



RED DE EXPERTOS EN

Paradiplomacia e Internacionalización Territorial

Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial-REPIT

Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial ;
compilado por Federico Trebucq ; editado por, Mariano Alvarez, Viviana Ávila
Gómez, Ray Freddy Lara Pacheco, José Luis Niño Amezquita, Nahuel Oddone y
Federico Trebucq. - 1a ed. - Córdoba : Editorial CEIC, 2020.

Libro digital, HTML

Archivo Digital: online
ISBN 978-987-46066-9-3

1. Ciencias Sociales y Humanidades. 2. Cooperación Internacional. I. Trebucq,
Federico, comp. II. Lara Pacheco, Ray Freddy. Oddone, Carlos Nahuel. Ávila Gómez,
Viviana, Alvarez Mariano. Niño Amezquita, José Luis ed.

CDD 327

Este trabajo corresponde a la compilación de ponencias y exposiciones del 1er. Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial realizado el 03, 04 y 05 de diciembre de 2019, en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Primera edición: Mayo 2020

©de la Compilación: Federico Trebucq

©de la edición: Mariano Alvarez, Viviana Ávila Gómez, Ray Freddy Lara Pacheco, José Luis Niño Amezquita, Nahuel Oddone y Federico Trebucq

©de los textos: los autores

Colaboraron en la maquetación y compilación de este volumen: Franco Aguirre, Guillermina Serna, Brenda Bevaqua, Dolores Urrets Zavalía, Leonardo Pizarro, Valentina Cuello, Jose Gangi, Luciano Marambio, Paula Bürcher, Paula Lopez Martín y Julieta Brezzo.

Editorial CEIC

Crisol 263, Planta Baja C.

Córdoba, Argentina

TE: 011-1532976702 - info@fundaceic.org

ISBN 978-987-46066



La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy, Tarija y Tarapacá

Autor: Stella Juste¹

Panel: Desafíos de la Internacionalización Territorial (I). Cooperación Transfronteriza

Enviado: 22 de septiembre de 2019

Aceptado: 08 de octubre de 2019

Resumen

La presente propuesta plantea el estudio de la gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, unidades subestatales insertas en la periferia de un Estado, el cual se encuentra, a su vez, en la periferia del sistema internacional. El objetivo de la investigación es analizar cómo, a partir del reconocimiento constitucional de ciertas facultades para accionar en la esfera internacional, las USDPs emplearon la gestión transnacional como mecanismo tendiente a contrarrestar la doble dependencia y alcanzar sus objetivos de desarrollo. En este sentido, la gestión transnacional es abordada como la acción política subestatal en dos planos o dos subsistemas, estatal e internacional. El abordaje teórico parte de la visión de la interdependencia compleja, la cual presenta al sistema internacional como un entramado de actores de diversa tipología y naturaleza que interactúan, planteando la complejización del sistema mediante la implicación de los gobiernos no-centrales en el contexto internacional, y cómo estos despliegan su accionar al exterior, promoviendo sus intereses a través de canales formales e informales. Asimismo, se emplean los aportes de la teoría cepalina para explicar la distinción entre centros y periferias y llegar a una conceptualización de la doble periferia. La estrategia metodológica empleada es cualitativa, permitiendo el abordaje contextualizado a los casos y la exploración en profundidad de cada uno de ellos a través de entrevistas, análisis de fuentes bibliográficas y documentales con el objetivo de generar una interpretación explicativa de la realidad política enunciada. La muestra es de extrema diferencia, habiendo seleccionado la provincia de Jujuy (Argentina), el departamento de Tarija (Bolivia) y la región de Tarapacá (Chile). Los tres casos representan distintas adaptaciones de una misma condición de doble periferia en un contexto federal, híbrido y unitario, respectivamente.

Para citar este artículo:

Juste, Stella (2020) La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy, Tarija y Tarapacá, en REPIT (ed) "*Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial*". Córdoba, Argentina. Editorial CEIC.

Introducción

En el campo de estudio de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales despertó interés investigativo a partir de la década de 1980, en el marco de las transformaciones que modificaron el carácter estadocéntrico del sistema internacional (Keohane y Nye, 1989: 6-8; Rosenau, 1997: 70; Del Arenal, 2009: 209-210). Esto provocó que las relaciones internacionales dejaran de ser una prerrogativa única del Estado, dando lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que conformaron un entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1989: 7-8), tal como la gestión transnacional subestatal. Esta nueva situación fue explicada por el enfoque de la "interdependencia compleja", que surge como crítica a la corriente realista y se sustenta en el contexto global

¹ Stella Maris Juste. Becaria Posdoctoral de CONICET. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero (Departamento Académico San Salvador de Jujuy). Profesora Adjunta de la Cátedra Teoría de las Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Ciencias Políticas y de Gobierno en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Sede Jujuy. Integrante de la Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales y Regionales de CONICET y la Universidad Nacional de Jujuy.

de transformación que propicia la aparición de actores de distinta naturaleza (Keohane y Nye, 1989: 162; García Segura, 1996: 302).

No obstante, la producción del contenido y la ejecución de la política exterior continúan siendo funciones exclusivas del Estado, mientras que la gestión subestatal en el plano internacional proporciona un instrumento complementario que brinda un mayor margen de acción para la consecución de los intereses subestatales (Doval en Calvento, 2014: 304). Tal como lo señalan Colacrai y Zubeizú (2004: 2), las unidades subestatales no fijan el contenido de la política exterior del Estado, es decir el qué de la misma, pero tienen posibilidades de influir en el cómo.

La gestión internacional de las unidades subestatales es entendida como una política pública de gobiernos subestatales en el escenario internacional cuyo fin es perseguir el desarrollo local (Calvento, 2016: 300). En ese sentido, no se trata de un accionar opositor a la política exterior del Estado, sino que, como sostiene Duchacek, existe una “coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la gestión transnacional” (Duchacek en Maira, 2010: 27).

Las unidades subestatales desarrollan vinculaciones en un doble plano para la persecución de sus objetivos de desarrollo: dentro del Estado, y fuera de él, buscando superar los límites locales y estatales en la persecución del desarrollo. En consecuencia, la gestión subestatal tiene un carácter transnacional, se desarrolla en el Estado y fuera de él, en el sistema internacional. Al respecto, cabe preguntarse: ¿Se hallan todas las unidades subestatales bajo las mismas condiciones para implementar acciones de gestión en el plano internacional? ¿Cómo influye la relación entre las unidades subestatales y el Estado, y la inserción de ese Estado en el sistema internacional? Aquí emergen los conceptos de periferia y doble periferia, los cuales obligan a preguntarse: ¿Cuál es el perfil de gestión transnacional que presentan las unidades subestatales situadas en la doble periferia? ¿Qué estrategias transnacionales son empleadas desde la doble periferia?

Ante estos interrogantes, el presente trabajo se focaliza en las unidades en situación de “doble periferia”, es decir, unidades subestatales que se encuentran en la periferia del Estado y en donde, además, ese Estado se sitúa en la periferia del sistema internacional.

Los casos abordados, Jujuy, Tarija y Tarapacá, intensificaron la gestión transnacional a partir del reconocimiento constitucional de dicha facultad en 1994, 2009 y 1991, respectivamente. La gestión transnacional fronteriza de las USDPs favoreció la construcción de un interés supraestatal que influye sobre el Estado en proyectos de infraestructura y conectividad necesarios para el desarrollo de la subregión. A su vez, a través de la actuación en los dos planos de la gestión transnacional, estatal e internacional, las USDPs fortalecen una región transnacional cuyo desarrollo futuro podría significar una nueva forma de inserción internacional para las USDPs mediante la creación de un bloque regional subestatal.

Durante el periodo bajo estudio, el reconocimiento de la gestión transnacional posibilitó el accionar en el escenario internacional de Jujuy, Tarija y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes. En consecuencia, los tres casos analizados permiten enunciar, en principio y solamente aplicable a este universo, la hipótesis que las USDPs se vinculan con otras unidades de similares características a través de la gestión transnacional, no sólo para intensificar las tradicionales interacciones, sino para crear intereses supranacionales que emplean en la relación con sus respectivos Estados con miras a reposicionar sus objetivos de desarrollo en la agenda estatal.

La condición de Doble Periferia

La inserción internacional de cada Estado proporciona el marco de referencia para su desarrollo e, indirectamente, el de sus unidades subestatales. El desarrollo se entiende como un proceso histórico-global en el que el desarrollo y el subdesarrollo constituyen dos caras de la misma moneda, centro-periferia. Esto se expresa geográficamente a través de la existencia de áreas industriales y desarrolladas que son los “centros”, y áreas subdesarrolladas, llamadas “periferias”.

La distinción entre centros y periferias guarda sus orígenes en elementos históricos de carácter exógeno y endógeno a cada unidad política. El elemento exógeno se encuentra en el progreso técnico con el que cuentan los centros, que se diferencia de las periferias, incrementando la productividad. Un antecedente histórico a los elementos exógenos y endógenos radica en que, al inicio de su despegue como unidades independientes, las economías periféricas como las latinoamericanas estaban relativamente atrasadas respecto de las economías

de las potencias hegemónicas. Para Argentina, Bolivia y Chile, esa situación se remonta a su momento de colonia española.

En cuanto al elemento endógeno, los estructuralistas hicieron hincapié en las condiciones internas que fueron decisivas para que los Estados generaran un progreso técnico y lo difundieran en su tejido productivo. Este cúmulo de condiciones internas, necesarias para el desarrollo, es lo que Aldo Ferrer denominó “densidad nacional” y que en los casos analizados presenta debilidades tales como: los liderazgos personalistas (Argentina y Bolivia), inestabilidad gubernamental y la falta de definición de un modelo de desarrollo propio sostenido en el tiempo.

Como consecuencia, el centro ejerce la dominación del sistema en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, y tal relación se aplica entre los Estados y hacia el interior de estos. Esta relación de dominación del centro, es comprendida como la capacidad que tiene un actor político (los centros) de encontrar obediencia dentro de un grupo para mandatos que son específicos (las periferias) (Melo, 1995: 229).

Como Estados periféricos, Argentina, Bolivia y Chile han reproducido ese mismo sistema de relación centro-periferia en el interior de las fronteras estatales, organizando el territorio en áreas centrales y desarrolladas, y otras periféricas que respondan a los intereses de las primeras. De manera tal que las unidades subestatales periféricas de un Estado periférico configuran una situación de doble dependencia y, como tales, constituyen la doble periferia: del Estado del cual forman parte y del sistema internacional. Por consiguiente, se confirma la hipótesis enunciada que establece que, la doble periferia es la situación política de doble dependencia en que se encuentra la unidad subestatal respecto del centro propulsor internacional de la globalización y del Estado periférico, que reproduce esa relación de dominación hacia el interior de las fronteras estatales (Juste, 2017).

Esta doble dependencia se manifiesta en la reproducción de los niveles de cohesión social, en la presencia o ausencia de liderazgos políticos, en la inestabilidad de las instituciones, y en la incapacidad para pensar un modelo de desarrollo propio.

Así, la frágil cohesión social de Argentina y Bolivia durante los periodos en estudio, se ha reproducido en Jujuy y Tarija. Tarapacá también presenta esa fragilidad, pero con ausencia de conflicto, como reflejo de la realidad nacional chilena. Los liderazgos han sido otro rasgo de la periferia reproducidos en las USDPs, a excepción de Tarapacá, donde no han emergido a causa de la heterogeneidad social y el sistema político central que impone sus representantes, situación que podría considerarse como liderazgo rutinario. La inestabilidad institucional en las unidades subestatales es reflejo del panorama estatal: en Jujuy y Tarija las instituciones democráticas fueron vulneradas sucesivamente, mientras que en Tarapacá los cargos directivos más importantes son designados por y desde el gobierno nacional, sin la posibilidad de oponer resistencia que derive en inestabilidad. Por último, pensar un modelo de desarrollo autónomo es tarea pendiente de las tres USDPs bajo estudio. Si bien Bolivia representa el mejor intento por arribar a un modelo de desarrollo propio, Tarija ha sido incapaz de aprovechar ese contexto, manifestando una fuerte oposición al signo político del gobierno plurinacional, luego de la nacionalización de los hidrocarburos.

Marco institucional para la gestión transnacional

Al analizar los encuadres jurídicos de Argentina, Bolivia y Chile sobre la gestión transnacional de las unidades subestatales, se identifican tres modelos diferentes de regulación. Cada caso representa un sistema particular en el que se conjugan distintos elementos, cobrando importancia la forma organizacional del Estado según este adopte el carácter federal, unitario o híbrido en su configuración.

En Argentina, a pesar de la tendencia centralizadora de un Estado que se define como federal, la Constitución Nacional brinda un marco general de acción que reconoce la capacidad de las provincias para la gestión transnacional. Esta puede ser desarrollada en todas las áreas temáticas que las provincias no hayan cedido a la competencia del Estado. A pesar de ello, el texto constitucional presenta algunas ambigüedades respecto a, por ejemplo, el procedimiento de toma de conocimiento y conformidad del Estado federal, pudiendo surgir múltiples interpretaciones. Estas áreas grises en la legislación han dotado de mayor margen de actuación a las provincias argentinas, cuya vinculación internacional avanza más rápido que la creación normativa, la cual termina siendo un marco referencial para su actuación.

Organizado bajo el sistema unitario, Chile presenta una estructura formal centralizada en la cual la gestión transnacional mantiene comunicación y coordinación con la acción de los órganos del Estado. No obstante, a

partir de la década del noventa se mostraron indicios de descentralización administrativa a favor de las regiones, manifestados en el reconocimiento constitucional de competencias y la creación de las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales. Se observa entonces, un marco jurídico de fuerte coordinación entre el Estado y las regiones bajo el cual se desarrolla la gestión transnacional.

A diferencia de Argentina y Chile, Bolivia aparece como un caso híbrido que combina elementos de la forma federal y unitaria de Estado. Si bien en la formalidad se trata de un Estado unitario, son notorios los grados crecientes de autonomía a favor de los departamentos. Este factor se tradujo en el reconocimiento expreso de competencias en distintas normas jurídicas que han institucionalizado la gestión transnacional subestatal. El avance producido con la ley N° 699, en el año 2015, no sólo significó el reconocimiento manifiesto de la gestión transnacional, sino que, además, formalizó los canales, modalidades y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Por consiguiente, las delimitaciones que los Estados imponen a sus unidades subestatales guardan relación directa con la forma organizacional del Estado. Es decir, en base a la articulación entre los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y poder. La organización del Estado ha permitido la proliferación de marcos jurídicos de distinta naturaleza. En Argentina el marco jurídico proviene del nivel estatal y del nivel subestatal, con lo cual hay una doble legislación. Por el contrario, en el caso chileno, la organización estrictamente unitaria del Estado produce que se legisle a un solo nivel, el nivel estatal; por consiguiente, el marco para la gestión transnacional subestatal viene dado por el mismo Estado central. Por último, encontramos a Bolivia, que bajo la forma unitaria de Estado legisla a nivel estatal, pero en donde los procesos autonómicos departamentales dieron lugar a estatutos autonómicos que consagran la gestión transnacional como competencia.

Especialización institucional de las USDPs para la gestión transnacional

Los casos analizados muestran que la organización institucional se ha ido desarrollando y ajustando a las necesidades internas y demandas exteriores, especializándose a medida que las USDPs adquieren mayor activismo y experiencia en la vinculación transnacional. Se detectan las siguientes características:

- a) El diseño del órgano para la gestión transnacional de las unidades subestatales está influenciado por el modo de organización del Estado. La ingeniería institucional subestatal toma en cuenta elementos de la estructura organizacional del Estado. Así, en el caso de Jujuy, es evidente una mayor descentralización, incluso en el interior de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, donde se delinear sub-organismos para actividades específicas que hacen a la gestión transnacional. Del lado opuesto, la Unidad de Integración y Cooperación Internacional de Tarapacá presenta una fuerte influencia verticalista en su organización, reflejo del modelo estatal, trabajando en coordinación con los organismos del gobierno central. En el medio, Tarija y la Dirección de Cooperación Internacional representan un caso nuevo, con marco jurídico legal reciente, con canales de acción establecidos desde el Estado, y con una estructura pequeña y vertical pero que demuestra creciente injerencia en la planificación y coordinación de la gestión transnacional subestatal.
- b) En su especialización institucional, las USDPs dedican especial atención a la vinculación con otras unidades transfronterizas. Esto se manifiesta de diferentes maneras en los casos de estudio, aún bajo la influencia de distintas formas de organización del Estado. En Jujuy, por ejemplo, en la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales existe una coordinación específica de integración regional, encargada del vínculo transfronterizo y actividades relativas como la coordinación de la participación de la provincia en los Comités de Integración Fronteriza y la ZICOSUR. En Tarija, la prioridad al vínculo transfronterizo se manifiesta en el trabajo de asesoramiento del director al gobernador del departamento, y en las tareas de planificación y coordinación de las relaciones bilaterales con las provincias del norte argentino. Por último, en el caso de Chile resulta evidente que la disposición geográfica de las regiones chilenas ha permitido el fortalecimiento entre unidades subestatales chilenas y argentinas; en este sentido, Tarapacá desarrolló la articulación y transversalidad con el Estado central, en miras a promover la vinculación con las provincias del norte argentino, coordinando con órganos como la DICORE y la DIFROL.
- c) El órgano para la gestión transnacional de las USDPs está diseñado para actuar en dos planos: estatal e internacional. Respecto al primer plano, las vinculaciones con el Estado se corresponden con la primera periferia. En el segundo plano, el órgano para la gestión transnacional de las USDPs se vincula con actores internacionales (Estados, organismos internacionales, unidades subestatales, empresas transnacionales, entre

otros). El accionar dentro de los dos sistemas -estatal e internacional- favorece a que las USDPs puedan crear instancias de articulación que les permiten reposicionar sus intereses de desarrollo.

d) Las USDPs ubican el órgano para la gestión transnacional en una posición estratégica dentro del organigrama subestatal. Esto guarda relación con las funciones del organismo y el proceso de toma de decisiones dentro de la unidad subestatal. Ante mayores instancias burocráticas, el proceso de toma de decisión involucrará más pasos a seguir, mientras que en los organismos que presenten menos instancias intermedias, el proceso será más corto.

e) El órgano para la gestión transnacional de las USDPs tiene como fines principales el asesoramiento y la generación de políticas públicas para el desarrollo subestatal. Las funciones comunes detectadas en los casos en estudio, se relacionan a la detección de demandas locales y oportunidades externas que puedan traducirse en políticas públicas de gestión transnacional orientadas al desarrollo de la USDP. En relación a este aspecto, los organismos de gestión transnacional de las USDPs priorizan la integración subregional, cooperación internacional y la captación de recursos técnicos y financieros del exterior.

f) La transversalidad con otras áreas del gobierno subestatal. Esta es una de las características distintivas del órgano para la gestión transnacional de las USDPs. Tal característica guarda relación con la ubicación estratégica dentro del organigrama subestatal, que le otorga libertad para trabajar en vinculación con las demás áreas de gobierno. El organismo en cuestión funciona como articulador de las demandas de otras áreas de gobierno y, a la vez, canaliza oportunidades del contexto externo, orientándolas hacia el área gubernamental que corresponda.

La dimensión real de la gestión transnacional de las USDPs

Se observan cuatro características de la dimensión política de las gestiones transnacionales de Jujuy, Tarija y Tarapacá, que contribuyen a estimar un perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

a) Las USDPs dedican especial atención a la gestión transnacional dentro de las áreas de frontera. Como unidades políticas, las USDPs estudiadas entienden la frontera internacional como un punto de conexión estratégico con el ámbito exterior y por eso, se involucran en su gestión. Esto lo demuestra la activa participación de Jujuy, Tarija y Tarapacá en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en las acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas. La coordinación entre Estado y USDPs contribuye a confirmar que la gestión transnacional de las USDPs no contradice o intenta suplantar la política exterior, sino que se encamina en los espacios vacíos de actuación del Estado en donde las USDPs encuentran proyección. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs es complementaria a la política exterior del Estado, y en muchos casos incluso la refuerza.

b) La gestión transnacional de las USDPs está principalmente dirigida a la integración subregional con las unidades subestatales transfronterizas con las que encuentran intereses en común. Así lo demuestra la activa participación de las USDPs de este estudio en espacios como la ZICOSUR y los Comités de Integración Fronteriza. Esto se debe a que la subregión que comprenden Jujuy, Tarija y Tarapacá es homogénea y concentra unidades subestatales de inserción periférica dentro de los Estados. Estos espacios de integración conforman un área de diálogo para la resolución de problemas comunes y la elaboración de una agenda subregional que prioriza los intereses de la doble periferia. Al encontrar intereses de desarrollo comunes con otras unidades subestatales de la subregión, las USDPs fortalecen sus intereses a través de la gestión transnacional. Esto no significa necesariamente una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino más bien una forma alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales. En esta subregión no sólo se acuerdan soluciones a los problemas compartidos por la misma, sino que, además, se generan políticas innovadoras que maximizan las potencialidades de cada unidad subestatal.

c) La temática priorizada en la agenda de la gestión transnacional de las USDPs es la conectividad territorial. La conectividad territorial hace referencia directa a la infraestructura física que posibilita el intercambio fluido entre las unidades subestatales de la subregión. Un ejemplo de ello han sido las gestiones de Jujuy y Tarapacá ante sus respectivos Estados para la habilitación del Paso de Jama y la unificación de los controles fronterizos en ese punto. También la conectividad ferroviaria y caminera en Tarija y la conexión aérea entre el norte de Chile y el norte argentino. Como se observa, son las USDPs las que han impulsado los proyectos y presionan a los Estados para la habilitación de los permisos y la disposición de recursos financieros o el acceso a créditos que posibilitaran la concreción de las obras. Por estos motivos, el desarrollo de infraestructura de conexión resulta una prioridad para las USDPs. La conectividad territorial fortalece un

mercado subregional que potencia las demandas y la productividad de las USDPs. A su vez, la generación de un mercado productivo subregional permitirá, en el futuro, consolidar las exportaciones de la región, logrando concretar uno de los objetivos de la ZICOSUR que es responder con producción subregional a las demandas de otros mercados.

d) La gestión transnacional no es concebida por las USDPs como un accionar contrapuesto al Estado. Por el contrario, como política pública subestatal, contribuye a profundizar la política exterior, aunque, al igual que cualquier vínculo político, atraviesa momentos de cooperación y tensión. Como se ha detectado en las gestiones transfronterizas, las USDPs despliegan su accionar acompañadas del Estado dado que, en numerosas ocasiones, los temas abordados resultan de interés para ambos actores, o de competencia compartida. Esto obliga a ambos, USDPs y Estado, a encontrar posiciones de común acuerdo que puedan sostener tanto en el despliegue de la gestión transnacional subestatal, como en la política exterior. La gestión global es trabajada por las USDPs en estrecha relación con el Estado, sin importar la forma de organización que posea (federal, unitaria o híbrida). Más aun, cuando se trata de búsqueda de financiamiento en organismos internacionales, es el Estado el que toma la iniciativa y el negociador, para que luego los fondos sean descentralizados hacia las unidades subestatales. Entonces, el Estado es el negociador y las unidades subestatales las ejecutoras de los proyectos financiados. En este sentido, la gestión transnacional de las USDPs reviste el carácter de gestión indirecta, tal como señala García Segura (1996).

Como resultado, la gestión transfronteriza caracteriza las USDPs bajo estudio, que persiguen la integración subregional. Para Jujuy, Tarija y Tarapacá esa integración se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales situadas en la misma relación política de doble periferia, reunidas alrededor de intereses y problemáticas comunes que conforman un interés común subregional.

El interés común subregional se identifica con el diseño y el despliegue de acciones dirigidas a fortalecer la conectividad territorial de la subregión en la que se emplazan Jujuy, Tarija y Tarapacá. Por este motivo, las gestiones subestatales en los planos estatal e internacional, se vinculan con acciones enfocadas a crear o mejorar los medios de infraestructura de conexión multimodal (caminera, ferroviaria, aérea, marítima, etc.). Esto se debe a que la conectividad territorial es entendida como un elemento clave para la consolidación de un bloque subregional transfronterizo, a través del cual, las USDPs puedan impulsar su desarrollo. Si bien mayor conectividad no resuelve las relaciones asimétricas, permite fortalecer espacios subregionales para afrontar problemáticas comunes de la doble dependencia y fortalecer sus potencialidades territoriales, fuera del Estado en que se insertan.

Conclusiones

La situación política de doble periferia actúa como condicionante que puede ser superado por las USDPs a través de la gestión transnacional. En este sentido, las acciones de gestión transnacional significan un instrumento de actuación de las USDPs en dos planos: el plano Estatal, a través de la gestión estatal; y el plano internacional, a través de la gestión internacional. Las acciones que las unidades subestatales como gobiernos locales llevan a cabo en ambos subsistemas conforma la gestión transnacional.

Para las USDPs, la gestión transnacional se convierte así también en una herramienta estratégica para su desarrollo. Esto es así porque crea espacios de concertación e intercambio, que fortalecen las capacidades de las USDPs en múltiples sentidos: dotándolas de apoyo político, otorgándoles especialización técnica, brindándoles financiamiento, conectándolas con nuevos actores, obligándolas a readecuar su marco normativo, incentivando la especialización institucional de los gobiernos locales, entre otros.

En especial, la gestión transnacional transfronteriza, inserta a las USDPs en un nuevo mapa que obliga a repensar la inserción periférica. Un mapa que mira hacia los costados, teniendo como referencia los corredores bioceánicos, y a su vez, dejando de lado a los centros tradicionales de concentración del poder político y económico que coinciden con las capitales de Argentina, Bolivia y Chile. En este nuevo espacio geográfico, las USDPs se vinculan con otras unidades subestatales de similares características de la región, con las que comparten problemáticas y encuentran el consenso sobre temas de común interés. Aunque la integración subregional da muestras de ser un proceso en evolución que aún no se ha consolidado.

En este contexto de desarrollo, comparte un interés común que trasciende los límites estatales. Este interés común de la subregión que integran Jujuy, Tarija y Tarapacá, consiste en el diseño y despliegue de acciones dirigidas a fortalecer la conectividad territorial en miras a consolidar un bloque subregional de unidades

subestatales transfronterizas. Justamente es este mismo interés, el que ha impulsado iniciativas como la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), la Iniciativa para la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), y los Comités de Integración Fronteriza.

Entonces, la gestión transnacional transfronteriza es la estrategia que las USDPs emplean en orden a superar la periferia Estado-Unidad subestatal. A través de las mismas, las USDPs conforman intereses transnacionales que las dotan de mayor capacidad de influencia frente al Estado, permitiendo reposicionar sus intereses.

La segunda periferia, Estado - Sistema Internacional, es todavía un desafío a superar por las USDPs. Si bien las propuestas de integración subregional parecen la estrategia trazada por las USDPs para tal fin, no puede decirse que esta periferia se encuentre superada. El desafío se encuentra en consolidar esos procesos de integración subregional que permitan una inserción internacional como bloque subregional, con intereses y metas consensuadas y definidas.

Bibliografía

- CALVENTO, Mariana, 2014, "La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo". Revista *Interações*, Campo Grande, Vol.15, N° 2.
- _____, 2016, "La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina". Revista *Desafíos*, Bogotá, Vol. 28, N° 1.
- COLACRAI, Miryam. y ZUBELZÚ, Graciela, 1994, "Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?", Cuadernos de Política Exterior Argentina del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, ciudad de Rosario, Serie Documentos de Trabajo N°6.
- DEL ARENAL, Celestino, 2007, (2002), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4° Edición, Madrid: Tecnos
- FERRER, Aldo, 2007, "Globalización, desarrollo y densidad nacional", en VIDAL, Gregorio; GUILLÓN, Arturo. (comp): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: CLACSO.
- GARCÍA SEGURA, Caterina, 1996, "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales", Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Madrid, Vol. enero-marzo, N° 91, Disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/actividadextrdelasentidades.pdf>> (Última consulta en septiembre de 2016).
- JUSTE, Stella, 2017, "La condición de doble periferia en unidades subestatales", Revista *INTERAÇÕES*, Campo Grande, MS, v. 18, n. 4, p. 169-184, out./dez. 2017.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, 1989, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MAIRA, Luis, 2010, *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- MELO, Artemio Luis, 1995 (1979), *Compendio de Ciencia Política*, Tomo I, Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- PREBISCH, Raúl, 1949, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____, 1976, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____, 1986, "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 28.
- ROSENEAU, James, 1997, "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales", Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 148.