

Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá

*The modalities of transnational management in double periphery sub-state units of Argentina and Chile. The cases of Jujuy province and Tarapacá region*

**Stella Juste**

**Stella Juste** es Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales, Regionales y Humanidades - Universidad Nacional de Jujuy.  
E-mail: stellajuste@gmail.com

## resumen

El presente artículo de investigación aborda las modalidades de gestión transnacional de las unidades subestatales de doble periferia (USDPs). Es decir, de unidades políticas que se insertan en la periferia de un Estado, que a su vez se posiciona en la periferia del sistema internacional.

Los casos de estudio son la provincia de Jujuy (Argentina) y la región de Tarapacá (Chile). El recorte temporal comprende el periodo desde el reconocimiento de la capacidad de actuación internacional de las USDPs en los textos constitucionales de cada Estado, hasta la finalización de la presidencia de Cristina Fernández y Sebastián Piñera: Argentina 1994-2015, Chile 1991-2014. La elección de los casos de análisis responde a que ambas unidades, Jujuy y Tarapacá, representan casos de doble periferia en un Estado federal y unitario, respectivamente.

La hipótesis que guía el estudio afirma que las USDPs se vinculan con unidades subestatales similares, empleando la gestión transnacional como herramienta de desarrollo y, a su vez, conformando una subregión transfronteriza de unidades subestatales de intereses comunes.

El análisis parte de los estudios de desarrollo local y gestión transnacional para abordar la actuación de las unidades subestatales. Para el análisis de los casos se emplearon fuentes documentales y bibliográficas, y entrevistas.

## palabras clave

unidades subestatales / doble periferia / gestión transnacional / desarrollo local

## summary

The main research article studies the modalities of transnational management in double periphery sub-states units (DPSUs). This means, sub-state units that find themselves in double peripheral situations with respect to the states that they comprise and the international system.

The cases of study are Jujuy province (Argentina) and Tarapacá Region (Chile). The temporal space considered was from the constitutional reforms that recognized the sub-state units in each case's capacity for international action through the conclusion of the presidencies of Cristina Fernández (1994-2015) and Sebastián Piñera (1991-2014). The chosen cases, Jujuy and Tarapacá, represent examples of double periphery in a federal and unitary State, respectively.

The hypothesis affirms that DPSUs are related with other similar units, using transnational management as a development tool and, at the same time, creating a transborder sub-region of sub-state units with common interests.

The approach was based on local development studies and transnational management studies to analyze the action of sub-state units. The cases were analyzed through interviews and bibliographic and documentary sources.

## keywords

sub-state unites / double periphery / transnational management / local development

## Introducción

En el campo de estudio de las relaciones internacionales, la gestión internacional de las unidades subestatales comenzó a despertar interés investigativo a partir de la década de 1980 en el marco de las transformaciones que modificaron el carácter Estado-céntrico del sistema internacional (Keohane y Nye, 1989: 6-8; Rosenau, 1997: 70; Del Arenal, 2009: 209-210). El proceso de cambio condujo a una apertura que dio lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales), conformando un entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye, 1989: 7-8).

Esta reconfiguración internacional desembocó en un renovado entorno: un escenario contextual, relacionado a los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna; un escenario estratégico, relacionado a la consolidación de una geografía virtual con nuevas modalidades de gestión territorial; y un escenario político, vinculado a la modernización del Estado y a una reinención de las unidades subestatales como gobiernos territoriales responsables de su propio desarrollo (Boisier, 2004: 34).

Durante los periodos bajo estudio, el reconocimiento de la gestión transnacional favoreció el accionar en el escenario internacional de Jujuy y Tarapacá, inmersas en similares necesidades y coincidencia de motivaciones para generar un espacio regional transfronterizo con intereses supranacionales comunes.

En el sentido de la presente investigación, la doble periferia guarda relación con un doble nivel de análisis: estatal e internacional. Se refiere a las circunstancias ambientales, socio-económicas y políticas de determinadas unidades subestatales que provoca su inserción en la periferia de un Estado (respecto a otras unidades subestatales del mismo Estado) y que, a su vez, el Estado en cuestión se encuentra en la periferia del sistema internacional. La inserción en la periferia de ambos niveles, estatal e internacional, configuran un marco sobre el cual diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión transnacional.

De lo anteriormente expuesto, se entiende la doble periferia como “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, 2017b:180).

En esta línea, las acciones de Jujuy y Tarapacá serán abordadas desde el concepto de gestión transnacional subestatal. La misma comprende acciones que ocurren en dos planos: estatal e internacional. Por lo tanto, “[...] Se entiende la gestión transnacional subestatal como aquella política pública desplegada por unidades subestatales en el sistema estatal y en el sistema internacional, y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal” (Juste, 2017a: 171).

De esta forma, las acciones de las USDPs se despliegan en dos planos: en el sistema estatal, identificándose esta esfera con la *gestión estatal*, en decir, dentro de las fronteras del Estado; y en el sistema internacional que se identifica con la *gestión internacional* subestatal, entendiéndola misma como aquellas acciones de vinculación fuera de las fronteras estatales.

## Cuadro 1: Planos de acción de la gestión transnacional subestatal

Gestión transnacional subestatal:

- ⇒ Sistema estatal (gestión estatal)
- ⇒ Sistema Internacional (gestión internacional)

A partir de aquí los interrogantes que guían el presente artículo son: ¿Cómo despliegan Jujuy y Tarapacá sus estrategias de gestión transnacional? ¿Cuáles son las características de la gestión transnacional de la doble periferia?

La hipótesis propuesta afirma que la identificación de los intereses comunes entre las USDPs bajo estudio, profundiza la gestión transnacional como herramienta de desarrollo y, a su vez, provee a la conformación de una subregión transfronteriza. Esto se debe a que tanto Jujuy como Tarapacá se encuentran insertas en una región homogénea que les posibilita identificar intereses comunes. Al tratarse de USDPs que comparten fronteras internacionales, se ven enfrentadas a iguales problemáticas y desafíos.

Si la gestión transnacional se considera una herramienta para superar esa doble dependencia en la búsqueda del desarrollo, se requiere definir qué significa el desarrollo para una USDPs. Existen múltiples teorías que han abordado el desarrollo de unidades subestatales a través de conceptos como desarrollo territorial (Boisier, 1998), desarrollo regional (Hilhorst, 1980; Hiernaux, 1995), desarrollo local (Muller, 2013; Arocena, 1997; Buarque, 1999), desarrollo endógeno (Garofoli, 1995; Vázquez Barquero, 1997), desarrollo descentralizado (Boisier, 2004), desarrollo de abajo-arriba (bottom-up) (Stohr y Taylor, 1981). A los fines de este estudio, se entiende el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo local, definido por Buarque de la siguiente manera:

“[...] El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejorar calidad de vida de la población.

A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja la cual integra y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas” (Buarque en Boisier, 2001: 9).

Por lo tanto, el desarrollo es comprendido como un crecimiento interior que ocurre en las unidades políticas que forman parte de un Estado-Nación, que recibe influencias de su entorno (estatal e internacional) y que tiene como fin mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De esta manera, el desarrollo de una USDP está supeditado al contexto de doble periferia y la capacidad de las USDPs para movilizarse y crear estrategias en base a sus potencialidades y prioridades.

Siguiendo a Boisier, la noción sobre el territorio debe estar anclada en el conocimiento sobre el entorno, sobre los factores internos de la unidad subestatal y sobre las estrategias de intervención más efectivas (Boisier, 1998: 8 y ss.). A partir de

esa información contextual, las USDPs despliegan distintos tipos de estrategias de gestión transnacional que propenden a alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Para adentrarnos en las modalidades de la gestión transnacional de la doble periferia, resulta necesario contextualizar las USDPs que el presente artículo estudia.

### *La provincia de Jujuy (Argentina)*

Jujuy se emplaza geográficamente en el norte argentino, en la región denominada NOA (Ver Mapa I). Limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile y posee una superficie de 53.219 km<sup>2</sup>, que representa el 2,7% del territorio argentino (MECON, 2015).

Su modelo de desarrollo está influido, primeramente, por las condiciones medio-ambientales. Así, la periferia argentina se corresponde con las provincias del no-roeste y noreste, de economías primarias y alejadas del acceso a los puertos, caracterizadas por su retraso económico y social respecto al resto del país. La región geográfica centro del Estado, denominada pampa húmeda, es el eje del sistema estatal y la zona geográfica donde se emplaza los principales puertos de ultramar, tal como la provincia de Buenos Aires.

**MAPA I**  
**Ubicación geográfica de la Provincia de Jujuy (Argentina)**



Fuente: Elaboración propia en base a recursos de Google Maps.

La economía jujeña se basa en la producción azucarera, hortícola y metalúrgica. Los indicadores productivos muestran una economía escasamente diversificada, con especialización en la producción primaria<sup>1</sup> (Ministerio de Producción de Jujuy, 2012; MECON 2015). Aunque comparte frontera con Bolivia y Chile, Jujuy no logró consolidar un tráfico comercial fluido hacia los puertos chilenos ni un intercambio comercial fluido.<sup>2</sup>

**Tabla 1. Comparación de selectos datos de Jujuy, Buenos Aires y Argentina**

	Jujuy	Buenos Aires	Argentina
Superficie (en Km2)	53.219	307.571	3.745.997
Población 2014	718.971	27.731.720	42.669.500
Densidad de población 2014 (hab/km2)	13,5	53,6	11,4
Producto bruto 2011(*) (miles de \$ corrientes)	14.262.399	596.893.495	1.985.180.172
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	20,6	38,2	48,1

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 (últimos actualizados).

Fuente: elaboración propia con base en CNPHV2010, INDEC y Ministerio de Economía y Hacienda de Jujuy.

### *La región de Tarapacá (Chile)*

Tarapacá se ubica en el extremo norte de Chile, ocupando una superficie de 42.225,8 km<sup>2</sup> equivalente al 5,6% del territorio nacional, y limita al norte con las regiones de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico (Mapa II).

**MAPA II**  
**Ubicación geográfica de la Región de Tarapacá (Chile)**



Fuente: Elaboración propia en base a recursos de Google Maps.

Su modelo de desarrollo giró históricamente alrededor de la explotación de salitre y cobre. No obstante, la pesca industrial genera el mayor aporte al PBG con un 26%, siendo Iquique el mayor puerto pesquero de Chile. La industria manufacturera está poco desarrollada y representa el 5% del PBG, su mayor esfuerzo está en los astilleros, maestranzas, fábricas de repuestos e implementos de pesca,

que sirven a la industria y flota pesquera (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 11-12). El centro económico se corresponde con el centro geográfico del Estado y se identifica con la región metropolitana de Santiago. Esta región es en superficie, la más pequeña de Chile y la que no posee salida directa al océano Pacífico; no obstante, es la más habitada y la de mayor producción de bienes y servicios, presentando además la concentración industrial más alta del país<sup>3</sup> (INE, 2013: 13).

**Tabla 2. Comparación de selectos datos entre Tarapacá, Santiago y Chile.**

	Tarapacá	Santiago	Chile
Superficie (en Km2)	42.226	15.403,2	756.102,40
Población 2014	328.782	6.061.185	18.191.884
Densidad de población 2014 (hab/km2)	7,8	393	24,06
Producto bruto 2011(*) (en millones de pesos corrientes)	2.887.892	45.658.257	103.963.086
Producto por habitante 2011 (en miles de \$/hab)	8.976.246	6.583.078	6.877.486

(\*)PBG a precios de mercado. Año de referencia, 2011 .

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Estudios, SUBDERE, con base en datos del Banco Central de Chile.

La dureza del factor ambiental de Tarapacá ha restringido cualquier posibilidad de diversificación productiva a la actividad minera y a la pesca, que determinan su desarrollo productivo (Agencia Regional de Desarrollo Productivo, 2014: 8-9).

### **El reconocimiento de la capacidad de gestión internacional**

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 reconoció la capacidad de las provincias para la gestión internacional. Al mismo tiempo que el Estado reconocía esta capacidad, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse la gestión internacional de las provincias (Zubelzú, 2008: 37-41). El Artículo 124 estableció que:

*“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución Nacional Argentina, Art. 124).*

Las cuatro limitaciones impuestas en la última reforma constitucional para la gestión internacional de las provincias argentinas se detienen en la celebración de convenios internacionales, resultando incompletas para reglamentar la compleji-

dad de su actuación en el ámbito internacional. Los condicionantes que presenta el Art. 124 a su vez, no son precisos en sus definiciones, pudiendo surgir múltiples interpretaciones. Este hecho permitió que las provincias encontraran ambigüedades y espacios vacíos de regulación que les brindaran mayor libertad para su accionar.

No obstante, las provincias limítrofes desarrollaron desde tiempos inmemorables contactos informales con sus pares fronterizos. Este tipo de gestión tuvo como finalidad cooperar en la administración y solución de problemas fronterizos de diversa naturaleza. Por lo tanto, puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre unidades subestatales fue la primera forma que adoptó la gestión internacional en Argentina.<sup>4</sup>

En el caso de Jujuy, la última reforma de la constitución provincial ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional de 1994. El Artículo 3, dedicado a la autonomía provincial reconoce la potestad de Jujuy sobre aquellas facultades no delegadas al Estado federal y consagra la capacidad de gestión internacional de Jujuy:

*“[...] La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura.*

*La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación” (Constitución de Provincia de Jujuy, Artículo 3).*

El artículo reconoce la capacidad de la provincia para ejercer gestiones en el ámbito internacional y establece las esferas de esta acción en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Además, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con los lineamientos de la política exterior del Estado.

Chile, a pesar del carácter unitario del Estado, abrió el paso hacia un proceso de descentralización de las funciones de gobierno desde 1990, dotando de mayor autonomía a los gobiernos regionales en determinadas esferas de acción (Maira, 2010: 18-23).

La reforma constitucional de 1991 crea los Gobiernos Regionales (GORE) y los organiza en torno a la figura de un Intendente Regional y un Consejo Regional (CORE). De acuerdo a la ley 19.175, “Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional de Chile”, los GORE tienen competencia para realizar acciones de cooperación internacional (Art 16, inc. g), establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico (Art. 17, inc. a), entre otras.

La gestión internacional de unidades subestatales chilenas se habilita mediante la interacción de dos áreas del Estado central, con las que interactúan las regiones: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Ambas agencias

estatales cumplen el rol de coordinar la gestión internacional con las regiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL). Por su parte, el Ministerio del Interior coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Schnake, 2011: 5-6; Ovando Santana, 2013: 11-12).

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el “Acuerdo de Punta Arenas”. A través del mismo se acordó el consenso respecto del desarrollo de las regiones y su inserción internacional, fomentado por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional. El acuerdo resalta además, la necesidad de coordinación entre el Estado central y las regiones a fin de que en el diseño de la política exterior nacional se incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones (Acuerdo de Punta Arenas, 2005).

En esta coordinación entre ambos niveles de gobierno, cobran un rol relevante las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI). Cada región está dotada en su estructura orgánica de una URAI que, dependiendo de la región, algunas desempeñarán un rol más activo que otras. Las URAs asesoran en la conducción de la política regional de la agenda regional de vinculación y cooperación transfronteriza, en lo concerniente a la facilitación, organización, promoción, financiamiento y materialización de acciones de intercambio regional con autoridades e instituciones de las provincias argentinas, los departamentos peruanos y las gobernaciones bolivianas (Aranda *et al.*, 2010: 44-47).

Resumiendo, la gestión internacional de las unidades subestatales chilenas es el resultado del ejercicio de potestades subestatales entre un complejo entramado de actores y competencias. En este sistema de interacción, las funciones no están claramente definidas, restringiendo o aportando un mayor margen de acción a favor de las regiones, según el caso.

### **La tipología de la gestión transnacional en la doble periferia**

Partiendo del criterio geográfico propuesto por Kaiser (Magone, 2006), se definen tres tipos de gestión transnacional a través de los cuales Jujuy y Tarapacá proyectan su gestión transnacional: transfronteriza, intra-estatal y global. Las tres modalidades dan cuenta del accionar de las USDPs en el Estado y en el sistema internacional.

1) *La gestión transfronteriza*, incluye los contactos a través de canales formales e informales entre unidades subestatales que comparten frontera internacional. Esta gestión reviste carácter histórico puesto que es producto de la convivencia y el intercambio ancestral entre pueblos colindantes en áreas fronterizas, trascendiendo toda institucionalidad.

2) *La gestión intra-estatal*, se define como la gestión que realizan las USDP respecto del Estado en el que se encuentran insertas y respecto de otras unidades subestatales del mismo Estado. La atención se centra en el accionar de las USDPs con estos dos actores en relación a los temas de carácter internacional. Como todo vín-

culo político, la relación con el Estado atraviesa momentos de cooperación y conflicto según los intereses de los actores involucrados en determinados momentos.

3) *La gestión global*, incluye la vinculación con otras unidades subestatales no colindantes, Estados centrales extranjeros, organizaciones internacionales, sector privado, grupos de intereses y otros actores que se caracterizan por situarse geográficamente alejados respecto de la USDPs en cuestión.

A través de estas tres categorías, se visibiliza la gestión transnacional de las USDPs en la periferia del sistema internacional (gestión global) y en la periferia Estatal (gestión intra-estatal), como así también las vinculaciones transfronterizas que establecen con las unidades subestatales más próximas (gestión transfronteriza). Las modalidades de la gestión transnacional de las USDPs cobran relevancia cuando se piensa en relación a los espacios geográficos hacia los cuales se dirige el accionar subestatal. Estos espacios constituyen los ámbitos en los que se generan acciones/reacciones entre las USDPs y otros actores.

Con este marco referencial, se analizarán a continuación, las gestiones transfronterizas, intra-estatal y global de Jujuy y Tarapacá.

#### a) *La gestión transfronteriza*

La *gestión transfronteriza* es la que presenta mayor protagonismo como consecuencia directa de la ubicación geográfica de las USDPs de este estudio. La situación limítrofe de Jujuy y Tarapacá ha favorecido vinculaciones transfronterizas históricas que trascienden la institucionalidad de la gestión transnacional.

En sentido general, la gestión transfronteriza de las USDPs en estudio, evolucionó a fin de resolver con mayor eficiencia las cuestiones de seguridad, control migratorio, comercio e infraestructura en la franja frontera. En el caso de la provincia de Jujuy, la historia común y la cultura compartida con el sur de Bolivia han acentuado la integración con los departamentos de Potosí y Tarija, incluso de manera informal antes de 1994. Por su parte, Tarapacá aparece como actor relevante en vinculaciones con las provincias argentinas desde inicios de la década de 1990, vínculo que se presenta como una gran oportunidad para establecer un intercambio comercial que posibilite el aprovisionamiento de productos agrícolas que cubran la demanda local tarapaqueña y potencien la capacidad de sus puertos hacia el Asia del Pacífico.

Dentro de la gestión transfronteriza, pueden distinguirse: *gestiones transfronterizas bilaterales y multilaterales*.

En el caso de **Jujuy**, las *gestiones transfronterizas bilaterales* han sido desarrolladas con los departamentos bolivianos de Potosí y Tarija, y con las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta. Entre los años 1994 y 2005, se destaca una fluida relación con los departamentos bolivianos y no así con las regiones chilenas, con las cuales los vínculos institucionales se producen años más tarde con la promoción del Paso Internacional de Jama (departamento de Susques, Jujuy).

El vínculo con el departamento de Potosí se plasmó a través de visitas oficiales de los gobernadores y en reuniones que buscaron articular el funcionamiento

del paso internacional La Quiaca-Villazón en frontera argentino-boliviana y los problemas que de allí se desprendían. Así, muchos de los encuentros entre funcionarios tuvieron como fin resolver cuestiones ligadas al tránsito vecinal fronterizo, al comercio ilegal, al narcotráfico, la cuestión sanitaria y al trabajo infantil (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

Cabe destacar, que son escasos los registros documentales de la relación entre Jujuy y Tarija, pero sí existe evidencia de numerosas visitas oficiales emprendidas por los gobernadores. Recién en el año 2004 los departamentos de Tarija y Sucre, y las provincias de Salta y Jujuy suscriben un acta de hermanamiento de ciudades a través de sus intendentes capitalinos. Luego, en el año 2010, Tarija, Cochabamba y Jujuy firman un convenio de hermanamiento para construir el “Triángulo turístico del Bicentenario”.<sup>5</sup>

Posteriormente, en el año 2014 los gobiernos de Jujuy y Tarija suscriben una “Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte, e intercambio científico-técnico en el área educativa y de salud”, con el objeto de acordar una agenda de trabajo conjunta. Ese documento promovió el fortalecimiento de la relación bilateral a través de programas que impulsaran: a) la creación de un vuelo civil directo entre ambas USDPs; b) el establecimiento de una oficina de representación de Jujuy en Tarija y otra de Tarija en Jujuy, con fines de asistencia social; c) el intercambio científico-técnico mediante el intercambio de profesionales de las áreas de salud y agronomía, como así también el intercambio universitario estudiantil; d) participación en las ferias de promoción comercial que se realicen en ambos lugares (Carta de Intención entre Jujuy y Tarija, 2014, artículos 2-5).

En el mismo año se producen reuniones entre Jujuy, Tarija y Santa Cruz de la Sierra para establecer vuelos directos entre las USDPs que favorezcan el turismo.<sup>6</sup> Esta gestión se concreta, pero los vuelos no logran mantenerse de forma regular, produciéndose solamente durante las temporadas turísticas.

Por su parte, en la región de **Tarapacá** las gestiones transfronterizas bilaterales aparecen con mayor dinamismo recién a partir del año 2005. Previo a esa fecha, las acciones de gestión transfronteriza se enmarcan dentro de las reuniones de los Comités de Integración Fronteriza, coordinadas por las Cancillerías argentina y chilena (funcionario diplomático de Chile, 2016). El vacío que se detecta en la gestión transnacional de Tarapacá desde 1991 hasta el 2005 se debe principalmente a la situación política interna de la región, que amenazaba su integridad territorial. Las disputas económicas entre las ciudades de Iquique y Arica llevaron a que el Estado decidiera la creación de la región de Arica y Parinacota en el año 2007, y Tarapacá debiese resignar parte de su territorio.<sup>7</sup>

A partir del año 2005, la región Tarapacá junto a la región de Antofagasta comienzan a manifestar mayor comunicación con las provincias argentinas de Jujuy y Salta, a efectos de propiciar la finalización de las obras de infraestructura de los Pasos de Jama (Jujuy) y Sico (Salta) (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016). De esta manera, en el año 2009 Jujuy firma un memorando de entendimiento con la región de Antofagasta cuyo fin fue propiciar actividades de

cooperación en diversas áreas, promoviendo el desarrollo económico, sustentable, la inclusión social, la gobernabilidad, educación, cultura y turismo. Un año después, en 2010, este acuerdo es ratificado a través de una declaración conjunta de ambas USDPs, con motivo de la visita oficial del gobernador de Jujuy a la región de Antofagasta.

El nexa entre Tarapacá y Jujuy se afianza cuando el Paso Internacional de Jama (Jujuy) se declara como complejo integrado de cabecera única, en la II Reunión del Comité Técnico Sobre Controles Integrados de Frontera entre Argentina y Chile en el año 2011. Este hecho es luego ratificado en la declaración presidencial conjunta de ambos países con motivo de la visita a Chile de la presidente Cristina Fernández en el año 2012.<sup>8</sup>

El funcionamiento del Paso Internacional de Jama en calidad de complejo integrado de cabecera única, condujo al trabajo coordinado entre autoridades tarapaqueñas y jujeñas en pos de garantizar la funcionalidad de los servicios en el paso. Así, las relaciones entre Tarapacá y Jujuy recibieron un nuevo impulso que llevó a crear una agenda de trabajo entre ambas USDPs. En esta línea de acción, en el año 2012 la intendente regional de Tarapacá, Luz Ebensperger Orrego, y el entonces gobernador de Jujuy, Eduardo Fellner, ratifican estas intenciones a través de un acuerdo de cooperación.<sup>9</sup>

Luego en el año 2014 la región de Antofagasta (a través de la Gobernación del Loa) y la provincia de Jujuy suscriben un acta que acordó políticas conjuntas en relación al Paso Integrado Fronterizo de Jama. Este acuerdo se propuso mejorar las condiciones edilicias para el personal de los servicios argentinos y chilenos que desempeñan sus funciones en el Complejo fronterizo de Jama (aduanas argentina y chilena, gendarmería argentina, policía de investigaciones de Chile, SENASA, Servicio Agrícola Ganadero de Chile y SAME).

Prosiguiendo con la agenda bilateral, en 2014 se abrieron oficinas de información turística en ambos USDPs con el objeto de fortalecer el intercambio turístico entre Tarapacá y Jujuy. A partir de ese año, Jujuy cuenta con una oficina de Tarapacá y esta última cuenta con una oficina de promoción de los atractivos turísticos jujeños en Iquique.<sup>10</sup> Un año después, en 2015, Tarapacá y Jujuy suscribieron un acta de acuerdo mediante la cual establecieron políticas comunes que impulsen la conectividad aérea entre el NOA y la región tarapaqueña. Como resultado de ese trabajo conjunto se establecen vuelos directos desde Iquique (Tarapacá) a San Salvador de Jujuy (Jujuy) en diciembre de 2016.<sup>11</sup>

En otro plano, *la gestión transfronteriza multilateral* adquirió relevancia a través de los Comités de Integración Fronteriza y de la ZICOSUR.

Tanto **Jujuy** como **Tarapacá** participan de distintos Comités de Integración Fronteriza. Por un lado, se encuentra el Comité de Integración Fronteriza La Quiaca (Argentina)-Villazón (Bolivia), integrado por la provincia de Jujuy y el departamento de Potosí. Por otro lado, en la frontera argentino-chilena, se destaca el Comité de Integración NOA-Norte Grande, el cual se integra por las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Tucumán, y las regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta.

Es necesario destacar que muchos de los temas abordados por las USDPs en la gestión transfronteriza multilateral, sobre todo en los Comités de Integración Fronteriza, requieren de la intervención de los Estados. Esto se debe a que las temáticas habituales de la convivencia fronteriza son además, competencia del Estado central, por lo cual siempre hay participación o presencia del Estado.<sup>12</sup> En este caso las gestiones transfronterizas obligan al Estado y a las USDPs a trabajar de forma coordinada frente a sus pares externos. Por tanto, en su participación multilateral dentro de los Comités de Integración Fronteriza, las USDPs concurren en coordinación con organismos del Estado, sobre todo las Cancillerías y Ministerios del Interior. De hecho, los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados son los coordinadores generales de los Comités de Integración Fronteriza y los encargados de convocar a los organismos estatales intervinientes según su competencia y de velar por el cumplimiento de los acuerdos que de esos encuentros emanen.<sup>13</sup>

Al analizar la actuación de las USDPs en el Comité de Integración La Quiaca-Villazón durante el periodo 1994-2015, salen a la luz algunas debilidades de la gestión transfronteriza multilateral. Si bien se observa que cada reunión anual finaliza con actas de acuerdo en temas específicos (infraestructura, desarrollo social, salud, educación, comercio, entre otros), no se puede corroborar el cumplimiento de las resoluciones pactadas. En varias ocasiones, las resoluciones de las actas no son ejecutadas por las partes y el mismo tópico vuelve a aparecer en el temario de la reunión del año siguiente (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).

La realidad de la frontera argentino-chilena es muy diferente de la frontera argentino-boliviana, y así lo refleja el trabajo del Comité NOA-Norte Grande. En este espacio las resoluciones de las actas sí parecen seguir un camino de evolución. Las áreas de infraestructura, comercio e industria, y turismo son las más dinámicas en cuanto a las actividades propuestas y llevadas a cabo. En estas reuniones se destaca el interés por fortalecer la infraestructura vial de Jama durante el periodo 1998-2008. Y, a partir del año 2009, las acciones se encaminan a la promoción del intercambio turístico y el comercio de productos agrícolas argentinos hacia Chile (entrevista a ex funcionaria del Gobierno de Jujuy, 2017).

Otra esfera de gestión transfronteriza multilateral es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). De este proceso de integración subregional<sup>14</sup> participan las tres USDPs bajo estudio, a las que se suman otras unidades subestatales de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Paraguay y Bolivia. Este espacio subregional tiene como fin generar un mercado interno que autoabastezca a las unidades subestatales que lo integran y, en un futuro, poder consolidar la producción subregional con miras a colocar los productos en otros mercados, a través de los puertos de los océanos Pacífico y Atlántico.

El análisis de la gestión transfronteriza multilateral a través de la ZICOSUR requiere tener en cuenta que, como proyecto de integración subregional, aún se encuentra en proceso de formación. Si bien han sido muchos los esfuerzos subestatales para su consolidación, no puede evidenciarse que se trate de un bloque subregional integrado. Esto ocurre porque no todas las unidades subestatales que lo componen desempeñan una gestión constante, a pesar de las reuniones anuales

planificadas. Sin embargo, la ZICOSUR ha conseguido efectivizar algunas medidas relativas a temas educativos<sup>15</sup> y otras tendientes a mejorar la infraestructura de conexión a través de los corredores bioceánicos que la atraviesan. El consenso sobre la necesidad de fortalecer la conectividad territorial multimodal entre sus miembros, ha permitido que las USDPs movilicen a sus respectivos Estados para obtener financiamiento y así optimizar la infraestructura en sus territorios.<sup>16</sup>

Asimismo, se observa que muchos temas de interés trabajados en la gestión transfronteriza multilateral, han sido profundizados a través de la gestión transfronteriza bilateral. Este ha sido el caso de la promoción del intercambio comercial entre Tarapacá y Jujuy, y el establecimiento de conectividad aérea. Ambos temas surgieron tanto en el Comité NOA-Norte Grande como en la ZICOSUR, pero fueron gestionados de forma directa a través del vínculo bilateral entre las USDPs. De esta manera, cuando las USDPs no encuentran consenso en los espacios multilaterales, recurren a la estrategia bilateral que efectivice un interés concreto.

### *b) La gestión intra-estatal*

En el caso de **Jujuy**, la gestión intra-estatal atravesó diferentes momentos entre los años 1994 y 2015.

Desde la década de 1990, la provincia se abocó a desplegar gestiones en pos de concretar el “Sistema Jama”. Este proyecto consistió en la finalización de las obras de infraestructura vial (asfalto y señalética) de la ruta por el Paso de Jama, y la finalización de las obras del Complejo de Jama, donde trabajarían los servicios de frontera (gendarmería nacional, migraciones, SENASA, etc.). Para ello, la provincia recurrió al Estado en innumerables ocasiones a fin de obtener las aprobaciones correspondientes para la realización de las obras en jurisdicciones nacionales, y para obtener financiamiento.<sup>17</sup> En este sentido, se observó un trabajo coordinado entre los Ministerios del Interior, Infraestructura y Relaciones Exteriores con los organismos del gobierno provincial (Ministerio de Infraestructura y Ministerio de Producción, y sus dependencias).

El trabajo de coordinación no finalizó con las obras de infraestructura, prosiguiendo en la actualidad a efectos de garantizar las condiciones que permitan el trabajo de los servicios de ambos países en el Complejo Integrado. Esta coordinación Estado-USDP ha pasado por momentos de tensión respecto de la administración del Complejo. Así, por ejemplo, la provincia estuvo a cargo del servicio de conexión a internet en el Complejo hasta el año 2012, que fue transferido al Ministerio del Interior. Pero una serie de problemas burocráticos provocaron la suspensión del servicio por falta de pago, hecho que motivó a que los organismos chilenos amenazaran con retirarse del Complejo (entrevista a ex funcionario del gobierno de Jujuy, 2016).

Otro antecedente de la gestión inter-estatal de Jujuy fue la ejecución del “Plan Maestro Argentino-Boliviano” en la frontera argentino-boliviana. En el año 2006, el Estado argentino y el Estado boliviano solicitaron un estudio de consultoría a la Corporación Andina de Fomento (CAF), para elaborar el “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional”. El mismo tuvo como objetivo

la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región compuesta por las provincias de Salta y Jujuy, y los departamentos de Potosí y Tarija. Para ello se fijaron proyectos en materia de desarrollo económico-productivo, integración física, y desarrollo social y ambiental sostenible.

Este plan de actuación coordinada entre Estados y USDPs definió tres tipos de intervención: acciones binacionales integradas, acciones binacionales coordinadas y acciones nacionales (Resumen ejecutivo del Plan Maestro Fronterizo Argentina-Bolivia, 2009). Las acciones binacionales integradas involucraron decisión y actuación binacional unitaria, puesto que incidían sobre el territorio de ambos países. Las acciones binacionales coordinadas requirieron la armonización de decisiones sobre proyectos a desarrollar en ambos países, pero una vez coordinados, se realizaron por las autoridades e instituciones competentes en cada uno de los países. Por último, las acciones nacionales fueron directamente asumidas, desarrolladas y gestionadas por las instituciones nacionales competentes.

Otro foco de tensión se dio en el año 2013 con la descentralización funcional del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria<sup>18</sup> (SENASA), organismo nacional de control de las garantías sanitarias de las exportaciones e importaciones en Argentina. A partir de ese año, el Estado fortaleció al SENASA mediante un proceso de regionalización con descentralización operativa. Para ello se crearon quince centros regionales, en puntos estratégicos del país. Al momento del establecimiento de la unidad NOA del SENASA, Jujuy, Salta y Tucumán se disputaron la sede. Las gestiones de la provincia ante el Estado sobre la necesidad de contar con la sede regional en Jujuy, no prosperaron frente a los intereses salteños y tucumanos. Finalmente, el Estado resolvió que la sede NOA se estableciera en Salta y desde allí, que coordinara los controles para las tres provincias.

También en el 2014 se produjo un momento de tensión entre las relaciones de la provincia con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta situación ocurrió como consecuencia del envío de donaciones que la provincia realizara a los damnificados del terremoto en la región de Tarapacá.<sup>19</sup> Las donaciones organizadas por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy fueron recibidas por la gobernación del Loa (Tarapacá). Si bien el hecho no parecía trascendental, produjo un descontento en el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que el organismo nacional ya había tomado contacto con su homólogo chileno, desestimando el envío de donaciones desde Argentina (entrevista a ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2016).

En cambio, las relaciones entre la región de **Tarapacá** y el Estado chileno durante el periodo 1991-2014, tienen otra naturaleza. No se observan periodos de tensión en la vinculación entre la región y el Estado, pero sí hay evidencias de momentos en los que la relación es más estrecha y coordinada que en otros.

El momento de mayor tensión entre ambos actores se da a partir de 2005, año en el que el Poder Ejecutivo Nacional envía al Congreso un proyecto para la creación de una nueva región al norte del país, que dejaba a Tarapacá sin los territorios ubicados al norte. Así, luego de la aprobación del Congreso, se crea la región de Arica y Parinacota en el año 2007.

Fuera del momento de tensión antes mencionado, se evidencia que la relación Estado-USDP posee mayor fluidez a medida que avanzan las instituciones de comunicación y coordinación entre la región y el Estado respecto de la gestión transnacional.

Las vinculaciones entre el Estado chileno y la región respecto de la gestión transnacional subestatal, se producen de forma esporádica y para el tratamiento de temas específicos entre 1991 y 2000. Entre ellos, en las instancias preparatorias del Comité de Integración Fronteriza NOA-Norte y Grande y en temas relativos a los Pasos fronterizos. No obstante, en el año 2000, el Estado crea la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), dentro de la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. La DICORE propició un diálogo constante con las regiones, sirviendo de nexo entre el Estado y Tarapacá.

A partir de su nacimiento, la DICORE cooperó con la región a través de la capacitación de los recursos humanos regionales, proporcionó asistencia especializada y apoyo institucional a la participación en ferias internacionales, reuniones bilaterales, encuentros de comités de integración fronteriza y la ZICOSUR (funcionario diplomático de Chile, 2016).

A su vez, la DICORE promovió el conocimiento de los objetivos y aspectos más relevantes de la política exterior chilena, para que la gestión transnacional de la región fuese en concordancia. Y, además, como órgano del Estado central, la DICORE puso en comunicación a la región con las embajadas chilenas cada vez que la región emprendía una misión al exterior.

Es importante destacar que, dando cumplimiento a una de las acciones estratégicas del Estado central, como es la apertura de mercados internacionales, la DICORE coordinó y colaboró con las delegaciones empresariales de Tarapacá en la búsqueda de oportunidades en el exterior, la firma de acuerdos, convenios, protocolos etc. Así, por ejemplo, el mismo organismo formó parte de las actividades de promoción de los puertos tarapaqueños que tuvieron lugar en las provincias argentinas de Salta y Jujuy en el año 2015. En este sentido, la DICORE, informaba a la embajada en Buenos Aires, los itinerarios, programas y objetivos a cumplir, como asimismo la nómina de autoridades regionales asistentes (entrevista a funcionario diplomático de Chile, 2016).

De esta forma, esta instancia intermedia entre el Estado y la USDP que representa la DICORE, es generada por iniciativa del propio Estado central y conduce a la conciliación entre las acciones de ambos actores. La DICORE informa e instruye sobre los lineamientos de la política exterior del Estado y Tarapacá planifica y ejecuta su gestión transnacional en base a ese marco.

### *c) La gestión global*

En la provincia de **Jujuy**, los antecedentes de gestión global luego de la reforma constitucional de 1994, datan del año 1996 momento en que la provincia suscribe un convenio de cooperación técnica y económica con el gobierno de Israel. Este acuerdo, firmado entre el gobernador de la provincia y el embajador del Estado de Israel, se instrumentalizó mediante un programa de trabajo de modernización de cooperativas.

Posterior a ese acuerdo, la gestión global de la provincia se basa en la recepción de visitas diplomáticas propiciadas por Cancillería a través de la Dirección de Asuntos Institucionales y el Programa Federal de Cooperación (entrevista a funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Estas visitas, sin embargo, no llegan a materializarse en actividades concretas entre los actores involucrados.

Recién en 2008, la provincia toma contacto con el Departamento de la Vienne (Francia) en un encuentro propiciado por Cancillería a través del Programa Federal de Cooperación. Mediante el mencionado programa, las Cancillerías de ambos países propiciaron encuentros de trabajo en provincias argentinas y departamentos franceses (funcionaria de Cancillería argentina, 2016). Así, Jujuy firma con el Departamento de la Vienne un acuerdo de cooperación en el año 2012 y lo ratifica en 2014. Los acuerdos firmados se instrumentalizan en varias acciones concretas de cooperación que se llevan a cabo en ambos territorios.<sup>20</sup> Fuera de la gestión de cooperación descentralizada con el departamento de la Vienne, no se observan otras experiencias con las mismas características. No obstante, se destaca el trabajo de la provincia por profundizar esta relación bilateral y diversificar el trabajo con el departamento francés en diferentes áreas de interés común.

Además, existen registros de acciones relativas a la producción energética y a la explotación de recursos mineros. En cuanto a la producción energética, se observa la gestión provincial dirigida a proyectos energéticos a partir de los desechos de la producción agrícola y, para eso, se ha relacionado con la India (2013 y 2014) y con organizaciones de la sociedad civil italianas (2014). Jujuy también ha desplegado acciones de vinculación con Estados clave como China, Japón y Corea del Sur para captar inversiones para la minería, específicamente para la producción de carbonato de litio. En referencia a estos últimos, Jujuy propició visitas diplomáticas con el fin de poner en contacto a inversores con contrapartes locales, propiciando el acercamiento entre distintos actores que luego diera lugar a una articulación entre el gobierno provincial, el sector privado y la academia. Como producto de este estrategia, se destaca la creación de una empresa estatal provincial específica para trabajar este vínculo<sup>21</sup>, y más tardíamente, en el año 2017, la creación del Instituto del Litio.<sup>22</sup> Esto desembocaría en la llegada de inversiones para dos plantas de carbonato de litio y un proyecto de producción de energía solar en los años posteriores.

Por último, la región de **Tarapacá** presenta acciones de gestión global con diferentes actores con los que se relaciona por iniciativa propia o a través del contacto propiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno.

La inserción internacional de la región, a través de acciones de gestión global, es poco frecuente en comparación con Jujuy y Tarija. No abundan evidencias de que Tarapacá se vincule de manera directa con Estados centrales extranjeros u otros tipos de actores de forma directa. Este tipo de vinculación se canaliza a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile que descentraliza los contactos hacia las regiones, según los intereses imperantes. Este rasgo guarda relación directa a la organización unitaria del Estado chileno y la reserva de las gestiones de esta naturaleza para el Estado central a través de sus órganos de gobierno.

Así por ejemplo, una de las acciones de gestión global observables es la participación de Tarapacá en la Red Interregional para la Cooperación y la Integración Latinoamericana desde 2007, en la que se producen intercambios de experiencias e intercambios técnicos con regiones italianas.<sup>23</sup>

La región también participa de la asociación global *Cities Alliance* desde el año 2012. *Cities Alliance* trabaja en torno al Banco Mundial y ONU Hábitat, siendo su objeto impulsar medidas que conlleven al cambio urbano y convertir las regiones en áreas de desarrollo sustentable. En ese marco, Tarapacá se posiciona como uno de los territorios ejemplo de Chile, cuyas políticas públicas se orientan a una nueva agenda urbana que pueda cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030.<sup>24</sup>

En consecuencia, se distingue que la gestión transnacional de las USDPs adquiere diferentes modalidades que buscan superar la doble dependencia que significa la inserción en la doble periferia. Para Jujuy y Tarapacá, la gestión transfronteriza cobra importancia en cuanto representa el primer ámbito de inserción de las USDPs. En este espacio las USDPs priorizan la vinculación con sus pares fronterizos, buscando maximizar los beneficios de la vecindad y la mejor solución de los problemas que se derivan de esta situación.

Como característica de la subregión geográfica que incluye a las USDPs, objeto de esta investigación, puede observarse que la misma se destaca por concentrar a numerosas unidades subestatales que se encuentran en situación de doble periferia creando un espacio virtual común. Este es un factor, que sin dudas ha propiciado la integración subregional, y generado un espacio de problemas comunes a solucionar, y metas por alcanzar.

Por otro lado, muchas veces la gestión transfronteriza incluye el abordaje de temáticas propias del Estado central, como son los temas migratorios, la seguridad fronteriza, aduanas, entre otros. Por este motivo, para la gestión fronteriza las USDPs despliegan su accionar en coordinación y con la presencia del Estado.

## Conclusiones

Como resultado, se desprenden las siguientes características de las modalidades de la gestión transnacional de Jujuy y Tarapacá, que contribuyen a estimar un perfil de gestión transnacional de la doble periferia.

*Las USDPs ponen especial énfasis en la gestión transnacional en 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 y Tarapacá en los Comités de Integración Fronteriza, en la ZICOSUR y en las acciones bilaterales con unidades subestatales fronterizas.

Al tratarse de fronteras internacionales, la gestión transnacional subestatal pone de manifiesto la interacción entre USDPs y el Estado, incluyendo los momentos de cooperación y tensión. Esto se debe a que la gestión fronteriza incluye temas que son competencia del Estado (seguridad fronteriza, migraciones, controles aduane-

ros, fito y zoonosanitarios, etc.) y, por lo tanto, intervienen las USDPs y el Estado de manera conjunta, complementando ambos su accionar.

En algunas ocasiones son las USDPs las que detectan anomalías en el funcionamiento de los controles fronterizos y llaman la atención del Estado, actuando de forma conjunta. En otras ocasiones, el accionar se encuentra previamente concertado entre el Estado y las USDPs en una normativa, como es el caso de los Comités de Integración Fronteriza. Esta 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.

*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 por 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 y Tarapacá se caracteriza por su homogeneidad y por concentrar 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.

Además de la participación en estos espacios multilaterales, las USDPs también han abierto instancias de trabajo bilateral con otras unidades subestatales. Esto les ha posibilitado concretar acciones comunes y trabajar posiciones comunes que luego trasladan a espacios como los Comités Integración Fronteriza o ZICOSUR.

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 una contradicción en la relación entre la USDP y el Estado, sino una alternativa de viabilizar los intereses de la doble periferia a través de otros canales.

En algunos casos, las USDPs requieren del acuerdo y apoyo del Estado para llevar a cabo acciones de gestión transnacional, cuya competencia comparten ambos niveles políticos, por ejemplo, el establecimiento de un paso fronterizo, o la habilitación de un vuelo internacional. En otros casos, el consenso de la subregión que conforman Jujuy y Tarapacá sobre un tema prioritario, funciona como un medio de presión sobre el Estado. Un ejemplo de esto último es la financiación obtenida por las USDPs para obras de infraestructura en zonas de frontera, a través de fondos nacionales o créditos internacionales obtenidos a través del Estado.

En esta subregión no sólo se acuerdan soluciones a los problemas compartidos por la subregión, sino que además se generan políticas innovadoras que maximizan las potencialidades de cada unidad subestatal. Al margen de la resolución diaria de los problemas comunes, el desafío actual de la ZICOSUR es desarrollar un mercado que abastezca primeramente a la subregión, y en un futuro, consolidar

la producción de las unidades subestatales que lo componen para poder insertarse en el mercado asiático a través de los puertos chilenos.

Sin embargo, la ZICOSUR se encuentra en un proceso de integración hacia adentro que aún requiere aunar intereses y lineamientos que puedan ser proyectados como subregión. Fortalecer la integración puertas adentro parece ser el mayor desafío para implementar la ansiada inserción como bloque subregional y superar la periferia Sistema Internacional-Estado.

*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.* Este rasgo esencial de la gestión transnacional de las USDPs es observable en las distintas modalidades de gestión transnacional y en las estrategias empleadas.

Como se ha observado, en las gestiones transfronterizas las USDPs despliegan su gestión 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 comunes que puedan sostener tanto en el despliegue de la gestión transnacional subestatal, como en la política exterior.

Sin embargo, se detectaron momentos en los que la gestión transnacional de las USDPs generó tensiones con el Estado. Estos momentos han sido el resultado de una descoordinación entre ambos niveles de gobierno, pero también ocurrieron al detectar intereses contrapuestos. No obstante, durante los periodos analizados, en ningún caso se observó que la tensión haya desencadenado en situaciones de proto-diplomáticas.

Respecto de la gestión global, las USDPs la trabajan en estrecha relación con el Estado, sin importar la forma de organización que éste 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.

Como resultado, la gestión transfronteriza es la que caracteriza a las USDPs bajo estudio, que persiguen la integración subregional. Para Jujuy y Tarapacá esa zona se identifica en el territorio del centro-oeste de Sudamérica. Esta subregión tiene la característica de concentrar un número importante de unidades subestatales que se encuentran en la misma situación 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 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.

En el marco de esta integración subregional, las USDPs detectan prioridades comunes a resolver y ese consenso subregional sobre determinadas temáticas les permite movilizar a sus respectivos Estados. Esta es la forma alternativa que emplean las USDPs para suplir su escasa influencia en la participación de la agenda estatal y a la vez, complementar las acciones de política exterior del Estado.

Por último, se observa que las actividades de gestión global, son aun incipientes y nuevas en los casos de estudio. Se encuentran múltiples documentos firmados e interacciones efectuadas, pero solo algunas de ellas cuentan con acciones concretas. Ya sea por dificultades técnicas como las diferencias del lenguaje y las instancias burocráticas para la comunicación, las actividades de gestión global no revisten el mismo interés para las USDPs que aquellas transfronterizas o intrastatales.

No obstante, las gestiones internacionales con organismos de financiamiento internacional son la excepción. Estas vinculaciones, según las experiencias antes constatadas, son llevadas a cabo con intermediación de los Estados.



## Referencias

1. El sector terciario se identifica con la administración pública, siendo el Estado provincial el principal empleador, alcanzando el 17,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015, absorbiendo los desequilibrios del mercado de trabajo y evidenciando escasez de inversión privada (Ministerio de Producción, 2012: 12-13).
2. En Jujuy se localizan los pasos internacionales de La Quiaca-Villazón (en la frontera entre Argentina y Bolivia), y el Paso de Jama (en la frontera entre Argentina y Chile). Si bien el tráfico de personas es fluido en ambas fronteras, Jujuy no ha podido consolidar producciones que puedan utilizar los puertos chilenos hacia mercados internacionales o un comercio formal constante y fluido con Bolivia.
3. Esto se explica por las mejores condiciones para el desarrollo industrial que ofrece esta región: acceso a créditos, gran concentración de población, personal calificado, buenas vías de acceso para la entrada de materias primas y la salida de la producción, y abastecimiento de agua y energía (INE 2013, 13).
4. Este fenómeno se dio en mayor o menor medida con las distintas unidades subestatales de otros Estados que limitan con provincias argentinas. La vinculación de las provincias cordilleranas con las regiones chilenas más tarde se institucionalizó a través de los Comités de Integración Fronteriza argentino-chileno, lo mismo ocurrió con la relación de Jujuy y Salta con los departamentos bolivianos de Tarija y Potosí, y las provincias del Noreste con sus pares de Paraguay, Brasil y Uruguay.
5. Más información disponible en: <<http://www.perfilesdigital.com.ar/reafrman-convenio-entre-tarija-co, chabamba-y-san-salvador-de-jujuy/>> (consultado en julio de 2017).
6. Más información disponible en: <[http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija\\_28211?print&render=false](http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija_28211?print&render=false)> (consultado en julio de 2017)
7. La región de Arica y Parinacota se crea por la ley N°20.175, promulgada el 23 de marzo de 2007 por la presidenta Michelle Bachelet en la ciudad de Arica, entrando en vigor el 8 de octubre de 2007.
8. En respuesta a la invitación del presidente chileno Piñera, la presidente Cristina Fernández realizó una visita oficial con una amplia comitiva de trabajo que tuvo como resultado una Declaración Presidencial Conjunta de ambos presidentes. Durante la visita se abordaron temas de la agenda regional, bilateral y multilateral de ambos Estados.

9. Más información disponible en: <http://web.elintransigente.com/salta/2012/1/20/tarapaca-relaciones-bilaterales-provincia-jujuy-120025.html> (Última vez consultado en julio de 2017).
10. Consultado en: <http://www.jujuyalmomento.com/post/20581/accion-y-colaboracion-turistica-entre-tarapaca-y-jujuy.html> (consultado en julio de 2017).
11. Más información disponible en: <http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2016/12/29/comenzaron-vuelos-entre-jujuy-iquique-38815.html> (consultado en julio de 2017).
12. Los temas de vinculación fronteriza que son abordados por la provincia en su gestión transnacional se vinculan a la seguridad en zonas de frontera, migraciones, controles aduaneros, controles fito y zoonosanitarios, entre otros. Estos temas forman parte del cúmulo de competencias que las provincias argentinas han cedido para el control y resguardo del Estado, y que figuran en los artículos N° 125 y 126 de la Constitución Nacional.
13. Así lo señalan el Acuerdo de Establecimiento de los Comités Fronterizos Argentino-Boliviano de 1987, y el Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile de 2011.
14. A los efectos del presente artículo se emplea el término “subregión” en referencia al conjunto de unidades subestatales de distintos Estados que conforman un bloque subregional, reservando el término “regional” para los procesos que involucran a Estados tales como MERCOSUR, Unión Europea, UNASUR, etc.
15. Uno de los avances más significativos de ZICOSUR ha sido el sistema de movilidad universitario a través de la conformación de una red de universidades de la subregión. Esta integración logró ser efectiva mediante la Reunión de la ZICOSUR Universitaria, una reunión anual que se realiza independientemente de los otros encuentros de la región y que nuclea a los rectores de las universidades de la región, de gestión pública y privada.
16. Un ejemplo de ello fue la participación de Jujuy y Tarapacá en el programa regional denominado “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana” (IIRSA), nacido en el año 2000. Éste involucró el trabajo de doce Estados, entre los que se encuentran Argentina y Chile. El programa elaboró una cartera de proyectos de infraestructura multimodal, a través de los corredores bioceánicos, entre ellos, el Corredor Bioceánico de Capricornio en el que se inserta Jujuy y Tarapacá. Asimismo, significó el compromiso de los Estados para obtener la asistencia financiera y técnica de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
17. Un ejemplo de ello fueron las gestiones de la provincia a través de la Secretaría de Planificación de la Provincia de Jujuy ante el Ministerio del Interior y Transporte para la aprobación de las obras edilicias del Complejo de Jama, destinadas al uso del personal que preste servicio en el Paso.
18. Las principales funciones del SENASA estuvieron enfocadas a la importación y la exportación; luego siguió un progreso a nivel nacional en donde el Estado se fue dando distintas estructuras administrativas para atender nuevas problemáticas e incorporó la producción agroalimentaria con tránsito federal destinada al mercado interno.
19. Más información disponible en: <http://www.paginacentral.com.ar/generales-jujuy/1443-jujuy-ayuda-a-dannificados-del-terremoto-chileno> (consultado en julio de 2017).
20. A partir de 2013 el acuerdo ratificado entre la provincia de Jujuy y el Departamento de la Vienne se materializó en acciones concretas: el intercambio técnico entre médicos residentes en las especialidades de enfermedades infecciosas y neonatología de alta complejidad, la capacitación de los agentes del SAME en el servicio de emergencias del departamento francés, la especialización de cocina andina y gastronomía molecular para chefs de ambas partes, y el intercambio de experiencias de productores vitivinicultores (ex funcionaria del gobierno de Jujuy, 2017).
21. Una de las políticas provinciales para incrementar las medidas de promoción a las inversiones y, a la vez, maximizar los beneficios de la explotación minera fue la creación de la empresa estatal JEMSE “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado”, a través del decreto N° 7.626/11, ratificado por la ley N° 5.676 del mismo año. Esta medida tuvo por objeto crear una unidad de negocios del Estado provincial con capacidad de negociación, asociación y comercialización que el Estado provincial en su calidad de tal, no posee (Juste en Oviedo, 2017: 218-219).
22. Bajo la gobernación de Gerardo Morales, en agosto de 2017, se inaugura el Centro de Desa-

rollo Tecnológico “Gral. Manuel Savio”, más conocido como el “Instituto del Litio”. El mismo se encuentra compuesto por tres ámbitos de desarrollo científico- tecnológico: el Instituto de Datación y Arqueometría de Jujuy (INDyA), el Centro de Investigación y Desarrollo en Materiales Avanzados y Almacenamiento de Energía de Jujuy (CIDMEJu) y el Instituto Jujeño de Energías Renovables y Eficiencia Energética. Este esfuerzo y coordinación de actores tiene como objeto la articulación de la ciencia, Estado y el sector privado, con el fin de que la producción de litio no termine en una actividad extractiva y primaria, sino que pueda dotarse de valor agregado en la provincia.

23. Se detallan mayores detalles en el Portal Fronteras Abiertas, disponible en: <[http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.fronterasabiertas.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)> (Última consulta en abril de 2017).

24. Mayor información sobre la participación de Tarapacá en las reuniones de *Cities Alliance* e: <<http://www.dw.com/es/tarapac%C3%A1-en-chile-ejemplo-peque%C3%B1o-de-la-agenda-urbana-mundial/a-37291737>> (consultado en julio de 2017).

## Bibliografía

Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Tarapacá (2014). Caracterización Territorial de la Región de Tarapacá, Santiago de Chile. Chile: Gobierno de Chile.

Aranda, G.; Corder, A. y Ovando, C. (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, N° 165. Santiago de Chile: Chile.

Arocena, J. (1997). Lo global y lo local en la transición contemporánea. *Cuadernos del CLAEH*, N° 78-79, pp. 1-21.

Boisier, S. (1998). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales de Chile*, N° 2, Vol. marzo-agosto, pp. 5-18.

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (ed.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario. Argentina: Editorial Homo Sapiens.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en manos de la gente. *Revista Eure*, Vol. XXX, N° 90, pp. 27-40.

Buarque, S. (1999). Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável, Proyecto de Cooperación Técnica INCRA/IICA. Recife. Brasil.

Del Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*. Bilbao. España: Universidad del País Vasco.

Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (ed.), *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid. España: Colegio de Economistas de Madrid.

Hiernaux, D. (1995). La región insoslayable. *Revista Eure*, N° 63, PUC/IEU. Santiago de Chile. Chile, pp. 33-40.

Hilhorst, J. (1980). On Unresolved Issues in Regional Development Planning. *ISS Occasional Papers*, N° 81. The Hague.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2013). Informe Económico Regional, abril-junio, Santiago de Chile. Chile: INE.

Juste, S. (2017a). La IED de países del noreste asiático en la producción minera de la provincia de Jujuy: el litio como recurso estratégico para el desarrollo local (2010-2016). En Oviedo, E. (ed.) (2017). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos*. Rosario. Argentina: UNR Editora.

Juste, S. (2017b). La condición de doble periferia en unidades subestatales. *Interações*. Vol. 18, N° 4, pp. 169-184.

Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Magone, J. (2006). Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. En Castro Ruano José Luis (2006). *Las regiones en las relaciones internacionales*. Zaragoza. España: Editorial Universidad de Zaragoza.

- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires. Argentina: Libros del Zorzal.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (MECON) (2015). *Ficha Provincial: Jujuy*, octubre de 2015. Disponible en: <[http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Jujuy.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Jujuy.pdf)> (último acceso en febrero de 2017).
- Ministerio de Producción de la Producción de la Provincia de Jujuy (2012). Estrategia Provincial para el Servicio Agroalimentario, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Disponible en: <<http://www.prosap.gov.ar/webDocs/EPESA-JujuyResolucion156.pdf>> (último acceso en febrero de 2017).
- Muller, Pierre (2013). *Les Politiques Publiques*. Paris. Francia: Editorial Poche.
- Ovando Santana, C. (2013). Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno. *Revista Trabajos y Ensayos*, Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. Valencia. España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Rosenau, J. (1997). Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales. *Revista Nueva Sociedad*, N° 148, pp.70-83.
- Schnake, L. (2011). *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana*. Santiago de Chile. Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Stohr, W. y Taylor, F. (1981). *Development from above or below. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. Nueva York. EE.UU.: J. Wiley.
- Vázquez Barquero, A. (1997). ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? *Cuadernos del Claeh*, N° 78-79, pp. 83-106.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En Iglesias, E. (Comp.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires. Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## Documentos oficiales

- Acta acuerdo suscripta por la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy y la Gobernación de El LOA (Intendencia Regional de Antofagasta), Año 2014.
- Acuerdo de Punta Arenas, Año 2005.
- Acuerdo de Establecimiento de los Comités Fronterizos Argentino-Boliviano, Año 1987.
- Carta de intención sobre cooperación en materia de desarrollo en comunicación y transporte e intercambio técnico-científico en el área educativa y de la salud entre el Gobierno de Jujuy y la Gobernación del Departamento de Tarija, Año 2014.
- Convenio de cooperación internacional entre el Centro Hospitalario Universitario de Poitiers, la Facultad de Medicina y Farmacia de Poitiers (Francia) y el Ministerio de Salud de la Provincia de Jujuy (Argentina), Año 2014.
- Convenio de cooperación técnica y económica entre el Estado de Israel y el Gobierno de la provincia de Jujuy, Año 1996.
- Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: Provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y Departamentos de Tarija y Potosí (Bolivia). Resumen Ejecutivo. Corporación Andina de Fomento (CAF), Año 2009.
- Proyecto de Infraestructura Hídrica: Programa para el Desarrollo de las Provincias del Norte Grande. Construcción de Obras Civiles: Contrato de préstamo BID 1843/OC-AR
- Protocolo de cooperación entre el Departamento de Vienne (Francia) y la Provincia de Jujuy (Argentina), Años 2012 y 2014.
- Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Integración Fronteriza entre Argentina y Chile, Año 2011.

## Entrevistas realizadas

- Ex funcionario provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2016.

Ex funcionaria provincial de Jujuy, San Salvador de Jujuy, 2017.  
Funcionario de la región de Tarapacá, San Salvador de Jujuy 2016.  
Funcionaria de Cancillería argentina, Buenos Aires, 2016.  
Funcionario de Cancillería chilena, Buenos Aires, 2016.

### **Recursos de sitios web consultados:**

Banchón, Mirra (26/01/2015). Tarapacá en Chile: ejemplo pequeño de la agenda mundial urbana. *Portal Made for Minds*. Recuperado de: <<http://www.dw.com/es/tarapac%C3%A1-en-chile-ejemplo-peque%C3%B1o-de-la-agenda-urbana-mundial/a-37291737>>.

Información general (12/07/2017). Sitio web oficial de la Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica, Sitio Oficial (ZICOSUR). Recuperado de: <<http://zicosur.info>>

Moreno, Alejandro (22/04/2010). Reafirman convenio entre Tarija, Cochabamba y Jujuy. *Perfiles Digital*. Recuperado de: <<http://www.perfilesdigital.com.ar/reafirman-convenio-entre-tarija-cochabamba-y-san-salvador-de-jujuy/>>

S/N (10/10/2014). Acción y colaboración turística entre Tarapacá y Jujuy. *Diario Jujuy al Momento*. Recuperado de: <<http://www.jujuyalmomento.com/post/20581/accion-y-colaboracion-turistica-entre-tarapaca-y-jujuy.html>>

S/N (29/12/2015). Comenzaron los vuelos entre Jujuy e Iquique. Portal Jujuy Online. Recuperado de: <<http://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2015/12/29/comenzaron-vuelos-entre-jujuy-iquique-38815.html>>

S/N (28/10/2014). Exitosa participación de Jujuy en el Cónclave India- Latinoamérica. *Diario Jujuy*. Recuperado de: <http://diariojujuy.com.ar/noticiaslocales/item/881-exitosa-participacion-de-jujuy-en-el-conclave-india-latinoamerica>

S/N (11/04/2014). Jujuy ayuda a damnificados del terremoto chileno”. *Página Central Diario de Jujuy*. Recuperado de: <<http://www.paginacentral.com.ar/generales-jujuy/1443-jujuy-ayuda-a-damnificados-del-terremoto-chileno>>

S/N (21/01/2014). Reunión clave para conseguir un vuelo Jujuy-Tarija. *Diario Todo Jujuy*. Recuperado de: <[http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija\\_28211?print&render=false](http://www.todojujuy.com/todojujuy/reunion-clave-para-conseguir-un-vuelo-jujuy-tarija_28211?print&render=false)>

S/N (20/01/2014). Tarapacá más relaciones bilaterales con la provincia de Jujuy. *Diario El Intransigente*. Recuperado de: <<http://web.elintransigente.com/salta/2012/1/20/tarapaca-relaciones-bilaterales-provincia-jujuy-120025.html>>

S/N (19/01/2014). Tarapacá profundiza relaciones bilaterales con Jujuy. *El Boyaldía diario digital*. Recuperado de: <<http://www.elboyaldia.cl/noticia/politica/tarapaca-profundiza-relaciones-bilaterales-con-jujuy>>

Recibido: 15/11/2017. Aceptado: 27/12/2017.

Stella Juste, “Las modalidades de gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile. Los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 115-138.