad paradiplomática, se generó la necesidad del establecimiento institucional de una Dirección de Coordinación Regional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como de una Unidad de Asuntos Internacionales (URAI) en los gobiernos regionales. Además, la paradiplomacia fue incorporada formalmente en la relación bilateral con Argentina, a través de instrumentos como el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009. En el caso del Estado

Plurinacional de Bolivia y del Perú, las tres regiones ubicadas al extremo norte del país (Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta) emprenden actividades de cooperación transfronteriza al amparo de los comités de frontera y a través de una agenda relativamente formal, establecida mediante redes y vínculos entre sociedades civiles rurales, con la colaboración del Gobierno Regional de Tarapacá y el municipio de Iquique (Aranda et al., 2010; Álvarez y Ovando, 2022; Bernal, 2024).

Estos diversos canales de acercamiento implicaron discusiones y reformulaciones jurídico-administrativas, que se vieron reflejadas en un análisis de la paradiplomacia chilena normalmente centrado en la revisión de aspectos vinculados a las posibilidades legales o prácticas de dicho accionar. Ello, si bien resulta esclarecedor y relevante, dejó de lado los efectos que la paradiplomacia pueda tener sobre las relaciones intergubernamentales, sean estas de carácter formal o informal. Dicha laguna investigativa cobra particular relevancia desde 2021, debido al avance del proceso de descentralización política de Chile, que modificó el organigrama de los gobiernos regionales, e impulsó la reubicación de las URAI. Esto, a su vez, también se vio plasmado en 2022, durante el debate constituyente, donde fue abordado con innovaciones importantes (e.g. rango constitucional a la cooperación fronteriza); no obstante,

dicho intento de reforma constitucional resultó infructuoso¹.

El artículo propone revisar este cambio con un enfoque que se aleja del tradicional análisis legal-institucional, para poner el énfasis en las relaciones intergubernamentales, tanto formales como informales. Con ello, el objetivo del presente trabajo, de corte inductivo, es analizar algunos vínculos y mediaciones intergubernamentales que se desprenden de la política exterior chilena hacia las regiones. Para ello, se estudiará la coordinación entre la extinta DICORE y las URAI, en el marco del análisis RIGs. Además, se profundizará en la gestión internacional de ciertas regiones chilenas, destacando sus alcances, grado de institucionalización y efectividad de su agenda. Dicho análisis se desprende de talleres, cuestionarios y entrevistas directas con las URAI.

El artículo, posterior a esta introducción, cuenta con un apartado teórico, donde se presenta el enfoque RIGs que se utilizará para el análisis. Acto seguido, se revisa cuál ha ido el efecto

1 El artículo 199 del primer proceso fallido señalaba: “Las comunas y regiones autónomas ubicadas en zonas fronterizas podrán vincularse con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, a través de sus respectivas autoridades, para establecer programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la conservación del medioambiente, según los términos que establezca esta Constitución y la ley”.

de la descentralización política en la institucionalidad vinculada a la paradiplomacia en las regiones de Chile. El cuarto apartado aborda la gestión internacional de las regiones chilenas, desde la perspectiva del análisis RIGs.

El artículo concluye con algunas reflexiones finales sobre la evolución de la institucionalidad de la paradiplomacia en Chile y su abordaje desde las RIGs.

II. CANALES DE ACERCAMIENTO Y MEDIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ACOTADOS

En general, los sistemas de transferencias de competencias en América Latina no están creados para ofrecer a los GNC los medios idóneos para adquirir responsabilidades técnicas y administrativas (Leyva, 2012; Montecinos, 2020). Del mismo modo, específicamente en cuanto al área internacional, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales ha sido limitada y no exenta de dificultades, destacándose la falta de competencias y la prevalencia de un perfil del cargo poco adecuado para una materia ajena a los tradicionales del quehacer de las regiones. En efecto, los posibles aportes de sendas reformas descentralizadoras se aprecian si la delegación de responsabilidades va de la mano de capacitación, sobre todo al tratarse de materias históricamente ajenas a estos territorios y sus autoridades; la alternativa termina afectando la autonomía subnacional (Falleti, 2010). En efecto, las limitaciones recurrentes en los procesos de descentralización en América Latina, con efectos notorios en la agenda internacional-regional, “son la falta de claridad sobre las

competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, la falta de recursos propios y la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales” (Montecinos, 2020, p.572).

En el caso de la gestión internacional, este diagnóstico se agudiza por diversas razones, dentro de las cuales se destaca que la labor cotidiana en ocasiones suele estar articulada a través de prácticas no reguladas, empleando canales informales o acudiendo a normativas diseñadas para otros propósitos. Por ejemplo, disfrazar las actividades internacionales a través de iniciativas turísticas, a nivel municipal. Otro aspecto consiste en la falta de profesionalización del cargo, el que se aprecia en la disparidad de perfiles y credenciales que ostentan quienes encabezan las URAI en las distintas regiones.

Para abordar estas disparidades, el enfoque RIGs permite analizar las relaciones institucionales de coordinación entre los distintos niveles o escalas

de mediación, posibilitando abordar la ejecución de políticas descentralizadas (Abal, 2009, p. 7) y, además, evidenciar si el centro decisor (y otros niveles) logran coordinar sus proyectos políticos (Leyva, 2012). En el caso de la paradiplomacia, se trata de proyectos internacionales expuestos en el marco de una unidad central, la DICORE, que se considera una instancia precaria en competencias y recursos, considerada una herramienta esencialmente débil. Como plantea Fuentes (2015, p.281): “Dicha orgánica quedó a cargo de profesionales ajenos al servicio exterior, con una dotación mínima de personal y un presupuesto que incluía sólo los recursos básicos para su funcionamiento”. Estas limitaciones obedecen la falta de voluntad política de las autoridades, donde ha primado “el desconocimiento y falta de interés relativo sobre estas materias producto del atraso teórico, conceptual y práctico de nuestro Estado, así como la ausencia de una voluntad política mayor para impulsar cambios sustantivos” (Fuentes, 2015, p.281). Asimismo, debe destacarse que para muchos diplomáticos de carrera esta unidad se concibió como una intromisión al normal funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas limitaciones, centradas en cómo se coordina la DICORE con las regiones, se reflejan en las distintas modalidades de gestión que utilizan las URAIs. Ello, a su vez, depende del grado de importancia que le atribuyen a

la gestión internacional el gobierno regional (de elección democrática directa desde 2022) respectivo de turno; punto que se tratará más adelante.

Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs)

A fin de profundizar en cómo opera la política exterior de las regiones desde la coordinación entre la escala nacional y regional, se hará uso del análisis intergubernamental o Relaciones Intergubernamentales (RIGs). El objeto de este enfoque, ajustando los aportes de Montecinos (2020) a la gestión internacional –más que definir los principios de la gestión internacional regional, como el ausente principio de subsidiariedad territorial (Tapia, 2003, 2001)–, apunta a cómo a partir de dichos principios o su ausencia se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno que participan en la política exterior del país hacia las regiones y fronteras.

Para ello, el apartado siguiente revisa las directrices de la DICORE hacia las regiones, centrándose en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos. Así, el análisis de RIGs permiten abordar, en el marco de la transferencia de competencias a las regiones, el grado de autonomía y control de las regiones frente al Estado central (Jordana, 2018). Este enfoque, además, contribuye a entender el

proceso de descentralización como un espacio de cooperación gubernamental que aporta a la implementación de políticas públicas (Montecinos, 2020). Se pone énfasis en salir de los marcos normativos que encausen las RIGs y centrarse en la multiplicidad de relaciones resultantes de centrarse en el nivel nacional y local, entre el nivel intermedio y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local (Montecinos, 2020).

Esto conlleva ponderar la unidad del ordenamiento y la autonomía de los niveles institucionales involucrados, constatando el eventual despedazamiento territorial de la actividad administrativa (Leyva, 2012). Este eventual desplazamiento de funciones se centra en evidenciar si es que la región hace lo que le corresponde, instruido por el Estado central dada sus facultades expresas; o si la región hace, sin competencias, lo que el Estado central omite pero que el contexto político e internacional le demanda (Leyva, 2012).

Dejando abierto el debate acerca de la incidencia de los espacios de mediación informales, dentro de las RIGs, estos vínculos oscilan entre lo institucional y abstracto propio de las definiciones normativas, de lo practicado cotidianamente como un todo coherente. Complementario a este enfoque, desde la etnografía institucional, se trata de comprender cómo opera el régimen institucional amplio, que constituye el MINREL y su política

exterior, modelando translocalmente las experiencias de los diversos GOREs y sus URAI, a través de la generación de relaciones de coordinación-control que operan simultáneamente en diferentes regiones del país (Jiron et al, 2018).

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS RELACIONES ENTRE GNC Y EL ESTADO

En materia de gestión internacional de las regiones, el análisis RIGs permite abordar el dilema entre unidad y autonomía propio de los gobiernos operando a distintas escalas, al tiempo que se analizan los alcances de la gestión internacional de los GNC. Para abordar estos elementos se suele emplear el estudio de los principios que encausan las RIGs. El jurista Jorge Tapia, pionero en estas discusiones en Chile, afirma que el objetivo de aplicar analíticamente el principio de subsidiaridad consistió en discutir nuevos criterios en el reparto de poder y competencias dentro del Estado, siguiendo el modelo de las regiones europeas (Tapia, 2003, 2006) y buscando rediseñar la distribución territorial de competencias. No obstante, desde el concepto separador de las esferas de lo público y lo privado, como se infiere de la constitución del 80, se buscaba pasar a una redistribución del poder central hacia el poder regional, en base a un criterio legitimador de la descentralización dentro del Estado unitario. En suma, se buscó, sin éxito, la extensión de los poderes de los GNC a fin de que puedan mantener relaciones

transfronterizas e internacionales en general (Tapia, 2003). En concreto, para este país, diferencia de Colombia, por ejemplo, el principio de subsidiariedad omite los entes territoriales.

En materia territorial, la Constitución chilena vigente (1980) no consagra un principio de repartición de las competencias exclusivas y/o concurrentes entre los distintos niveles de gobierno. La posible apelación al principio de subsidiariedad europeo no procede en el caso de Chile, debido a que las disposiciones que inspiran la subsidiariedad en el país se refieren a los cuerpos intermedios en el ámbito económico, al igual que se desprende de su lectura histórica (Delooz, 2019, s/p). En definitiva, no existe, para el caso chileno, un principio rector de las RIGs.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales robustos y principios orientadores como la subsidiariedad territorial, cabe preguntarse cómo funcionan las RIGs en el caso de la paradiplomacia chilena. La informalidad de los acuerdos ad hoc sería una variante plausible, que se refiere a funcionarios vinculados a la sociedad civil y que poseen atribuciones poco claras en el ámbito de la gestión internacional, haciendo uso de mecanismos caso a caso para dar respuesta a demandas tales como: participar en negociaciones sobre el trazado de un corredor bioceánico, abrir una oficina comercial en un país extranjero de forma expedita, ampliar el horario de uso de un complejo fronterizo

internacional, los oficios para la apertura de un paso peatonal turístico, entre otros. Dichas materias redundan los alcances de una posible gobernanza (Brumat y Feline, 2023).

Desde las relaciones informales, complementarias a las RIGs, una arista a tratar consiste en ponderar conductas oportunistas ante vacíos legales. Por ejemplo, utilizar la gestión turística como expresión internacional regional ante la falta de competencias. Se trata de indagar en el tipo de relaciones de poder extra-institucionales que sostienen o entran en tensión con la institucionalidad limitada o difusa (Leyva, 2012). Se puede centrar el análisis en estas expresiones de informalidad y cómo contribuyen a sortear la hegemonía centralista que se expresa muchas veces por medio de la cooperación e influencia del centro decisor hacia las regiones, surgiendo como respuesta regional actores díscolos, oportunistas (Leyva, 2012, p. 123). Un dilema clave consiste, entre varios, en estudiar la tensión política que existe entre una descentralización gobernada por reglas y una que debe sostener la unidad del Estado (Leyva, 2012, p. 124)

Una perspectiva más auspiciosa de la dimensión informal de toda expresión internacional regional aborda los resultados políticos de sus intervenciones y negociaciones para acuerdos transfronterizos informales y el desplazamiento, innovaciones o ajustes de instituciones formales por efecto de aquellas

prácticas no previstas (Tieku, 2021, 2019). Estos enfoques, que destacan entre varios aspectos la cotidianeidad y las prácticas informales en las relaciones internacionales, sobre todo en el campo de la diplomacia, desplazan el foco desde los actores internacionales estatales u oficiales a los agentes locales o regionales (Tieku, 2021).

Por tanto, el debate queda circunscrito a dos tendencias complementarias: la eficacia de la política pública, ante la ausencia de relaciones formales o en escenarios de atribuciones confusas entre niveles de gobiernos (Jordana,

2004) y a los ajustes del sistema político producto de la inherencia informal en la articulación de actores internacionales regionales en la agenda internacional (Tieku, 2019). En suma, la coordinación intergubernamental, o el conjunto de acciones que buscan la articulación de expectativas entre múltiples actores en un sistema de relaciones interdependientes (Botero, 2012), se expresa a través de mecanismos formales e informales, pero que van más allá de los marcos normativos para mantener la descentralización en orden (Montecinos, 2020).

III. DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PARADIPLOMACIA Y SUS NIVELES DE MEDIACIÓN EN CHILE

Visto algunos alcances del enfoque, a continuación, se aborda el desarrollo en Chile de esta arista. Hasta inicios de 2021, las administraciones regionales, si bien denominadas “gobierno regional” estaban bajo la dirección de un cuerpo colegiado conformado por los Consejeros Regionales y presidido por un Intendente; este último, designado de forma directa por la presidencia del país. En dicho escenario, si bien desde 2014 los consejeros eran electos de manera democrática y directa, la realidad es que no existía una autoridad regional independiente y autónoma, que decidiese de manera libre lo que se debía hacer en el territorio.

Ello cambió en 2018, con la aprobación de la ley que “Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales” (N° 21.073) que modificó la “Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional” (N° 19.175). Dicha modificación produjo un proceso de descentralización política, ya que creó la figura del gobernador regional, cargo que reemplazó al de intendente regional y cuya elección pasó a ser democrática y directa. Asimismo, también en 2018 se aprobó la ley de “Fortalecimiento de la regionalización del país” (21.074), la cual modificó diversos cuerpos legales, con el propósito de entregar mayor autonomía a las entidades subestatales, proveyéndolas de nuevas competencias legales y

facultades; lo cual favoreció la descentralización administrativa. Dicho proceso quedó abierto, con el objetivo de que este sea profundizado paulatinamente, con el traspaso de nuevas competencias a los gobiernos regionales. Finalmente, durante el gobierno de Gabriel Boric, se realizaron modificaciones a la estructura de la ley de presupuestos, con el propósito de entregar mayores flexibilidades a partir del presupuesto de 2023, en el marco de la descentralización económica.

Si bien las leyes mencionadas crearon una figura que reemplazó a la del intendente, ello no implicó que la presencia del gobierno central haya desaparecido del plano regional. En la medida en que la descentralización administrativa se encuentra aún lejos de completarse, la amplia mayoría de las competencias no fueron traspasadas al gobierno regional. A razón de ello, en el territorio de la región continúan operando las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs), que son la oficina desconcentrada de los ministerios nacionales. Asimismo, para la coordinación de estos servicios desconcentrados, se creó la figura del Delegado Presidencial; que es una segunda autoridad regional, pero nuevamente designada por la presidencia y bajo la órbita del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En breve, la reforma a la Ley 19.175 permitió contar con una autoridad electa a nivel regional, a la cual se le debieran de transferir competencias desde el nivel

central. No obstante, dicha figura cohabita la gestión regional con el delegado presidencial, que coordina los servicios desconcentrados. De esta forma, a lo largo del país coexisten dos figuras políticas de nivel regional (gobernador y delegado) quienes coordinan estructuras administrativas distintas (gobierno regional y secretarías regionales ministeriales).

Es en esta doble institucionalidad regional donde el sitio de las URAI reviste de una posición especial. Para ello es necesario comprender que las secretarías regionales ministeriales fueron la operacionalización del artículo 103 de la Constitución Política de 1980, a través de la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado” (N°18.575), de 1986. La Constitución establece que la ley procederá a la desconcentración de los ministerios y servicios públicos; a su vez, el artículo 26 de la ley 18.575 estableció que la desconcentración se realizará mediante “Secretarías Regionales Ministeriales” pero con “las excepciones que contemple la ley”. Dichas excepciones son tres: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores. Precisamente debido al último caso fue que se vio la necesidad de crear las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI), para llenar el vacío dejado por la ausencia de una institución de nivel regional que se encargue de los asuntos internacionales y de cooperación.

Aquí se encuentra la primera gran diferencia institucional. La URAI no fue creada, como las SEREMIs, debido a una desconcentración de un ministerio nacional que se hiciese presente a nivel regional. Por el contrario, la URAI fue concebida desde un origen como una oficina de los propios gobiernos regionales. Su gestación puede rastreadse a la creación de las Secretarías Regionales de Integración creadas en Región de Antofagasta y de Aysén, en 1995 y 2000, respectivamente. Para el 2000, en la Región de Aysén se consideró que, si bien la Secretaría estaba revestida con la autoridad necesaria para resolver en el área de su competencia, era necesario establecer una oficina u organismo regional específico para la coordinación y orientación de la política internacional de acuerdos y de cooperación, por lo que, a través de la Resolución Exenta Número 7 del 12 de febrero de 2002, se creó la Unidad Regional Internacionales. La Región de Antofagasta hizo lo propio a través de la Resolución Exenta Número 1464 del 5 de octubre de 2004, empleando ya el nombre de Unidad Regional de Asuntos Internacionales.

En el documento *Visión Aysén 1990-2001*² se argumenta que la URAI respondía a la necesidad de coordinación en temas internacionales, así como de elaborar una propuesta regional de cooperación internacional descentralizado. Se resaltaba también que su rango debiera

de ser equivalente al de un Secretario Regional Ministerial o Director Regional de Relaciones Internacionales, pero dependiente de la Intendencia Regional, aunque podría estar coordinado con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aquí es importante destacar que el documento no establece que se deba coordinar, sino que “pueda estar en coordinación”; haciendo énfasis en que la dependencia sería de la autoridad regional.

En el caso de Aysén, para la creación de la URAI, la Resolución Exenta Número 7 de 2002 se apoyaba en la ley Orgánica Constitucional de los Gobiernos Regionales (N° 19.175), cuyo artículo 16 letra g indica que dentro de las funciones de los gobiernos regionales está “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”. Como fundamento legal, también se aducía al artículo 17 letra d, de la misma ley, según el cual serán funciones de los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial el “fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin

2 Facilitado a los autores por el actual encargado de la URAI de la región

perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.

Distinto fue el caso de Antofagasta, donde la Resolución Exenta Número 1464 de 2004 se apoyaba en el Protocolo de Acuerdo de Coordinación y de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como en los Oficios Circulares 54 de la DICORE y 73 de la SUBDERE, ambos de 2004. Las funciones de la URAI de Antofagasta se establecieron como, principalmente, la coordinación y apoyo en la implementación de las políticas, planes y programas internacionales que elabore y apruebe el GORE, y el seguimiento de los acuerdos y acciones de la región en el ámbito internacional. En línea con lo establecido en Aysén, el texto hace mención a que “en el desempeño de sus funciones mantendrá un vínculo permanente con el Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Región” sin hacer mención a ninguna coordinación obligatoria o dependencia directa.

El modelo de la URAI se extendió por las demás regiones de Chile, consolidándose su necesidad en el Acta de Acuerdo de Coordinación y Colaboración firmada en abril de 2005 en Punta Arenas, entre el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y los gobiernos regionales. Dicho instrumento establecía el compromiso de continuar entregando “apoyo para mejorar las condiciones institucionales en el proceso de inserción

internacional del país y en particular de las regiones, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento de las estructuras de administración regional que se encarguen de dichas materias.” Para ello, el punto segundo del acuerdo fue “formalizar en la estructura administrativa de los Gobiernos Regionales, una Unidad de coordinación y asesoría permanente en materias vinculadas a las relaciones internacionales”.

Al amparo de dicho acuerdo, así como del Protocolo de Acuerdo de Coordinación y Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores de 2001, la otrora Dirección de Coordinación Regional del MINREL (hoy reducida a un Encargado de temas regionales en la Secretaría General de Política Exterior) trabajó en forma conjunta con extinta Unidad de Relaciones Internacionales de la SUBDERE, particularmente en lo relativo a capacitación de las URAI y gestión de los GORE, destacando temas tales como los alcances del proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (en su oportunidad), la importancia del fortalecimiento de las capacidades competitivas de la Región en el ámbito de las relaciones internacionales, la incorporación de las regiones en los circuitos internacionales de innovación.

Respecto de su ubicación jerárquica, es importante resaltar que en el diseño institucional que les dio vida, las URAI no eran coordinadas por los intendentes

regionales, sino que dependían directamente de estos. Dicha ubicación al interior de los GORE implicaba una diferencia sustancial con las SEREMIs. Mientras que las segundas dependían de los ministerios nacionales y la función del intendente era coordinarlas, por lo que podían no estar de acuerdo y generar conflictos con el gobierno regional (como los casos que se reportados por Benavente Millán, 2007), las URAI dependían directamente del intendente, eliminando la posibilidad de diferencias y descoordinaciones. Por otro lado, las acciones de la URAI se relacionaban con las SEREMIs a través del intendente, cuya función era tanto de jefatura directa sobre la URAI como de coordinación de las SEREMIs.

Por último, es menester considerar los cambios institucionales recientes en la distribución de poder y competencias entre los niveles gubernamentales de Chile. La estructura institucional substatatal cambió con la elección popular de la nueva figura de gobernador regional. A partir del segundo semestre de 2021, los gobernadores regionales actúan como una entidad autónoma, diferente del gobierno central, con una estructura propia. Sin embargo, las SEREMIs continúan existiendo en las regiones, pero su coordinación no se mantuvo bajo la égida de los Gobiernos Regionales, sino que fue traspasada a la nueva figura de Delegado Presidencial. Las URAI, por su parte, sí quedaron alojadas en los GORE. Con ello, la coordinación entre acciones de internacionalización y las SEREMIs ya

no se realiza a través de una única figura, sino que la URAI se vincula con el gobernador, quien puede llevar la propuesta directamente a la SEREMI, al delegado presidencial o al ministerio. Esto ha generado un nuevo escenario en cuanto a la forma de gestionar la internacionalización territorial de las regiones, en particular desde la óptica de las relaciones intergubernamentales (RIGs).

Caracterización de las escalas involucradas

Las relaciones intergubernamentales referidas a la paradiplomacia de los gobiernos regionales en Chile involucran, de manera general, a los gobernadores regionales y el presidente; pero, de manera específica, quienes se relacionan son las URAI con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha vinculación se realiza a través de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL) y la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), reducida en 2022 a un Encargado de temas regionales de la Secretaría General de Política Exterior.

La DIFROL fue creada en 1966, a través de la Ley 16.592 como un servicio técnico, cuya misión se centra en la preservación y fortalecimiento de la integridad territorial del país (Dilla y Hansen, 2019). Para ello, la DIFROL asesora al presidente en temas limítrofes y fronterizos, participa en el mantenimiento y fortalecimiento de los límites (tanto terrestres como marítimos y aéreos) y en

lo relacionado a los regímenes de zonas francas. No obstante, las funciones de la DIFROL se han extendido en la práctica (y ordenamiento internacional) a ámbitos vinculados a los gobiernos regionales. Quizás el más importante de ellos sea el cambio en el reglamento de los Comités de Integración entre Argentina y Chile.

Dichos países establecieron, en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, la posibilidad de crear Comités de Frontera; los cuales fueron renombrados como de Integración, y fortalecidos en su función de vinculación subestatal, en el Tratado de Maipú de 2009. Si bien los Comités contaban con una vinculación territorial particular, reforzada a su vez por la dirección de éstos a través de los consulados, en 2011 se elaboró un nuevo reglamento, cuyo artículo 3 dejó la dirección de los comités bajo el mando de la DIFROL en Chile y de su par en Argentina (Dirección de Límites y Fronteras – DILYF). Ello implicó una nueva necesidad de coordinación entre las URAI y las mencionadas direcciones. Las primeras son las encargadas de proponer la agenda y hacer el seguimiento de los acuerdos, mientras que las direcciones lideran los encuentros y redactan el acta final.

En el caso de Chile, es la DIFROL quien elabora la agenda final de cada reunión, centralizando las diversas inquietudes que, a nivel regional, presentan organismos públicos y privados en materia de desarrollo local, mecanismos de facilitación fronteriza, integración regional y

otras de incidencia bilateral. Pero si bien la DIFROL utiliza los aportes y sugerencias recogidas y/o propuestas por las respectivas URAI para definir las materias a tratar, éstas son en última instancia determinadas por la Dirección, con sujeción asimismo a los lineamientos de política exterior definidos por el Gobierno a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dilla y Hansen, 2019).

No obstante, si bien la agenda viene definida desde el nivel central, la labor de coordinación en la región recae sobre las URAI. Dicha labor no se limita a la organización y convocatoria pertinente para cada reunión, sino que abarca el recoger y sistematizar las inquietudes y demandas de actores regionales (declarado en reglamento) previo al desarrollo del comité, así como el seguimiento de los acuerdos y las recomendaciones adoptadas en su seno, posterior al comité. Asimismo, considera la materialización de aquellas medidas y programas que sean susceptibles de implementarse directamente, en ejercicio de las atribuciones que en forma general y especial le otorgan las leyes nacionales. En el caso de la relación con Bolivia y Perú, destaca la coordinación entre las respectivas URAI y los correspondientes consulados, cuestión que supone en ocasiones ampliar el

tradicional rol de los consulados hacia la colaboración con la sociedad civil³.

Respecto de la DICORE, ésta fue creada en 2000, a través de la Orden de Servicio N° 145 del 7 de junio. Su misión era apoyar y colaborar activamente con las iniciativas de gestión internacional de los gobiernos regionales, gobernaciones provinciales y municipios del país. En dicho sentido, vino a llenar un vacío de coordinación previo. Antes de la creación de la DICORE, las iniciativas paradiplomáticas de los gobiernos regionales no tenían un canal específico para su tratamiento en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que eran derivadas a la dirección específica relacionada con el ámbito de la actividad. Esto fue lo que se buscó cambiar con el establecimiento de la DICORE⁴. Pero si bien la misión era de relevancia, fue dotada como una instancia precaria en competencias y recursos, manteniéndola como una herramienta esencialmente

débil, lo cual se reflejaba en su dotación de personal y presupuesto⁵.

Cabe destacar también que dentro de sus actividades hacia las regiones se contemplan capacitaciones, que tienen por objetivo exponer los alcances de la política exterior a las autoridades de regiones. No obstante, la observación de las Escuelas desarrolladas en 2024 tanto en la Zona Norte como Austral, demuestran que éstas no se centran en mejorar las competencias regionales en esta materia, sino en exponer las actividades desarrolladas desde el nivel central. Así lo indicó una autoridad entrevistada, refiriéndose a sobre cómo opera la DICORE: “tenía un programa de hacienda para informar a las regiones lo que estaba haciendo la cancillería”⁶.

Asimismo, la oficina no fue originalmente bien vista por parte de los funcionarios de carrera, ya que para muchos diplomáticos la DICORE se concibió como una intromisión al normal funcionamiento de un MINREL escasamente modernizado y de persistentes resistencias burocráticas (Fuentes, 2015). En efecto, señala un entrevistado que “se plantea cierta reticencia de los diplomáticos de carrera a esta unidad, considerándose como una unidad

3 Un caso notable consiste en la labor del cónsul actual de Chile en La paz, Fernando Velasco. Se destaca la recepción en consulado de Chile en la Paz de autoridades locales y dirigentes sociales de Potosí que promueven vías de integración Chile Bolivia a través del Hito 60 (15 de junio del 2023), tema integrado en el último Comité de Integración sostenido por autoridades de ambos países. Ver: <https://x.com/feravela/status/1669371831831199745>

4 Entrevista con Consejero de la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 4 de noviembre de 2014.

5 Entrevista con ex Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2018.

6 Entrevista con Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2019.

distinta. La miraban así porque nosotros no éramos diplomáticos de carrera, para empezar. Nos miraban así porque nos metíamos en asuntos que eran de la DIFROL y que se suponía que eran consulares.”⁷

Es posible que haya sido debido a ello que la DICORE desapareció como tal en la reorganización que se hizo del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2022. A razón de ello, la relación intergubernamental de las URAI debió cambiar de contraparte, puesto que se incorporan dentro de las funciones de la Secretaría General de Política Exterior materias de Coordinación Regional, bajo la figura de un Encargado de temas regionales. Dentro de sus funciones se destaca además de realizar el estudio, coordinación, ejecución, y control de las actividades de política exterior de Chile, que deben realizar los coordinadores regionales, apoyan a los gobiernos regionales, consejos regionales, gobernadores regionales y las municipalidades, en coordinación con el delegado presidencial regional, en las iniciativas de gestión internacional promovidas desde las regiones, velando porque estas estén coordinadas y sean coherentes con los intereses, objetivos y lineamientos de la política exterior de Chile, como también realizar el seguimiento, coordinación, control,

información y comunicación de las actividades de política exterior de Chile ejecutadas desde las regiones y municipios de Chile.

En su vínculo con el MINREL, la creación de las URAI vino a suplir la ausencia ya comentada de una secretaria regional ministerial y a tutelar la coordinación de los asuntos exteriores. No obstante, las URAI enfrentaron dificultades para consolidar una estructura y trabajar de manera estable (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Parte de ello se debió a la escasa dotación de personal y dedicación exclusiva. Las URAI se localizaron, frecuentemente, dentro de las divisiones de desarrollo y planificación, y sus funcionarios cumplieron labores no exclusivas al cargo de URAI; inclusive, en varios casos su dedicación a dichas labores era únicamente de media jornada.

Por otro lado, cuando fueron establecidas las URAI, los instructivos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores daban cuenta de la poca autonomía que se esperaba de ellas, indicando que sus encargados debían contar con un amplio y actualizado conocimiento de las acciones de internacionalización de la región, de la situación fronteriza y de los temas relacionados con ésta, pero solo conocimientos básicos de conducción de relaciones exteriores (Páez, 2008). En este entendido, las URAI eran vistas desde el Ministerio de Relaciones Exteriores más como un punto focal

7 Entrevista con ex Director de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile, 27 de octubre de 2018.

para la coordinación que como gestores y ejecutores de la internacionalización territorial de la región.

La relación entre las URAI y Ministerio de Relaciones Exteriores sufrió un profundo cambio legal con la promulgación en 2018 de la ley 21.080 que “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Por un lado, dicha ley separa aún más las funciones de las URAI de aquellas desempeñadas por las demás SEREMIs, así como su vínculo con el gobierno central. Ello debido a que su artículo 25 establece que el Ministro de Relaciones Exteriores, “previa comunicación al delegado regional presidencial respectivo (y no así al gobierno regional), podrá designar funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, según las necesidades de éste (y no así de la región), en calidad de coordinadores regionales, para desempeñarse en distintas regiones del país, con el objeto de apoyar a éstas en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional”. Vale resaltar que los coordinadores regionales no solo responden a las necesidades del Ministerio y no de las regiones, sino que, además, crearán una institución paralela a las URAI.

En el caso de la gestión internacional de las regiones, el MINREL opera complementariamente a través de un embajador delegado para las macro zona sur y norte, aunque no se trata de un cargo que se inscribe dentro de

la figura desconcentrada del SEREMI. Inclusive, actualmente, el embajador delegado reside en Santiago y se envía un enlace a la región; o sea que la reforma, paradójicamente, centraliza más la gestión internacional de las regiones.

El segundo gran cambio que produjo la ley 21.080 fue a razón de su artículo 35, el cual establece que “los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, podrán suscribir convenios interinstitucionales de carácter internacional con entidades extranjeras o internacionales”. Es decir que, mientras por un lado se crea una institucionalidad paralela de vinculación con el ámbito regional, por el otro se aumentan las necesidades de coordinación, debido a las nuevas posibilidades de firmar acuerdos interinstitucionales.

No obstante, esta nueva competencia otorgada por la ley fue limitada, sino eliminada, por la interpretación que presentó la Contraloría General de la República en octubre de 2022. En su dictamen E267186N22 la Contraría retrotrae los avances de la Ley 21.080, interpretando que la potestad presidencial de conducción de las relaciones internacionales hace que la firma de acuerdos interinstitucionales se constituya en una invasión a dicha competencia constitucional. Esta interpretación antojadiza y fundamentada en jurisprudencia previa a la Ley 21.080 (el dictamen 30.145 de 2018) limitó gravemente la formalización de

las actividades de paradiplomacia y complejizó nuevamente las relaciones intergubernamentales.

IV. LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LAS REGIONES CHILENAS: LA COORDINACIÓN DICORE URAI COMO EXPRESIÓN DE RIGs.

En este apartado se analizan algunos resultados del taller realizado con encargados de las URAI⁸. Se destacaron los aportes de las regiones de Antofagasta, Coquimbo y Aysén, dado su trabajo más desarrollado en esta unidad. Se abordaron sus competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas internacionales, su coordinación y percepción sobre MINREL, entre otros aspectos susceptibles de analizar desde enfoque RIGs propuesto.

Respecto a eventuales falencias del mecanismo de coordinación entre las URAI y DICORE, las unidades regionales seleccionadas tienen una posición clara, donde destaca el centralismo imperante y ciertas percepciones negativas pero que han ido cambiando. Como señala el URAI de Antofagasta:

Con DICORE y Cancillería uno siempre toma algunos resguardos. En la visita a cancillería, vimos imágenes, mensajes, sentidos distintos

a lo que históricamente podemos visualizar, hoy hay una mirada nueva y un diálogo con el gobierno regional distinta a la que yo veía, que pude apreciar una voluntad de que podamos trabajar de forma más autónoma de lo que la historia nos ha indicado.

La URAI de Coquimbo, de vasta experiencia, destaca el centralismo y cómo se expresa, por ejemplo, a través de las escuelas de capacitación. Se destaca que en ellas no se incorporan herramientas de gestión regional efectiva; por el contrario, las instancias se emplean más bien para describir la política exterior chilena:

Hemos tenido vinculación con las distintas DICORE que han existido hacia atrás y la actual, pero sí, siempre el pensamiento ha sido bastante centralizado. En el fondo ellos llegan hacia nosotros en las escuelas URAI, planteando los temas de ellos y si bien la relación ha sido buena, ha existido buena voluntad, nos han solucionado problemas, yo creo que el tema ahora es que ellos, la DICORE se siente

8 Taller "Desafíos actuales de la inserción internacional de las regiones chilenas: las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) ante el proceso descentralizador y de cambio político". 20 de enero del 2022.

a escuchar a los gobernadores regionales y a captar sus planes de acción anual, con las necesidades planteadas por los gobernadores y por la Asociación de Gobernadores. Falta que ellos traten de pensar descentralizadamente, yo entiendo que es difícil para los servicios del centralismo pensar descentralizadamente porque están en Santiago, para nosotros igual es difícil, no ha sido fácil, nosotros también somos centralistas, porque la mayoría de las actividades se realizan en la conurbación de La Serena-Coquimbo. El desafío está en cómo cambiar nosotros el pensamiento centralista y como los servicios de nivel central también lo hacen.

Dentro del enfoque RIGs se plantearon las posibles mediaciones entre las distintas unidades del gobierno local o regional, es decir en una misma escala (Montecinos, 2022). En efecto, respecto a la ubicación de la URAI en la trama administrativa al interior de Gobierno Regional de Coquimbo, se destaca su disposición “transitoria” dentro del organigrama y las funciones que cumple, y si son o no exclusivamente internacionales.

Estamos ubicados momentáneamente en la división de infraestructura y transporte dando apoyo en sus distintas labores de la división a la espera que llegue el administrador nombrado por el ministerio de

transporte, o si vamos a volver a la administración regional, nosotros, además, actualmente en cuanto a función y jornada de trabajo en el tema de URAI. Por ejemplo, cuando estábamos en la división de planificación trabajábamos en otros temas, por ejemplo, evaluábamos proyectos.

[...] en el organigrama ahora estamos con que las funciones que hacemos son diversas y actualmente en la división de infraestructura y transporte estamos apoyando al nuevo jefe de la unidad que se llama hábitat sustentable y que lo que busca esta unidad es que a través de la experiencia internacional que la infraestructura sea financiada por fondos públicos especialmente del gobierno regional, sea una infraestructura resiliente que no afecte al medio ambiente, que no genere problemas en cuanto o que contribuya a los efectos adversos del cambio climático.

[...][por ejemplo [...] en cuanto a Francia, ver cómo lo han hecho ellos por largos años en cuanto a la gestión integrada de cuencas. Entonces esta división de hábitat sustentable lo que busca es que combina los otros departamentos de la división de infraestructura, pero desde el punto de vista internacional para ser un apoyo.

Respecto a la continuidad de la URAI entre periodos dirigidos por distintos gobernadores, a la falta de principios operativos eficaces como la subsidiariedad territorial, que le den continuidad a las iniciativas en el tiempo y que respondan a una idea de gestión internacional eficiente y acorde a un sistema de RIGs, se profundiza:

El tema de las relaciones internacionales no son prioridad para la autoridad regional. Han sido pocas las que, en el pasado, en que ha sido una prioridad. Y eso es súper desgastante en términos profesionales, porque cuando la prioridad de política existe, requiere mucho más trabajo. Requiere esfuerzo y tratar de ver el cómo uno aplica una estrategia para que este tema se mantenga en el tiempo. Implica que tengamos que adaptarnos, moldearnos a los cambios, a las nuevas jefaturas, y hemos tenido jefaturas que han querido eliminar la URAI y eso ha sido súper desgastante, porque hemos tenido que entrar a conversar con los CORE, como casi a espaldas de nuestra jefatura, buscando apoyo político para que esto se mantenga en el tiempo.

En efecto, profundizando en la posibilidad de un sistema de RIGs articulado entre MINREL y los GORES, la URAI de Coquimbo es categórica al dejar en evidencia que no se ubica en el entramado institucional, perfilando

una actuación informal que ha podido hacerse cargo de los desafíos de la URAI:

Existe desarticulación entre AGCID, DICORE, distintos servicios. Quedó demostrado en un oficio que recibimos todos de la SUBDERE, en donde nos preguntan en qué lugar estamos ubicados como URAI y además sugieren donde debiera estar la URAI. Yo considero que ese documento [...] no fue consensuado con DICORE, AGCID y DIFROL y creo que fue un error no hacerlo, porque uno inmediatamente se da cuenta que no hay articulación, pero además creo que ellos sugieren que las URAI debiésemos estar en las Direcciones de Planificación. Y para mí ese es un pensamiento bastante centralizado.

Sobre el rol de la autoridad para impulsar la internacionalización y su vinculación con los cambios de liderazgo a nivel regional, el URAI de Aysén destaca cómo han variado las funciones durante los distintos gobiernos, así como la posibilidad de capacitación:

Los primeros dos años 2005, 2006, 2007 tal vez URAI [...] el 50 % o más eran labores como funcionarios de asuntos internacionales. Después con la Dirección de Planificación hemos sido multifuncionales y no con una dedicación exclusiva. También recordé, que

hace varios años tomé un curso de cooperación descentralizada por la universidad de Barcelona.

Respecto a la relevancia, la estabilidad y continuidad de la URAI de Aysén como unidad dentro del gobierno regional, se destaca que su funcionamiento queda a discreción del gobierno de turno:

el solo hecho de la existencia de una estructura interna de la URAI al interior del gobierno regional al menos desde el año 2004, creo que es importante porque los intendentes o intendentas y el actual gobierno regional ha mantenido que exista. Hay momentos en que hemos visto que ha desaparecido de los gobiernos regionales. No hay nadie a cargo. Y también experiencia dentro del gobierno regional en particular la división de planificación desde varios temas.

Respecto a la misma URAI, se aprecia una debilidad de la relación intergubernamental producto de donde se ubica en la estructura interna de la institución. Es decir, cómo se pueden plantear relaciones entre entes gubernamentales, y dar cuenta de una gestión eficiente, a distinta escala si en cada región opera de manera distinta dentro de la estructura burocrática u organigrama:

Yo creo que, como desafío, tenemos la organización interna respecto del eje. [...] un solo funcionario, aunque tenga dedicación exclusiva, está limitado para hacer una gestión eficiente. Por otro lado, si no tiene dedicación exclusiva o prioritaria, eso puede ser bastante tenso. Dado que tenemos una heterogeneidad de soluciones por así decirlo. En cuanto a cómo se están gestionando las URAI, en algunos casos unidades en una división, en otros casos departamentos; se mueve esa estructura. Es preciso tener ese diagnóstico para buscar cual es la mejor solución no nacional, porque cada región puede responder a su realidad, pero quizás un mínimo de cuantos funcionarios debiera tener.

Respecto de la percepción que se tiene de la DICORE y las posibilidades de genuinas RIGs con la URAI de Coquimbo, se señala categóricamente sobre los intereses de la unidad centralizada:

No sé si es necesaria tanta vinculación de DICORE o no. Porque, antes de DICORE era la SUBDERE quien se vinculaba con GORE en temas de capacitaciones y eso. En algún momento del 2010, SUBDERE le bajó el perfil a esa función. Creo que respondió más a sus PMG que a las necesidades de

la región. Todavía tenemos una brecha de trabajar institucionalmente, pero depende de los gobiernos regionales. Yo creo que tenemos mucho potencial y posibilidades, pero tal vez falta un poco de capacitación y operacionalizaciones.

Respecto a la falta de coordinación e institucionalidad en materia internacional, esta se refleja en algunas actividades realizadas por URAI de Coquimbo:

Muchas veces una iniciativa puede ser exitosa [...] pero, también iniciativas que han sido definidas como exitosas, pero con los cambios de administración han dejado de ser exitosas. Es importante definir que entendemos como exitoso, y tiene que ver con los cambios de administraciones que las prioridades van cambiando. Lo mismo con la división de desarrollo social y humano, estamos trabajando en lo que es la internacionalización de la ruta Gabriela Mistral, tenemos reuniones con México, Brasil, con Francia por la Gabriela Mistral, también tenemos agenda en otros ámbitos con esta división, así que ha sido un gran aliado para planificar los asuntos internacionales.

Sobre la ubicación variable de la URAI en el organigrama regional y la

dificultad para mantener vigente agenda regional en Aysén, llama la atención la sugerencia sobre la ubicación del organigrama en la trama regional y el vínculo intergubernamental en la misma escala, algo que ya se enfatizó más arriba:

Tienen que colocar la URAI dónde mejor les acomode para lograr sus objetivos, y el recibir el oficio de la SUBDERE donde les dice a los que no tienen URAI que estén en la DIPLANE es un error. Creo que es mejor hacer un ejercicio como el que estamos haciendo actualmente en que las URAI y los gobiernos regionales que no tienen URAI y vean donde mejor les acomoda instalar su unidad.

Es importante generar alianzas internas tanto con colegas de otras divisiones y prioritario con el consejo regional. La comisión de relaciones internacionales del CORE ha sido clave y ha tenido un rol súper importante para mantener la agenda internacional vigente. Es importante que los instrumentos de planificación relven el ámbito internacional estamos en un proceso clave para que así sea. Vamos a tener que hacer esfuerzos para que este tema esté si o si incorporado en estos instrumentos.

V. CONCLUSIONES

Cabe preguntarse si han variado las opciones regionales a lo largo del tiempo en materia de inserción internacional. Se esperaría que las innovaciones institucionales introducidas por las reformas al MINREL impactasen de forma paulatina y positiva en la estructura de oportunidades de la paradiplomacia chilena. Los cambios institucionales introducidos tanto a nivel de gobierno central como de GOREs debieran de haber fortalecido la estructura de las URAI, al tiempo que se podría esperar que las mediaciones intergubernamentales hayan viabilizado y optimizado esta arista del desarrollo regional. No obstante, la evidencia recogida en los talleres parece ser contradictoria.

Por una parte, la falta de actualización del principio de subsidiariedad se puede considerar un tema pendiente. La ausencia de un principio rector para las RIGs, establecido de manera institucional, afecta al cómo éstas se desarrollan. Ello se vio menguado en el fallido proceso constituyente, el cual daba rango constitucional a la cooperación de regiones fronterizas.

Por otro lado, para consolidar las URAI se requiere voluntad política del centro a través de, por ejemplo, fomentar la profesionalización y capacitación efectiva regional de sus responsables. En este punto, la modernización del MINREL que afecta a la inserción

internacional de las regiones se valora positivamente, en el sentido de incorporar las capacidades regionales de firmar acuerdos interinstitucionales. No obstante, el mismo progreso mostrado por parte del MINREL fue menguado por otra institución del nivel central como lo es la Contraloría.

Asimismo, el que el tema de la internacionalización de las regiones haya pasado, orgánicamente, de estar alojado en una Dirección de dedicación exclusiva dentro del MINREL, a un encargado no establecido formalmente en el organigrama de la Secretaría General de Política Exterior genera cierta incertidumbre. Esto resulta de especial interés dado que la SEGEN posee múltiples tareas además de la coordinación regional, constatándose que tiene trece divisiones bajo su dependencia (ninguna de ellas avocada a la internacionalización regional).

También se destaca el trabajo coordinado en red dentro de la misma escala regional de las URAI. Sobre todo, en lo referido a una agenda internacional intersectorial, que recoge, por ejemplo, materias ambientales y de cooperación internacional.

Respecto de las instancias de vinculación interinstitucional frecuentes, en particular en lo referido al contenido de las escuelas de capacitación del

MINREL, se señala la necesidad de replantear sus énfasis hacia una mayor profesionalización y empoderamiento regional. Los contenidos debieran de estar centrados en el ámbito de la gestión internacional eficaz, a la luz de la experiencia comparada y de las propias necesidades regionales priorizadas, alejándose de la simple presentación de las tareas llevadas a cabo desde el nivel central.

A nivel regional, la ubicación variada de las URAs dentro del organigrama de los GORE también genera ineficacias. Las cuales se acrecientan en escenarios donde no existen mecanismos formales de cooperación. No obstante, desde la perspectiva opuesta, se resalta la informalidad como forma de innovación y cambios, contribuyendo a generar redes de gobernanza incipientes en materia regional e internacional.

Con todo, el panorama actual de las URAI da cuenta de un escenario regional e internacional donde no se refleja claramente una relación con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno. Será la forma y el contenido de los mecanismos o normas de coordinación que rigen las RIGs lo que garantizará un equilibrio entre los intereses del gobierno central y subnacional.

Todavía es muy reciente el impulso que puedan darle a la agenda internacional regional los gobiernos regionales

electos popularmente en Chile (a partir del año 2021). Se puede esperar una mayor complejidad de las RIGs, en efecto, si desaparece la figura del delegado presidencial y el gobernador regional apela con mayor fuerza a una agenda internacional con efectos movilizados en su base electoral. Una autoridad regional con atribuciones de gestión que siga supeditada jerárquicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con mayor autonomía y asumiendo una agenda internacional regionalista, será el desafío para las próximas décadas.

REFERENCIAS

- Abal J. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44.
- Aldecoa, F., Keating, M. (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Álvarez, G., & Ovando, C. (2022). Indigenous peoples and paradiplomacy: confronting the state-centric order from Latin American transborder spaces. *Territory, Politics, Governance*, 12(3), 337–357. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2030248>
- Álvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>
- Álvarez, M. (2019). En búsqueda de institucionalizar la paradiplomacia: La experiencia argentino-chilena. En M. Álvarez, M. Luna Pont y N. Oddone (Eds.), *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia* (pp. 243–274). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Álvarez, M. (2016). *Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan* [Tesis doctoral, Universiteit Leiden]. <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/42882>
- Álvarez, M., y Oddone N., (2019) La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 47(24), 8-13.
- Aranda, G, Ovando, C. y Corder, A. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la Región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 165, 33-74.
- Antunes, S., Cornago, N., Rowe, C., & Minto, R. (2024). Between cooperation and conflict: explaining strategies of regional paradiplomacy towards the EU in regions inside, outside and in transition (1992–2022). *Territory, Politics, Governance*, 12(10), 1445–1462. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2399097>
- Benavente Millán, D. (2007). *Descentralización: La revolución olvidada*. Editorial UC TEMUCO.
- Bernal R. (2024). Neighborhood paradiplomacy in Chile: thought and practice of non-state foreign policy. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 67(2) <https://doi.org/10.1590/0034-7329202400222>
- Brumat, L., Freier, L. (2023). Gobernanza de las migraciones y regionalismo formal e informal en Suramérica. En M.V. Álvarez y V. Saldaña (eds). *Democracia, Economía, Migraciones y Salud: oportunidades y desafíos para América Latina y la Unión Europea en el siglo XXI*, Colección GRIDALE (pp.105-138). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604580>
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo*

- Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República. dictamen E267186N22, octubre de 2022.
- Cornago, 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). El Zorzal.
- Delooz, B. (2019). La dudosa tentación de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 26, 18. <https://dx.doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2019-0018>
- Dilla, H. y Hansen, K. (2019) El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana. Geopolítica(s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(2) 259-279.
- Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fuentes, C. (2015). La política de coordinación regional. Paradiplomacia en los gobiernos de la Concertación, descentralización y política exterior. En M. Artaza y C. Ross (Eds) *La Política Exterior de Chile. Del aislamiento a la integración global* (pp.281-282). RIL Editores.
- Leyva, S. (2012). Las Relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los consejos comunales de Gobierno. *Análisis Político*, 76, 125-144.
- Jordana, J. (2004). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. En R. Gomá y J. Jordana (Eds.) *Descentralización y Políticas Sociales en América Latina* (pp. 1-348). Fundación CIDOB.
- Leal J. (2023) Una perspectiva postmoderlista al estudio de la acción internacional de los actores locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 12(1), 128-142
- Maira, L. (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Ediciones del Zorzal.
- Montecinos, E. (2022) *Centralismo y descentralización en Chile: pasado, presente y propuestas de futuro*. RIL Editores.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 443 - 462.
- Nair D. (2021). “Hanging Out” while Studying “Up”: Doing Ethnographic Fieldwork in International Relations. *International Studies Review*, 23(4), 1300–1327.
- Oyarzún L. (2020). Relaciones internacionales y América Latina: avances y desafíos en la disciplina. *OASIS*, 32, 105-124.
- Páez, I. (2008). Funciones y tareas de las unidades regionales de asuntos internacionales en los comités de integración y el perfil deseado en el encargado a tales efectos. Dirección de Límites y Fronteras de Chile. http://www.difrol.cl/doc_download/118-unidad-regional-de-asuntos-internacionales-urai

- Tapia J (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. *Estudios Constitucionales*, 1, 99-111.
- Tapia J (2006). La neosubsidiariedad: el principio de subsidiariedad en el proyecto de constitución europea. *Corpus Iuris Regionis Revista Jurídica Regional y Subregional Andina*, 6(Edición especial), 379-397.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Tieku, T. (2021). *Informal International Relations*. En *Oxford Research Encyclopaedia of International Studies*. Oxford University Press.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), 15-34.