

GLOBALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y PARADIPLOMACIA: LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS REGIONES

JORGE TAPIA VALDÉS
Universidad Arturo Prat

I. INTRODUCCIÓN

Llamar a reflexionar sobre la Constitución de 1980 “20 años después” de su adopción es, en esencia, un eufemismo que soslaya el hecho de que la real interacción entre ella y la sociedad chilena data solo de 1989, de modo que ha tenido hasta la fecha apenas 10 años de vigencia. A partir de ese año, su aplicación ha sido aparejada con las evidencias de su carácter efímero y frágil, en la medida que se ha convertido en la Constitución que mayor número de cambios ha tenido en la historia política de Chile como consecuencia de su generalizada contradicción con los principios democráticos de gobierno. Pese a esas modificaciones y debido a su carácter rígido, en sí y en razón de las cortapisas que interpuso al principio de representatividad, la Constitución de 1980 ha mantenido su naturaleza conservadora, militarista y antidemocrática y sigue representando el más grave y duradero retroceso que el país ha sufrido en materia político-institucional, una conclusión de tipo técnico de la que nadie podría disentir seriamente. A raíz de ello, predomina el criterio de que subsisten grandes temas que exigen una reforma, a saber, primero la supresión de los enclaves autoritarios y neo-conservadores, y segundo, la modernización del aparato del Estado. Esto último abarca cambios en la estructura de poder y en la división de competencias tanto dentro del Estado, sensu stricto, cuanto en el sistema de sus relaciones con la sociedad civil, particularmente con aquellos de sus sectores que cumplen funciones como unidades subnacionales de gobierno.

Nuestro trabajo se sitúa en el marco del segundo tipo de reformas fundamentales, y más específicamente en el campo de la descentralización y la regionalización y de su influencia en la redefinición de las competencias en materia de relaciones internacionales. Exploramos a este respecto la posibilidad de otorgar facultades en ese último ámbito a las regiones y a otros órganos descentralizados de gobierno. Como es sabido, esta nueva área de

actividades ha sido denominada paradiplomacia¹. El análisis de estos tópicos identifica, a poco andar, dos problemas de carácter general. El primero, es la enorme fuerza centrípeta de la ideología centralista, y el segundo, la manifiesta inadecuación de la actual Carta Fundamental a los principios del constitucionalismo en materia de relaciones entre derecho interno y Derecho Internacional.

Mirado desde la Región, el centralismo aparece, simplemente dicho, como otra y pesada forma de enclave autoritario, y el de más antigua data. Eso pasa inadvertido, a causa de la enorme fuerza enajenadora del centralismo en cuanto ideología, incluso respecto de quienes desde Santiago y al interior de la SUBDERE o en las universidades, hacen de buena fe esfuerzos para avanzar hacia una verdadera regionalización como condición de la modernización del Estado².

Parafraseando a Esteva³ podemos definir como la cuestión constitucional en análisis la de determinar si las actividades que de hecho deben realizar y realizan en el ámbito internacional las autoridades regionales y municipales, son compatibles con la Constitución. Atendido el hecho de que la Constitución de 1980 es decimonónica en materia de conducción de las relaciones exteriores, y analizada la pregunta desde un punto de vista jurídico lógico-formal, la respuesta tiene que ser negativa. Se opina que la Constitución parte del principio de que sólo y exclusivamente el órgano ejecutivo del poder central tiene competencia en la materia. Cuando el análisis se formula desde una perspectiva jurídica dogmática y monodisciplinaria, este principio es transformado en un dogma constitucional, que aplicado a otros

¹ Este tema ha sido por primera vez analizado a fondo en Chile con ocasión del Seminario de Integración Transfronteriza, realizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la UNAP en noviembre de 2001.

² Al margen del carácter coyuntural y manipulativo que las políticas de regionalización tuvieron bajo los gobiernos militares sudamericanos de las décadas de 1970 –tópico al que nos hemos referido en nuestro *National Security and the Rule of the Exception* (Rotterdam, 1989)–, es imposible dejar de percibir la desaceleración del impulso descentralizador que se ha producido luego de la reforma constitucional de 1991, que ha convertido el discurso a favor de la regionalización en un juego gatopardesco en que Santiago y sus elites quieren cambiar todo para que nada cambie. Tanto los diputados o senadores de las regiones –que no se resignan a favorecer el desarrollo de verdaderas elites políticas regionales– como los altos funcionarios de los Ministerios, empezando por los Ministros y sin perjuicio de las excepciones que siempre existen, actúan conforme a una estrategia general que no requiere concertación y que simplemente se expresa en subterfugios que sirven de disfraz al propósito de no hacer transferencias reales de poder desde el centro a las regiones.

³ ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, *La cuestión constitucional en los cuatro Estados Parte del Mercosur*, en *El Mercosur después de Ouro Pret. Aspectos jurídicos*, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* (Montevideo 1997).

grandes temas del mismo sector, como la posibilidad de ceder o declinar soberanía, niega tal posibilidad, respecto de cualquier órgano supranacional⁴. El centralismo y el formalismo decimonónicos son, como se ve, fuerzas anti-modernizantes en cuanto frenan los procesos de integración e ignoran los efectos de la globalización. Teniendo todo esto en cuenta, desarrollaremos el presente trabajo exponiendo primero, algunas ideas sobre el impacto del fenómeno llamado globalización sobre el Derecho Público Interno, para luego examinar, suscitadamente, la normativa constitucional que hoy rige la conducción de las relaciones exteriores. Luego examinaremos situaciones de contacto internacional entre regiones que, de hecho, se desarrollan y que demuestran tanto que está en marcha un proceso de internacionalización de las regiones, cuanto que el Estado-Nación ha pasado a ser solo uno de los actores en la arena internacional contemporánea. Concluiremos con algunas proposiciones acerca de los cambios que la Constitución necesita en el ámbito que nos preocupa.

II. GLOBALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO INTERNO

El tratamiento de este tema exige ciertas precisiones de tipo metodológico.

La primera cuestión se relaciona con el hecho de que la globalización ha significado un cambio de visión del mundo hasta ahora vigente, es decir, un cambio de paradigma que importa, en términos epistemológicos, el cambio de modelos o tipos de problemas y soluciones propuestas a una comunidad científica⁵. En otras palabras, hoy debemos partir de premisas distintas de—no necesariamente contradictorias con—aquellas que servían de base al análisis científico y valórico de los problemas jurídico-políticos, e intentar una nueva síntesis entre tradición y cambio también en el campo jurídico, superando la idolatría a-histórica de ciertos principios que hasta hace poco parecían universales e inmutables.

La conclusión que corresponde extraer es que, en la actualidad, el campo de la actividad internacional tiene agentes y objetivos que rebasan el ámbito de las simples relaciones con “potencias extranjeras”, y exceden las competencias que el Derecho Constitucional clásico otorgó al Poder Ejecutivo en el siglo XIX. El Estado ha pasado a tener un rol subsidiario no solo en la economía interna, sino también en las relaciones económicas internacionales, lo cual supone una reducción de su rol de intermediación y representación. Otro tanto acontece en materia de gobierno interior la acep-

⁴ Es ilustrativo a este respecto que el principio de soberanía no se considere lesionado en los casos en que se restringan facultades legislativas o jurisdiccionales en virtud de un contrato-ley.

tación del principio de subsidiariedad y su extensión al campo de las competencias territoriales por el Tratado de Maastrich, que ha reforzado la legitimidad de los procesos de descentralización y constituye otra razón para que se apliquen nuevos criterios en la definición y reparto de poder y competencias dentro del Estado.

Todo lo recién expresado es, en gran medida consecuencia de la globalización, un proceso que es tanto efecto como causa de cierta homogeneización a escala planetaria, que invita a pasar desde un mundo internacional hasta ahora dominado por el derecho público de los Estados y caracterizado por el uso frecuente del poder y la fuerza, a otro mundo en que tiende a prevalecer el derecho privado y a imperar el principio de la autonomía de la voluntad, debido a que las acciones son realizadas por individuos o colectividades de carácter particular, por ello cada vez es más difícil encontrar el fundamento de la diplomacia en la unidad de criterio e intereses que representaba el Estado-Nación. Se avecinda una redefinición de lo que llamamos “interés nacional”, porque éste ya no admite como suficiente la definición de origen sólo estatal. La posibilidad de acción internacional, de una parte, de los individuos y empresas, y de otra, de las Regiones, empieza a hacer evidente que se requiere una apertura ante la posibilidad de que la mejor forma de realizar el interés nacional no dependa de y sea responsabilidad solo del Estado central, y pase por el reconocimiento de la contribución que, de modo directo, pueden hacer las unidades subnacionales de gobierno, o los sectores de la sociedad civil involucrados en la actividad internacional⁶.

Los hechos y razones hasta aquí expuestos hacen evidente que hoy es imposible negar ni la fuerte influencia del Derecho Internacional y, en su

⁵ Nuestra conceptualización actualizada de integración y globalización puede verse en KUHN, Thomas, *La estructura de las resoluciones científicas* (México, 1986), p. 16. La segunda cuestión metodológica dice relación con el distingo que debe hacerse, a partir de su diferente naturaleza y objetivos, entre cuatro actividades humanas que ocurren en el plano internacional. Nos referimos al Derecho Internacional Público, a la política exterior, a las relaciones internacionales y a la economía política internacional. Ilustra este criterio diferenciador la opinión dada en su momento por Jordi Pujol, Presidente de la Generalitat de Cataluña, quien afirmó que “Cataluña no tiene una política exterior, pero sí tiene y puede tener presencia internacional”, y esto, a través de relaciones internacionales. En el mismo orden de cosas tengamos presente que la economía política internacional ya no es materia exclusiva de los Estados, y que por la misma circunstancia, las instituciones de derecho privado que la caracterizan empiezan a complementar e invadir el arsenal del Derecho Internacional Público tradicional.

⁶ Con todo, no suscribimos la tesis de que el Estado-Nación se aproxima a su fin. K. Ohmahe, que sí es digno de seria atención cuando expone sus ideas sobre el surgimiento de la región como nuevo centro de adopción de decisiones dentro del concierto internacional, no es igualmente convincente al plantear su tesis del fin del Estado.

caso, del Derecho Comunitario, sobre el derecho interno, particularmente sobre el Derecho Constitucional, ni la superioridad jurídica de los primeros sobre las normas nacionales⁷. Desde este punto de vista, la comprobación de que el derecho interno no consulta ni admite ciertas instituciones o normas, ya no autoriza para simplemente negar su existencia, vigencia y aplicabilidad dentro de determinado Estado-Nación. No reparar hoy en estas características de la relación entre derecho externo y derecho interno supone no sólo el riesgo de aparecer aferrado a concepciones arcaicas del poder y del Derecho, sino propiciar la paulatina deslegitimación del derecho interno por su alienación respecto a un nuevo *jus gentium* aceptado de modo general por la comunidad internacional^{8 9}.

Paradójicamente, al tiempo que se produce una mayor internacionalización del derecho interno podríamos ser testigos de una relativa declinación de la importancia del Derecho Internacional Público, no por el debilitamiento o relativización de sus principios, sino porque su esfera abarca solamente el campo de las relaciones internacionales de carácter estatal. Sabemos que no puede hoy hacerse el estudio de las relaciones internacionales centrándose en el análisis de las relaciones entre gobiernos¹⁰. Del mismo modo, hoy no toda la juridicidad que regula la actividad internacional está contenida en los tratados suscritos y puestos en vigencia por los Estados.

Pese a la acumulación de influencias y efectos provenientes, primero, de

Razones históricas, culturales, políticas y geopolíticas sustentan la duración indefinida del Estado-Nación, sea como base de la identidad de grupo, como marco definitorio de objetivos comunes y fundamentales, o como garantía de seguridad y supervivencia. KENICHI, Ohmae, *El fin del estado-nación* (Santiago de Chile, 1997).

⁷ MAUS, Didier, *A Influencia do Direito Internacional contemporaneo sobre o exercicio do Poder Constituinte*, en *"Direito Constitucional. Estudos em Homenagen a Manuel Goncalvez Ferreira Filho* (Sao Paulo, 1999).

⁸ Curiosamente, la tendencia de la Corte Suprema a declarar la inaplicabilidad de un tratado internacional por ser contrario a la Constitución, así como la reciente decisión del Tribunal Constitucional que tacha de inconstitucional la adhesión al tratado que crea el Tribunal Penal Internacional, podrían constituir el tipo de acicate que falta para revisar a fondo nuestra Carta Fundamental en el tema de la relación entre derecho externo y derecho interno.

⁹ LASOGABASTER, Iñalzi, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico* (Madrid, 2002), p. 18. También, RÍOS DE MARIMON, Hernán, *Relaciones entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado*, en *Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae* 3 (1999). Ver además Manuel Antonio NUÑEZ, *Integración y Constitución* (Valparaíso, 2000); Antonio DEL CABO - Gerardo PISARELLO (editores), *Constitucionalismo, mundialización y crisis del concepto de soberanía* (Universidad de Alicante, 2000).

¹⁰ ORTIZ, Eduardo, *El estudio de las Relaciones Internacionales* (Santiago, 2000), p. 135.

los procesos de integración y enseguida, de la globalización la Constitución chilena sigue apartándose de las tendencias innovadoras que el Derecho Comparado pone de manifiesto y adscribe a la teoría clásica de asignación de competencias: en materia de relaciones exteriores, la conducción y realización de la política exterior, el ejercicio del *ius contrahendi* y el ejercicio del derecho de representación internacional y legación, siguen en las manos exclusivas del Presidente de la República. Para ello no es óbice el hecho de que, aunque en el mundo globalizado de hoy día siga siendo cierto que sólo los Estados-Nación pueden firmar tratados y tener política internacional, todo el mundo puede tener presencia internacional y relaciones internacionales vinculantes

III. EL MANEJO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1980¹¹

El tema ha sido abordado en profundidad por Lautaro Ríos y M. A. Núñez en su artículo “Chile, una Constitución Insular”¹², en donde exponen el “hermetismo” nacionalista de que adolece la Carta Fundamental en una época en que la integración se ha transformado en un tópico de Derecho constitucional no solo en Europa sino en América Latina. En resumen, ellos ponen de manifiesto que la Constitución de 1980 presenta las siguientes carencias: a) No existe norma constitucional que recoja los principios del Derecho Internacional como parte integrante del ordenamiento jurídico; b) la Constitución no especifica de modo claro la jerarquía jurídica de los tratados internacionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico ni las reglas para su aprobación parlamentaria ya puesta en vigencia; c) No existe norma constitucional que proclame a algún nivel siquiera una idea sobre la vocación integracionista de Chile, o que permita la transferencia de ciertas competencias soberanas a órganos supranacionales, ni menos que admita la eventual aplicación directa del derecho de tipo comunitario. En este desola-

¹¹ El tema se presta para entrar en el análisis de los factores políticos circunstanciales que influyeron en los constituyentes de 1980 para evitar cualquier concesión frente a tendencias ya consagradas en el Derecho Comparado en lo relativo a las relaciones entre derecho internacional y derecho interno y para hacer un tratamiento del tema que simplemente reiteró los principios del constitucionalismo clásico. Pero la definición del propósito de este trabajo nos obliga a limitar nuestra exposición a la forma en que fueron asignadas las competencias en materia de conducción de las relaciones exteriores, haciendo una lectura que sitúe el tema en una perspectiva más actual y vigente y que permita proponer nuevos y más realistas principios.

¹² RÍOS ALVAREZ, Lautaro - NÚÑEZ, Manuel, *Chile, una Constitución Insular*, en *Revista Chilena de Derecho*, Número especial (1998), pp. 229-236.

dor panorama provocado por el primitivismo de nuestro Derecho Constitucional, no parece ser consolación la reforma introducida el año 1989 al inciso 2° del art. 5°, en materia de respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por las normas de “los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Lo único que parece haberse logrado con ello es limitar el poder del legislador común del futuro para modificar esas normas, convirtiéndolas virtualmente en disposiciones pétreas.

M. Verdugo et al. han expuesto de modo claro y convincente los alcances de las facultades del Presidente de la República para el manejo de las relaciones internacionales^{13 14}. Basados en su exposición, nos referimos a dicho tema comenzando con la reflexión siguiente: los poderes presidenciales vigorizados en materia de política exterior tienen una ligazón directa con la percepción de las potencias extranjeras como antagonistas o enemigos. Tales relaciones, inspiradas en la desconfianza que despiertan los países extranjeros —algo graficado en las restrictivas normas del art. 19, N° 15 aplicables a los partidos políticos—, son primariamente, un problema de seguridad nacional y nadie mejor capacitado para manejarlas que el máximo responsable de la seguridad nacional en el país, el jefe del Poder Ejecutivo. En esta concepción, las fronteras no son puntos de contactos sino murallas de una fortaleza, una concepción reforzada por una historia límite o territorial caracterizada por el conflicto con los países vecinos.

Al tenor del art. 32, N°17, es una de las facultades especiales, no exclusiva, del Presidente de la República, “conducir” las relaciones políticas y llevar a cabo las negociaciones con las potencias extranjeras y organismos internacionales. En consecuencia, también le corresponde concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país. Con anterioridad, el N° 10 ha dicho que es facultad especial del Presidente “designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales”, funcionarios que son declarados “de la confianza exclusiva del presidente de la República y que se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella”. Se concentran así en el Presidente el poder para la conducción y realización de la política exterior propiamente tal: el *ius contrahendi*, y el derecho de representación internacional y legación.

Aún hoy, en el siglo XXI y de la globalización, se explica y justifica esta

¹³ VERDUGO, Mario - PFEFFER, Emilio - NOGUEIRA, Humberto, *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, 1997), I. Esta suma de poderes especiales lleva a los comentaristas, usualmente, a concluir que el Presidente tiene todo el poder para dirigir y guiar al país en materia de política exterior, ya que ha sido “facultado para imprimir el curso que él desee a su accionar hacia el exterior”.

¹⁴ VERDUGO et al., *op.cit.*, p.71.

suma concentración de poderes en una persona como la consecuencia lógica de la unidad de criterio y de acción que se requiere para que la nación chilena actúe de modo eficiente y con una sola voz en la política exterior. Esta conclusión habría sido corroborada por el art. 61 de la ley N° 19.175, LOC sobre Gobierno y Administración Regional, conforme al cual no se permite la desconcentración territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el establecimiento de secretarías regionales ministeriales. Podría agregarse a este argumento la comprobación de que otras leyes que regulan materia o actividades que de modo natural y lógico suponen interacción con el exterior por parte de unidades subnacionales de gobierno, tampoco hacen excepción en la materia. Nos referimos, por ejemplo, a la Ley N° 19300, sobre bases generales del medio ambiente —los problemas de medio ambiente son, en su inmensa mayoría, problemas de regiones—, que faculta a la CONAMA para “coordinar a los organismos competentes en materias vinculadas con el apoyo internacional a proyectos ambientales”, así como ser una contraparte nacional en proyectos ambientales con financiamientos internacionales. La LOC de Municipalidades, a su vez, no hace otra referencia al tema, pese a las incontables acciones exteriores de nuestras municipalidades, que la contenida en la letra f) de su art. 131, de conformidad con la cual uno de los objetos de las asociaciones de municipalidades es “la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal”.

Creemos que este tipo de conclusión puede, y merece, ser cuestionado a partir de argumentos tanto socio-políticos como jurídico formales.

IV. CONDICIONAMIENTO DEL PODER PRESIDENCIAL EN POLÍTICA EXTERIOR

Admitamos que por tan largo tiempo como sea aquel en que exista el Estado-Nación, será necesario, por una cuestión de consistencia y elegancia, que todas las decisiones que vinculan al Estado y sus órganos en el plano de las obligaciones internacionales se encuadren dentro de las líneas fijadas por el poder central. Concedido esto, es de sentido común entender que —aparte la fuerza gravitacional y condicionante de la cada vez más estrecha interdependencia entre las naciones sobre la libertad del Poder Ejecutivo para definir la política exterior—, tanto la naturaleza de los procesos de integración y globalización como la magnitud de los cambios en materia de instrumentos y medios para la comunicación y la realización del comercio y demás transacciones económicas, han motivado que una buena parte de las actividades que antes desarrollaba el poder central hayan pasado a los individuos, las empresas o las unidades subnacionales de gobierno, particularmente las dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. Casos

de esto último son los numerosos acuerdos de integración subregional transfronteriza a que nos referimos en la sección siguiente. Demostraciones de que estas son situaciones de hecho que no pueden ser ignoradas, son la creación de ProChile y de la Dirección de Coordinación de Regiones DICORE, ambas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Veamos otros argumentos que pueden llevarnos a concluir que el Presidente de la República ni maneja a su antojo las relaciones exteriores del país, ni es el único que legítimamente puede tomar parte en la actividad exterior.

Cualquier estudio politológico o de sociología política demostrará que el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, si bien está sujeto a formalidades y ritos diferenciadores, no se aparta en esencia de aquellos relativos a política interior. Los medios parlamentarios vinculados, sea a las comisiones de Relaciones Exteriores, sea a las regiones, y con más razón, los personeros de asociaciones gremiales de tipo patrón y laboral, están siempre atentos a y ejerciendo influencia sobre las prioridades y contenidos de las negociaciones con el exterior. Esto, evidente y conocido, demuestra que la pretendida exclusividad en el manejo de las relaciones exteriores no puede confundirse con una suerte de infalibilidad de tipo papal a propósito de decisiones tomadas dentro de una torre de marfil. La materia sigue siendo tan política como cualquiera, y está sujeta a las respectivas correlaciones de fuerza y reglas del juego. Lo que en definitiva se busca y debe lograrse, es que la voz presidencial efectivamente tome en cuenta, represente y exprese una versión equilibrada y armónica de múltiples intereses que contribuyen a la definición de un "interés de país". El problema se hace más complejo en casos en que el tipo de interés de que se trata se contraponga, por su naturaleza, a los poderes del Estado central o a la noción misma de nación. Nos referimos, por una parte, al fortalecimiento de las regiones como parte de un proceso nacional de descentralización, vinculado a una inevitable transferencia de poderes, y por la otra, a las cuestiones planteadas por las minorías étnicas que incluyen competencias para actuar en el plano externo en general y especialmente respecto de grupos similares localizados en territorios de otros Estados.

En el terreno jurídico-dogmático, nos referimos primero a limitaciones que derivan de la descentralización y desconcentración político-administrativa, y luego, a aquellas derivadas de la forma en que la Constitución de 1980 aplica el principio de división de funciones del Estado.

Inspirados en la sabiduría popular que nos indica que un vaso no está necesariamente medio vacío, sino ya lleno hasta la mitad, podemos mirar como avances en la materia algunas disposiciones de varias leyes complementarias de la Constitución que dan cierta injerencia a órganos descentralizados de gobierno en actividades afines a las relaciones internacionales.

Las disposiciones citadas más arriba se encuentran en esa situación; pero con más razón lo están algunas, aunque tímidas, normas contenidas en la ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional. El art. 2° , letra g) pone en manos del Intendente delicadas decisiones en materia de Ley de Extranjería, inclusive sobre expulsión de extranjeros, al par que las facultades descritas en sus letra i), l) y, particularmente, n) podrían eventualmente ser aplicadas en casos en que se realicen actividades relacionadas con la acción exterior de la Región. Así, por ejemplo, la adopción de medidas “para la adecuada administración de los complejos fronterizos” lleva implícita la facultad de llegar a acuerdos con servicios extranjeros, acuerdos que no necesariamente son simple aplicación de normas generales dictadas por Santiago, sino elaboración hecha a partir de las concretas condiciones empíricas del uso del complejo fronterizo.

En el ámbito de las atribuciones y funciones del Gobierno Regional propiamente tal, encontramos en primer lugar la norma de la letra g) del art. 16, que lo faculta para “participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva”. Aunque la norma no hace concesiones en materia de *ius contrahendi*, deja claramente ver que queda abierta la posibilidad de tratados y convenios de alcance y ejecución regionales, lo cual normalmente dará lugar a actividades del Gobierno Regional que correspondería clasificar como “internacionales”. Más adelante, la letra d) del art. 17, que establece las competencias del Gobierno en materia de ordenamiento territorial, prescribe como competencia suya fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios, entre otras, en materia de transporte “internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos”. Al igual que en el caso anterior y como la práctica lo corrobora, esta función sólo puede cumplirse involucrándose en una intensa y permanente actividad internacional. Por último, todas y cada una de las funciones especificadas en el art. 18 sobre fomento de las actividades productivas, llevan a los gobiernos regionales, particularmente a los de las zonas extremas multifronterizas con carácter de fronteras internas críticas, a estar en cotidiano contacto con sus pares de las áreas transfronterizas. A modo de conclusión corresponde afirmar, por tanto, que la LOC sobre Gobierno y Administración Regional ha partido de la base que tanto el Intendente como el Gobierno Regional deben tener facultades también en áreas propias de las relaciones internacionales, que aunque enmarcadas en el *ius contrahendi* del Presidente de la República y revestidas del carácter de mera aplicación de la norma del gobierno central, suponen aceptar un indispensable grado de

autonomías relativa de dichos órganos para conducir sus relaciones con órganos de similar jerarquía de otros países, en las materias en que se les ha dado facultades.

El carácter no exclusivo, aunque ciertamente especial, de las facultades del Presidente de la República en materia de política exterior, queda definitivamente de manifiesto al estudiar los mecanismos de *checks-and-balances* introducidos por el constituyente. El primero se refiere a la aprobación de los tratados por el Congreso Nacional (art. 50, N° 2), y el segundo, al control de la constitucionalidad del tratado por parte del Tribunal Constitucional (Art. 82, N° 2). En ambos casos, sí estamos ante facultades exclusivas de los respectivos órganos, es decir, ante una atribución cuyo ejercicio termina en una decisión que no es jurídicamente revisable ni refutable por parte Poder Ejecutivo ni por otro órgano. En términos de lógica jurídica, esto significa que las facultades cuasi-exclusivas del Presidente de la República para ejercer los poderes de representación, legación y de conducción de la política exterior, no se extiende al *jus contrabendi*. En esta última materia, comparte facultades con ambas Cámaras, sin cuya aprobación el tratado no podrá ser ratificado ni entrar en vigencia, y con el Tribunal Constitucional, que tiene la última palabra acerca de si el tratado suscrito se enmarca dentro de las normas constitucionales.

Hemos comprobado que ni en el plano jurídico ni en el político práctico tiene el Presidente de la República facultades exclusivas para el manejo de las relaciones internacionales, aunque sí las tiene, justificadamente, de carácter especial. No estamos, por tanto, ante un dogma constitucional que no pudiese ser tocado sin peligro de derrumbe para la catedral constitucional. Por el contrario, dadas las actuales características de las relaciones internacionales, la tendencia descentralizadora y regionalizadora se ha extendido también al campo de las relaciones exteriores, sin perjuicio del mantenimiento de la unidad esencial, jurídica y política, del sistema estatal correspondiente. Casos concretos de esta tendencia los examinamos sucintamente a continuación.

V. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN SUBREGIONAL TRANSFRONTERIZA

La aspiración de toda política desarrollista de lograr equilibrio y armonía en la consecución de sus objetivos en las diferentes regiones involucradas, no puede detenerse en las fronteras nacionales por el solo hecho de estar ante una frontera. Los desequilibrios entre zonas transfronterizas contiguas pueden tener influencias negativas en la velocidad y tipo del desarrollo buscado, crear problemas de desarrollo de las infraestructuras físicas, y generar incontrollables olas migratorias de trabajadores. Esto hace imperioso

coordinar y armonizar los proyectos de desarrollo a cada lado de la frontera, a través de verdaderas políticas transfronterizas cuya necesidad y contenido es frecuentemente ignorado o negado por las burocracias centrales.

El tema ha sido estudiado con profundidad por Carlos Conde Martínez, quien nos explica que “la cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del medio ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese”¹⁵.

Los contactos transfronterizos adquieren una vasta gama de modalidades, desde simples modos informales a instrumentos jurídicos plenamente desarrollados. Los países europeos vinculados a través de la ex CEE, hoy Unión Europea, suscribieron en 1981, en Madrid, un Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, dejando en claro, primero, que las relaciones entre órganos subnacionales de gobierno pasaban a ser una característica más del proceso de integración, y segundo, que las relaciones transfronterizas tenían un avance muy superior al de otras áreas de la acción exterior de esos órganos¹⁶.

El claro y fuerte respaldo institucional y jurídico otorgado por la UE a las regiones, incluyendo la creación en 1994 del Comité de las Regiones, explica el enorme desarrollo que las relaciones transfronterizas e interregionales de carácter internacional han tenido entre las naciones pertenecientes a la Unión y entre varias de éstas y terceros países. Otro tanto cabe decir de las adecuaciones de sus Cartas Fundamentales por varios de los Estados europeos, cuando ello ha sido necesario para seguir el paso de la integración continental. Esto explica la intensa actividad internacional de los Laënder alemanes y austríacos, de las comunidades y regiones belgas, de las regiones italianas y de las comunidades españolas¹⁷. Mención aparte merecen euroregiones como la de los Cuatro Motores de Europa —fundada como una alianza entre Baden-Württemberg, Lombardía, Ródano-Alpes y Cataluña¹⁸, y la alianza para la cooperación fronteriza establecida entre Alemania, Francia, Luxemburgo y la Confederación Helvética, a partir

¹⁵ CONDE MARTÍNEZ, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional* (Madrid, 2000), p.140.

¹⁶ CONDE, op. cit., p. 141

¹⁷ Véase, en general, PEREZ TREMP, Pablo (coord.), *La participación Europea y la acción exterior de las comunidades autónomas* (Barcelona, 1998).

¹⁸ KEATING. M., op. cit, p. 20

del Tratado-Marco de Karlsruhe, de 1996¹⁹.

Como lo comprobamos en los casos recién citados, se está frente a un tipo de integración distinta de la tradicional y simple “integración fronteriza”. La integración subregional transfronteriza es una que abarca territorios que se extienden largo más allá de las áreas contiguas a las fronteras, comprendiendo incluso territorios vecinos a aquéllas. Se materializa en la alianza de regiones, provincias o, llegado el caso, Estados en su totalidad (como sucede, por ejemplo, con Luxemburgo), de modo que se trata de un (sub) regionalismo que abarca unidades subnacionales de gobierno de dos o más países vecinos.

Aunque con marcos y objetivos diferentes de aquellos en que se fundan las alianzas estratégicas representadas por la euroregiones, caen dentro de la misma órbita otras experiencias de integración subregional transfronteriza, como el Triángulo del Crecimiento de Singapur; el Gran Triángulo del Crecimiento del Estrecho de Málaga, que vincula a Penang (Malasia), Medan (Indonesia) y Phuket (Tailandia), así como los vínculos entre Hong Kong, Shenzhen y Guangzhou, en el sudeste asiático²⁰. El continente americano también nos entrega nuevos pero dinámicos procesos de integración transfronteriza interregional, especialmente en las fronteras norteamericano-canadiense y mejicano-norteamericana. Menos institucionalizados pero igualmente significativos son los casos que se producen en nuestra América del Sur, como el CRECENEA-CODESUL —que vincula las provincias argentinas de Chaco, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos con los Estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul—; y CODEFRO, o Comisión de Desarrollo Fronterizo, que enlaza los municipios del sector fluvial a lo largo del Río Uruguay, en la frontera entre Uruguay y Argentina²¹.

La ITS suele aparecer como una reacción frente a la comprobación empírica de que el desarrollo exitoso de una región al interior del propio país, no es necesaria y mecánicamente el resultado de alguna política seguida por el gobierno central. Por el contrario, existen muchas evidencias del subdesarrollo de las regiones causada por esas políticas centralistas. La respuesta representada por la ITS demanda la existencia y combinación “vir-

¹⁹ PÉREZ TREMP, *op. cit.*, p. 53

²⁰ K. OHAMAE, pp. 109ss

²¹ Estamos convencidos de que, además, se gesta un nuevo y poderoso sistema de ITS, formado por Bolivia; los Estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Rondonia; Paraguay; el Noroeste argentino; el sur del Perú y el Norte Grande de Chile. En esos territorios se divisa el comienzo de la existencia de un Mercado del Centro Oeste y del Pacífico de América del Sur, o MERCOPAS, el estudio de cuya gestación y desarrollo es una de las tareas principales del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat, Iquique.

tuosa” de individuos o líderes, instituciones, culturas y ventajas comparativas a ambos lados de las fronteras. Estas y otras cualidades específicas de los territorios —como su posición geoestratégica con respecto a las grandes corrientes del tráfico comercial— se convierten en factores claves para la creación de ventajas competitivas y el desarrollo de un regionalismo no-proteccionista sino integracionista y globalizante.

La gestación de los casos de ITS generalmente se produce por la existencia de elites regionales con nueva mentalidad y formación, capaces de crear y recrear vínculos a partir de factores generalmente preexistentes de tipo cultural, histórico, económico, geográfico e infraestructural. Pero también pueden contribuir a su desarrollo ciertas políticas de los gobiernos centrales o estrategias de determinadas empresas transnacionales, y aún los planes tácticos de organizaciones no gubernamentales. Por último, favorecerá su realización la existencia de un marco geográfico y jurídico-político de integración más amplio, entre países de los cuales forman parte las regiones involucradas, como podría ser el caso de un Mercosur exitoso respecto de los procesos de ITS como CRECENEA-CODESUL y el naciente MERCOPAS.

El período de la globalización es al mismo tiempo el de la sociedad del conocimiento, un hecho que según Boissier establece una relación entre territorio y conocimiento que ha dado origen a una suerte de nuevo lenguaje en el que es posible encontrar términos como aprendizaje colectivo, conocimiento codificado y tácito, regiones que aprenden, regiones inteligentes, medios innovadores, “clusters”, tecnopolis, “valles de silicona” y otros²². Ello está, sin duda, ligado al proceso de necesaria elevación, por parte de las regiones, de su grado de complejidad, es decir, de su capacidad para cambiar su estructura y roles en relación con los requerimientos de una economía globalizada. Ello requiere tanto el “despertar” de las propias regiones como su fortalecimiento a través de políticas provenientes del poder central, a fin de mejorar sus condiciones para la industrialización, el comercio, los servicios y la innovación. Meros incentivos tarifarios o tributarios pueden ser irrelevantes para el inversionista extranjero, quien, como lo hace notar K. Ohmae, se desplaza a ciertos lugares (China o India) no porque el Gobierno anfitrión “haya agitado de repente una zanahoria delante de su nariz” sino porque allí está el futuro. Eso se hace más evidente y atractivo cuando la región es una que aprende y es “inteligente”²³.

²² S. BOISSIER, *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización*, conferencia dictada en el Instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño, Universidad Católica de Chile, 27/ 7/ 2001, mimeo. pg.10.

²³ K. OHMAE, op. cit., p. 18.

Keating, adoptando el nuevo concepto de desarrollo económico, que concede menos importancia a los políticos de los estados centrales y más a los factores presente en las propias regiones, cree que se ha producido un cambio en el rol de intermediación que cumplía el Estado entre sus regiones y el mercado global. Se abre paso un sistema de relaciones de mayor complejidad, conforme al cual las regiones actúan dentro del Estado, pero también dentro de los regímenes transnacionales y de la economía global²⁴.

Al interior del aérea geográfica formada por cada caso del ITS puede producirse relaciones de cooperación fronteriza de variada forma e intensidad, que van desde contactos concretos entre gobiernos locales – los conocidos hermanamientos de ciudades– a la formalización de contactos periódicos o permanentes y la creación de marcos estables de coordinación y cooperación²⁵. Estos contactos externos de conocimiento, acercamiento y consenso suelen referirse a materias que naturalmente están en la agenda de la relación transfronteriza, como: i) Actividades de promoción económica, turística y cultural; ii) Promoción de inversiones; iii) Promoción de servicios financieros y bancarios; iv) Cooperación en materia de transporte y vías de comunicación; v) Promoción de infraestructuras logísticas y portuaria; vi) Cooperación en materia de medio ambiente, control sanitario y control fitosanitario; vii) Coordinación o manejo integrado de los complejos fronterizos importantes; viii) Apertura de oficinas o agencias de representación y promoción; ix) Acuerdos o compromisos más generales, de alcance limitado, en materia de cooperación al desarrollo.

VI. PARADIPLOMACIA: LA DIPLOMACIA DE LA ITS

Se denomina Paradiplomacia al conjunto de actividades conducentes al establecimiento y mantenimiento de relaciones de coordinación, cooperación y alianza para el desarrollo económico y socio-cultural conjunto, entre instituciones regionales o locales de gobiernos de dos o más países, realizadas directamente entre éstos o con la participación de grupos intermedios, mediante contactos, negociaciones, convenios y acuerdos, dentro del marco de sus competencias y para aplicación en los respectivos territorios.

Las actividades paradiplomáticas son el resultado del ejercicio de potestades ejecutivas por parte de autoridades regionales o locales, tanto en materias en las cuales se les ha otorgado competencia por vía de descentralización o desconcentración, como al adoptar políticas de desarrollo regional o local vinculadas a relaciones transfronterizas o internacionales. Puede llegar a expresarse en la concertación de acuerdos jurídicamente vinculantes

²⁴ KEATING, M., *op.cit.*, p. 14.

²⁵ PÉREZ TREMP, P., *op.cit.*, p. 44 y ss.

en la medida que exista entre los estados centrales un adecuado convenio-marco o de bases, o si los respectivos sistemas constitucionales hubieren dotado de suficiente autonomía a los respectivos subgobiernos territoriales. No obstante, la existencia de una clara voluntad política en las respectivas autoridades, con suficiente respaldo de la sociedad civil, puede resultar en el desarrollo de relaciones transfronterizas relevantes incluso en el caso de ausencia de facultades expresas.

Miradas desde el ángulo del Derecho Internacional Público y del Derecho Constitucional tradicionales, estas actividades no deberían catalogarse como de “relaciones internacionales”, no serían parte de la “política exterior” del país, y no podrían ser fuentes de Derecho Internacional. Esta opinión formalista se contrapone a la opinión hoy general y prevaleciente, en el sentido de que las relaciones internacionales están constituidas por “un vasto rango de actividades, ideas y bienes que atraviesan o pueden atravesar las fronteras nacionales y que abrazan los intercambios sociales, culturales, económicos y políticos que ocurren en contextos institucionales o circunstanciales”. En ellas caben, por tanto, aún acciones individuales y colectivas de particulares o entidades de los Estados-Nación, cuando ellas tienen una significación internacional²⁶.

La denominación misma de Paradiplomacia –que fue usada simultáneamente, a mediados de los 80’s por Der Derian y Soldatos²⁷– no satisface a todo el mundo, como tampoco lo hacían los nombres dados primeramente a este sector de la actividad internacional, “microdiplomacia” y “protodiplomacia”. Con todo, expresa bien la idea de un campo distinto, diferenciado, no opuesto sino complementario al de la Diplomacia propiamente tal, solo que a veces pasa a ser tan relevante como la diplomacia. “Para” expresa la idea de “paralelo a, a menudo coordinado con, complementario a, y, a veces, en conflicto con”, idea que la asocia a la noción de capacidad accesoria o subsidiaria²⁸.

²⁶ RHI-SAUSI, J. L., *La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La Experiencia Italia-Región de Atacama*, en Subsecretaría de Desarrollo Regional, *Seminario España, Francia, Italia, Chile: Experiencias de descentralización y desarrollo regional* (Valparaíso, 2001), pp. 95 y ss.; ORTIZ, E., op. cit. pp. 9, 15 y 16; KEATING, M., op. cit., p. 26; HOCKING, B., *Vigilando la “Frontera”: Globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales*, en ALDECOA, F. - KEATING, M., op. cit., pp. 30, 33 y 49.

²⁷ DER DERIAN, J., *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement* (Oxford, O.U.P. 1987); SOLDATOS, P., *An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign Policy Actors*, en MICHELMAN, H.J. - SOLDATOS, P. (editores), *Federalism and International Relations* (Oxford, O.U.P., 1990).

²⁸ AGUIRRE ZABALA, I., *¿Qué sentido tiene hablar de Paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico*, en ALDECOA, F. - KEATING M., op. cit. pp. 207 y ss.

En la época de la globalización y atendido el hecho que ella, en esencia, es también una “privatización” de la economía mundial, el Estado se ha visto forzado, para sobrepasar barreras formales, jerárquicas y burocráticas, a aceptar y aún recurrir al uso de redes más flexibles y fluidas, con capacidades y objetivos distintos a los del Estado central. Se produce así una redefinición del modelo de política exterior a nivel nacional, lo que favorece el regionalismo a nivel internacional²⁹. Con todo, en este proceso ha influido no solo la globalización misma. Con frecuencia, ciertas formas de paradiplomacia han servido como instrumentos para la reducción de tensiones étnicas, nacionalistas o simplemente políticas, y como instrumentos para promover la confianza, construir bases para la misma, favorecer la concertación internacional y afianzar la seguridad internacional. Esto fue de gran importancia en las relaciones entre Europa Oriental y Occidental en los años que precedieron a la caída del Muro de Berlín.

VII. CONDICIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA PARADIPLOMACIA

Establecido que la paradiplomacia encuentra su sustrato histórico-sociológico en los factores y efectos de los procesos contemporáneos de integración y globalización, corresponde examinar, en relación con nuestra realidad, qué condiciones se requieren para que ella pueda ponerse en práctica de modo regular y permanente.

Un inevitable punto de partida es la comprobación que la Carta Fundamental de 1980, por mucho que “se la exprima”, tiene un marcado carácter decimonónico en esta materia y necesita urgente e indispensables reformas. En otras palabras, es indispensable que nuestras elites políticas y académicas terminen de convencerse que no es posible, en aras de la grandeza y bienestar actuales y futuros del país y su gente, seguir aferrados a ideas constitucionales en materia de soberanía y distribución de competencias, que parten de la hoy insostenible separación tajante entre los campos interno y externo de la política y el derecho. Toda reforma que pretenda transformar la Constitución de 1980 en una verdadera constitución chilena del siglo XXI, ha de incorporar normas sobre la transferencia voluntaria de ciertas competencias a órganos supranacionales, y la descentralización al menos desconcentración de ciertas facultades en materia de relaciones internacionales. Quienes han tenido la posibilidad de conocer el campo diplomático de los últimos 30 años saben que, de hecho, hace ya tiempo que el mantenimiento de relaciones internacionales no es monopolio del Estado central ni del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 207 y ss.

En los cambios constitucionales que se deben llevar a cabo en esta materia influirán tres variables, de cuya existencia en la forma de realidades empíricas y/o principio institucionales, es difícil dudar.

Nos referimos, primero, a la aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito de las relaciones territoriales de poder y de las relaciones internacionales; en segundo término, a los cambios producidos en el concepto y efectos de la noción de fronteras, y finalmente, a la vinculación entre descentralización y complejización de las regiones como condición de la modernización del Estado.

El concepto de subsidiariedad³⁰ ha adquirido carta de ciudadanía en el Derecho Internacional y en el Derecho Comunitario a partir del Tratado de Amsterdam, al aplicarse al campo de la distribución territorial de competencias. De concepto separador de las esferas de lo público y lo privado, pasó a ser el punto de inflexión entre poder central y poder regional. Macrocomunidades, a favor de las comunidades intermedias, que en razón de su más directa proximidad en relación a las personas demuestran poseer una mayor aptitud para la realización adecuada de ciertas tareas. La subsidiariedad, al juridizarse y al igual de lo que aconteció al formarse el derecho del Estado Federal, ha pasado a funcionar también como criterio inspirador y legitimador de la descentralización de competencias dentro del Estado Unitario -en la relación entre gobierno central y gobiernos de comunidades, departamentos o regiones- y como la base de la extensión de los poderes de las unidades subnacionales de gobierno a fin de que puedan mantener transfronterizas internacionales en general.

Además de legitimar el restablecimiento de competencias a las unidades regionales y locales de poder interno, la aplicación del principio de subsidiariedad en el campo de las relaciones entre Estado y sociedad civil debe manifestarse también en nuevas modalidades de acción internacional de los grupos intermedios. Esto último es un supuesto lógico y empírico del desarrollo de una sociedad civil internacional, llamada a trascender los marcos de pensamiento y acción de la sociedad civil ideológicamente limitada por su pertenencia exclusiva a un Estado-Nación. En la paradiplomacia deberían tener un alto grado de participación la sociedad civil y el sector privado, poniendo en uso de manera creativa y dinamizante las instituciones del derecho privado para la consecución de sus objetivos en el plano de una economía integrada y globalizada.

El segundo elemento que debe influir en una reforma constitucional que amplíe el campo de las relaciones internacionales de Chile, es el nuevo

³⁰ Nos hemos preocupado de la historia y usos del concepto de seguridad en nuestro *National Security, State of Emergency and The Rule of the Exception* (Rotterdam, 1989), pp. 451 ss.

concepto de fronteras o límites. La realidad de un mundo en que se multiplican los procesos de integración y que se globaliza, no admite la permanencia del concepto de fronteras como barreras y confines cuya única función es delimitar territorialmente los antagonismos. Una vez que se ha cumplido el período en que ellas sirvieron en el proceso de construcción de la nación, deben convertirse en meridianos de la cooperación para funcionar como bisagras de los procesos de construcción de la integración. Como lo ha propuesto M. Baud, se necesita un cambio de actitud para estudiar el futuro de los límites en América Latina. “Esto supondrá el análisis de los procesos de integración regional en América Latina contemporánea, del significado cambiante de las fronteras y de la posible nueva dinámica dentro de las naciones latinoamericanas fronterizas”³¹, “State-Building and Borderlands”, en CEDLA ,pag, 69). Solo de esta manera se superara la situación actual, en la cual las fronteras políticas permanecen de tipo decimonónico mientras la economía, la cultura y la propia gente comienza a moverse en un mundo futuro sin fronteras. Hoy más que nunca el Estado necesita fronteras vivas.

Los nuevos conceptos de subsidiariedad y de fronteras están estrechamente ligados con la solución al problema planteado por la noción clásica de soberanía. Hace ya 40 años que, juntamente con Francisco Cumplido, examinamos este problema en una de las primeras Jornadas de Derecho Público. No obstante, el país no ha avanzado un milímetro para adecuar su mentalidad y sus normas al hecho de que esa noción no tiene aceptación en la doctrina y es modificada y superada diariamente en la práctica.

³¹ DE MORAIS, Carlos, *O principio de Subsidiariedade na Ordem Constitucional Portuguesa*, en DE BARROS, Sergio R. - ZILVETI, Fernando A. (coord.), *Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Manoel Goncalvez Ferreira Filho* (Sao Paulo, 1999), pp. 31 y 32.