



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
MAGÍSTER EN DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: UNA APROXIMACIÓN A
TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE LA COMISIÓN DE
MINERÍA Y MEDIOAMBIENTE DE ATACALAR**

*APPROACHES TO DECENTRALIZED COOPERATION: ANALYSIS OF THE
PERFORMANCE OF THE ATACALAR MINING AND ENVIRONMENT
COMMISSION AS AN EXAMPLE OF COOPERATION FROM NON-
CENTRALIZED GOVERNMENTS.*

**ESTUDIO DE CASO PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

DANIEL FRANCISCO CASTILLO MAUNA
PROFESOR GUÍA: MARIANO ALVAREZ

SANTIAGO DE CHILE

2022

AGRADECIMIENTOS

A mi hermana, por acompañarme con su atenta oreja, su eterna paciencia y su recíproca confianza.

A mi familia cercana, pero también a mi familia extendida, por su compañía, su calor, su cariño y su apoyo.

A mis queridas compañeras Florencia y Paula. ¡Qué habría sido de nosotros sin ese compañerismo y aguante!

A mis amigas y amigos repartidos por Chile, por sus ánimos, por las risas, por la complicidad y por sus alientos cuando el espíritu bajaba la guardia.

A mi profesor guía, Dr. Mariano Alvarez, por su sabiduría, su entrega, su profesionalismo y su avezado ojo.

Dedicado al Tata. Por haberme enseñado esas 3 preguntas para poder recorrer el camino a las distintas cimas que tiene la vida.

RESUMEN

El mundo actual nos ha enseñado de distintas formas que los problemas globales, deben ser abordados de forma global o al menos no individualmente. En este sentido, la cooperación internacional, en su diversidad de tipologías, es una mirada y una herramienta que permite abordar temáticas nuevas dentro de la agenda global, tales como la importancia de reducir la brecha de género, enfrentar los problemas medioambientales, fortalecer a las comunidades locales, y avanzar en derechos sociales. Así, vemos que los mecanismos de cooperación habilitan el espacio, la agenda y el diálogo no sólo en beneficio de la política.

En Chile hay un escenario favorable para promover la participación global de las regiones. Esto tributaría a fortalecer las capacidades locales para la reducción de la pobreza multidimensional, el desarrollo económico y familiar, la gestión de riesgos, la conformación de ciudades resilientes y el cuidado del medioambiente.

Para lograr esto, el presente estudio de caso busca aportar al análisis del desempeño de la Cooperación Descentralizada desde el Comité de Integración ATACALAR, específicamente en las áreas de minería y medioambiente. Este estudio toma como focos analíticos los conceptos de Paradiplomacia, Cooperación Descentralizada, y Doble Periferia, así como su discusión teórica, y las lecciones que nos deja.

PALABRAS CLAVE:

Cooperación Internacional, Cooperación Descentralizada, Paradiplomacia, Doble Periferia, ATACALAR, Chile, Argentina, Atacama, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos.

ABSTRACT

Today's world has taught us in different ways that global problems must be addressed globally or at least not individually. In this sense, international cooperation, in its diversity of typologies, is an approach and a tool that allows us to address new issues within the global agenda, such as the importance of reducing the gender gap, facing environmental problems, strengthening local communities, and advancing social rights. Thus, we see that cooperation mechanisms enable space, agenda and dialogue not only for the benefit of politics.

In Chile there is a favorable scenario to promote the global participation of the regions. This would contribute to strengthen local capacities for the reduction of multidimensional poverty, economic and family development, risk management, the creation of resilient cities and environmental care.

To achieve this, this case study seeks to contribute to the analysis of the performance of Decentralized Cooperation from the ATACALAR Integration Committee, specifically in the areas of mining and environment. This study takes as its analytical focus the concepts of Paradiplomacy, Decentralized Cooperation, and Double Periphery, as well as their theoretical discussion, and the lessons learned.

KEYWORDS:

International Cooperation, Decentralized Cooperation, Paradiplomacy, Double Periphery, ATACALAR, Chile, Argentina, Atacama, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	4
RESUMEN.....	3
ABSTRACT	4
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	4
CONTEXTO, Y PROBLEMÁTICA.....	4
PROPÓSITO DEL ANÁLISIS, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS.....	6
ESTADO DEL ARTE.....	7
SELECCIÓN DE CASO	11
APROXIMACIÓN METODOLÓGICA.....	15
CAPÍTULO II: PARADIPLOMACIA Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	19
PARADIPLOMACIA	19
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	27
DOBLE PERIFERIA.....	33
CAPÍTULO III: ATACALAR, GÉNESIS Y DESARROLLO.	37
COOPERACIÓN LATINOAMERICANA.....	37
COOPERACIÓN CHILE-ARGENTINA	38
COOPERACIÓN EN ATACAMA.....	40
CAPÍTULO IV: MINERÍA Y MEDIOAMBIENTE AL AMPARO DE ATACALAR.	47
CAPÍTULO V: APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO	52
LO QUE NOS ENTREGA LA LITERATURA.....	52
LO QUE NOS REVELAN LAS ENTREVISTAS.....	56
CAPÍTULO VI: LECCIONES	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
ANEXO 1: PAUTA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.....	82

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen composición Comisiones y Subcomisiones ATACALAR.....	14
Tabla 2. Perspectivas teóricas de la Paradiplomacia	23

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Resumen de exportaciones chilenas por lugar de origen	46
--	----

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

CONTEXTO, Y PROBLEMÁTICA

Dada la creciente importancia que cobra la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en las Relaciones Internacionales, es relevante preguntarse si realmente se generan impactos positivos en los distintos territorios, y si los esfuerzos nacionales por participar de un mundo hiperconectado fomentan mejores estándares de vida para las personas. Tal como señala Riddell (2014), el dilema contemporáneo de la ayuda al desarrollo no sólo está centrado en cuánta ayuda para el desarrollo existe y si es efectiva, también es necesario preguntarse si esta produce impactos significativos: ¿hay cambios estructurales que permitan a las personas superar la pobreza? ¿hay más oportunidades para las personas luego de un determinado esquema de cooperación internacional para el desarrollo?, entre otras interrogantes.

En esta línea, tal como señala Ayllón (2007), una de las miradas más prácticas para entender la CID es la de contemplar a la arena internacional desde una mirada sistémica, donde los actores confluyen frente a un conjunto de reglas, definen una determinada estructura de poder, y donde la capacidad de coordinación y cooperación pueden llevar a la resolución concertada de problemas, especialmente en tiempos donde existe un alto nivel de hiperconexión (p. 26). Ahora, en términos prácticos, ¿qué es la cooperación internacional y por qué deberíamos tomarle atención? Según lo señalado por Caldusch (1991), la Cooperación Internacional (CI) se define como una relación entre actores internacionales donde existe una satisfacción de intereses o demandas recíprocas, mediante acciones coordinadas (p. 88). Este concepto es bastante clarificador, porque a diferencia de otros paraguas teóricos clásicos de las Relaciones Internacionales, no centra la acción internacional en un agente exclusivo como el Estado, sino que lo deja abierto tanto en lo que respecta a los actores principales, como en relación con los niveles de acción.

El análisis contemporáneo sobre estos esfuerzos nacionales no debe circunscribirse únicamente a las gestiones que se realizan desde los niveles centrales, sino que también aquellos intermedios (regiones) y locales (municipalidades). En este sentido, resulta pertinente explorar el comportamiento de ciertas comisiones en los Comités de Integración que Chile estableció con sus países limítrofes, a fin de identificar prácticas, soluciones o ideas que permitan evaluar su desempeño como mecanismo de Cooperación Descentralizada (CD). Esto es especialmente llamativo porque la Cooperación Internacional para el Desarrollo sigue siendo parte de las prioridades en la Política Exterior de Chile, según lo señalado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su Política Exterior de Chile 2030, publicada en 2018.

Es más, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AGCID (2021) reconoce a través de su página web que Chile aún posee brechas que deben ser superadas, especialmente en lo que respecta a medio ambiente, desarrollo social y cambio climático. Para poder apuntalar estos esfuerzos, asume un rol tanto de donante como de receptor, integrando además en su Política y Estrategia de Cooperación 2021-2024 los principios de solidaridad, compromiso con los desafíos globales, integración regional, movilidad humana con un enfoque de derechos, respeto y promoción de la interculturalidad, y trabajo con comunidades locales, territorios y sociedad civil, sumado a la cooperación preferente en contextos de crisis humanitaria.

De esta forma, Chile no sólo se encuentra en posición de promover una participación hacia afuera en términos de cooperación internacional, sino que también hacia adentro mediante la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, el fortalecimiento de capacidades locales para la reducción de la pobreza multidimensional, el desarrollo económico y familiar, la gestión de riesgos, la conformación de ciudades resilientes y el cuidado del medioambiente. Estos ejes no sólo implican un mayor compromiso de Chile con la agenda para el desarrollo, sino que también empujan a posicionar al país como un polo de articulación en cooperación,

especialmente desde un enfoque multiactor, con la participación de todos los niveles posibles, y en particular fomentando la Cooperación Descentralizada. Ahora, dado este ímpetu contemporáneo de buscar una materialización multinivel de la cooperación, es importante tener en cuenta que Chile, al poseer una gran diversidad cultural y territorial, pero también un alto nivel de centralización, y un buen nivel de cooperación internacional, tiene el potencial para impulsar la CD. Para esto, es necesario explorar los instrumentos vigentes, las iniciativas en curso, y los resultados obtenidos hasta el momento, con el fin de aportar al debate que permita una consolidación de la CID desde lugares fuera del centro político. El fin último de ello sería poder considerar este tipo de iniciativas como un mecanismo efectivo, o al menos funcional, de cooperación internacional.

PROPÓSITO DEL ANÁLISIS, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

El presente estudio de caso busca aportar al análisis de las dinámicas relacionadas con la Cooperación Descentralizada, mediante el examen del desempeño del Comité de Integración ATACALAR. Ello se realiza, en particular, explorando las áreas de minería y medioambiente, desde el 2014 a 2022, teniendo como foco analítico los conceptos de Paradiplomacia¹, Cooperación Descentralizada, y Doble Periferia. Adicionalmente, dada la limitada literatura respecto a los comités de integración en Chile², el presente caso de estudio busca añadir antecedentes a los estudios sobre internacionalización subregional, así como relevar cuándo las acciones que se llevan a cabo a nivel de los Comité de Integración contribuyen a profundizar el conocimiento sobre la Cooperación Descentralizada. Esto es especialmente relevante para el caso chileno considerando el

¹ Tavares (2016) define paradiplomacia como: *“a direct international activity by subnational actors supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-states’ diplomacy.”* (p. 211)

² Algunos aportes relevantes que han explorado la cooperación subnacional para el caso chileno y sus distintas líneas pueden ser revisados en Alvarez (2021, 2020), Bernal Meza (2015), Ferrero (2005), Fuentes (2007, 2012, y 2015), García (2015), Ovando y Riquelme (2019).

contexto social contemporáneo, donde existen manifestaciones políticas que buscan dotar con mayor poder de agencia a las regiones del país.

Para analizar este espacio en tensión, el presente estudio de caso se propone responder ¿Qué factores incidieron en el desempeño de la Comisión de Minería y Medioambiente de ATACALAR, entre 2014 y 2022?

Para dar respuesta a esta interrogante, este estudio tiene por objetivo general analizar las dinámicas de cooperación de ATACALAR a la luz de los abordajes conceptuales de Paradiplomacia, Cooperación Descentralizada y Doble Periferia, y cómo estos conceptos moldean el desempeño de la Comisión de Minería y Medioambiente. Adicionalmente, a tal fin, el presente caso de estudio contempla tres objetivos específicos:

1. Explorar los conceptos de Paradiplomacia, Cooperación Descentralizada, y Doble Periferia como paraguas teóricos de la cooperación subregional.
2. Indagar la evolución de la Cooperación Descentralizada entre Chile y Argentina, en particular en la Región de Atacama.
3. Analizar la actividad desarrollada en las comisiones de Minería y Medioambiente, del Comité de Integración ATACALAR, para evaluar los factores que incidieron en su desempeño.

ESTADO DEL ARTE

Si bien la ley 21.080 de 2018, específicamente en su párrafo 4º, Art. 25, refuerza la coordinación entre el nivel Central y los Gobiernos No Centrales (GNC)³ al señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá designar funcionarios del ministerio con el fin de apoyar y apuntalar los esfuerzos que se hacen en las regiones, aún existe una tensión entre el empuje descentralizador desde las regiones de Chile y la rigidez de la estructura del Estado (Zaffiri, 2017); esto se evidencia en que si bien existe un

³ Se denomina GNC a aquellos niveles de gobierno intermedio y local; en el caso de Chile, son los gobiernos regionales y municipales.

reconocimiento de que las regiones cuentan con la posibilidad de desarrollar y ejecutar acciones de proyección internacional, la realidad es que no todas las regiones de Chile cuentan con capacidad o los recursos para empujar tales acciones.

Adicionalmente, mediante el Decreto 34 de 2020, referido a la aprobación del reglamento para el artículo 52 de la ley 21.080, podemos ver que la inclusión del Delegado Presidencial y del Gobernador de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena en el Consejo de Política Antártica supone un esfuerzo tendiente a reforzar el rol de las regiones en la toma de decisiones sobre política exterior, incluso en temas estratégicos y específicos como la proyección en la Antártica. Asimismo, si bien en 2021 se eliminó la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo señalado en el Decreto 41 del año 2021, referido a la aprobación del reglamento que determina la organización interna y el funcionamiento de las unidades de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (SUBREI) de dicho Ministerio, se explicita el apoyo desde la SUBREI hacia los GNC, tanto en la coordinación como en gestión, lo que refuerza el rol creciente que el nivel Central está adquiriendo en la proyección internacional de las regiones.

Ahora, también podemos notar que esta misma tensión ha provocado que los GNC hayan detectado una ventana de oportunidad para desarrollar una lógica local que les permita enfrentar los dilemas de la cooperación internacional del siglo XXI, mediante el establecimiento de equipos y redes propias que puedan identificar y promover los intereses regionales hacia el exterior. Como ejemplo de esto, en el Reglamento para los Comité de Integración -aprobado en el marco de la III Reunión Binacional de Ministros Chile-Argentina- se establece que estos foros son un espacio no sólo para los representantes tradicionales de la diplomacia, sino que también para la sociedad civil, las micro, pequeñas y medianas empresas, así como organizaciones y cámaras empresariales (Gobierno de Chile – Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

Sin embargo, estos espacios de internacionalización que se le han ido entregando a los GNC aún conviven con visiones centralistas de la política exterior de Chile. Prueba de ello fue el dictamen E267186N22 de la Contraloría General, que en octubre de 2022 dejó sin efecto el convenio firmado por el Gobierno de Magallanes con la ACNUR.

Si bien persiste esta tensión entre mayor involucramiento de los GNC en asuntos internacionales y ciertas políticas centralistas; efectivamente Chile presenta un mayor desarrollo en materia de Paradiplomacia. A fin de poder estudiar esta proyección de los GNC una primera aproximación puede derivarse de lo establecido por Zubelzú e Iglesias (2005, pp. 23-27) y Alvarez (2020, p. 98), quienes comenta que los GNC pueden participar en la arena internacional mediante cuatro tipos de acciones. Esta tipología permite, al menos inicialmente, circunscribir los niveles de cooperación y responsabilidades de estos foros de cooperación, así como dibujar las capacidades de agenda que pueden llegar a tener los actores que participan de la CD:

(a) Acciones propias, de forma directa en el extranjero;

(b) Acciones coordinadas con el gobierno central, donde este propone los canales a través de los cuales los gobiernos no centrales pueden trabajar los temas internacionales en conjunto con el Estado;

(c) Acciones de lobby interno, donde los gobiernos no centrales inducen a su Estado para que actúe internacionalmente; y

(d) Acciones concertadas, que se dan dentro de un marco y una normativa establecida por el gobierno central, pero sin que este intervenga.

Una segunda aproximación a la proyección internacional de los GNC proviene de Juste (2020), quien señala que la importancia del estudio de las dinámicas de cooperación desde las regiones es crucial, no sólo por cosas de orden económico, sino que también por lo relevante que resulta analizar las asimetrías estructurales enfrentadas en el tiempo y cómo estas se gestionan en los casos donde se comparten límites territoriales. Al respecto, la autora señala que la interacción entre países que

comparten frontera no sólo se define por la agenda contemporánea de cooperación, sino porque también son espacios complejos que responden a tiempos, contextos políticos, culturales y de intercambio que requieren atención y que merecen capacidad de agencia; siendo esto último un asunto no menor en un Estado unitario y centralizado como Chile.

Así, y considerando lo planteado por Keohane y Nye (1989), vemos que las dinámicas de interdependencia compleja no sólo se expresan entre Estados como agentes aglutinantes, sino que del mismo modo se replican a menor escala, por lo que los GNC también se erigen como actores internacionales. Esta postura, crítica hacia la exclusividad de los Estados-Nación como unidad de análisis de las Relaciones Internacionales, se complementa con lo planteado por otros autores como Carr (1981) o Held y McGrew (1998) respecto a que no sólo es crucial el cuestionamiento del modelo estatocéntrico, sino que también la lógica de surgimiento de estos nuevos agentes participantes y la conformación de una gobernanza global de capas múltiples.

En esta línea, Paquin (2004) comenta que la legitimidad de las acciones paradiplomáticas pueden surgir desde una lógica formal que recae en el poder investido para llevar a cabo las acciones internacionales, relegando la presencia internacional a una lógica de poder derivado desde un nivel superior al GNC. Por otro lado, hay otras visiones que hablan de una lógica principalmente funcional, donde la autonomía, la movilización de recursos y la continuidad se convierten en los atributos definitorios del ejercicio internacional de un GNC (Russell, 2010).

Al respecto, Luna-Pont y Oddone (2021) recogen el debate y plantean que el valor de un actor internacional recae no sólo en el origen de su legitimidad, sino que también en sus capacidades de poder generar efectos en la arena en donde se desenvuelven. Para esto, plantean que las dimensiones internas y externas que definen la capacidad de desempeño internacional -o *actorness*- de los actores subestatales, pueden moldear el desempeño de agentes que pueden ser incluso calificados como híbridos -con un poder

de agencia más ágil frente a la soberanía tradicional y con niveles de complejidad variables- (Rosenau, 1988).

Sumado a lo anterior, resulta interesante comentar que la lógica de la inserción global de los GNC también está presente en un debate sobre la importancia geográfica de la cooperación internacional. Al respecto, Juste (2017) comenta que el entendimiento de la condición de Doble Periferia⁴ en la que se ven insertos ciertos GNC es crucial para entender que son agentes presentes en la esfera global, y también porque la cooperación de este tipo ocurre en un espacio común, que, para el caso de Chile y Argentina, se puntualiza como un espacio de convergencia físico, económico, humano y político.

Sin ir más lejos, este espacio común transfronterizo es observable en la constitución de las Reuniones de Intendentes y Gobernadores de la Frontera Común, que se llevan a cabo desde el año 2011, y que tienen como propósito orientar una agenda de trabajo común entre regiones vecinas, la búsqueda de sinergias, la capitalización de oportunidades, el desarrollo de las cadenas de valor en mercados específicos, y un esfuerzo mancomunado en seguridad fronteriza.

SELECCIÓN DE CASO

La complejización de la CID ha abierto puertas a actores no tradicionales dentro de la política global de cooperación. En este sentido, los límites de los polos políticos y económicos comienzan a desdibujarse para dar paso a espacios de poder que pueden ser aprovechado por los actores locales, quiénes empiezan a trasladar temas desde la

⁴ En palabras de Juste (2017) *“Como Estados periféricos, Argentina, Bolivia y Chile han reproducido en el interior de sus fronteras ese mismo sistema de relación centro-periferia, organizando el territorio nacional en áreas centrales de producción industriales y desarrolladas, y otras áreas periféricas, de producción primaria y poco diversificada, que responden a los intereses de las primeras. De manera tal que las unidades subestatales periféricas de un Estado periférico se encuentran en una situación de doble dependencia, son unidades subestatales de doble periferia: del Estado del cual forman parte y del sistema internacional.”* (p. 180)

periferia de la agenda hacia el centro de la discusión. De esta forma, temáticas no tradicionales como el medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, la preservación de las identidades de pueblos originarios, las dinámicas territoriales y los dilemas económicos locales se transforman en ejes que van escalando progresivamente en la agenda. Por otro lado, esta irrupción no sólo viene dada por agentes típicamente presentes en la agenda pública, como las Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones Intergubernamentales⁵, sino que también de la mano de organizaciones sociales, grupos de vecinos, comunidades educativas, instituciones de educación superior y gremios. Ello, no sólo nos lleva a observar la CID como una atomización, sino que también desde una reconfiguración de los lentes de negociación y desde el surgimiento de identidades locales, muchas veces postergadas por las metrópolis.

Ahora, dado que Chile y Argentina comparten una larga historia de cooperación internacional, especialmente luego de la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y el retorno a la Democracia a principios de los noventa, ambos países tomaron la decisión de actuar de forma colaborativa tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional. En este sentido, las lógicas de cooperación y coordinación van más allá de la superación a las disputas territoriales pendientes, y se orientan al fomento de la cooperación bilateral específica que abarcan no sólo el acercamiento político y diplomático, sino que también la cooperación económica, científica, cultural y técnica. Así, y tal como señala la Embajada de Chile en Argentina (s.f):

La existencia de más de 40 mecanismos bilaterales que abarcan distintas áreas y materias de naturaleza política, económico-comercial, cultural, científico-técnico y castrense, expresan en los hechos esta voluntad compartida para desarrollar una relación bilateral privilegiada. En este contexto destaca la contribución en el ámbito subnacional – que refiere la relación entre las provincias argentinas con

⁵ Al respecto, González Parada (2006) comenta que precisamente han sido las ONG las que han actuado con mayor dinamismo y adaptabilidad a las dinámicas de los territorios, incluso en lo que respecta a esquemas de financiamiento de proyectos de cooperación.

las regiones chilenas – de los 7 Comités de Integración, espacio en el que concurren y son abordados temas fronterizos y de conectividad, integración física, comercio e inversiones, cultura y cooperación científica y técnica entre otros. De cara al Bicentenario, Chile y Argentina exhiben notables avances que permiten augurar crecientes grados de integración y de cooperación durante los próximos años. Esta visión incluye el compromiso y trabajo conjunto para fortalecer el proceso de integración regional y el multilateralismo como herramienta de concertación política global.

Actualmente la cooperación transfronteriza entre Chile y Argentina, que se deriva de este empuje subnacional y de esta voluntad manifiesta desde el nivel central, se traduce en la existencia de ocho comités de integración^{6 7}, que vienen a reforzar la extensa cooperación bilateral entre los países, plasmada en primera instancia en el Tratado de Paz de 1984 y complementada con el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación firmado en 2009 y ratificado en 2010⁸. Dentro de aquellos Comités, se encuentra el de ATACALAR, que reúne a los gobiernos regionales de Atacama por el lado chileno, y Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Entre Ríos, y Santa Fe, por el lado argentino. Dado que este comité es producto de la convicción de ambos países por mejorar la coordinación fronteriza, fomentar el desarrollo productivo binacional, y apuntalar el intercambio cultural y social, mediante el trabajo conjunto en comisiones específicas, que se reúnen según la progresión de la agenda, resulta relevante el análisis de su comportamiento, con el fin de acercar el planteamiento teórico sobre Cooperación Descentralizada, y Paradiplomacia.

⁶ El Tratado de Maipú de 2009, en su Art. 15 define a los comités de integración como “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales.”

⁷ Comités de Integración (CI) vigentes: Agua Negra, ATACALAR, Cristo Redentor, Integración Austral, Las Leñas, Noa Norte Grande, Pehuenche y Región de los Lagos.

⁸ De forma paralela al Tratado, entraron en vigor 3 protocolos complementarios.

El Comité ATACALAR está compuesto por 10 grupos de trabajo temático, organizado en comisiones y subcomisiones, y adicionalmente tiene en carpeta dos proyectos de mediano y largo plazo que implican coordinación múltiple -Mejoramiento de Pasos Internacionales San Francisco y Paso Pircas Negras, y el Corredor Bioceánico Agroalimentario y Minero⁹. Estas comisiones y subcomisiones se reúnen previo acuerdo, según evolucionen los temas de sus agendas y sellan los compromisos y acuerdos de cada reunión en un acta final.

Tabla 1. Resumen composición Comisiones y Subcomisiones ATACALAR

Comisión	Subcomisiones (si aplica)
Comisión de Facilitación Fronteriza:	<ul style="list-style-type: none"> a. Subcomisión de Temas Aduaneros b. Subcomisión de Migraciones c. Subcomisión de temas Fito y Zoonosológicos d. Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial e. Subcomisión de Cooperación y Coordinación Judicial
Comisión de Ciencia y Tecnología	
Comisión de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	a. Subcomisión de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones
Comisión de Industria, Comercio y Producción	a. Subcomisión de Industria, Comercio y Producción
Comisión de Educación y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> a. Subcomisión de Educación b. Subcomisión de Cultura
Comisión de Turismo y Deporte	a. Subcomisión de Turismo

⁹ El trabajo de las comisiones no es permanente, sino que varía en relación con los acuerdos y propuestas vigentes, por lo que la disponibilidad de actas e información no es necesariamente lineal.

	b. Subcomisión de Deporte
Comisión de Minería y Medioambiente	a. Subcomisión de Minería y Medioambiente
Comisión de Salud	1. Subcomisión de Salud
Subcomisión Mesa de Género	
Foro de Autoridades	

Elaboración propia en base a información oficial Comité ATACALAR (2022)

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Huitrón (2021) sostiene que el análisis de la CID, carece de una metodología consensuada a nivel global que permita comprender los fenómenos en su totalidad desde la institucionalización y la conceptualización¹⁰. Por ello, los acercamientos analíticos no sólo deben apuntar a la comprensión del epifenómeno, sino que también a la valoración de sus impactos, la consideración de los marcos utilizados para el monitoreo y la evaluación de la cooperación al desarrollo mismo. Por otro lado, Unceta et al. (2011) refiere que el estudio de los mecanismos de CD requiere comprender que este tipo de cooperación se constituye como una política pública, y desde esta primera comprensión se desprende que las iniciativas de CD pueden ser abordadas desde los elementos comunes de éstas¹¹. Sin embargo, tal como se señala en el mismo texto, las políticas de cooperación poseen rasgos distintivos que implican cierto condicionamiento de su análisis, tales como su carácter eminentemente transnacional, su variedad en los niveles donde se aplican, y la diversidad de actores involucrados tanto en el proceso

¹⁰ La autora se enfoca específicamente en el caso de la Cooperación Sur-Sur

¹¹ De acuerdo con Subirats et al. (2008) la caracterización de una política pública posee 6 aspectos: 1) una política pública soluciona un problema público, reconocido como tal; 2) implica la existencia de uno o más grupos objetivos que deben modificar una determinada conducta con el fin de solucionar tal problema público; 3) existe una relación causal entre las decisiones que se adoptan y los cambios previstos; 4) tales decisiones previstas son parte de una planificación o programación y se traducen en acciones concretas para su implementación; 5) involucra la participación de actores públicos o tomadores de decisiones; y 6) las acciones emanadas de tal política pública tienen un carácter obligatorio.

como en la implementación por lo que la flexibilidad del abordaje metodológico es posible siempre y cuando se tengan presentes estas condicionantes.

Complementariamente, según Hernández Sampieri, Fernández y Baptista (1991), dado que estamos en presencia de un fenómeno que ha entrado en la órbita de análisis en tiempos relativamente recientes, el uso de una metodología exploratoria y descriptiva ayudan a entender un fenómeno del que se conoce relativamente poco, o sobre el cuál surge la necesidad de profundizar el abanico de preguntas disponibles, profundizando el grado de familiaridad del epifenómeno y facilitando el desarrollo de hipótesis alternativas, más que enfocarse en circunscribirlo a una hipótesis fija.

En vista entonces a la especificidad de este tema, su naturaleza y aproximación, este estudio de caso se basará una metodología cualitativa y exploratoria. La selección responde al propósito de acercar la particularidad de este caso con las apreciaciones específicas de los actores involucrados. El levantamiento de la información se realizará mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores que participan del Comité ATACALAR, sumado al uso de bibliografía especializada, documentos oficiales del Comité, e información de fuente abierta con el fin de acercar la particularidad de este caso con las apreciaciones específicas de los actores que participan del mismo.

La finalidad del uso de una metodología mixta basada en entrevistas semiestructuradas a agentes participantes y contraste con fuentes bibliográficas y de fuente abierta, es realizar un estudio exploratorio y descriptivo del Comité ATACALAR con el fin de entender dos cosas: primero, esclarecer el fenómeno de la Cooperación Internacional asociada a GNC mediante la exploración bibliográfica, y segundo, facilitar el entendimiento de la importancia del capital humano y social en la cooperación transnacional entre Chile y Argentina. Un análisis exploratorio del conocimiento puesto en este Comité facilita el entendimiento de los factores de capital humano y social que se derivan de la cooperación transnacional entre Chile y Argentina.

Para avanzar en estos dos puntos, se contrastarán los hallazgos de las entrevistas, con los planteamientos teóricos de Oddone (2016), sobre la perspectiva de la Integración Regional de la Paradiplomacia, y la revisión de Del Huerto Romero (2004b) respecto de las cuatro lecturas sobre la CD, con el fin de ponderar la progresión de la agenda de ATACALAR.

RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

En lo que respecta a la recolección de información, dado que el abordaje metodológico será mixto, la fuente principal corresponde a la revisión de la bibliografía disponible y actualizada respecto a los conceptos propuestos como paraguas teóricos. También la revisión de documentación oficial tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Cancillería Argentina, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, y el Gobierno Regional de Atacama, así como las fuentes abiertas disponibles por el lado argentino. Adicionalmente, en una primera instancia se contemplaba la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave de la cooperación en la Región de Atacama, pero dada la falta de respuesta por parte del Gobierno Regional se optó por realizar dos entrevistas con los Subsecretarios de Relaciones Exteriores de las provincias de Catamarca y de La Rioja, dado que son las regiones inmediatamente contiguas a la Región de Atacama, y cuya selección redundante en que poseen un rol no sólo de agente coordinador a nivel político, sino que también poseen un nivel de participación política dentro de ATACALAR, cuentan con acceso a la información operativa sobre el Comité de Integración, y además tienen un rol de facilitadores dentro de sus respectivas provincias.

Es importante consignar que este trabajo no estuvo exento de complicaciones metodológicas, las que se refieren principalmente al levantamiento de información de fuentes confiables. Por un lado, la información específica para el caso de ATACALAR se

encuentra disgregada en diversas fuentes, que no poseen un nivel de actualización periódica que permita dar cuenta de su consistencia. Por otro lado, la reportería, seguimiento, y medición del trabajo de las comisiones, así como del Foro Político de ATACALAR a lo largo del tiempo, es difícil de seguir a través de fuentes abiertas, públicas, y disponibles. En esta misma línea, es necesario comentar que tampoco existe una reportería precisa y consolidada respecto a las iniciativas vinculadas al Comité ATACALAR, que permitan evaluar su desempeño de forma estadística, o incluso cualitativamente. Finalmente, la ausencia de respuesta por parte del Gobierno Regional de Atacama ante los reiterados contactos para realizar una entrevista también fue una barrera sustantiva, por cuanto fue imposible lograr extraer información de la fuente primaria por el lado chileno, recayendo el análisis de las entrevistas sólo en la información provista por los representantes de Catamarca y La Rioja.

Debido a ello, para la realización de las entrevistas se considera un set de preguntas guía para enfocar la búsqueda y análisis de la información con el fin de explorar las motivaciones para la conformación del Comité ATACALAR. Adicionalmente, este estudio busca identificar cuáles son los desafíos comunes que enfrentan las regiones que participan de ATACALAR respecto a Minería y Medioambiente en el mediano y largo plazo, qué actores han ido construyendo los vínculos más estables y a qué intereses responden. Finalmente, el estudio aborda las apreciaciones profesionales de las personas entrevistadas respecto al valor de la cooperación desde y hacia la región de Atacama, y cómo se enmarca en la realidad nacional. La pauta de esta entrevista semiestructurada está disponible en el Anexo 1.

CAPÍTULO II: PARADIPLOMACIA Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

PARADIPLOMACIA

Si hay algunas lecciones que han ido quedando en la historia de las Relaciones Internacionales es que ya no tiene sentido hablar de un sistema internacional donde los Estados ejercen el derecho exclusivo de la cooperación internacional, obviando los aportes que se pueden realizar a nivel local y doméstico. Esto no implica dejar de lado el reconocimiento de la importancia derivada de la Paz de Westfalia como hecho insigne de la definición de las relaciones internacionales, asentando el marco de colaboración entre los Estados-Nación; pero sí es un llamado a la reconsideración de las dinámicas de poder actual.

Al respecto, la literatura nos comenta que dada la emergencia de nuevos actores y dinámicas de poder que surgen a nivel subestatal gracias a la globalización, a la lucha de las potencias hegemónicas durante la Guerra Fría, y el uso estratégico-defensivo de la ayuda internacional, se inicia un proceso de resignificación territorial que pone en tensión las relaciones entre los niveles centrales y los espacios fuera de la capital¹².

Dentro de este contexto, surge el concepto “Paradiplomacia” de la mano de Ivo Duchacek (1984; 1986; 1988) y de Panayotis Soldatos (1990); los autores enfocan este concepto como una extensión de la actividad diplomática, pero a un nivel institucional subestatal, y en particular desde las relaciones que llevan a cabo los gobiernos no centrales con entidades que no necesariamente son Estados u organizaciones internacionales. Estas primeras aproximaciones señalaban que las acciones internacionales de los actores subestatales podían actuar a nivel paralelo, complementario o coordinadas con el gobierno central, y tenía un foco en hacer una distinción inicial en aquellas actividades provenientes de un determinado poder investido, versus aquellas que surgían fuera de la estructura de poder tradicional.

¹² Ver Ayllón (2007), y Del Huerto Romero (2004a, 2004b).

Así, tal como señala Felli (2015), surgen otros conceptos en la órbita analítica de la diplomacia, tales como la diplomacia de múltiples niveles, la protodiplomacia, la glocalización, la microdiplomacia o la diplomacia federativa, que van moldeando el camino a este nuevo fenómeno. En el caso de la Paradiplomacia, el concepto fue evolucionando y se propusieron visiones alternativas (Paquin, 2020), entre las que destaca una primera mirada sistémica de Hocking (1993), quién señala que el análisis de las iniciativas paradiplomáticas no pueden entenderse desde una óptica binaria entre niveles distintos de una misma estructura, sino que más bien debe ser comprendida como una actividad concertada de gobernanza multinivel. No obstante, fue la visión del concepto ofrecida por Cornago Prieto (2000) la que logró mayor difusión. Según el autor, Paradiplomacia es

El involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional (p. 66).

Si bien esta aproximación es lo suficientemente extensa respecto del fenómeno, para el caso chileno es importante considerar que no es posible admitirla en su forma pura. Tal como señala Alvarez (2021), las regiones que pertenecen a un sistema centralizado como las chilenas no tienen competencia constitucional, por lo tanto, su acción sigue estando comprendida bajo un Estado Unitario que marque la pauta.

Ahora, dado que este concepto es relativamente nuevo en la literatura de las Relaciones Internacionales, sí podemos considerar que responde a lo que Oddone (2016) relaciona con un mayor reconocimiento de las unidades subestatales, los procesos de descentralización y el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales. Adicionalmente, dado que hay literatura que no ha sido completamente explorada y el

abordaje del fenómeno aún puede ser limitado (Kuznetsov, 2014), el estudio de las experiencias latinoamericanas puede resultar de ayuda en términos de este estudio.

Tal como hemos enunciado en apartados anteriores, una propuesta teórica interesante de abordar desde la Paradiplomacia se sustenta en la revisión planteada por Oddone (2016), quien aborda la Paradiplomacia desde cinco marcos de análisis teórico. El autor nos comenta que, dados los procesos democráticos globales, así como el redibujamiento de las bases sociales, territoriales y culturales, los esquemas tradicionales de la cooperación internacional han mutado. Debido a ello, se observa un cambio desde la preeminencia del Estado-Nación hacia formas menos orgánicas, y más marcadas por un proceso de revalorización de los territorios, sus significancias, y sus procesos.

Desde esta vereda, y recogiendo el análisis de diversos abordajes iberoamericanos¹³, Oddone repasa cinco perspectivas analíticas que toman en cuenta las miradas clásicas, relativas a la importancia de identificar quiénes tienen influencia a nivel global, y los procesos de toma de decisión en política exterior, hasta perspectivas más contemporáneas como aquellas que revalorizan los niveles de jerarquía en el proceso de gobernanza, así como el valor de los procesos deliberativos y decisionales. Sin embargo, la revisión de Oddone también da pie a miradas más intermedias, donde surgen el valor de la *glocalización*, la re-territorialización, y aquellas visiones que consideran una mirada más económica y funcional. Es desde esta última mirada, que guarda relación con el estudio de los procesos de integración regional, en la que las unidades subestatales han podido encontrar un mayor respaldo teórico a la hora de redefinir sus propias perspectivas de análisis.

Sobre esta mirada, el autor comenta que si bien el Estado-Nación conserva su primacía como punto de análisis en las Relaciones Internacionales, se comienzan a

¹³ Oddone menciona los aportes teóricos de García Segura (1992; 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001; 2010), López y Oddone (2010), y Luna Pont (2010)

dibujar nuevos escenarios de interacción, marcados profundamente por el creciente valor de las unidades que se encuentran en niveles inferiores. Son estas mismas unidades subestatales las que van disputando el poder, llegando incluso a poner sobre la palestra la idea de la superación del modelo Westfaliano (Berezin, 2003). Desde esta mirada, vemos que ya no existe un monopolio exclusivo del Estado como agente superior e interactuante, sino que hay una erosión paulatina de la soberanía hacia abajo, creando nuevos agentes abiertos a proponer y redefinir las decisiones de política pública. Es más, es desde este punto analítico, que la literatura comienza a hablar de una red de autoridad compartida, sin centro absoluto, carácter multimodal y de múltiples nodos; llegando así a considerar una nueva posición del estado en una era de información acelerada, tensionada entre lo local y lo global, y con una fuerte interdependencia entre ellos (Castells, 1998).

Finalmente, Oddone ilustra que la ampliación del espectro funcional de la toma de decisiones ha dado paso a un nuevo arreglo institucional marcado por la existencia de dinámicas *bottom-up* y *top-down* en los procesos de integración. Esto sería clave a la hora de entender la forma en la que las dinámicas de cooperación subestatal se construyen en cuanto a su capacidad de integrarse fuera de las fronteras nacionales.

De esta manera, para el autor, los procesos de redefinición interna de los Estados-Nación juega un rol fundamental en los esfuerzos de las entidades subestatales por construir redes de influencia, agendas, construcción de liderazgos e institucionalización de demandas locales. Dentro de estas dinámicas, el autor comenta que los procesos de integración como MERCOSUR, o la Comunidad Andina de Naciones constituyen ejemplos de articulación marcados por el *“isomorfismo institucional y las posibilidades de adaptación del andamiaje institucional europeo a otros contextos regionales”* (Oddone, 2016. P. 63).

Tabla 2. Perspectivas teóricas de la Paradiplomacia

Perspectiva	Ideas Clave
Actor Internacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Pregunta clave: ¿quién ejerce la influencia principal en la arena internacional? ● Reconocimiento de la presencia e influencia de actores transnacionales e interdependientes ● Interdependencia compleja cuestiona el unitarismo del Estado-Nación ● Justificación del actor principal deja de ser el respaldo jurídico, formal e institucional. Ahora prima el criterio funcional de quién toma las decisiones y recibe el impacto de tales decisiones (Russell, 2010). ● La autonomía sucede a la soberanía. ● Las ciudades y entes subestatales toman un rol importante en la política global como nodos que facilitan la interconexión.
Política Exterior y Toma de Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> ● Las 3 variables de análisis de política exterior se mantienen como perspectiva de análisis: agenda, objetivos y estilo (Van Klaveren, 1984). ● Concepción de entes subestatales tuvo un impacto lento en esta perspectiva: surgimiento de otros focos de análisis como diplomacia de doble nivel mantienen el rol preponderante de los Estados-Nación como tomadores de decisión principal. ● Se reconoce el vínculo entre unidades federales y política exterior como vínculo ineludible, que deben ser analizadas de forma simultánea (Gourevitch, 1996). ● Se observa fragmentación de la unidad de análisis de la política exterior, donde participan agentes múltiples y una flexibilización de la toma de decisiones.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Se considera a la Paradiplomacia como un concepto democratizador, siempre y cuando los agentes que participan tengan un poder investido oficial (Paquin, 2004). ● Se incluye en el análisis cuatro condicionantes del análisis de política exterior desde entes subestatales: Marco institucional, forma y tipo de relaciones, grado de representatividad, y consistencia de agenda nacional- subestatal.
Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ● Perspectiva estrechamente vinculada al desarrollo económico de las regiones. ● Territorio recupera espacio como partícipe de la economía global. ● Quiebre de la dependencia de la metrópolis como actor central de la acumulación de capital. ● Retorno del análisis de la migración campo-ciudad. ● Territorio se redefine más allá de una mirada geoespacial y adquiere un valor simbólico, cultural y sociopolítico que <i>perfora la soberanía</i> (Krasner, 2001). ● Surgen los conceptos de <i>Glocalización</i>, <i>Desterritorialización</i> y <i>Reterritorialización</i> para hacer referencia a la globalización y la reconfiguración local. ● Perspectiva se resume como el impacto de la reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales que emergen del binomio local-global (Oddone, 2016, p. 58). ● Finalmente, se asume que lo local y lo global no son mutuamente excluyentes, pero sí en interacción, especialmente desde la reconfiguración de los espacios urbanos como una red.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Paradiplomacia es el resultado de un proceso de reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico (Brenner, 2004), lo que no implica una reducción del papel del estado, sino sólo una forma nueva “policéntrica, multiescalar y no isomorfa (Brenner, 2004, P. 24, en Oddone, 2016)
Integración Regional	<ul style="list-style-type: none"> ● Se asume que el sistema internacional moderno reconoce procesos de organización y decisión macro y micro sistémicos. ● La integración económica y la globalización han redefinido una nueva forma de organización, donde los Estados conviven con nuevos centros de poder, con nuevas dimensiones y problemas. ● El Estado-Nación deja de ser el actor hegemónico y se erosiona su soberanía hacia arriba (exterior) y hacia abajo (entidades subestatales). ● Surge la idea de Estado en red (Castells, 1998), donde el Estado se integra en la era de la información, en tensión entre lo que pasa a nivel global y lo que pasa a nivel local. ● Desde el neofuncionalismo surge la concepción de una sociedad pluralista, con nuevos arreglos institucionales. ● Dado que la idea del Estado-Nación sigue primando, las autoridades locales buscan y concentran esfuerzos en generar nuevas dinámicas de influencia y decisión, ya sean formales como informales. ● Se abre el debate sobre la importancia de la cooperación subestatal de la mano de Majone (2013), que plantea que el diseño de estructuras decisionales óptimas influye en el nivel de fortaleza de para los procesos de integración regional.

Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ● Se refuerza la idea de que los Estados nacionales ya no concentran el absoluto poder decisonal, y se transforma a un sistema relacional más complejo, pero menos rígido y jerárquico (Oddone, 2016. P. 63). ● Tal complejización abre la puerta a nuevos actores, que alteran la balanza de poder, el peso y velocidad de las decisiones, así como la negociación de los intereses en juego. ● La ampliación de los actores en la cancha, y la subsecuente fragmentación de la decisión, obliga a buscar arreglos institucionales que reduzcan el conflicto (Brenner, 2010) ● <i>“Con la gobernanza se alude así a un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de cooperación, interacción y toma de decisiones entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes público-privadas, locales, nacionales o internacionales.”</i> (Oddone, 2016. P. 64). ● Gobernanza actúa en doble nivel: vertical al canalizar o representar las demandas, y horizontal al representar la voluntad de los sectores y fomentar la participación. ● Derivado de las lecciones europeas, la gobernanza tiene tres supuestos para analizar: (1) competencia en toma de decisiones es compartida por nivel supranacional (externo), nacional (estatal clásico), y subestatal; (2) no existe jerarquía entre actores decisonales; y (3) Procedimientos son consensuados y negociados. ● De esto se deriva la importancia de considerar el poder de agencia de los participantes,
------------	--

Elaboración propia en base a Oddone (2016)

El proceso de definición, construcción e implementación de la Paradiplomacia no está cerca de ser homogéneo ni estándar. Sin embargo, sí podemos entender que las perspectivas de origen del concepto tienen dos raíces claras y reconocidas. La primera de ellas se relaciona con un progresivo aumento del auto-reconocimiento de los ciudadanos como parte de una aldea global interconectada -principalmente derivado del impacto que ha supuesto la globalización y la creciente interdependencia. La segunda relacionada a la necesidad de responder desde el lugar propio a una economía en constante evolución y desfragmentación, que obliga a establecer cadenas globales de valor -derivado principalmente de la discusión sobre la liberalización de los mercados, el impacto de las crisis económicas, y los condicionamientos geográficos para el desarrollo¹⁴-.

Así, vemos que las raíces permean en distintos niveles, ya sea en términos de los actores que participan y sus condiciones, cuáles son las implicancias con el concepto de política exterior, cómo se cimentan las dinámicas de participación local y sus cadenas de valor, cómo se resignifican los territorios, y cómo se articulan las decisiones. De esta manera, vemos que es posible entender que la Paradiplomacia, no sólo es un paraguas teórico de la cooperación internacional, sino que también hace referencia directa a la tensión de las estructuras y sus decisiones, y al abanico de actores que participa de estas dinámicas de cooperación.

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Con el paso del tiempo, uno de los desafíos que han surgido en el área internacional ha sido cómo entender e integrar la multiplicidad de actores y temas de agenda que han aparecido, provocando la irrupción de nuevas dinámicas de poder y

¹⁴ Alvarez (2021) realiza un barrido de literatura respecto a nueve causas de la Paradiplomacia, basándose en las causas externas, las que provienen de los GNC y aquellas que provienen desde y en el Estado.

miradas sobre quiénes y cómo toman decisiones, y por supuesto, cuáles son los mecanismos para lograr el desarrollo.

Así, para Bucheli (2009) la Cooperación para el Desarrollo tiene un hito significativo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, donde en el espíritu de evitar repetir un suceso calamitoso como el que acababa de terminar, la Carta de Naciones Unidas refleja el ideal hacia el que debería apuntar la cooperación internacional. Es más, en el Artículo 55 de la Carta, se hace un llamado explícito al fomento de las relaciones colaborativas de las naciones en pro del desarrollo de las personas, y poniendo énfasis en la calidad de vida, las condiciones socioeconómicas, el progreso social y el desarrollo (Naciones Unidas, 1945).

Ahora bien, y tal como comenta Ayllón (2007), la Cooperación Internacional no estuvo exenta de cambios, y esta fue mutando en un contexto donde surgen nuevos actores y países que se enmarcan en una nueva relación de colonialismo. Al respecto, el autor comenta que las dinámicas de las Relaciones Internacionales que explican el surgimiento de la idea de cooperación para el desarrollo se enmarcan en dos líneas de conflicto principales: la primera de ellas guarda relación con el contexto de Guerra Fría, donde los bloques hegemónicos en disputa buscaban conformar bloques defensivos-estratégicos, de carácter suma-cero, y evitando que el bloque contrario le arrebatara algún país satélite. Para esto, la cooperación económica y técnica supuso una herramienta fácil y efectiva para asegurar la permanencia de un país en la órbita defensiva, comprando la voluntad y la adhesión, definiendo una relación asimétrica entre donante y receptor.

La segunda línea de conflicto se relaciona al surgimiento progresivo de la lógica binaria “desarrollo versus subdesarrollo”, donde el quiebre de la lógica del imperio trae consigo el surgimiento de países independientes derivados de colonias. En esta lógica, la independencia de los países africanos y asiáticos supuso el surgimiento de agencias especializadas cuyo foco de atención se orienta a la asistencia de estos nuevos Estados,

que surgen con una desventaja estructural derivada de su nacimiento reciente, y de la limitación de los recursos disponibles para su desarrollo. Así, vemos que esta primera idea de Cooperación para el Desarrollo no está exenta de un pecado original, caracterizado por una visión utilitarista de la posición estratégica, y de la concepción neocolonial de las relaciones internacionales.

Esta visión jerarquizada de la Cooperación Internacional fue agotándose progresivamente desde mediados de los ochenta y principios de los noventa, principalmente con la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y el aumento de las relaciones de interdependencia derivada de un creciente proceso de globalización. Al respecto, Del Huerto Romero (2004a) señala que la aparición de nuevas formas de conexión permitió que las ciudades surgieran como nuevos polos donde se llevan a cabo las interacciones económicas, políticas y sociales, redibujando los márgenes de la territorialidad. En este sentido, *“las regiones y ciudades, ya no tienen un horizonte prefijado, ni establecido centralmente, sino que deben ser gestoras de su propio desarrollo. El territorio subnacional -en cualquiera de sus niveles- se convierte en el nuevo actor del desarrollo”* (Del Huerto Romero, 2004a, p. 77). Así, en esta línea, la globalización fue permeando hacia el resto de los niveles, trasladando el ímpetu de participar de la actividad internacional y cuestionando si las estructuras subyacentes responden a esta necesidad de transformar la ciudad y la región como un polo de cooperación, tal como se definía a la denominada capital.

Es en esta línea argumental que la idea clásica de que lo realizado a nivel central es automática e indefectiblemente bueno para las estructuras subestatales se va diluyendo, y surge el concepto de Cooperación Descentralizada (CD) como una definición explícita dentro de las Relaciones Internacionales. Así, González Parada (1998; en Del Huerto Romero, 2004a) nos entrega una primera definición práctica y funcional de la CD como un

nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos 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 (p. 78)

Esta definición nos entrega un primer matiz respecto a la cooperación tradicional, y es que las regiones -entendidas como una estructura subestatal supeditada al nivel central mayor- adquieren una posición validada como partícipe de la agenda, de forma legitimada y como ente dialogante. Esto, sin dudas, es interesante porque en un país altamente centralizado como Chile, el valor de las regiones no siempre goza de un lugar preferencial.

Ahora bien, tal como señalan los autores, a pesar de contar con esta definición, el debate sobre el alcance de la CD no sólo recae en el lugar donde se realiza, sino que también respecto a quiénes son los agentes, cuál es la naturaleza de la cooperación, cuáles son los resultados y hasta dónde llega el alcance de esta. Así, también podemos entender que la idea de la CD no es algo estático ni homologable en todos los contextos. Sobre esto Del Huerto Romero (2004b) comenta que, dados los flujos derivados de la globalización, la tensión entre lo global y lo local supuso una reinención del territorio como unidad funcional de las Relaciones Internacionales, y sobre este eje se reconstituyen los dilemas políticos, organizacionales y también sociales que van revalorizando las unidades subestatales como actores competitivos (p. 329). Esto, sumado a que los Estados Nacionales ya no pueden pretender disponer de la responsabilidad exclusiva y excluyente para con el desarrollo nacional, sino que deben entender que los esfuerzos y recursos locales también pueden ser parte de la fórmula para el desarrollo, nos dan a entender que la Cooperación Descentralizada es, a lo menos, una dimensión dinámica (Prats, 2000; en Del Huerto Romero, 2004b), donde la redefinición del territorio, la resignificación de las identidades locales, y la comprensión

de los espacios juegan un papel crucial a la hora de responder la pregunta sobre ¿dónde queremos llegar? (p. 23).

Ahora, tal como se ha planteado, el abordaje teórico de la CD parece ser un debate aún en construcción y donde no parece haber una única mirada. Sobre esta línea, podemos tomar una segunda línea teórica planteada por Del Huerto Romero (2004b), quien comenta que el creciente involucramiento de las entidades subestatales dio pie a un mayor escenario teórico para considerarlas como una unidad de análisis dentro de la CD. Desde esta mirada, la autora comenta que uno de los factores subyacentes que permitió comprender el valor de la interconexión es la globalización, ya que planteó nuevas relaciones entre los procesos domésticos y globales, y en particular desde una tensión marcada entre la desterritorialización y la reterritorialización (P. 21).

Así, y teniendo como punto de partida la importancia creciente del territorio como escenario de significancia política, Del Huerto Romero comenta que la combinación de la vinculación territorial con la economía global, los niveles de transformación urbana, y las políticas territoriales orientadas al aprovechamiento de oportunidades que se derivan de la globalización son la piedra angular para el análisis de la globalización local, y sus mecanismos de articulación regional. Sobre este punto, la autora coincide con el diagnóstico de Oddone sobre la pérdida de la unicidad del Estado-Nación como agente único del desarrollo, y el surgimiento de nuevos espacios deliberativos, que en este caso se dan a nivel local, gracias a la movilización de las comunidades. Así, la autora comenta que *“Parece estar configurándose una tendencia más o menos generalizada de puesta en valor del territorio como nuevo actor del desarrollo. Ello obliga a los gobiernos locales a generar sus propias estrategias de renovación de la base económica, de modernización de las infraestructuras, de mejora de la calidad de vida, de integración social y de gobernabilidad.”* (P. 23).

Sobre la base de lo anterior, Del Huerto Romero comenta que el estudio de la cooperación subregional se puede enfocar en cuatro lecturas principales. La primera se

relaciona con la identificación y definición de los actores que participan de este tipo de cooperación. Esta lectura, cuyo principal exponente puede encontrarse en la Unión Europea, se enfoca en definir quiénes son agentes cooperantes descentralizados. Dentro de esta lectura, podemos encontrar definiciones amplias como la que plantean González Badia Fraga y Seisdedos (2003), quiénes incluyen tanto a entes privados como públicos que no forman parte central de la administración, y otras definiciones más cerradas como las de Ribero (1998) que sólo circunscribe la acción de la Cooperación Descentralizada a actores de la administración pública que son distintos de la administración central y del Gobierno, y que poseen capacidad de decisión. Sobre esta lectura, la autora comenta que hay que tener cuidado puesto que la definición de los agentes puede ser extremadamente dependiente del contexto en el que se aplique, y de los poderes públicos locales. De acuerdo con esto, la primera lectura puede ser ambigua desde la mera delimitación del origen de los actores, y su capacidad de injerencia en las iniciativas.

Una segunda lectura propuesta por la autora se relaciona con quienes promueven las iniciativas, y nuevamente podemos encontrar un enfoque más circunscrito y otro más amplio. Sobre esto, Del Huerto Romero comenta que la CD tiene su origen únicamente en unidades no centrales, actuando motu proprio, ya sea de forma directa como delegada (a través de organizaciones no gubernamentales o agencias colaboradoras de la acción pública). La ventaja de esta visión estricta radica en que al menos reconoce la voluntad de que existan otros agentes colaboradores, sin ser necesariamente entidades institucionalizadas dentro de las unidades subestatales.

Sobre el enfoque amplio, la autora comenta que su amplitud se entiende desde la extensión de quiénes participan en el debate, no sólo a las entidades subestatales, sino que también a los organismos centrales, u organizaciones internacionales que estimulan la Cooperación Descentralizada.

Respecto de la tercera lectura, Del Huerto Romero plantea que el principio de interés mutuo es un factor promotor de la cooperación, asentando la mirada de la cooperación al desarrollo fuera de la lógica norte-sur, con un enfoque asociativo, y no desde la ayuda unilateral. Este principio se sustenta en la idea de la voluntad manifiesta y bilateral de las partes por considerar una igualdad de alianza, la idea de la complementariedad y la identificación de una ruta mancomunada de cooperación. Así desde esta mirada, la cooperación se transforma en una ruta sustentable, marcada por la idea del cofinanciamiento, y la corresponsabilidad.

Finalmente, la cuarta lectura propuesta por la autora se relaciona al debate que surge respecto al bien último o alcances de la descentralización. Desde esta lectura, el debate surge respecto a si los agentes que interactúan –y que definen una ruta común, con capacidades complementarias, con un objetivo de adaptar su operación y darle viabilidad al proyecto conjunto- están en sintonía para poder participar en las distintas etapas, si es que cuentan con las mismas capacidades de toma de decisión, y si finalmente pueden lograr una incidencia dentro de las iniciativas conjuntas.

Así, vemos que el abordaje teórico del concepto de Cooperación Descentralizada tampoco es una historia ya definida. Muy por el contrario, considerando la evolución del concepto, las dinámicas de reconfiguración del poder global, y el continuo impacto de la fuerza de la globalización, es posible entender que incluso tomando lecturas o líneas de análisis como la planteada por Del Huerto Romero, el concepto de CD está lejos de ser zanjado.

DOBLE PERIFERIA

Ya hemos establecido que las estructuras centrales y subestatales se encuentran en tensión, desde el debate de la construcción de los conceptos de Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada, hemos adelantado que una de las razones para analizarla en Chile guarda relación con relevar cuáles son las asimetrías de poder que se derivan a

lo largo del tiempo. Sobre este punto, en base a Juste (2017), vemos que desde la construcción de espacios políticos, económicos y sociales se establece una primera periferia entre el Estado Nacional y el sistema internacional.

Respecto a esta, la construcción de un sistema mundial con los Estados en el centro lleva ineludiblemente a que se erijan polos de desarrollo, que con el paso del tiempo van generando cierta fuerza gravitatoria, estructurando polos específicos que se nutren de estas periferias proveedoras. En este sentido, las capitales monopolizan las decisiones políticas, marcan la pauta económica y alteran la balanza de poder en desmedro de los agentes periféricos que poco o nada pueden hacer. Así, estas quedan relegadas a suplir al centro, especialmente cuando se trata de economías orientados a un perfil de exportación de materias primas como en América Latina.

Adicionalmente, podemos notar que la autora sigue la línea argumental de Prebisch (1979) en el sentido de que habría una estructura internacional donde existe un centro gravitante y una periferia, en el que las regiones son sólo un componente externo del sistema, cuya senda de desarrollo está determinada por una relación de dependencia -especialmente fuerte para el caso chileno, por ser el producto perfecto del modelo neoliberal impuesto-. Por otra parte, para el caso chileno, dado el agresivo flujo de capitales que se consolidó en el país con el retorno a la democracia, se observa una alta tasa de inversión, pero siempre sujeta al perfil exportador de materias primas, con poca o nula capacidad industrial y una lenta diversificación productiva asociada.

Sobre este punto, French-Davis (2016), comenta que, si bien desde el retorno a la democracia y el proyecto de contención del sobrecalentamiento económico heredado de la dictadura tuvo un impacto significativo en lo que respecta al crecimiento del PIB, el control de la tasa de inflación y un aumento de las inversiones, este estaba estrechamente relacionado con el nivel de productividad asociado y con los equilibrios macroeconómicos, dejando un balance delicado de mantener. Por otro lado, cabe mencionar que este tipo de perfil exportador no es extraño en la región, y parece ser el

resabio de la historia colonial de América, el que, a pesar del tiempo, parece pesar cada vez más cuando hablamos del potencial desarrollista de esta parte del mundo.

En lo que respecta a la segunda periferia, la autora comenta que, dado que las unidades subestatales se han visto enfrentadas a los procesos de globalización y transnacionalización, las dinámicas de dependencia han permeado hacia las estructuras y vemos que ese mismo influjo globalizante que ha determinado roles, poderes e influencias a escala global definen de forma análoga la relación entre el Estado y las unidades subestatales. Así, podemos comentar que una primera clarificación respecto del valor de las unidades subestatales se encuentra en que estos sí se constituyen como actores institucionalizados por cuanto cumplen con los requisitos planteados por Barbé (2003) de contar con la posibilidad de movilizar recursos que permitan alcanzar sus objetivos, goza de capacidad de influencia sobre otros actores del sistema, y que tiene cierta autonomía para ejercer estas potestades (p. 117).

Los Estados en estudio (Argentina, Bolivia y Chile) son países en vías de desarrollo situados en la periferia del sistema internacional respecto de los grandes centros económicos y productivos, cuyas estructuras han reproducido las características del sistema hacia el interior de las fronteras nacionales, creando una doble periferia para algunas unidades subestatales (Juste, 2017, p. 175).

Ahora bien, esto nos deja entrever que el problema del desarrollo de las regiones, en torno al dilema de la doble periferia, es que el centro o la capital sigue ejerciendo una preeminencia por sobre las unidades subestatales. Se observa que estas se encuentran frente a una doble barrera en cuanto a potencial transformador, jugando en desventaja respecto a las posibles cadenas de valor productivo. Lo anterior nos lleva a cuestionar si los mecanismos de internacionalización de tales periferias redundan únicamente en un cuestionamiento a la estructura que los mantiene en dicha posición, empujando la

superación de esta tensión, o es también una cuestión de capacidades no desarrolladas aún en estos GNC.

CAPÍTULO III: ATACALAR, GÉNESIS Y DESARROLLO.

COOPERACIÓN LATINOAMERICANA

Hemos entendido que la articulación de los mecanismos subestatales son parte importante de la construcción del ideario integrativo de América Latina. En este sentido, tal como señala Venegas San Martín (2019, p. 70), los Comité de Integración han resultado más eficaces y resolutivos en términos de interacción fronteriza, precisamente por su flexibilidad, y han sabido posicionarse como una tercera alternativa a la integración tradicional (acuerdos regionales y subregionales), puntualmente en la definición y validación de espacios más reducidos y abordables de cooperación, donde se aprovechan las ventajas de regiones fronterizas. Lo particular de considerar estos espacios fronterizos como una dimensión complementaria radica en que la mirada de la macro-política se entrecruza con la micro-política, posibilitando un nivel de comprensión de las problemáticas más afinada, y con un nivel de representación más genuina. Sin embargo, y tal como señala el autor, hay algunos puntos pendientes para que podamos considerar a estos comités como un mecanismo avanzado: aún no son completamente autónomos del nivel central, aún no juegan un rol gravitante en la política regional, y tienen una deuda pendiente con la incorporación de la sociedad civil en el proceso decisional.

En este sentido, resulta relevante considerar lo planteado por el autor respecto a que la integración en América Latina no ha seguido una línea continua, sino que ha avanzado como un proceso interactivo que se ha profundizado con la misma historia de la región, pasando de la homogeneización de valores hasta llegar a la construcción de nuevas comunidades políticas (Venegas San Martín, 2019, p. 72). En esta línea, y según lo planteado por Deutsch (1978, p. 285; en Venegas San Martín, 2019), la integración - como una relación entre unidades interdependientes- va más allá de que estas puedan coincidir en programas, políticas, o incluso fronteras, sino que da paso a un ente resiliente a las tensiones y divisiones, habilitando la vinculación amplia. Complementario

a esto, la existencia de una realidad fragmentada implica una relocalización o redefinición de la autoridad a través de dos fuerzas simultáneas; una hacia abajo, donde podemos ver la continuidad de la visión del Estado-Nación y la preeminencia de actores supranacionales, y otra hacia arriba, enfocada en la participación de actores subestatales como la sociedad civil, y las comunidades y gobiernos locales (Rosenau, 1997). Ahora bien, es crucial recordar que la presencia de fuerzas opuestas no necesariamente implica que sean supletorias entre sí, sino que coexisten¹⁵.

Adicional a esta visión interdependiente, Puig (1986) comenta que la consideración social de la integración regional también cobra relevancia dado que la voluntad política de los grupos sociales cede ante un beneficio colectivo y con sentido de pertenencia, yendo más allá de las ventajas individuales (p. 49). De esta forma, podemos entender que, desde la dimensión social, hay dos elementos cruciales de análisis, uno tiene que ver con la construcción de una realidad interdependiente y no sólo coexistente, y un segundo relacionado a una delegación legítima de la voluntad. Estos dos factores son particularmente relevantes en una región donde la primacía del Estado-Nación como principal articulador de la cooperación ha quedado corta.

COOPERACIÓN CHILE-ARGENTINA

En lo que respecta a la relación de cooperación entre Chile y Argentina, si bien no ha estado ajena a vicisitudes, es posible señalarla como estable y constitutiva de un ejemplo de integración. Ello se refleja en que la dinámica de integración y acercamiento ha madurado y logrado resultados concretos, tales como lo son el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984, el Tratado de Maipú de 2009, sus protocolos complementarios, y la existencia de múltiples canales de coordinación.

¹⁵ Hocking (1993) aborda este debate a través del planteamiento del concepto de Diplomacia por Múltiples Niveles, que asume la complementariedad de ambas fuerzas. De hecho, él comenta que ambos niveles son interdependientes entre sí, en particular en la búsqueda de estrategias y mecanismos que beneficien a ambos niveles (p. 4).

Colacrai (2016) hace un repaso de la relación bilateral entre Chile y Argentina entre 2010 y 2015 y señala que existen coincidencias importantes a la hora de buscar puntos en común, tanto a nivel de participación de organismos multilaterales como UNASUR y CELAC, como en lo que respecta a las agendas específicas de energía e infraestructura, por ejemplo. Y es que, para la autora, las relaciones entre ambos países van más allá de la diplomacia oficial y constituyen un conjunto de mecanismos simultáneos y complementarios que van desde la diplomacia tradicional de Estados, hacia la diplomacia de partidos políticos, pasando por los gobiernos no centrales, agendas específicas ministeriales, agencias gubernamentales, y comités de integración. De hecho, podemos notar que si bien el Tratado de Paz y Amistad consigna el espíritu político de establecer un marco de cooperación formal en dos instancias explícitas; en primer lugar, en su preámbulo, donde establece que el espíritu del tratado se funda en intensificar la cooperación económica y la integración físicas entre Chile y Argentina. En segundo lugar, el cuerpo del tratado, y en particular en el artículo 12, explicita un primer acuerdo, donde ambas partes concurren en la creación de una Comisión Binacional permanente con el fin de promover y trabajar en cooperación física, medioambiente, turismo y recursos naturales.

Desde este hito inicial, tanto Chile como Argentina inician el camino hacia la definición de instancias institucionalizadas de cooperación subestatal, primero en el año 1987 con la creación del primer comité de integración de Cristo Redentor, luego con la publicación del Plan Maestro de Pasos Fronterizos gracias al trabajo de la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física, lo que terminaría decantando en el Reglamento de los Comités de Frontera publicado en el año 1997. Luego de esta exitosa serie de iniciativas, observamos que es el Tratado de Maipú el que pone los cimientos estables de una cooperación binacional efectiva elevando las relaciones entre Chile y Argentina al nivel de estratégicas, buscando la complementariedad y la sinergia no sólo física sino que también política y comercial, la consolidación de vínculos comerciales,

políticos y sociales, la priorización de la integración física efectiva, el fortalecimiento de la vinculación en seguridad y defensa, la intensificación de las instancias de coordinación, y el favorecimiento de la participación de la sociedad civil como un actor preponderante de las Relaciones Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores - República de Chile, 2010).

Esta conformación particular de las relaciones bilaterales ha estado profundamente marcada por los compromisos sostenidos desde los principios de política exterior de ambos países, especialmente desde el Tratado de Maipú en el año 2009. Adicionalmente, los dos países comparten la visión permanente de empujar las Relaciones Internacionales dentro de la región. Ello se refleja, en específico, en su voluntad por avanzar en la diversificación de las aristas de cooperación, más allá de la resolución de disputas territoriales pendientes.

De esta forma, el Tratado no sólo se enfoca en resolver temas pendientes, sino que en cimentar los vínculos y avances en áreas que presentan desafíos para ambos países, tales como la conectividad binacional, cooperación fronteriza, comercial, e incluso temáticas de Defensa de la mano de la Fuerza de Paz combinada “Cruz del Sur”; sobre todo cuando la validación en el exterior supone réditos de legitimación política, y teniendo en cuenta que los mecanismos de cooperación, por sí mismos no son suficientes para hablar de integración regional (Jenne y Briones, 2018).

COOPERACIÓN EN ATACAMA

Considerando lo anterior, vemos que la cooperación transfronteriza en América Latina no sólo se trata de un fenómeno de fortalecimiento moderno, sino que responde a la racionalización de los desafíos que supone la interacción de los Estados en un mundo interconectado, con fronteras líquidas, y con altos niveles de imbricación sociopolítica.

En esta línea, la cooperación entre la Región de Atacama y sus vecinos en Argentina rescata principalmente el ímpetu integrador que la globalización ha puesto

sobre nuestras cabezas yendo más allá de los gobiernos que rigen. Respecto a esto, el exintendente de la Región de Atacama, Rafael Prohens, comenta que la continuidad de la cooperación binacional entre Chile y Argentina, y en particular desde ATACALAR, debe orientarse a subsanar la deuda pendiente con la sociedad de unificar las metas, darle continuidad de los acuerdos, y sobre todo el brindar a las comunidades la oportunidad de emparejar la cancha en cuanto a beneficios sociales, económicos, culturales y tecnológicos.

En esta misma senda, el entonces embajador de Chile en Argentina, Adolfo Zaldívar, comenta que el origen del comité mismo se basa en la responsabilidad de escuchar las necesidades de los vecinos y disponibilizar los recursos de Atacama, para empujar la competitividad de ambos países, pero también el beneficio social mutuo. Al respecto, vemos que la conexión física, política, social y cultural son motores que empujan el desarrollo de la civilización, especialmente cuando la integración se ha transformado en un imperativo (Gobierno Regional de Atacama, 2012).

Tal como ilustran Fiore y otros (2020), el surgimiento de ATACALAR se puede remontar al año 1996, cuando los gobernadores de Catamarca y La Rioja, y el intendente de Atacama, reunidos en la capital regional de Atacama, firman un Acta de Acuerdo que enmarca los proyectos de integración y cooperación entre ambos países (p. 19-21). Esta denominada macrorregión, con la incorporación de las provincias argentinas de Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe, posee, para el año 2021, una extensión de más de 803.442 km², abarca a más de 11 millones de personas, acumula un PIB conjunto de US\$39.176 millones y exporta US\$ 29.854 millones, gracias a su perfil productivo diversificado (producción agrícola, agroindustrial, y minera), lo que supone un porcentaje importante del PIB para Argentina, y un flujo interesante de mercancías exportadas desde los puertos chilenos (p. 4-17).

Respecto al accionar de ATACALAR, la integración y vinculación transfronteriza no responde sólo a un mecanismo de posicionamiento, sino que también a la necesidad

de las unidades subestatales por posicionarse en un mundo competitivo. En esta línea, Fiore y otros (2020) comentan que una buena parte de la motivación para la perdurabilidad de este comité se debe al atractivo de ambos países por exportar hacia los grandes mercados de Asia y, en este sentido, el corredor bioceánico¹⁶ es clave. A través de este corredor, Argentina busca posicionar sus productos agroindustriales en un mercado que le resulta sumamente costoso a través del Atlántico, y Chile busca afianzar sus vínculos con tales mercados haciendo uso de sus credenciales económicas y diplomáticas.

Para esto, tal como señala el medio artículo de González Gava en Reporte Asia (2021), ATACALAR no sólo se traduce en movimientos de exportaciones, sino que también en proyectos de integración comercial, fortalecimiento del encadenamiento productivo, y fomento del turismo. Ello, finalmente, también se traduce en el robustecimiento de los instrumentos jurídicos vigentes.

Por otro lado, la Bolsa de Comercio de Córdoba (2014) afirma que, dadas las particulares geográficas de estas regiones y provincias, también hay una oportunidad para buscar la complementariedad. Ello permitiría, por un lado, aprovechar la ventana al Pacífico que tiene Chile y su fortaleza institucional para poder exportar los productos de chilenos y argentinos; por otro lado, aprovechar las ventajas comparativas del suelo y condiciones favorables para la industria agroganadera que tiene Argentina, y buscar sinergias en la industria minera y turística que ambos países poseen. Complementario a lo anterior, y en consonancia con lo planteado por Juste (2021), la construcción de este tipo de vínculos transfronterizos no sólo es clave desde un punto de vista económico,

¹⁶ El Proyecto del Corredor Bioceánico Ferroviario y Agroalimentario consiste en un proyecto diseñado para conectar las regiones productivas de Córdoba, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, y La Rioja con el fin de poder embarcar las mercancías producidas en Argentina a través de los puertos de la región de Atacama, empujando una mayor eficiencia logística, impulsar la competitividad económica y asentar la integración regional, en particular a través de los encadenamientos de las matrices productivas de la macrorregión ATACALAR. (Comité ATACALAR, 2017)

sino que también busca aprovechar la potencialidad de las regiones participantes geográfica, climática, ambiental, sociocultural, económica y sobre todo políticamente.

Sobre este punto, y tomando como ejemplo la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR)¹⁷, vemos que la importancia del aprovechamiento de las capacidades detectadas entre los participantes de las macrorregiones, la correcta identificación de las debilidades como puntos de sinergia, y la definición de una voluntad expresa para poder romper el patrón centro-periferia, y definirse como actores relevantes de la economía global permite que surjan alianzas que otorgan competitividad y desarrollo económico, pero también articulación, identidad e integración.

Ahora bien, también es necesario recordar que a nivel subestatal se pueden replicar las mismas barreras que se observan a nivel nacional en cuanto a participación política y definición de agenda. Sobre este punto, Juste y Oddone (2020) comentan que hay ciertos factores clásicos que pueden ser coadyuvantes al proceso de definición de instancias de cooperación subestatal, en particular los planteados por Ferrer (2007). Allí se destacan el aislamiento geográfico, el grado de cohesión y movilidad social, la calidad de los liderazgos, la inestabilidad institucional, la incapacidad para diseñar un modelo de desarrollo propio, y las debilidades en la articulación productiva.

En el caso de ATACALAR, el componente geográfico es una limitante considerable a la hora de pensar el cómo y dónde pueden las economías locales proyectarse. Para el caso argentino la existencia de un denso cordón montañoso que impide su paso al Pacífico implica no sólo una barrera natural, sino que también significa que cualquier

¹⁷ La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur o ZICOSUR nace en 1997 luego del encuentro realizado con representantes de la Zona Asia Pacífico en la ciudad de Antofagasta, con el propósito de impulsar el intercambio comercial con Asia como un objetivo estratégico de los países que conforman la zona. Actualmente, los Estados miembros de esta zona son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, y se organizan en 6 comisiones que cubren temáticas comunes entre los Estados y regiones miembros. De esta forma, ZICOSUR aborda los desafíos en infraestructura, logística y servicios, industria y comercio, turismo, cultura, patrimonio y educación, minería y energía, medioambiente, cambio climático y desarrollo sostenible, y producción agrícola y agropecuaria (Zona Integración Centro Oeste de América del Sur - ZICOSUR, 2018).

intención de proyectarse hacia Asia debe contemplar todos los costos de transporte o almacenamiento que suponen superar los Andes. Adicionalmente, dada la existencia de estos centros fuertemente capacitados y estas periferias menos desarrolladas, también hay una segunda barrera de costos y logística para llegar al centro. Así, si una provincia pequeña del norte argentino, como Tucumán, que posee una importante industria de cultivo de tabaco y caña de azúcar, quiere exportar tales productos al mercado de Asia-Pacífico debe atravesar la cordillera y luego llegar a Valparaíso para poder recién participar de la economía global. En este sentido, pensar la proyección de ATACALAR como una ventana de participación comercial no sólo es un esfuerzo político, sino que también es parte de una decisión racional de reducción de costos para los pequeños y medianos productores que buscan ganar competitividad global.

En lo que respecta a cohesión social, primero es importante asumir de entrada que todas las regiones son heterogéneas y que por lo tanto ya hay una dificultad inicial para articular la movilidad social, la generación de capacidades de creación de agenda pública. Sin embargo, a pesar de estas limitantes iniciales dadas, también es posible comentar que la existencia de unidades subestatales que puedan reducir la distancia entre la sociedad y la estructura del Estado actúa en favor de la cohesión social.

Para el caso de ATACALAR, resulta crucial que el foro de participación no sólo esté restringido a autoridades con poder investido, sino que también a otros agentes de la sociedad como empresariado, sociedad civil, universidades e incluso público general, quienes tienen la opción de movilizar directamente temas en la agenda del Foro. Ahora, esto también va de la mano con la calidad de los liderazgos y con el grado de estabilidad institucional. Resulta clave que los agentes que participan no sólo reflejen las expectativas y estrategias del nivel central, sino que también tengan capacidad de articular las demandas locales de forma legítima, movilizar recursos políticos que doten de gobernabilidad a los sistemas subestatales, y que también puedan movilizar recursos económicos que permitan cuantificar el progreso del proyecto.

Ahora bien, respecto del diseño de un modelo propio y la articulación productiva de ATACALAR, resulta clave preguntarse cuál es el modelo de desarrollo de esta macrorregión, y dónde resuenan las cadenas de valor que se derivan de la cooperación de esta zona. Al respecto, tal como señalan Fiore y otros (2020), dada la diversidad geográfica de ATACALAR vemos que ésta tiene el potencial para abarcar la exportación de productos derivados de industria primaria, productos industriales, combustibles, energías y productos agropecuarios con especial énfasis al mercado asiático y básicamente la facilitación de salida hacia cualquier punto del Océano Pacífico.

Sobre este punto, resulta interesante notar que sólo entre los años 2019 y 2022 la Región de Atacama, a través de los puertos de Caldera, Chañaral/Barquito y Huasco/Guacolda logró exportar más de \$12 mil millones de dólares a países altamente industrializados como China, Japón, España y la República de Corea, principalmente minerales de cobre y hierro, así como sus derivados (Aduanas Chile, 2022). Esto nos permite reafirmar que dentro de ATACALAR, el espíritu primario sigue centrado en aprovechar las ventajas comparativas locales centrado en *commodities*. Para ello, la constitución de fronteras terrestres coordinadas y el establecimiento de proyectos de la envergadura del Corredor Bioceánico Chile-Argentina suponen una orientación a fortalecer las cadenas regionales de valor y consolidar la matriz productiva. Así, vemos que la valorización de los encadenamientos regionales se ven fortalecidos cuando se integran las perspectivas económicas y política, guiando el diálogo intersectorial (Juste y Oddone, 2020. P. 72).

Gráfico 1. Resumen de exportaciones chilenas por lugar de origen



Fuente: Elaboración propia en base a Información anual de Aduanas – 2002 - 2021.

CAPÍTULO IV: MINERÍA Y MEDIOAMBIENTE AL AMPARO DE ATACALAR.

Una de las cualidades de la cooperación en ATACALAR responde a la construcción de un entorno facilitador para las economías locales y las cadenas de valor. Pero ello tiene también su correlato en lo que respecta a minería y medioambiente, que constituye el caso de estudio específico de este estudio de caso.

De acuerdo con la revisión de las actas de trabajo, así como de las actas finales¹⁸, podemos ver que desde 2014 ha existido una consolidación progresiva de los temas que se plantean en la agenda. Por un lado, en 2014 la subcomisión de Minería y medioambiente se enfocó principalmente en hacer levantamientos que permitieran contar con información integrada sobre minería, con el fin de poder detectar las capacidades de material dentro de la macrorregión. Adicionalmente, se hace patente que, con el fin de abordar los desafíos medioambientales, se requiere de dos tipos de compromisos: el primero de ellos enfocado a los aspectos más operativos –tales como disponer de recursos humanos que puedan dar seguimiento y continuidad a los avances, así como apoyar el levantamiento de datos–; mientras que el segundo es más bien de orden político –para promover que ATACALAR tenga una postura programática o de agenda. Algunos de estos compromisos se enfocan en definir claramente que la macrorregión debe abordar los desafíos del agua como parte de su agenda. Para esto, se hace necesario levantar información sobre el uso sostenible del agua –desde contar con un registro hidrográfico, hasta conocer experiencias en el uso de las plantas desalinizadoras de agua de mar tanto para minería como para el consumo humano. Así también, la promoción de la responsabilidad social empresarial con un foco en la mitigación ambiental, en conjunto con la compensación ambiental con un foco global,

¹⁸ Es necesario comentar que, por el lado chileno, la disponibilidad de las actas es bastante reducida, dado que en las páginas web del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Fronteras y Límites, así como del Comité ATACALAR no han sido actualizadas, o derechamente no están todas disponibles. Debido a ello, la fuente primaria de las actas debió buscarse en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

buscando beneficios no sólo para las comunidades que se ven afectadas por explotaciones mineras, sino que para toda la zona ATACALAR.

Ya para el año 2015, se decide renombrar la comisión de medioambiente a “Comisión de ambiente, desarrollo sustentable, responsabilidad e inclusión social”, con el fin de que pueda recoger no sólo una mirada técnica, sino que desde una mirada eco-social. Para esto, fue clave el reconocimiento de las consecuencias derivadas del aluvión que afectó a la Región de Atacama en marzo de 2015, el cual reafirmó el compromiso de la responsabilidad social de la protección del ambiente. Algunos de los temas tocados en esta comisión, que precisamente responden a estos reconocimientos, se enfocan en la discusión sobre la capacidad de respuesta ante desastres naturales, los mecanismos de protección de la biodiversidad, el manejo de residuos sólidos, y la educación ambiental integral como mecanismo de mejora de la calidad de vida de la población (Comité ATACALAR, 2015).

Por otro lado, desde la comisión de minería se refrendan los puntos acordados el año anterior respecto a catastros ambientales, sumando la necesidad de contar con un catastro energético para identificar los recursos comprometidos para minería, agua y energía, así como reafirmar el foco de la responsabilidad social empresarial como mecanismo de desarrollo social, ambiental y económico.

Ya para 2016, la discusión medioambiental se torna más extensa, considerando no sólo la contingencia local, sino que también el contexto internacional derivado del Acuerdo de París. Sobre esto, la comisión aborda la comparativa entre ambos países en calidad del aire, uso de energías renovables, el cambio climático, el estrés hídrico, la importancia del cuidado de flora y fauna silvestre, la gestión de residuos sólidos y la erosión de suelos. Adicionalmente, la comisión otorga su beneplácito al corredor bioceánico, comprometiéndose a apoyar el proyecto mediante la identificación de los aspectos ambientales involucrados en la implementación.

Durante la reunión plenaria de 2016, se recogieron cinco propuestas de trabajo: la primera de ellas vinculada al llamado del año anterior sobre educación ambiental, la segunda relacionada con la conservación y protección de humedales, seguida de una propuesta para desarrollar actividad turística sustentable, la cuarta y quinta propuesta recogen lo planteado sobre manejo de residuos, principalmente en lo que respecta a neumáticos y residuos locales.

Desde la comisión de minería, los temas de la agenda se enfocan a la discusión sobre el corredor bioceánico, incorporando los estudios de factibilidad técnica para puertos en Chañaral y puertos secos en las provincias argentinas. Adicionalmente se incluyen en la discusión las coordinaciones logísticas para la pavimentación del paso San Francisco, la discusión sobre la promoción de bienes públicos regionales, la coordinación productiva, logística, legislativa y normativa que facilite el encadenamiento productivo de la zona ATACALAR, para lo cual se propone la realización de una comisión técnica de comercio, producción e inversiones que reúna a los distintos actores involucrados en infraestructura de datos, el desarrollo energético, minero y promoción de inversiones.

Durante el año 2017, la comisión de medioambiente no reflejó mayores desarrollos dada la falta de representantes, por lo que sólo se realiza un énfasis en los temas de manejo de residuos en las provincias de La Rioja y Catamarca, así como la necesidad de mejorar la comunicación con la sociedad respecto a las problemáticas medioambientales que afectan a la macrorregión ATACALAR.

Ahora bien, un punto relevante del 2017 guarda relación con la necesidad de buscar una armonización de la normativa, y la aplicación del presupuesto para poder avanzar en los temas de la agenda propuesta. En lo relacionado a minería, surge la importancia de mejorar los canales de comunicación sobre la explotación minera con la población, dado que hay dificultades para concretar los proyectos.

Por otra parte, dada la importancia que supone esta área para la zona ATACALAR, se remarca la necesidad de contar con un proceso de evaluación del impacto no sólo en

términos económicos, sino que también ambiental y social. Esto permite habilitar acuerdos mínimos entre ambos países, pero también a nivel de las provincias, lo que a su vez busca una mejor coordinación normativa que facilite la explotación minera. Sobre este último punto, se abre la posibilidad de utilizar fundiciones en Chile que permitan agregar valor al mineral argentino y poder sacar este material a través de puertos chilenos, afianzando los encadenamientos productivos y aprovechando la buena reputación de Chile a nivel global.

Durante 2018, las comisiones de medioambiente y minería sesionan conjuntamente, y entre los temas de agenda se descarta la posibilidad de utilizar la fundición de Copiapó como alternativa para otorgar valor agregado a los minerales argentinos, y se propone aprovechar la capacidad disponible en Potrerillos, principalmente por ubicación y por estar lejos de un centro urbano.

Adicionalmente, se comenta sobre la ventaja que tiene esta fundición para poder enviar el material al puerto de Barquito. Por otra parte, la comisión conjunta comenta sobre la necesidad de incluir una perspectiva climática en el desarrollo de las obras de infraestructura, para esto se propone sumar a las otras comisiones de ATACALAR al grupo de acción climática *Coalition Under2*, conformado por más de 270 naciones.

Nuevamente, se releva la importancia de un trabajo conjunto con los grupos ambientalistas para poder habilitar la explotación minera, promoviendo la educación ambiental, pero también fomentando la participación ciudadana, así como el fomento del rol de Estado para entregar información confiable a las distintas localidades que se ven enfrentadas a la explotación de minerales. Uno de los puntos nuevos dentro de la agenda del 2018 se relaciona con la promoción de acciones que permitan la explotación del litio y la creación de cadenas de valor desde este mineral.

Entre los años 2018 y 2021 no se realizaron reuniones, atendiendo la situación mundial por la pandemia, así como los factores políticos y sociales en Chile, por lo que los antecedentes más recientes se tienen en el año 2022. Durante esta sesión plenaria,

desde la comisión de medioambiente, se vuelve a recalcar la importancia de contar con una perspectiva relacionada al cambio climático, principalmente desde el uso de las energías renovables y del agua. Desde esta vereda, el trabajo de la comisión se centra en fomentar la educación ambiental como una herramienta de participación ciudadana, y en centrar la visión del proyecto del corredor bioceánico como un proyecto amigable con el medioambiente.

CAPÍTULO V: APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO

LO QUE NOS ENTREGA LA LITERATURA

Tal como hemos anunciado en apartados anteriores, la literatura relacionada tanto al concepto de Paradiplomacia como de cooperación subestatal o descentralizada es lo suficientemente permisiva para aventurarnos en un análisis mixto sobre el comité ATACALAR. Sobre esta base, una primera mirada analítica de ATACALAR, desde la lectura de Del Huerto Romero (2004b) y sus cuatro aproximaciones a la Cooperación Descentralizada, se relaciona a que ATACALAR efectivamente se ha definido como un espacio de revalorización territorial, de interacción social y de validación política, precisamente gracias a la capacidad de articulación que el Comité ha supuesto para las regiones/provincias participantes. Desde esta perspectiva, y en términos específicos de la Comisión de Minería y Medioambiente, es posible observar que existen tres tipos de compromisos que se condicen con lo mencionado por la autora respecto a que la Cooperación para el Desarrollo tiene diversos factores que habilitan su factibilidad (lugar, agentes, naturaleza de la cooperación, alcances y resultados), y como éstos interactúan con la revalorización de lo local en el contexto global.

El primero de estos tipos de compromiso corresponde al de nivel político; este consiste en la posibilidad de que el comité adquiera una postura programática o pública frente a los temas que impactan en la macrorregión, los que provienen por un lado desde la primera lectura propuesta por la autora, donde la participación de agentes que no pertenecen a la administración central pone la base para configurar la denominada tendencia a revalorizar lo local como una plataforma para la construcción de estrategias de inserción global. Por otro lado, también podemos encontrar que el sustento político a la Cooperación Descentralizada proviene a su vez desde la segunda lectura, y en particular desde un enfoque amplio, donde no se excluye la participación de la administración central. En el caso de ATACALAR, este apoyo viene marcado por la cooperación que presta la DIFROL en términos de agente coadyuvante en elevar los

temas que se tratan en las comisiones y en la plenaria; y también viene marcado por el creciente interés que ATACALAR supone para los ministerios de Relaciones Exteriores, los representantes comerciales de las provincias argentinas, y para la legación diplomática chilena en Argentina.

Así, según lo recogido en las actas de ATACALAR entre 2014 y 2022, podemos observar que desde esta valorización de lo local se definen líneas de trabajo e intereses comunes muy marcados. Estos se refieren, principalmente, a matriz energética, recursos hídricos, protección de glaciares, el impacto del cambio climático, así como la definición de una mirada de la responsabilidad social empresarial desde una lógica cercana a la mitigación ambiental. Estos temas, de acuerdo con los antecedentes revisados, se construyen en primera instancia como una forma de poder de agenda con capacidad para articularse desde el nivel local, hacia el poder nacional.

Ahora, si buscamos hitos representativos de este primer tipo de compromiso podemos encontrar dos acciones claras que se condicen con dicha postura programática. El primero de estos hitos tuvo lugar el 28 de abril de 2022, cuando se llevó a cabo el Seminario internacional “Energías Renovables y Sistemas de Transmisión Eléctrica en la Región de Atacama y Provincia de Catamarca: Una Contribución Local en la Mitigación del cambio Climático” en la Región de Atacama. En dicha oportunidad, se reunieron autoridades de Chile, de la región, y de las provincias argentinas de Catamarca y La Rioja, con el objetivo de intercambiar miradas y conversar sobre los sistemas de transmisión energéticas y energías renovables, dada la similitud geomorfológica entre Atacama, La Rioja y Catamarca. En palabras del Gobernador de Atacama y el Subsecretario de Energía de Chile, ATACALAR no sólo es una plataforma de integración, sino que también es un espacio de desarrollo, donde es posible generar dinámicas de cooperación público-privadas, desarrollar los territorios con el fin de poder enfrentar los efectos colaterales del cambio climático. Así, es posible observar que la integración energética, con una mirada de mediano-largo plazo, no sólo contempla una dimensión práctica,

caracterizada por la diversificación de la matriz energética, sino que también hay una mirada compartida en el abordaje de los desafíos que supone el cambio climático para las personas (Gobierno de Chile - Ministerio de Energía, 2022).

Un segundo hito, también relacionado con una mirada política sobre el cambio climático se encuentra en el taller internacional “Energías limpias, usos y tecnologías para la mitigación del cambio climático” que se llevó a cabo el 25 de mayo de 2022, y que contó con participantes del mundo empresarial, organizaciones no gubernamentales, el sector académico, autoridades nacionales y de la provincia de Catamarca. Este taller, organizado por el Gobierno Regional de Atacama, financiado por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y que tuvo un foco en la provincia de Chañaral, no sólo buscó dar cuenta de las potencialidades de desarrollo en energía renovable, sino que también explorar las opciones de diversificación energética en el marco del corredor bioceánico (Gobierno de Chile - Ministerio de Energía, 2022).

De este taller, es posible desprender que el compromiso político ha escalado dentro del esquema de prioridades, no sólo por la amenaza latente del cambio climático para las regiones, sino que también ha sido identificado como una oportunidad de desarrollar soluciones conjuntas a problemas compartidos. Esta oportunidad, sumada a las ventajas comparativas que tiene este tipo de instancias para un proyecto de mayor envergadura –como el corredor– también muestra una correspondencia con lo manifestado por autoridades del nivel central chileno, sobre la importancia de avanzar hacia una transformación energética, así como empujar un proceso de valorización sobre la matriz productiva.

El segundo de los tipos de compromisos observables tiene que ver con una mirada más operativa de la cooperación binacional entre Atacama y las provincias argentinas; sobre este punto, la posibilidad de dar continuidad operativa al comité no sólo viene dado por su capacidad de agencia, sino que también por la posibilidad de

contar con recursos y capacidad de agencia que permita bajar los acuerdos sostenidos del primer tipo de compromiso. Sobre este punto, la tercera lectura de Del Huerto Romero (2004b), es clarificadora por cuanto el factor del interés mutuo es capaz de movilizar enfoques asociativos, hojas de ruta, e instancias de cooperación complementarias.

Al respecto, si bien podemos notar que existe una voluntad manifiesta de bajar los temas discutidos a nivel político a una mirada más operativa, las fuentes consultadas plantean que aún falta un mayor consenso sobre los aportes necesarios para darle fluidez a la agenda, lo que podría ser facilitado por la participación de agentes como organizaciones no gubernamentales o representantes de la sociedad civil, que puedan trasladar la voluntad de la cooperación privada, las instituciones de educación y la mismas comunidades al foro político de ATACALAR.

Finalmente, del análisis de las fuentes, es posible comentar que existe un tercer nivel de compromiso desde ATACALAR, el que se orienta a la definición de acciones concretas que beneficien a la región en el futuro. Este tercer nivel de compromiso, que va más allá de lo operativo y se define como una mirada proyectiva de la CD, se condice con lo planteado por la autora desde la cuarta lectura en torno al debate de los alcances de la descentralización. Al respecto, la literatura nos comenta que la construcción de una ruta común, sumada a las capacidades de toma de decisión sólo serán habilitadores de la cooperación si es que la capacidad de incidencia puede sobrepasar los límites presupuestarios, y dar viabilidad práctica al proyecto.

Ahora bien, este tercer compromiso es el más complejo de abordar, porque hay una dependencia de la gestión de las barreras de los dos compromisos anteriores. La primera barrera a superar antes de poder proyectar la cooperación se relaciona con la construcción de la agenda prioritaria de ATACALAR, para lo cual se debe definir si la preponderancia de empujar la conexión física como mecanismo de integración –a través del Paso San Francisco para la Provincia de Catamarca, y del Paso Pircas Negras para La

Rioja— será el caballito de batalla de la macrorregión, o si todos los esfuerzos terminarán tributando a la concreción del Corredor Bioceánico como proyecto principal.

La segunda barrera por superar se vincula con cuáles son las áreas que pueden concitar apoyo transversal dentro de ATACALAR, con el fin de que no existan regiones que participen saltadamente, o que derechamente tengan resistencia local a participar. Para esto, es importante que se transparenten los temas sensibles de cada provincia o región, la disponibilidad de recursos monetarios, operacionales y humanos disponibles, y que expectativas existen sobre este Comité de Integración.

LO QUE NOS REVELAN LAS ENTREVISTAS

Las entrevistas con Mariana Urbano, Subsecretaria de Relaciones Exteriores de La Rioja, y Gabriel Molina, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Catamarca, son consistentes con la revisión de los antecedentes provenientes de las actas de trabajo. Ambas fuentes convergen en sostener que ATACALAR ha contribuido en cimentar, progresivamente, la voluntad política, social, y sobre todo económica entre las regiones que conforman esta zona¹⁹.

Según Urbano, el espíritu de ATACALAR nace desde una idea original que es la integración fronteriza, dado el vínculo natural que existe con la Región de Atacama. Esto, con el paso del tiempo y gracias al espíritu y trabajo conjunto, dio lugar a una colaboración más amplia, que al día de hoy permite tener incluso una agenda de eventos culturales, históricos, deportivos, organizacionales y políticos, que trascienden el ámbito de la cooperación fronteriza²⁰. El trabajo de ATACALAR, en particular la Plenaria anual, permite no sólo la interacción de las autoridades políticas, sino también la participación

¹⁹ Por razones de confidencialidad, las transcripciones de las entrevistas no serán parte de este estudio de caso.

²⁰ Los eventos anuales son: Olimpiadas de Matemáticas, la Expedición Zelada Dávila y Larrahona, los Juegos Deportivos ATACALAR, la Plenaria ATACALAR, y el trabajo de las comisiones.

de la sociedad civil y el mundo empresarial empuja una mirada integradora de esta iniciativa subregional.

Adicionalmente, ATACALAR ha sido pionera en articular de forma ágil la información entre las provincias/regiones participantes, definiendo puntos focales que se encargan de coordinar a nivel provincial la participación en todas las comisiones, bajando la información y socializando a los equipos con el fin de poder entregar una articulación funcional al Comité de Integración. Por otro lado, Molina comenta que ATACALAR no es sólo una plataforma de cooperación, sino que también de proyección económica. Para Catamarca, la cooperación binacional tiene una importancia sustantiva ya que se ha transformado en una herramienta que les permite proyectarse económicamente hacia mercados tan cruciales como Asia-Pacífico.

Complementario a lo anterior, las temáticas que se cubren en ATACALAR no sólo se enfocan en el concepto mismo de integración, sino que también en los proyectos que fomentan dicha integración. Ejemplo de ello es el Paso San Francisco, el cual no solo ha tomado un carácter prioritario como el punto de conexión físico entre Atacama y Catamarca, sino que también como parte importante del proyecto del Corredor Bioceánico, que viene a consolidar una integración profunda, a nivel comercial, político, y también social.

Adicionalmente, la evolución progresiva de ATACALAR ha dado pie a una transformación del espacio público que facilita no sólo el debate, sino también la integración social. Sobre este punto, tanto Urbano como Molina comentan que ATACALAR ha estado presente en la agenda de los gobiernos de las provincias, como un eje político propio, transformándose en parte del discurso público y de las herramientas de cooperación dado el potencial que esta iniciativa de integración posee para las Provincias de Catamarca y La Rioja. Esto es particularmente llamativo dado que el fortalecimiento del espíritu colaborativo a nivel político, pero también a nivel social, tal como plantean Deutsch (1978), Juste (2021), Puig (1986) y Rosenau (1988; 1997),

permite que se construya un fenómeno de relocalización, el que habilita una reconstrucción identitaria, y el surgimiento de procesos de articulación más asentados, lo que permite una mejora en la capacidad de desempeño internacional (o *actorness*). Es importante notar que este proceso de co-construcción no sólo involucra a los agentes políticos que desarrollan la cooperación y las políticas públicas, sino que también existe -y persiste- una valoración social arraigada, una suerte de institucionalización, no sólo a nivel de autoridades, sino que también a nivel social o comunitario.

Sobre este punto, Urbano comenta que la activa participación de la Dirección de Límites y Fronteras de Argentina, junto al marcado interés de Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán y, ahora último, Entre Ríos, ha permitido instalar en la agenda central el tema de la cooperación con Atacama como una vía institucionalizada para afrontar problemáticas comunes del desarrollo contemporáneo. Para Molina, quién tiene una mirada más crítica sobre el desempeño de ATACALAR, si bien este es un espacio que ha facilitado la discusión, y que sin duda posee un enorme potencial a la hora empujar nuevas formas de desarrollar a las provincias, aún se enfrenta a problemas funcionales, como las restricciones presupuestarias, la capacidad de agenda de las provincias y la compleja lógica de coordinación.

Otro punto que es necesario recordar es que ATACALAR no sólo es un foro multiactor para abordar problemas específicos en educación, seguridad agroalimentaria, fronteras o minería, sino que también se ha transformado en una pieza central del modelo de desarrollo económico y social de las provincias, dada la similitud de desafíos y problemáticas que se comparten; por lo tanto cuando se habla respecto a la importancia de mejorar las lógicas de coordinación, nos referimos a que la integración pueda ser operativizada y traer beneficios a la ciudadanía.

Ahora, si bien hay compromisos políticos marcados, también Urbano y Molina reconocen que la agenda se encuentra bastante limitada en ciertos temas, particularmente en el tema minero, ya que no todas las regiones/provincias poseen el

mismo nivel de valoración social respecto a este vector de desarrollo. Por un lado, Catamarca no posee el mismo nivel de desarrollo minero y, por otro lado, la minería en La Rioja no posee buena recepción ni valoración social. Sobre este tema, no es posible encontrar puntos de acuerdo o proyectos de mayor envergadura que permitan apalancar capacidades conjuntas.

Otra limitación que se releva de las entrevistas se relaciona con la gestión de las barreras y expectativas. En palabras de Urbano, las regiones que se alejan más de la cordillera suelen tener una mayor barrera de recursos a la hora de diseñar iniciativas de levantamiento de información, ya que no existe personal estable que pueda darle un seguimiento a los acuerdos anuales de las comisiones, y donde la ciudadanía no cuenta con información para poder identificar en ATACALAR como un foco de desarrollo social. Esto redundaría en que la potencial valorización social, sea diferente a aquellas regiones que están más cerca de la cordillera. Al respecto, desde Catamarca comentan que la posibilidad de contar con un reglamento podría abrir la puerta a un mayor apalancamiento de la responsabilidad grupal, lo que facilitaría las lógicas de coordinación dentro del Comité²¹.

Adicionalmente, Molina comenta que es probable que la preponderancia del proyecto del corredor bioceánico sobre otros temas consuma la agenda de ATACALAR, lo que implicaría que los recursos y esfuerzos están centrados en iniciativas más concretas, de bajo impacto económico, con mayor disponibilidad de capital social, y con productos claramente definidos –tales como la conexión física a través de los pasos fronterizos, la organización de eventos culturales y educativos como las olimpiadas de matemática. De esta forma, el segundo tipo de compromiso, según lo señalado por

²¹ Es importante notar que el Reglamento para los Comité de Integración -aprobado en el marco de la III Reunión Binacional de Ministros Chile-Argentina- data desde el 2011, y que por lo tanto tiene un cariz temporal que lo aleja de las circunstancias y desafíos actuales. El abordaje de este sesgo temporal, puede ser un aprendizaje futuro para ATACALAR, sin duda.

Urbano, estaría al debe, por cuanto la falta de materialización no permite llevar a acciones concretas el compromiso político que ha ido ganando ATACALAR.

En relación con el nivel de concreción de las iniciativas, Molina comenta que, si bien la temática medioambiental parece ser un eje transversal incluido en la conexión física y el corredor, la minería ha mutado hacia una temática más bien circunstancial de la cooperación, que se trata de forma bilateral más que dentro de ATACALAR. En esta línea, Urbano sostiene que la discusión sobre minerales estratégicos como el litio, o la discusión sobre el valor económico de la producción minera pueden ser parte de una agenda renovada de la cooperación, pero claramente las propuestas concretas que se puedan realizar sobre estos temas van más allá de lo posible de ATACALAR -al menos por ahora- y puntualmente, porque para esto se requieren decisiones y abordajes políticos, económicos y sociales que escapan a lo que se puede realizar desde los subcomités, o incluso las Plenarias.

A juicio de Urbano, y para el caso de La Rioja, uno de los principales problemas que existe es la resistencia que genera el concepto de “minería” en la provincia, por lo que el planteamiento de alguna agenda o proyecto más focalizado cuenta con un alto nivel de rechazo desde su vereda, lo que impacta en la capacidad de agenda. Molina, de Catamarca coincide en el diagnóstico, y plantea que, si bien Atacama es una región para aprender sobre minería, la pandemia puso en el foco central la recuperación del comercio y la recuperación de la integración física como promotor principal de la cooperación.

Finalmente, Urbano comenta que sigue siendo un avance notable que todas las provincias compartan un espíritu colaborativo y cooperativo, definiendo a ATACALAR como una herramienta de desarrollo territorial, regional, y sobre todo social. Destaca además que la existencia de una voluntad política que va más arriba de las provincias o de la Región de Atacama, permite que los niveles de compromiso de los equipos técnicos avancen hacia la construcción de una vanguardia en cooperación subregional. Esto,

finalmente, redundando en que no sólo la Región de Atacama, sino que el resto de las regiones de Chile, sean consideradas como socios estratégicos.

CAPÍTULO VI: LECCIONES

Luego de la exploración conceptual de la Paradiplomacia, la Cooperación Descentralizada, y la Doble Periferia, así como la revisión de la evolución temporal de la cooperación en la Región de Atacama, y el contraste de estos hallazgos con las entrevistas con Catamarca y La Rioja, hemos avanzado en la comprensión de la macrorregión ATACALAR como mecanismo de integración regional. En particular en lo que refiere a los factores que inciden en el desempeño en el área de minería y medioambiente.

Un factor principal que influye en el desempeño que se identifica del análisis viene marcado por la valorización de ATACALAR, no sólo desde su raigambre histórica y cultural, sino que también por el reconocimiento de este Comité como una plataforma política y económica para Chile y Argentina. Esto, según lo planteado por el modelo de integración regional, responde a que los mecanismos de decisión y asociación que son más dinámicos facilitan las estrategias de vinculación global de los Estados, pero también favorecen a las comunidades locales, ya que habilitan a otro tipo de agentes a participar de la arena política.

En esta línea, vemos que proyectos como ATACALAR, que concilian múltiples intereses y recogen estas problemáticas modernas, no sólo han institucionalizado demandas de niveles administrativamente más descentralizados, sino que también han construido un relato que conecta la realidad local de Atacama, La Rioja, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Santa Fe, Córdoba, y Entre Ríos. Este relato permite trasladar temáticas que se encuentran en la periferia de la agenda global, hacia un foro con peso político propio, capacidad de agencia, y poder de decisión.

Un segundo factor que impacta en el desempeño de la Comisión, y de ATACALAR en su conjunto guarda relación con la mutación de los procesos democratizantes, y la aparición de nuevas bases sociales, culturales y económicas; lo que ha supuesto un desdibujamiento del rol tradicional del Estado-Nación, hacia formas menos

institucionalizadas y orgánicas, y más cercanas a la revalorización de los territorios, sus significancias, y sus procesos. Desde esta óptica, el valor de la glocalización, y la reterritorialización de las relaciones políticas nos permiten entender los procesos de integración regional como un fenómeno aún en construcción, y con un valor muy asociado -e incluso dependiente- a las realidades locales donde se erigen.

Desde este punto, instancias como ATACALAR se consolidan precisamente por la voluntad expresa de agentes subestatales de participar en un espacio de negociación que se ha vuelto disponible, disputando las lógicas tradicionales del modelo Westfaliano, a pesar de haber nacido desde el Estado central. Esto coincide con lo planteado por Colacrai (2016) quien señala que la relación entre Chile y Argentina va más allá de la relación diplomática formal, sino que se ha convertido en un conjunto de acciones concertadas entre ambos países donde se entretajan no sólo las dinámicas propias de la acción política internacional, sino que también donde los ciudadanos se acercan a las decisiones.

Así, ATACALAR calza con la lectura de Oddone (2016) respecto a que los nuevos espacios de decisión y autoridad compartida rompen el centro absoluto de la vinculación internacional. Este quiebre con la forma tradicional de la Alta Política dinamiza la capacidad de crear y movilizar la agenda, diluyendo la jerarquía tradicional del poder, y develando múltiples modos de crear poder. Esto, comprendido desde esta visión renovada de la política global, se caracteriza por ser interdependiente, acelerado y marcadamente local.

Análogamente, los Comités de Integración como ATACALAR también se definen como un espacio donde se ponen en prácticas nuevas lógicas de toma de decisiones y arreglo institucional, ya no sólo unidireccionalmente (*bottom-up* o *top-down*), sino que bidireccionalmente según la misma naturaleza de las iniciativas de cooperación. Tal como plantea Oddone en la revisión, ATACALAR es consistente con la construcción de estos nuevos espacios ya que habilita a agentes transfronterizos de participar en lógicas

de poder más allá de los arreglos territoriales, cimenta la construcción de redes de influencia, institucionaliza las expectativas y demandas locales, y finalmente propone nuevos liderazgos, que ya no son sólo políticos, sino que también identitarios y sociales.

Ahora, desde la lectura de Del Huerto Romero (2004b), podemos notar que ATACALAR no sólo coincide con la conformación de un nuevo sistema de toma de decisiones y de interacción política, sino que también ha construido su reputación gracias a la revalorización territorial, de interacción social y de validación política. Esta ha ido creciendo paulatinamente gracias a la capacidad de articulación que el Comité de Integración ha supuesto para las regiones/provincias participantes, y particularmente desde compromisos políticos, operacionales, y de agenda concreta, y como éstos interactúan con la revalorización de lo local en el contexto global.

Por un lado, vemos que ATACALAR ha logrado cimentar una capacidad política para movilizar valóricamente a los miembros de esta macrorregión y configurar la demanda local como parte de la agenda política. Desde esta interpretación, ATACALAR puede ser tomado como un ejemplo exitoso de CD con un enfoque amplio, precisamente por la posibilidad de participar a agentes que no suelen estar involucrados en el proceso deliberativo y decisonal, y también porque existen instancias donde la Cooperación Descentralizada se encuentra con las instituciones nacionales. Así, y en términos específicos, ATACALAR ha permitido que las temáticas comunes como medioambiente, energía, y cambio climático sean parte de una mirada común, con capacidad de articularse con las agendas nacionales, y que resuenen localmente.

Este tipo de compromisos políticos si bien es refrendado desde la mirada de los Gobiernos de Catamarca y La Rioja, quienes explícitamente señalan que ATACALAR es un foro relevante para sus provincias, y constituye un espacio institucionalizado y democratizante, también requiere de la toma de decisiones a la hora de priorizar los temas claves de la cooperación. Por un lado, es necesario definir si la preponderancia de empujar la conexión física a través de los pasos fronterizos serán el mecanismo primario

de integración, o si todos los esfuerzos deben tributar al diseño exitoso de este lado del Corredor Bioceánico.

Por otro lado, vemos que ATACALAR ha ido avanzando en contar con una visión más operativa de la cooperación, puntualmente con una voluntad expresa para poder contar con recursos y capacidad de agencia, así como para poder ser un vaso comunicante entre las regiones participantes. Este tipo de compromiso, tal como hemos señalado, se relaciona fuertemente a la capacidad política de poder afianzar un interés mutuo y movilizar una voluntad complementaria. Sin embargo, y tal como señalan las entrevistas, plantean que en este segundo nivel de compromiso se requiere una precisión respecto a cuáles son los recursos que deben ser puestos a disposición para dar fluidez a la agenda política, quiénes serán los actores de consenso, y cuáles son las capacidades que deben ser movilizadas.

Este nivel de compromisos es particularmente necesario de revisar en aquellas provincias que se alejan más del límite físico que separa Chile con Argentina, con el fin de poder ajustar las expectativas que existen respecto de las temáticas que se abordan en el comité, así como abordar las barreras de recursos a los que se enfrentan los miembros de las provincias y regiones a la hora de operativizar los acuerdos.

Desde este segundo tipo de compromiso, considerando la lectura de Juste (2017), vemos que ATACALAR sí se ha convertido en una instancia facilitadora de la integración de la cooperación subnacional a la agenda global, permitiendo que ambos países puedan gestionar -o al menos enfrentar- su condición de países enfrentados a esta Doble Periferia planteada por la autora. Esto por cuanto ATACALAR ha mostrado ser no sólo un espacio de interacción política, sino que también una plataforma donde se pueden articular acuerdos que involucran aumentar la cadena de valor regional -identificando áreas de desarrollo e interés-, articular capacidades estructurales de exportación -como el desafío de integrar ATACALAR al Corredor Bioceánico-, y crear un imaginario colectivo e identitario -principalmente desde la cultura y la educación-. Esto, sin duda, permite

que la relación entre las regiones de Atacama y las provincias argentinas con sus Gobiernos Centrales tenga un cariz más desarrollado y productivo que otras regiones sin iniciativas similares, y que la relación entre los Estados de Chile y Argentina adquieran una ventaja compartida frente a otros países de América Latina.

Ahora, si bien existe un tercer nivel de compromiso desde ATACALAR, que se orienta a la definición de acciones concretas que beneficien a la región en el futuro, hay un problema de proyección de ATACALAR que complejiza el análisis de la cooperación del Comité de Integración. Este problema es directamente dependiente de cómo y cuándo se solucionen los problemas de agenda prioritaria de ATACALAR, y cuáles son los apoyos transversales que pueden surgir al amparo de este Comité.

Esto, desde lo planteado por Del Huerto Romero (2004b) es crucial de abordar puesto que la construcción de una ruta común y las capacidades de toma de decisión sólo podrán fomentar la cooperación internacional si es la capacidad de incidencia puede sobrepasar los límites presupuestarios, y dar viabilidad práctica al proyecto. La solución de estas restricciones, desde la teoría de la Doble Periferia, nos permite fortalecer la posición de ATACALAR en ambos niveles, ya que el ajuste de las expectativas del Comité de Integración, la reducción de las resistencias temáticas locales, y la mantención del nivel de compromiso político y cultural que ATACALAR supone, permite que los acuerdos y decisiones que se adopten cuenten con respaldo local, pero también vayan en consistencia con lo que los Gobiernos Centrales esperan de su propia proyección de política exterior. En esta línea, también es de suma importancia conocer el nivel de compromiso político que Chile y Argentina pueden depositar a nivel de política de Estado de integración regional, con el fin de facilitar la coordinación y reducir algunas de las barreras políticas, procedimentales y presupuestarias.

Ahora, si bien es cierto que los hallazgos de las entrevistas, sumado al análisis de la literatura, nos permiten identificar en ATACALAR un espacio social, político, económico e identitario de relevancia, también es crucial comentar las debilidades que

posee. Esto último, con el fin de que este estudio pueda ser un insumo para identificar espacios de mejoras para el Comité y sus distintos espacios.

Ya hemos comentado que la agenda prioritaria y la transversalidad temática son temas que requieren un abordaje con el fin de fortalecer la valoración de ATACALAR desde la teoría, pero también existen otras debilidades que requieren atención. La primera de ellas se relaciona con el acceso a la información: esta debilidad redundante en que no existe una recolección sistemática, actualizada, revisada, y pormenorizada de las iniciativas de las iniciativas llevadas al amparo de ATACALAR más allá de las noticias de la página web. Esta brecha significativa de acceso a la información, sumada a la falta de reportería oficial respecto de las acciones encomendadas en cada sesión plenaria anual, dificulta significativamente el seguimiento del desempeño del Comité ATACALAR, impide el libre acceso a la información, y restringe la posibilidad de que la sociedad civil pueda aportar a este proyecto tan relevante.

Adicionalmente, no existen datos estadísticos que permitan valorar cuantitativamente el impacto que ATACALAR ha tenido en las distintas provincias/regiones de Chile y Argentina. Esto es significativamente preocupante en temáticas como minería y medioambiente, dada la presión por abordar las implicancias del cambio climático en zonas desérticas, promover el uso sostenible de fuentes energéticas e hídricas, y empujar de forma transversal una mirada de compromiso medioambiental en la industria minera. De la misma forma, no existen datos o estadísticas propias de ATACALAR que permitan cuantificar el volumen comercial de la macrorregión con el fin de poder justificar analíticamente el aporte del corredor bioceánico y su impacto económico y social.

Una segunda barrera, ya más enfocada en la operación de ATACALAR, se relaciona con que actualmente no existen proyectos específicos que aborden de forma concreta los desafíos en minería o medio ambiente, según lo comentado por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores de La Rioja, al menos no desde el trabajo mismo

de la comisión. Esto desde una mirada de los desafíos para la cooperación, y en particular luego de revisado los debates por los alcances de la cooperación subnacional, la importancia de la transversalidad de la agenda, el valor social de la cooperación transfronteriza, y el desarrollo local.

Finalmente, vemos que ATACALAR es un espacio crucial, no sólo como un ejemplo de Cooperación Descentralizada, sino que también como un espacio que ha tenido un desempeño rescatable en términos de fomentar las instancias de cooperación transfronteriza, especialmente desde la globalización local y la reterritorialización de las comunidades. Esto, desde el planteamiento de Juste sobre la Doble Periferia, nos deja entrever que las iniciativas como ATACALAR facilitan la permeabilidad de las unidades subnacionales para globalizar su potencial transformador, acercándolas a cadenas globales de valor a las que no podrían acceder fácilmente por sí mismas.

Ahora bien, esto también hace patente que el problema del desarrollo de las regiones, en torno al dilema de la doble periferia, es que el centro o la capital sigue ejerciendo una preeminencia por sobre las unidades subnacionales. Se observa que estas se encuentran frente a una doble barrera en cuanto a potencial transformador, jugando en desventaja respecto a las posibles cadenas de valor productivo. Lo anterior nos lleva a cuestionar si los mecanismos de internacionalización de tales periferias redundan únicamente en un cuestionamiento a la estructura que los mantiene en dicha posición, empujando la superación de esta tensión, o es también una cuestión de capacidades no desarrolladas aún en estos GNC.

Además, dado que no existe un nivel de competencia o de bloqueo entre el nivel central y el subnacional, por lo que esta zona o macrorregión tiene la capacidad de poder aportar al desarrollo nacional al construir un nuevo espacio deliberativo. Sin embargo, debemos reiterar que para poder contar con todo el potencial de ATACALAR se requiere un mayor nivel de compromiso político, que permita superar los dilemas de acción colectiva y coordinación, definir y concretar una agenda de trabajo sistemática en el área

de minería y medioambiente, ajustar las expectativas que tienen las provincias y regiones al respecto, y provea de recursos mínimos que faciliten un mayor alcance a información, una sistematicidad de reportería, y también un nivel de recursos humanos adecuado. Esto con el fin de asentar la misión y el compromiso de las comunidades que ATACALAR ha sabido identificar y potenciar de forma tan sostenida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aduanas Chile. (2022). *Dashboard: Exportaciones por región de salida en monto FOB (US\$)*. Obtenido de Estadísticas de Comercio Exterior: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoia0ExNmRjOGUtZDRkMC00YjExLThmYTQzZjUyMTlyZjNiNmlyliwidCI6IjJiMjRkYmQ1LTMzYmEtNDgyZi04ZGMzLTAyMWJiMTU0ZjdiMSIsImMiOjR9&pageName=ReportSectionf0a0dd4df881dae97a40%22%20height=%22600px%22%20width=%22800%22%3E>
2. Alvarez, M. (2020). La Incorporación de lo subestatal en la relación argentino-chilena: Los comités de integración y la reunión de intendentes y gobernadores. *Economía y Política*, 7(1), 95-122. <https://www.economiaypolitica.cl/index.php/eyp/article/view/83>.
3. Alvarez, 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>.
4. Arenas Arias, G. J. (2018). Paradiplomacia: definiciones y trayectorias. *Papel Político*, 23(2), 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>.
5. Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>.
6. Barbé, E. (2003). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
7. Berezin, M. (2003). Territory, Emotion and Identity: Spatial recalibration in a New Europe. En M. Berezin, & M. Schain (Edits.), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age* (págs. 1-30). Maryland: Johns Hopkins University Press.
8. Bernal Meza, R. (Diciembre de 2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia. *Revista*

de Ciencia Política, 35(3), 605-627. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300007>.

9. Biblioteca del Congreso Nacional. (2 de Marzo de 2020). Diario Oficial de la República de Chile. *Decreto 34. Aprueba Reglamento del Artículo 52º de la Ley Nº21.080*(26 de noviembre 2020). Santiago, Chile. Obtenido de <https://bcn.cl/3a0kx>
10. Biblioteca del Congreso Nacional. (20 de Marzo de 2018). Diario Oficial de la República de Chile. *Ley 21.080. Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Santiago, Chile. Obtenido de <http://bcn.cl/2l6kf>
11. Biblioteca del Congreso Nacional. (4 de Enero de 2010). Diario Oficial de la República de Chile. *Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios*. Santiago, Chile. Obtenido de <https://bcn.cl/3a0kp>
12. Biblioteca del Congreso Nacional. (17 de Marzo de 2020). Diario Oficial de la República de Chile. *Decreto 41. Aprueba reglamento que determina la organización interna de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y las denominaciones y funciones que corresponden a cada una de sus unidades*(10 de septiembre 2021). Santiago, Chile. Obtenido de <https://bcn.cl/2s42f>
13. Bolsa de Comercio de Córdoba. (16 de Febrero de 2014). *La Macro Región ATACALAR*. Recuperado el Septiembre de 2022, de Bolsa de Comercio de Córdoba: <https://bolsacba.com.ar/buscador/?p=1869>
14. Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de sociología*, 72(2), 283-310. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n2/v72n2a4.pdf>.

15. Brenner, N. (2004). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
16. Bucheli, F. (2009). Cooperación descentralizada: un escenario común entre las relaciones internacionales y el desarrollo.
17. Calduch Cervera, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales, S.A.
18. Carr, E. H. (1981). *The Twenty Years' Crisis 1919–1939*.
19. Castells, M. (1998). ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la Información. *Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil*.
20. Colacrai, M. (2016). Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas. *Estudios Fronterizos*, 17(34), 85-99. <https://doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>.
21. Comité ATACALAR. (2015). Acta Comisión de Ambiente. *XVIII Comité de Integración ATACALAR*. Catamarca.
22. Comité ATACALAR. (Junio de 2017). *Provincias de ATACALAR trabajan fuertemente para concretar el corredor Bioceánico ferroviario, minero y agroalimentario*. Obtenido de Noticias: https://www.comiteatacalar.cl/articulos_ver.php?id=83
23. Contraloría General de la República de Chile. (14 de Octubre de 2022). *Dictamen N° E267186N22*. Obtenido de <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E267186N22/html>
24. Cornagó Prieto, N. (2000). Diplomacia, Paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa, & M. Keating, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (págs. 55-78. ISBN 84-7248-806-03). Madrid: Editorial Marcial Pons.

25. Cornago Prieto, N. (2004). O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. En T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto, & M. Passini Mariano, *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (págs. 251-282). Sao Paulo: Editora da Universidade do Sagrado Coracao.
26. Del Huerto Romero, M. (2004b). *Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada*. (V. M. Godíñez Zuñiga, & M. Del Huerto Romero, Edits.) Valparaíso, Chile: Municipalidad de Valparaíso - Diputación de Barcelona.
27. Del Huerto Romero, M. (Mayo de 2004a). La Cooperación Descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. *Urbano*, 7(009), 76-85.
28. Deutsch, K. (1978). *The Analysis of International Relations*. Nueva York: Prentice-Hall.
29. Duchacek, I. (1984). The international Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14, 5-31.
30. Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. Westview Press.
31. Duchacek, I., Latouche, D., & Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts and subnational governments*. Praeger.
32. Felli, L. (2015). La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 24(49), 23-50. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2411/2280>.
33. Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal, & A. Guillén R, *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

34. Ferrero, M. (2005). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*(22).
35. Fiore Viani, G., Harán, J. M., González Gava, M., & Mosquera, M. (2020). *ATACALAR en la nueva Ruta de la Seda*. Córdoba.
36. French-Davis, R. (2016). Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009. *El trimestre económico*, 83(329), 5-34.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2016000100005&lng=es&tlng=es.
37. Fuentes, C. (2007). Internacionalización sin 'modernización': el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *América Latina*, 6(4), 97-117.
<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=30804605>.
38. Fuentes, C. (2012). *El Pacto: Poder, Constitución y Prácticas políticas en Chile 1990-2010*. Santiago: Ediciones UDP.
39. Fuentes, C. (2015). Paradiplomacia en los gobiernos de la concertación. Descentralización y política exterior. En M. Artaza, & C. Ross (Edits.), *La Política Exterior de Chile, 1990- 2009. Del Aislamiento a la Integración Global*. Santiago: RIL Editores.
40. García, V. (2015). Territorios fronterizos: Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte. *Estudios Internacionales*, 47(181), 69-93.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692015000200004.
41. Gobierno de Chile - Ministerio de Energía. (25 de Mayo de 2022). *Taller abordó las energías limpias, usos y tecnologías para la mitigación del cambio climático con foco en la Provincia de Chañaral*. Obtenido de Noticias, Ministerio de energía: <https://energia.gob.cl/noticias/atacama/taller->

abordo-las-energias-limpias-usos-y-tecnologias-para-la-mitigacion-del-cambio-climatico-con-foco-en-la-provincia-de-chanaral

42. Gobierno de Chile - Ministerio de Energía. (28 de Abril de 2022). *Seminario internacional de energías buscó aportar a la mitigación del cambio climático*. Obtenido de Noticias, Ministerio de Energía: <https://energia.gob.cl/noticias/atacama/seminario-internacional-de-energias-busco-aportar-la-mitigacion-del-cambio-climatico>
43. Gobierno de Chile - Ministerio de Relaciones Exteriores. (27 de Enero de 2011). Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el establecimiento de un nuevo reglamento para los Comités de Integración. Santiago.
44. Gobierno de Chile - Ministerio de Relaciones Exteriores. (Enero de 2018). Política Exterior de Chile 2030. *Disponible en:* <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2299>. Santiago, Chile.
45. Gobierno de Chile, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). Estrategia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Nuestro Compromiso 2021-2022. *Disponible en:* https://www.agci.cl/images/Insumos_IMG/home/Estrategia_2021_2024_A_GCID.pdf.
46. Gobierno de Chile, Embajada de Chile en Argentina - Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Relaciones Bilaterales*. Obtenido de Chile en el Exterior: Disponible en: <https://chile.gob.cl/argentina/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales>
47. Gobierno de Chile, Unidad Regional de Asuntos Internacionales Atacama. (s.f.). *Comité de Integración ATACALAR*. Obtenido de Portal Oficial del Comité de Integración: https://www.comiteATACALAR.cl/articulos_ver.php?id=88

48. Gobierno de la República Argentina - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (s.f). *Comités de Integración Fronteriza*. Obtenido de Repositorio de Información, ATACALAR, Chile: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/comites-de-integracion-fronteriza/chile/atacalar>
49. Gobierno Regional de Atacama. (Agosto de 2012). *Revista Atacalar. 1ª Edición*. Copiapó, Chile.
50. González Gava, M. (4 de Julio de 2021). *Atacalar, el proyecto bioceánico entre Chile y Argentina*. Obtenido de Reporte Asia: <https://reporteasia.com/economia/comercio/2021/07/04/proyecto-bioceanico-atacalar-entre-chile-y-argentina/>
51. González Parada, J. R. (1998). Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur? *IUDC/UCM*.
52. Gonzalez Parada, J. R. (2006). *Manual de evaluación para la cooperación descentralizada* (Vol. Disponible en: <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecasuc/60892?page=29>). Madrid: Dykinson.
53. Gonzalez-Badia Fraga, J., & Ruiz Seisdedos, S. (2003). *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Instituto de Investigación Urbana y Territorial.
54. Gourevitch, P. (1996). La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En O. Gil, & L. Sanz (Edits.), *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas* (págs. 21-68). Madrid: Zona Abierta.
55. Held, D., & McGrew, A. (December de 1998). The End of the Old Older? Globalization and the Prospects for World Order. *Review of International Studies*, 25(5), 219-245. doi:10.1017/S0260210598002198.

56. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
57. Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
58. Huitrón, A. (2021). Marco analítico para valorar la cooperación sur-sur. una propuesta desde la academia. *El Trimestre Económico*, 88(2), 419-454. doi: <https://doi.org/10.20430/ete.v88i350.960>.
59. Hyde Fitzgerald, A. (Abril de 2019). Understanding Paradiplomacy: An Analysis of Subnational Diplomatic Activity in Brazil, Belgium, and the United States. *IE International Policy Review*, 01(01), 20-26. Disponible en: <https://ipr.blogs.ie.edu/files/2019/06/Understanding-Paradiplomacy-An-Analysis-of-Subnational-Diplomatic-Activity-in-Brazil-Belgium-and-the-United-States.pdf>.
60. Ippolito, D. (enero-junio de 2017). Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y sus variables explicativas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 125, 29-47.
61. Jenne, N., & Briones, S. (2018). Integración regional y la política exterior de Chile. ¿Paradoja o acomodo? *Estudios Internacionales*, 189, 9-35.
62. Juste, S. (2017). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações (Campo Grande)*, 18(4), 169-184. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/63257>.
63. Juste, S. (2020). La región transfronteriza entre Argentina, Bolivia y Chile: transitando el accionar internacional subestatal. *Aldea Mundo*, 25(49), 57-68. disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/144587>.
64. Juste, S. M. (2021). ZICOSUR, paradiplomacia y recursos naturales: el litio y la vinculación con China. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 21(1), 7-31. doi:10.4067/S0719-09482021000100007

65. Juste, S. M., & Oddone, N. (Diciembre de 2020). Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subestatales de doble periferia*. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 132, 63-78.
66. Keohane, R., & Nye, J. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94.
67. Krasner, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
68. Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
69. Luna-Pont, M., & Oddone, N. (Enero-Junio de 2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de actorness. *Oasis*(33), 223-245. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.12>.
70. Majone, G. (2013). Los Procesos de Integración Económica en Europa y América: Los Costos de transacción, la Gobernanza, y las Relaciones Intergubernamentales. En M. d. Barajas, & L. Aguilar (Edits.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (págs. 283-298. Disponible en: <https://libreria.colef.mx/detalle.aspx?id=7367>). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
71. Mejía Martínez, L. (Junio de 2019). La paradiplomacia. Una aproximación a las nuevas teorías. *OASIS*, 30, 145-162. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.09>.
72. Naciones Unidas. (1945). *Carta de las naciones Unidas*. Recuperado el Abril de 2022, de Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
73. Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América

Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-81. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.89-2.2>.

74. Ovando Santana, C., & Riquelme Gómez, D. (junio de 2019). Una aproximación a la Paradiplomacia en Chile: Algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la Franja Norte. *Aldea Mundo*, 24(47), 59-70. <https://www.redalyc.org/journal/543/54364072010/movil/>.
75. Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des strategies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: P.I.E-Peter Lang S.A.
76. Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. *Global Diplomacy*, 49-61.
77. Prats, J. (18 al 23 de Septiembre de 2000). Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. *V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas: "Municipio y globalización"*. Grenada-Baenza.
78. Prebisch, R. (julio de 1979). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. *Revista de la CEPAL*(6), 167-291. Disponible en: <https://www.un-ilibrary.org/content/journals/16820908/1978/6/7/read>.
79. Puig, J. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 109, 40-62.
80. Ribero, R. (1998). La cooperación descentralizada en Francia. Avance o retroceso? En J. R. González Parada (Ed.), *Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: IUDC/UCM.
81. Riddell, R. C. (2014). Does Foreign Aid Really Work? An Updated Assessment. *Development Policy Centre Discussion Paper*(33), Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2409847>.

82. Rosenau, J. N. (1988). Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of World Politics. *International Political Science Review*, 9(4), 327-364.
83. Rosenau, J. N. (1997). Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. *Revista Nueva Sociedad*(148), 70-83.
84. Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira, *La política internacional subnacional en América Latina* (págs. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
85. Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. En H. J. Michelmann, & P. Soldatos, *Federalism and international relations: The role of subnational units* (págs. 34-53). Clarendon Press.
86. Subirats Humet, J., Varone, F., & Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
87. Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press.
88. Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., Sabalza, M., . . . Zabala, I. (2011). *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
89. Van Klaveren, A. (1984). El Análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. En H. Muñoz, & J. S. Tulchin (Edits.), *Entre la Autonomía y la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos* (págs. 14-49). Grupo Editor Latinoamericano.
90. Venegas San Martín, F. (2019). Pensar la integración regional desde los márgenes: la importancia y desafíos de la dimensión subestatal en América Latina desde la experiencia chileno-argentina. *Si Somos Americanos. Revista*

de *Estudios Transfronterizos*, 19(2), 69-88. DOI:
<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482019000200069>.

91. Zaffiri Suzarte, F. (2017). La región de Coquimbo como actor internacional: aspiraciones y nudos críticos. *Encrucijada Americana*, 9(2), 9-27. Disponible en:
<https://encrucijadaamericana.uahurtado.cl/index.php/ea/article/view/24/24>.
92. Zona Integración Centro Oeste de América del Sur - ZICOSUR. (2018). *Acerca de ZICOSUR*. Recuperado el Noviembre de 2022, de ZICOSUR - Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur: <https://zicosur.co/acerca-de-zicosur/>
93. Zubezú, G., & Iglesias, V. (2005). *Segundo Informe de Relevamiento y diagnóstico, Parte I, Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales"*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Argentina y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

ANEXO 1: PAUTA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

1. En sus propias palabras, ¿cuál es el espíritu o misión que tiene ATACALAR para la Provincia de Catamarca/La Rioja?
2. ¿Qué actividades se realizan dentro de la Comisión de Minería y Medioambiente de forma regular?
3. ¿Quiénes conforman esta Comisión? ¿Hay Participantes del mundo privado en las Comisiones o sólo de entidades públicas? ¿Cómo se definen, organizan y gestionan las interacciones y aportes de todos los participantes (foros, consultas previas, etc.)?
4. ¿Cuáles son, a su juicio, los beneficios de la discusión que se realiza en esta Comisión?
5. ¿Cuáles son, a su juicio, los resultados más relevantes de la acción y discusión de esta Comisión? ¿Hacia dónde tributan estos resultados (economía, sociedad civil, agenda y política pública)?
6. ¿Hay algún listado de los proyectos diseñados, los que llegaron a algún producto o resultado (políticas, reglamentos, leyes, acuerdos, proyectos de infraestructura, etc.), aquellos cancelados, y los que obtuvieron financiamiento? De ser así, ¿es posible contar con un listado de esta información?
7. De los proyectos diseñados que hayan llegado a algún producto o resultado, ¿cuáles fueron las barreras de estos y cuáles los elementos que facilitaron su ejecución?
8. De los proyectos cancelados o no considerados, ¿cuáles son las razones para que estas no se concretaran y por qué?
9. ¿Considera verdadera o falsa la siguiente frase? "ATACALAR es un espacio político que ha permitido facilitar la discusión política y social sobre la cooperación subregional". Justifique su respuesta.

10. De acuerdo a su juicio, ¿quiénes son los actores más abiertos a cooperar dentro de ATACALAR y quiénes son los menos dispuestos a hacerlo? ¿Por qué cree usted que tienen esta orientación a cooperar/no cooperar?
11. ¿Cuál sería el escenario de cooperación entre Chile y Argentina, en minería y medioambiente, sin ATACALAR? ¿Quiénes definirían las prioridades y proyectos? ¿Habría algún espacio para la sociedad civil?
12. ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta ATACALAR en minería, medioambiente, y en general en un mundo "post-pandemia"? ¿Hay algún reordenamiento de las prioridades en minería y medioambiente luego del COVID?
13. ¿Qué lecciones o aprendizajes quedan para las otras regiones de Chile y Argentina desde la experiencia de ATACALAR.