

Localismo y Globalización Los actores sub-nacionales frente a los bloques regionales

Lic. Damián Paikin (dpaikin@yahoo.com - CEPI - CONICET)

Las fuerzas de la economía global, en su búsqueda permanente de la transnacionalización, han provocado el estallido del modelo Estado-céntrico de las relaciones internacionales, llevando a una mutación de las mismas. Hoy, en vista del éxito del modelo europeo y la consolidación de procesos como el MERCOSUR, parece sobre aquel viejo esquema instalarse un modelo de bloques regionales donde lo supranacional toma un papel de inusitada relevancia.

Sin embargo, a la vez que esto ocurre, la ruptura del hegemonismo estatal provocado por la globalización económica y sus lógicas de funcionamiento, pero también por el reacomodamiento de los ideales políticos, ha llevado a su vez a la emergencia en la arena internacional de las entidades sub-nacionales, que buscan individualmente, su modelo de inserción al mundo, quedando conformado así un escenario donde los vínculos tradicionales entre los diversos niveles del Estado comienzan a ponerse en duda sobre todo a partir del cuestionamiento de la unidad de la política exterior.

En este contexto, el presente trabajo buscará dar cuenta de esta visión haciendo hincapié en el análisis del comportamiento de las provincias argentinas frente al MERCOSUR, sus formas de participación, donde se incluye un vínculo directo con la sociedad civil de su región, y su relación con el propio gobierno central.

Siguiendo esta línea, estructuralmente la ponencia se dividirá en dos grandes secciones. La primera buscará sondear las causas que permitieron el nacimiento de la "gestión internacional" de las regiones a nivel mundial, describiendo las formas en que se desarrollaron estas acciones a partir de la incorporación de ejemplos.

En la segunda, por su parte, se abordara específicamente la acción de las provincias argentinas en relación al MERCOSUR, para finalmente en las conclusiones intentar sintetizar todo lo relevado y dejar abierto el camino para pensar la configuración de este nuevo mundo en ciernes.

Primera Sección

Las entidades sub-nacionales en el contexto de la globalización

Durante las últimas dos décadas (desde principios de los '90 hasta hoy) las entidades sub-nacionales han aparecido en el escenario internacional con inusitada fuerza, sobre todo si se toma como parámetro lo sucedido durante todo el transcurso del siglo XX, donde los Estados – Nación se presentaban como los actores hegemónicos de dichos ámbitos. Sus prácticas, conocidas en la literatura como *paradiplomacia* (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Kugelmas, 2005), concepto que discutiremos más adelante, han logrado posicionar a algunas regiones¹ como actores relevantes en el terreno de las relaciones internacionales, ubicándolas a la par de gobiernos estatales en el tratamiento de determinados temas.

En este sentido, el ejemplo más importante es el del estado canadiense de Québec que, en virtud de su diferencia lingüística cultural con el resto de Canadá, se ha presentado al mundo como un ente autónomo capaz de celebrar convenios². De la misma manera, el caso alemán presenta una interesante experiencia ya que sus estados regionales (Länds) tienen la facultad, según los arts. 2 y 3 de la Constitución germana de “en cuanto sean competentes para la legislación, concluir tratados con Estados extranjeros, con el consentimiento del

¹ El término región será utilizado siempre en este trabajo, a menos que se explicita lo contrario, en referencia a una unidad política sub-nacional.

² La Constitución federal canadiense otorga a los 10 gobiernos provinciales responsabilidades directas en las relaciones exteriores.

gobierno federal". Incluso, en ocasiones, cuando el tema tratado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea afecta a determinado Länd, es el ministro de ese territorio el que es autorizado a votar, y no ya el representante federal (Blanes Sala, 2004: p. 200)³.

El caso argentino, también se inscribe dentro de esta tendencia a partir de la reforma constitucional de 1994, cuando se agregó a la ley fundamental el art. 124 que faculta a las provincias a "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 al crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso de la Nación".

Paralelamente, la existencia desde la firma del Tratado de Maastricht del Comité de las Regiones, como institución reconocida y central de la estructura institucional europea, al punto que define, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1997), el destino de los fondos estructurales dirigidos a la cohesión económica y social de Europa, no hace más que reforzar esta tendencia.

En definitiva, estos ejemplos marcan sucintamente la importancia de las entidades sub-nacionales a nivel internacional, dejando sin embargo a oscuras las causas que han llevado a que se produzca este fenómeno.

En principio, para referirnos a ellas debemos ubicar en un lugar central el contexto mundial nacido a partir del entramado conceptual que se ha definido como globalización.

Decididamente, pensar la realidad actual a nivel mundial sin hablar de globalización parece hoy un imposible. El concepto, difuso, anárquico, se impone de todas formas como una obviedad necesaria. Pero de hecho, detrás de esa aparente palabra vacía se esconde un mundo de significación que merece el esfuerzo que implica su definición. Y

³ Según el Acuerdo de 1979 y reafirmado en la Ley de Ratificación del Acta Única Europea y el Acuerdo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Länder de 18 de Diciembre de 1987.

esto es así porque el escenario mundial, y sobre todo el universo de las relaciones internacionales, se trastocaron tras la caída del paradigma estado-céntrico sostenido por las corrientes realistas (Morgenthau, 1986; Waltz, 1988).

En pocas palabras, la globalización puede ser entendida como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado / influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas (Boas, Marchand, & Shaw, 2005) .

El incremento de los flujos comerciales, la liberalización del capital, y la revolución tecnológica que están por detrás de la globalización han llevado a lo que David Harvey (1989) definió como la compresión tempo –espacial, y por tanto a una sensación, corroborada por la práctica, por la cual diversos actores comienzan en forma creciente a entender sus intereses ya no solamente a escala local, sino también a escala regional o mundial, donde la “región” o el “mundo” que cuenta, que no necesariamente es el planeta como un todo, aparece como una entidad física y política en permanente construcción y reconstrucción por parte de los individuos, empresas y grupos que actúan en ese espacio (Boas, Marchand y Shaw, 2005.).

Es dentro de esta dinámica que la economía se globaliza en términos generales, provocando la deslocalización de la producción, y por tanto la incapacidad de los Estados Nación para manejar sus flujos, dando lugar a lo que se conoce como “regiones – estados” (Ohmae, 1993) cuya característica esencial es que su relación básica es con la economía mundial y no con su nación de hospedaje.

Hong Kong aparece como caso paradigmático, pero su situación de enclave quizás le resta capacidad de generalización. Por ello es más interesante para ejemplificar mencionar el norte de México como un espacio productivo vinculado directamente con el mercado norteamericano, más que con el de su propio país. En este caso, las empresas

norteamericanas ya no negocian con el Estado mexicano, sino con los gobernadores estatales, vinculando su producción al desarrollo de políticas y acciones de esa región particular.

Son esas mismas empresas las que, al transnacionalizar su producción, a la vez que favorecen a los gobiernos locales con su trato directo, destruyen la capacidad regulatoria del Estado – Nación. Siguiendo a Sassen podemos decir que “las firmas que operan globalmente [...] dependen de la transnacionalización y la desregulación para su crecimiento. Así, a diferencia de etapas previas de la economía mundial, las formas actuales de la globalización, hechas a la medida de las avanzadas industrias, no necesariamente contribuyen a reproducir o fortalecer el sistema interestatal.” (2004, pp. 385)

Semejantes fuerzas han generado un proceso de desintegración de las economías nacionales “autoabastecidas”, que se han visto forzadas a abrir sus fronteras e integrarse a una nueva composición global de la economía, en un mundo donde ya no sólo compiten las empresas sino que también lo hacen los países, y también sus regiones, en pos de atraer inversiones para sus deprimidas economías.

La relocalización del poder

A partir de esta nueva realidad vinculada con la organización de la economía mundial y las nuevas tecnologías, las entidades sub-nacionales se encuentran con la capacidad de disputar por sí mismas su lugar en el mundo. Pero si bien es cierto que este contexto económico actúa como plataforma de posibilidad, sin la cual no se podría ni pensar en la acción internacional de las regiones sub-nacionales, tampoco ésta se entiende sin otros elementos más vinculados con lo político y lo cultural que confluyeron a fines del siglo XX y dieron, sí, entre todos, el marco de posibilidad para la diversidad de acciones que en estos años han desarrollado las regiones.

Porque, aunque el mundo este globalizado, cada espacio mantiene aún sus particularidades que más que desaparecer parecen afianzarse. Es que, como afirma García Canclini (2000:p 213) "el concepto de globalización, entendido como unificación y homogeneización de todas las sociedades, sirve para describir lo que ocurre en los mercados financieros, un poco menos en la producción industrial y es aún más dudoso en los intercambios culturales y migratorios".

Retomando, cuando hacemos mención a los patrones políticos y culturales que confluyen para dar vida a la posibilidad de la "gestión internacional" (Colacrai y Zubelzú, 2004) de las provincias, gobiernos estatales y regiones, nos referimos principalmente a la caída de los grandes relatos y al fin de la guerra fría.

Sin dudas, durante los años '60 y '70, ningún gobierno sub-nacional se hubiera atrevido a intentar interactuar en el plano internacional en forma autónoma a su Estado de origen. Y esto no sólo porque la disputa entre las grandes potencias generaba un grado de complejidad tal que era imposible abstraer cualquier acción de su mirada, sino principalmente porque no existía ni en la mente de los dirigentes regionales, ni en la de sus administrados, la idea de que esto fuera posible, o, aunque más no sea, necesario.

En el marco de los grandes relatos vinculados con el socialismo o el capitalismo, pero también con los proyectos más propios a América Latina como el desarrollismo o el nacionalismo – popular, el eje de toda la política se colocaba en manos del Estado central, y los demás estamentos debían, de una u otra manera, aportar al desarrollo de las iniciativas que de allí emanaban, dándole a la política un carácter de trascendencia.

Del otro lado, el beneficiario - la gente, los trabajadores, el pueblo, etc.- siempre se expresaba en forma de colectivo, dentro de los cuales las personas se referenciaban y se identificaban. (Lechner, 1997).

Con la caída del Muro de Berlín, estas tendencias paulatinamente empezaron a desdibujarse. El hegemonismo del discurso económico – empresarial comenzó a filtrarse en los ámbitos políticos, reemplazando los términos de “revolución”, “gesta”, “liberación” propios del mundo bipolar por los de “gestión” y “eficiencia”, más cercanos al mundo de los mercados. A su vez, el beneficiario de la política dejó de ser el colectivo “pueblo” o “trabajadores”, por el más singular “ciudadano” que como tal, como individuo, exigía un gobierno cercano a sus problemas.

Así, para inicio de los '90, pero aún con mayor fuerza a partir de mitad de esa década, los gobiernos locales comenzaron a ser ensalzados como aquellos que por su cercanía con el ciudadano, eran los más indicados para representar sus intereses. Claramente, esta argumentación se puede observar en la conformación del Comité de las Regiones, en el caso europeo, donde entre los fundamentos que le dan vida aparece resaltado la necesidad de cumplir la “política de proximidad” que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea como la búsqueda de integrar a los gobiernos locales y regionales al entramado decisonal, ya que ellos permiten, como afirma Stuart (2004: p.132) “mejorar la legitimación democrática y la transparencia del proceso integrador”.

De esta forma, entonces, los gobiernos locales y regionales crecen en la consideración pública como garantes de la democracia, a la vez que los Estados centrales son atacados por ineficientes y burocráticos, proceso que, en el caso de la Argentina, por ejemplo, se concretizó ante la descentralización de funciones, principalmente en materia de educación y salud de parte del Estado Nacional a los gobiernos provinciales durante la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem (Colacrai & Zubelzú, 2004, pp. 320).

En definitiva, en este contexto de posibilidades estructurales de acción, vinculadas con la globalización económica y la revolución de las

comunicaciones, por un lado; y de "*emponderamiento*" de los gobiernos locales y regionales en virtud de su cercanía con la gente y su capacidad de gestión, por el otro, los gobiernos sub-nacionales comenzaron a entenderse como capaces de relacionarse con otras esferas más allá de sus fronteras dando lugar a todo un nuevo campo de análisis como es la gestión internacional de las provincias, gobiernos estatales y regiones, donde a las relaciones propias del ámbito internacional se suman cuestiones vinculadas con la relación con los Estados madre, nuevas concepciones en relación al federalismo y un mundo de problemas para el derecho público internacional.

En este marco, a continuación nos concentraremos en analizar las distintas formas de acción que se dieron las entidades sub-nacionales a la hora de pensar su búsqueda internacional.

Las formas de acción

Una vez pensados como independientes de los Estados Nacionales, los gobiernos sub-nacionales comienzan su recorrido internacional, bien sea por necesidad, dada la debilidad, por un lado, y la cesión de funciones, por el otro, de parte de los gobiernos centrales, como plantean Passini & Barreto (2004), o por una cuestión mucho más coyuntural vinculado a la estructura de oportunidades que, como ya comentamos, se abre en el mundo a partir de los años '90 y la caída del sistema bipolar que obligaba a todos los actores a encolumnarse detrás de las estrategias de los grandes jugadores del tablero mundial: Los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Estas acciones, donde los gobiernos sub-nacionales se vinculan directamente con el exterior, habitualmente son englobadas bajo el nombre de "*paradiplomacia*" (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Sombra Saravia, 2005), definiendo así un tipo de iniciativa similar a la realizada por las cancillerías de los distintos países en los

ámbitos externos pero que son realizadas por actores diferentes a los tradicionales.

Sin embargo, en esta oportunidad, y dado que incluiremos en nuestras reflexiones principalmente el caso argentino, como así también el alemán o el canadiense, preferiremos referirnos a dichas acciones como “gestión externa” o “inserción internacional”. Este cambio se justifica en el hecho de que el término “*paradiplomacia*” puede interpretarse, como plantean Zubelzú e Iglesias (2005: p. 5) “como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional” a lo que hay que agregarle que en un contexto cultural como el argentino el prefijo “para” conlleva una connotación negativa vinculada con la informalidad e incluso, en ocasiones, con lo ilegal (parapolicial, paramilitar).

Siendo que las provincias argentinas tienen por expreso mandato de la Constitución Nacional la posibilidad de firmar convenios internacionales, la idea de informalidad y duplicación de tareas que entendemos conlleva el término de *paradiplomacia*, y que puede ser útil para aquellos países donde la acción sub-nacional no está permitida formalmente, no resulta oportuna.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos decir que la gestión internacional de los gobiernos sub-nacionales está motivada por tres variables principales: motivaciones económicas; motivaciones políticas y motivaciones culturales (Keating, 2004).

En el aspecto económico, las regiones y las ciudades buscan atraer, en el mercado mundial inversiones productivas que permitan una mejora en la calidad de vida de su población, compitiendo, si es necesario, con otras ciudades o regiones del mismo país.

Como ejemplo extremo de estas acciones puede tomarse la denominada “guerra fiscal” producida en el Brasil luego de la reforma constitucional de 1988 (Chudnovsky y López, 2003; Sombra Saravia, 2005). Exultantes por la democracia recientemente recuperada, los

constitucionalistas brasileños incorporaron como miembros plenos de la federación a los municipios, dotándolos de autonomía política y dejaron en manos de los Estados Miembros (San Pablo, Río de Janeiro, etc.) todas las competencias que no le eran expresamente vedadas por la constitución.

Lo que se esperaba a partir de esta reforma, era una práctica cooperativa entre las tres instancias de gobierno (Federal, Estadual y Municipal). Sin embargo, como plantea Sombra Saravia (2005: p. 87) "...la evolución hacia nuevos niveles de autonomía se hizo en forma caótica. Estados y municipios fueron intimidados por el poder central, acusados de haber contraído deudas que no podían pagar" a lo que se sumó, en tiempos de retracción económica, una lucha fratricida por conseguir atraer las inversiones extranjeras, la cuál se hizo paradigmática durante la segunda mitad de los años '90 (Chudnovsky y López, 2003) y que concluyó con una fuerte recentralización de funciones a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (ley de responsabilidad fiscal) y continuó bajo la presidencia de Lula Da Silva (reforma tributaria y previsional).

Por otro lado, las motivaciones culturales responden en algunos casos a problemas de tipo étnico o lingüístico, como puede ser el caso de Québec, por ejemplo, donde dicha región busca, en el concierto de naciones, el reconocimiento de su particularidad, realizando acuerdos con Francia y otros países francófonos para fortalecer su desarrollo cultural y la promoción del idioma galo. Cosas similares ocurren en Bélgica entre las comunidades flamencas y francófonas y, con matices, en España, en relación a Cataluña y el País Vasco, por ejemplo. Por último, en relación a las motivaciones políticas, aparecen aquí aquellas regiones con aspiraciones nacionalistas que buscan en el escenario internacional su legitimación para romper los límites impuestos por su propio país. Retomando el caso de Cataluña como ejemplo, su gestión internacional se centra en dos objetivos claves. Primero, y

principal, la defensa de la identidad nacional y segundo, la búsqueda de competitividad económica. Y, lo que quizás sea aún más interesante es que esta política tiene una doble orientación: por un lado se dirige hacia el Estado Español (considerando acción externa esta relación) y por el otro, hacia el resto del mundo (García Segura, 2004).

En pos de lograr estos objetivos, Cataluña se ha dado una política de inserción en los espacios internacionales de manera autónoma, sobre todo a partir de la acción del presidente de la *Generalitat*, Jordi Puyol, quien ha recibido en muchos países el mismo trato dispensado a los jefes de Estado.

En el marco del MERCOSUR, este tipo de acciones es casi desconocida, a excepción de un cierto movimiento autonomista vinculada con el Estado de Río Grande do Sul, que sin embargo, nunca logró asentarse.

En definitiva, por razones económicas, políticas o culturales las entidades sub-nacionales comienzan a trazar su camino internacional a partir de dos grandes grupos de acciones: Las acciones informales y las acciones formales

Las acciones informales: Lobbys, redes y visitas protocolares

Las acciones informales son aquellas establecidas por los gobiernos regionales a partir de su capacidad de presión sobre los órganos nacionales o regionales en pos de incluir en las decisiones de esos estamentos sus demandas. Son los comúnmente llamados *lobbys*. En el caso europeo, esta forma de acción se ha institucionalizado a partir de la instalación, en la ciudad de Bruselas –sede del gobierno comunitario-, de oficinas regionales cuya función principal es la de “organizar y coordinar la presencia y participación de los intereses públicos y privados de esa región ante las Comunidades Europeas. Son, se podría decir, organismos a medio camino entre el *lobby* co-

mercantil y la misión diplomática" (Blanes Sala, 2004, pp.206). Y si bien en un primer momento estas oficinas fueron miradas con mucha suspicacia por parte de los órganos comunitarios, cada vez más su labor es interpretada como un complemento importante a la hora de formular las normas, dado que su opinión permite hacer una evaluación más acertada de sus efectos.

Por otro lado, existen también en el caso europeo numerosas redes regionales cuya función es la de aumentar la capacidad de presión y de representación frente a los organismos comunitarios. Estos grupos, entre los que se pueden considerar como los más importantes la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) y la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), han estado bregando desde su creación, en 1975 y 1985 respectivamente, en ser los precursores de un futuro Senado regional, es decir de una Cámara donde estuvieran representadas las regiones y no los ciudadanos de Europa, tal cual está conformado hoy el Parlamento Europeo (Blanes Sala, 2004). Mientras esto no ocurre, su función como facilitador del dialogo vertical directo entre las regiones y el Consejo de Ministros y la Comisión Europea le han dado un importante poder, que se ha plasmado en el aumento de participación en las decisión del Comité de las Regiones.

En el caso del MERCOSUR, por su parte, si bien las regiones (provincias, gobiernos estatales, departamentales, etc.) no han logrado organizar una red tan importante que los contenga, sirve como ejemplo de acciones informales la constitución de la red de MERCOCIUDADES.

Nacida en 1995, la Red de Mercociudades se propuso como un espacio de debate y, sobre todo, de cooperación entre los municipios del MERCOSUR. Desde el comienzo quedó claro que el objetivo era lograr un espacio de co-decisión a nivel institucional del bloque y por

ello la red se pensó como un proyecto de construcción de fuerza política más que como un ámbito de reunión.

Internamente su funcionamiento plantea la existencia de una Asamblea General que se reúne anualmente y elige un Consejo de la red (donde participan dos ciudades por cada Estado pleno y una por cada asociado) y una secretaria ejecutiva que será la representante de la Red frente a los ámbitos internacionales.

Si bien hasta el año 2000 la red estaba circunscripta a las ciudades de más de 500 mil habitantes, en la actualidad cualquier municipio puede participar con lo que se ha llegado hoy por hoy a un número de 138 municipios.

La acción de presión de esta red logró la concreción de la Reunión especializada de Municipios e Intendencias (REMI), primer espacio institucional reconocido por el MERCOSUR para las entidades subnacionales (Del Huerto Romero, 2004), que por presión de algunos gobernadores, se convirtió en el 2004 en el Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, provincias y departamentos (Decisión 41/04), colocándolo al mismo nivel que el Foro Consultivo económico social.

Nuevamente, al igual que en el caso Europeo se ve cómo las acciones informales y extrainstitucionales finalmente revierten en grados de formalización de la participación sub-nacional en los ámbitos de la integración.

En último lugar, aparecen dentro de las acciones informales, aquéllas que realizan los funcionarios regionales en visita a sus pares de otras regiones o a los órganos decisionales de los distintos bloques de integración. Difíciles de analizar por la importancia que juegan en ellas las historias personales de los actores, sus vínculos afectivos, etc., sin embargo no se podían dejar de mencionar dada la centralidad que, en ocasiones, estas relaciones tienen, aunque sean incon-

trastables a la hora de definir muchas de las políticas que posteriormente se llevan adelante.

Las acciones formales

Mientras las acciones informales se definen por su falta de inclusión dentro del marco legal tanto de los Estados como de las organizaciones comunitarias, las formales son aquellas que se insertan específicamente dentro de estos mismos cuerpos normativos. Nos referimos aquí tanto a las Constituciones Nacionales, como a los Tratados y Protocolos que dan vida a los procesos de integración regional.

Ahora bien, la acción internacional de las regiones, en su plano formal, puede a la vez recorrer dos caminos. Por un lado, están aquellas iniciativas directas que realizan las entidades sub-nacionales a partir de la posibilidad, fijada por la Constitución nacional, de actuar en la esfera internacional. Como ya se ha mencionado, el caso argentino, a partir de la reforma constitucional de 1994 y la inclusión del art. 124, donde se permite expresamente a las provincias argentinas "celebrar convenios internacionales...", posibilita esta vía de acción.

El segundo camino, es el indirecto, que se construye a través de las acciones que las provincias, regiones, etc. desarrollan en el marco de los espacios institucionales que le corresponden dentro del esquema de sus gobiernos centrales y que les permiten influir en la orientación de la política exterior del Estado en su conjunto. En este caso, la acción de los senadores, como representantes de las provincias o las regiones, dentro de los congresos nacionales, aparece como el caso prototípico toda vez que los acuerdos internacionales firmados por los poderes ejecutivos deben ser ratificados por los Parlamentos.

Por otro lado, en caso de existir, la presencia de las regiones, provincias, etc. dentro del armado de las líneas directrices en las Cancillerías, también puede ser vista como otro espacio de acción in-

directa. El caso de Austria sirve claramente para ilustrar este punto. Antes de ingresar a la Unión Europea, se estableció un compromiso entre el gobierno federal y los *Länder* a partir del cuál la federación debe informar sobre toda su actuación prevista en el marco de la integración europea. Si, en opinión de los *Länders* esta pudiera afectar sus intereses, se prevé que emitan un parecer conjunto que, en principio, compromete la acción exterior de la Federación (Blanes Sala, 2004, pp. 184)

En síntesis, la gestión internacional de las unidades sub-nacionales puede dividirse en dos grandes grupos. Por un lado aquellas de naturaleza informal que, ajenas al marco normativo, buscan lograr mejoras para los actores involucrados (caso contactos personales, lobbies) o presionar para ser incorporadas dentro del proceso decisorio (redes); y por el otro lado, las acciones formales, insertas ya en un marco normativo que las contenga (constituciones nacionales, tratados, etc.). Posicionados en estas últimas, nuevamente se abre una doble instancia que divide aquellas acciones formales directas, donde las entidades sub-nacionales se relacionan directamente con el ámbito externo (convenios, comités de frontera, foros de regiones) y aquellas indirectas, donde su acción sigue estando mediada por el Estado Nacional.

Insertos en este marco conceptual, nos proponemos ahora analizar particularmente la gestión internacional de las provincias argentinas haciendo especial hincapié en su relación con el MERCOSUR.

Segunda Sección

La gestión internacional de las provincias argentinas frente al MERCOSUR

El artículo primero de la Constitución Nacional, redactada en los años 1853/1860 afirma que la Argentina "adopta para su gobierno la forma

representativa, republicana y federal". Es decir, que el país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder. Por un lado el gobierno central y, por otro lado, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal (art. 121).

Entre las facultades que las provincias expresamente delegaron en el poder central se encuentra el manejo de la política exterior. (Art. 99. Incs. 1, 7 y 11), eje para numerosos autores de la unidad de la Nación, junto con la defensa y el manejo de la política macroeconómica (La Pérgola, 1987; Vanossi, 1964; Bidart Campos, 1989).

Esta posición se asienta en el pensamiento de los padres fundadores del federalismo norteamericano, de donde nuestra constitución abreva. Así, tal cual lo plantea Story en un párrafo retomado por Dalla Vía (2004) "si cada estado tuviera libertad para hacer tratado o alianzas, con un estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida".

Enrolado en esta visión, el centralismo exterior del Estado argentino se mantuvo inmutable durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX. Sin embargo, como planteamos al comienzo, para la década del '90, producto de la globalización y el crecimiento del discurso localista, esta realidad comenzó a mutar al igual que en otras partes del globo y las provincias comenzaron su accionar a nivel internacional.

Particularmente, en el caso argentino, se dieron algunos procesos originales que determinaron la forma de actuar de estas entidades.

En principio, la firma del Tratado de Asunción en 1991 y el nacimiento del MERCOSUR enfrentó a las provincias a un doble proceso. Por un

lado, la aparición de una nueva instancia intergubernamental de decisión que rompía los equilibrios de poderes y de competencias internas entre ellas y el Estado Nacional, provocando un avance en la centralización del poder. Como afirma Bidart Campos (1997, pp. 468) se estaba en presencia de un movimiento de "mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal regula materias que en el reparto interno son de competencia provincial", obligando entonces a los gobiernos provinciales a redoblar su acción dentro del marco del Estado Nacional para incorporar sus intereses en la agenda global de la política exterior del país.

Por el otro lado, en tanto, aparecía el hecho fáctico de que la integración producto de los acuerdos creados en virtud del MERCOSUR, agigantaba los marcos de contacto e intercambio con los países vecinos y sus regiones, dando lugar a la necesidad de una política más activa en materia de relaciones comerciales, políticas y culturales con sus gobiernos.

En vista de esta realidad marcada por los puntos anteriormente expuestos, las provincias se abocaron a una doble tarea. En primer lugar, a partir de la conceptualización que mencionamos en el capítulo anterior, se concentraron en la realización de acciones formales, de tipo indirecto (vale recordar que la acción directa le estaba vedada por la constitución) a partir de su intervención en el Congreso Nacional y en el marco de la Cancillería, buscando así intervenir en la configuración de una política exterior que cada día más influía en su propia realidad, al avanzar sobre competencias que hasta el momento le eran reservadas; mientras que en segundo lugar, avanzaban en contactos informales (dado que no tenían capacidad de actuar directamente en el ámbito de las relaciones exteriores) con los distintos gobiernos sub-nacionales de los demás países, intentando organizar una agenda común y sobre todo, buscando respuestas para una cotidianidad cada vez más compleja.

La participación de las provincias en la política exterior

Dentro de las acciones indirectas, durante los primeros años de la década del '90 se comenzó a ver una importante presión de las provincias por integrarse en la definición de la política exterior, sobre todo comercial, del gobierno nacional.

La iniciativa más importante en este sentido fue la creación, en 1988 y revitalizado en 1992, del Consejo Federal de Comercio Exterior (COFECEX) integrado por las provincias del Nuevo Cuyo, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santa Cruz. La intención del COFECEX era generar un espacio de definición de aspectos de la política comercial que afectaran a las provincias, marcando a la Cancillería los puntos en los cuáles avanzar. En definitiva, la intención era federalizar la política comercial externa (Zubelzú e Iglesias, 2005), contando como obstáculo con el hecho de que la Ley 22.520 (Ley de Ministerios) otorgaba al Ministerio de Economía la definición de la estrategia de política comercial exterior, mientras que la Cancillería tenía la responsabilidad de ejecutarla en las negociaciones. Como se ve, en ninguna de las dos instancias está prevista la participación provincial, sin perjuicio de lo cual la acción del COFECEX, hoy muy disminuida, tuvo en su momento importancia sobre todo en la circulación de la información entre los distintos niveles gubernamentales.

Casi paralelamente al surgimiento del COFECEX, pero en esta ocasión ya sí como un espacio formal reconocido, nació en el año 1990 en el marco de la Ley 23.843 el Consejo Federal Agropecuario (CFA) como organismo de asesoramiento y consulta del Poder Ejecutivo en todas las cuestiones atinentes al sector agropecuario (Tussie, 2004). El mismo, está integrado por todos los responsables de asun-

tos agrícolas de las distintas provincias y su función principal es la actuación en materia de comercio exterior.

Por su parte, al interior de la Cancillería, y como respuesta a esta presión de las provincias, surgió en 1992 (decreto N° 1190) la Dirección de Asuntos Federales, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, cuya primeras funciones fueron:

Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.

Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las áreas de Cancillería que correspondan, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés.

Según Tomassini (1997, pp.285) esta incorporación institucional se debe a que desde la propia Cancillería se evaluó que era "imperiosa la necesidad de desarrollar la política exterior y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales." Esta idea, aceptada totalmente en la actualidad, aparecía a comienzos de los '90 como una revolución ante la mirada hegemónica del cuerpo diplomático, que reclamaba para sí la potestad de la acción externa, amparándose en el argumento de la unidad estatal como dogma.

En el marco del Congreso Nacional, por su parte, los legisladores también buscaron un mayor poder de decisión para las provincias a la hora de la definición de la política exterior.

En la misma tónica que la participación llevada adelante al interior de la Cancillería, los senadores San Millán y Romero (Partido Justicialista, Salta) propusieron la creación del Consejo Federal del MERCOSUR (exp. 1282/94 del Senado). Esta iniciativa estaba dirigida a crear un órgano que permitiera la participación de las provincias en la faz ascendente de la definición de la política del Estado nacional en

relación al MERCOSUR, fomentando de esta manera el dialogo entre las unidades sub-nacionales con anterioridad a la toma de posición nacional. De esta manera, pensaban los firmantes del proyecto, se lograría un doble beneficio: una mayor consistencia de la posición nacional a la hora de la negociación con los otros Estados y – a su vez – una mayor predisposición por parte de las provincias al cumplimiento de las normas surgidas de los ámbitos decisorios del MERCOSUR.

El proyecto, que fue aprobado en el Senado, quedo sin embargo sin sanción de Diputados, quienes años después, con la firma de los diputados Stubrin (UCR-Cap. Fed.), Raimundi (Frepasso-Buenos Aires) y Negri (UCR-Córdoba) retomaron la idea (exp. 801-D-2000), corriendo su proyecto con la misma suerte que el predecesor.

En relación con esto, la inexistencia de un espacio institucional para las provincias en el marco del proyecto mercosureño, generó entre los senadores ciertos reparos a la hora de apoyar la iniciativa.

En este sentido, en los primeros años del MERCOSUR se sucedieron una serie de pedidos de informes al Poder Ejecutivo con el objeto de lograr involucrar a la Cámara Alta (y en definitiva a las provincias) en el proceso de toma de decisiones. Así, por ejemplo, el pedido realizado por el senador Constanso (PJ-Río Negro) acerca del tratamiento que tendrían las distintas regiones del país en el marco del MERCOSUR (Exp. 0721/91), puede servir como muestra del intento del Senado de involucrarse en el proceso.

Aún más claro que este ejemplo fue cuando, años después, el Senado en pleno, a partir de un proyecto del propio San Millán, manifestó su interés en que las provincias participarán de la definición de los productos a exceptuar del arancel externo común del MERCOSUR (Exp. 0828/94). En este caso, nuevamente, la intención era abrir un canal de acción formal e indirecta para que las provincias pudieran incorporar sus demandas de protección en la agenda nacional.

La reforma constitucional del '94: una puerta a la acción exterior provincial

La llegada de la reforma constitucional del año '94 vino a cambiar todo el panorama de lo que había sucedido hasta ese momento en relación a la acción que llevaban las provincias en relación al MERCOSUR. Si hasta ese año, como vimos, la mayoría de las iniciativas provinciales buscaba desesperadamente incidir en la política del Estado Federal, a partir de la presión desde el Congreso Nacional y en el ámbito del Ministerio de Economía y sobre todo de la Cancillería, para la creación de espacios de consulta en la faz ascendente de la definición de las posiciones a ser negociadas con los socios, tras la reforma un importante porcentaje de la energía provincial se dedicó a generar su propio modelo de inserción regional.

El por qué de esta transformación tan importante tiene su fundamento en la inclusión en la reforma del art. 124 que, sencillamente, habilita la acción directa provincial en el ámbito internacional. Textualmente, el mencionado artículo dice:

“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”

Este artículo que rompe las tradiciones centralistas en política exterior y pone en cuestión las bases del federalismo clásico, donde la unidad del Estado estaba anclada en la representación unívoca frente al mundo, encuentra su explicación en una nueva concepción

de la teoría federalista denominada "federalismo cooperativo" (Dalla Via, 1994, pp. 13).

Las razones de este tránsito hacia una mayor descentralización, sin embargo, no se asientan principalmente en una búsqueda de dotar de mayor poder a las entidades sub-nacionales, sino más bien, en acotar las prerrogativas de los Estados Centrales, vistos en los años '90, de acuerdo con la mirada de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como altamente ineficientes y burocráticos⁴

Amparados en el discurso de la "eficacia" y la "cercanía" como valor positivo, la nueva doctrina se asienta en el "principio de subsidiariedad", establecido como método en la Unión Europea, que plantea que las unidades nacionales (y en el caso europeo las comunitarias) deben delegar a la iniciativa de los individuos y las comunidades pequeñas todo aquello que las mismas puedan realizar, limitándose el Estado a intervenir en aquellos rubros que los primeros no asumen. (Alonso García, 2005)

En un marco de reforma del Estado y desmantelamiento del mismo tan importante como el del gobierno del Dr. Carlos Menem, esta idea de traspaso a las provincias de las funciones esenciales, como la salud y la educación, cobró mucho auge, sobre todo al permitir mostrar al gobierno la disminución del gasto público nacional y la existencia de un Estado mínimo.

Dentro de esta doctrina de "cercanía" y "eficacia", las relaciones internacionales no podían estar ausentes sobre todo en virtud de la vinculación existente entre éstas y el desarrollo económico y social, tarea que el propio artículo 124 les confiere a las provincias al invitarlas a crear "regiones" internas con tal fin. (Hernández, 2000).

⁴ Véase informe del Banco Mundial sobre Reforma del Estado en la Argentina (1992) y la mirada sobre el tema descrito en el portal del PNUD en Argentina. www.undp.org.ar

Sin embargo, a la vez que habilita la acción externa provincial, el art. 124 le marca límites en relación a sus posibilidades, sobre todo indicando que no pueden ser incompatibles con la política exterior de la Nación y que no pueden afectar el crédito público. Ahora bien, ¿quién define cuando una acción es incompatible con la política del Estado? O ¿a qué se refiere con afectar el crédito público?

Estas dudas han abierto un importante debate entre los juristas, ya que lo que aquí tenemos a partir del art. 124. no es ni más ni menos que la subversión del Derecho Público Internacional, donde según la Convención de Viena sobre tratados los únicos agentes de personería jurídica internacional serían los Estados.

En este sentido la redacción del término "convenios internacionales" en lugar de "tratados", según Piombo (1994), Sánchez (2004) y Hernández (2000), fue utilizada por los convencionales justamente para marcar el alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden realizar las provincias en comparación con los Tratados que firma el Estado Nacional. Aclarando su posición, Hernández sostiene "La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional [...] con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación-no una confederación- donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional" (2000: p. 64).

Dalla Vía (2004), por su parte, considera que no existe una diferencia sustancial o jurídica entre "convenio" y "tratado", siendo estos sinónimos, ubicando en cambio la distancia entre la acción de las provincias y del Estado en las materias a tratar. Tal cual plantea el autor "El tema del límite de las materias sobre las que las provincias no pueden convenir ni celebrar acuerdos no presentaría, en principio, mayores inconvenientes, entendiéndose que no debe afectarse la conducción de las relaciones exteriores ni el crédito público de la Nación, idea que no solamente es consecuente con la forma federal del Estado, sino con el propio principio de soberanía" (2004: p.20).

En relación al crédito público, la mención se incorporó con el fin de evitar la guerra fiscal y el descalabro financiero sucedida en Brasil, luego de que la reforma constitucional del año 1988 diera a los estados federales márgenes de autonomía suficiente para contraer deudas en el extranjero (Sombra Saravia, 2004). Este punto generó también numerosos debates, ya que la imposibilidad de contraer crédito internacional restringe notablemente el marco de acción de las provincias.

En desacuerdo con esta interpretación restrictiva, Natale plantea “Es notorio que las provincias por sí no podrían comprometer a la Nación, salvo que ésta se hubiese obligado como avalista. En este supuesto, las provincias no afectarían a la Nación, sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquéllas.” (1995: pp.177-178).

En nuestra opinión, por medio del art. 124 la Constitución avala la acción externa de las provincias y la firma de convenios cuando aquellos se orienten al logro del desarrollo económico y social del territorio, manteniéndose siempre, como plantea Dalla Vía, dentro de las materias propias de la acción provincial. En este sentido, el usufructo del crédito internacional es una herramienta más para la consecución de estas metas, siempre y cuando fueran garantizados a partir de recursos propios del erario provincial.

De todas formas, el debate, ante la ausencia de reglamentación del artículo (hecho que también a su vez está en debate sobre a quien le corresponde tal función) se mantiene abierto⁵, lo que no ha

⁵ Véase al respecto el 1er informe del Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, dirigido por la Dra. Graciela Zubeizú (agosto de 2004) y patrocinado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Allí como interesante aporte al problema de la no reglamentación se hace mención al caso de la provincia de Misiones y la repesa de Corpus Chirsti. Allí hubo un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia para delimitar las atribuciones de cada una en dicha obra. Luego, la Nación celebró un tratado internacional con la República de Paraguay. Pero la provincia llamó a un plebiscito, en 1996, que resultó contrario –en un 88 %– al emplazamiento proyectado para la realización del emprendimiento energético binacional. Misiones demandaba a la Nación que Paraguay atendiera sus reclamos (especialmente en materia ambiental). La pregunta que surge en este caso y que abona el debate es, pues, si los resultados **del plebiscito provincial deberían tener un carácter vinculante o condicionante respecto a las decisiones del gobierno federal**

impedido a las provincias avanzar en su gestión internacional que, ahora sí puede ser catalogada como acciones formales directas.

Las provincias tras la reforma del '94: La superación de los límites

Tras la reforma del '94 las provincias argentinas fueron habilitadas a realizar en forma directa acciones internacionales. Este hecho generó que parte de la energía volcada a intentar influir en la política exterior nacional se redireccionara hacia la búsqueda de espacios donde accionar directamente. Rápidamente surgieron dentro de las estructuras institucionales provinciales ámbitos de referencia y vinculación con el exterior, de forma tal de dar respuesta a las nuevas necesidades.

En este sentido dos fueron los modelos organizativos utilizados. Por un lado, el modelo más tradicional, vinculado a la creación de una secretaria, subsecretaria o dirección de relaciones internacionales o sus derivados, inserto dentro del entramado del poder ejecutivo provincial. Entre las provincias que siguieron esta línea podemos citar, como ejemplo, el caso de Salta, donde en 1997 se creó la Secretaría de Financiamiento Internacional, con el fin de “captar, promover, ejecutar y controlar la totalidad de los programas con financiamiento externo que la Provincia haya acordado y acuerde con los organismos internacionales de crédito”⁶ y a su vez la Coordinación de Relaciones internacionales y Comercio exterior (1996), dependiente del Secretario de Estado cuya función es la de llevar adelante las vinculaciones provinciales en el exterior y hacer cumplir los convenios existentes, que hasta el 2005 se contabilizaban en el número de 39⁷.

⁶ Ver www.salta.gov.ar/sfi/

⁷ Datos extraídos del documento “Tratados Internacionales de la Provincia de Salta. Periodo 1994-2005” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el gobierno provincial. Véase al respecto <http://www.cari1.org.ar/pdf/salta.pdf>

Por el otro lado, otras provincias optaron por la creación de un nuevo tipo de ente mixto (público-privado) con la intención de favorecer el aumento del comercio exterior provincial, que, al igual que con las oficinas regionales en Bruselas, suele terminar siendo “de facto” una representación provincial en el exterior. En esta línea el caso paradigmático es el de la Provincia de Córdoba con la creación de las oficinas denominadas “Córdoba Trade Center” en las ciudades de San Pablo, Santiago de Chile, Nueva York, Madrid y San Petersburgo (Hernández, 2000).

Finalmente, en el ámbito del poder legislativo, la creación de comisiones del MERCOSUR en las legislaturas provinciales marcan también a las claras el interés provincial por vincularse con sus vecinos (Paikin, 2003). Aquí, podemos decir que de las 23 provincias (excluyendo la Capital Federal), 17 han incorporado el tema MERCOSUR dentro de sus comisiones, sea este tratamiento en forma exclusiva o compartida con otras temáticas como Comercio (Cámara de Diputados de Entre Ríos) o Economías Regionales (Cámara de Senadores, Córdoba)⁸, mientras que sólo 6 no han entendido la necesidad de tratar el tema en detalle.

Las acciones directas

Con el marco institucional previamente expuesto, las provincias comenzaron a realizar una serie de contactos para concretar convenios que le permitieran posicionarse como actores autónomos en el escenario mundial y particularmente en el marco del MERCOSUR.

⁸ Las provincias que incorporaron a sus comisiones legislativas (en una o ambas cámaras) la temática MERCOSUR son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Corrientes, Salta, Formosa, Tucumán, Chubut, Río Negro, Neuquén, San Luis, La Pampa, Tierra del Fuego y Catamarca. Aquellas que no lo hicieron son: La Rioja, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Jujuy y Chaco. Para más información véase Paikin, Damián (2003) **El Rol del Congreso Argentino en la Construcción del MERCOSUR** (Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani)

En el terreno internacional, los contactos de las provincias con las regiones rusas se cuentan, sin dudas, como unos de los más notorios. En este caso, la propia organización interna de la Federación Rusa, que otorga importantes grados de autonomía a sus regiones, ha sido un importante aliciente para la concreción de estos acuerdos. Como ejemplo, resalta el caso de la provincia de Misiones que ha firmado en 1995 un convenio con la región de Temopil (en la actual Ucrania) para la venta de té, yerba y especias, a cambio de maquinarias y ambulancias (Zubelzú, 1999). También existen intercambios de importancia con regiones italianas, como el firmado por la provincia de Salta y la región de Toscana (Decreto 722/03) para la complementación económica y cultural.

En el terreno del MERCOSUR, particularmente, la actividad de las provincias fronterizas, sobre todo, se ha hecho notar. Continuando con el caso de Salta se puede citar el Convenio de colaboración artística y cultural firmada con la vice-presidencia de la República Oriental del Uruguay (Decreto 1114/98) uno de los pocos ratificados entre una entidad sub-nacional y una institución del gobierno central del otro Estado. A nivel sub-estatal resalta, por su parte, el firmado con el Estado de Mato Grosso do Sul y la región de Antofagasta en Chile para el desarrollo del Corredor Ferroviario Bioceánico, proyecto para el cual se ha constituido el Comité Coordinador de Gobernadores del Norte Grande.

Este convenio se inserta dentro del marco de lo que se conoce como ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) y que es definida asimismo como una sub-región dentro del MERCOSUR. Aquí, claramente, la acción sub-nacional traspone las barreras estatales para conjugarse en un proyecto que permita el desarrollo de sus pueblos, a partir de la integración física y la salida al mar, buscando principalmente la vinculación con las economías del

este asiático, con las cuáles ya han tenido siete encuentros bilaterales, el último de ellos en el año 2004.

Formada en 1995, la ZICOSUR está integrada por las provincias que componen el norte grande argentino⁹, los estados Brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondonia y Paraná; los departamentos bolivianos de Tarija, La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Santa Cruz y Chuquisaca; la I, II y III Región de Chile y la totalidad de las regiones de Paraguay.

Claramente de mayor interés para las provincias del NOA que del NEA (por su mayor vinculación al Atlántico y la posibilidad de la utilización de los ríos Paraná y Uruguay) la ZICOSUR, amén de promover la integración cultural, turística y educacional, basa su acción en la mejora de la integración física y el abaratamiento de los costos del transporte, hecho fundamental para el desarrollo de sus economías. En este sentido, los convenios comerciales y de cooperación inherentes a esta región son relegados a un segundo plano y su acción se centra en el lobby frente a los gobiernos centrales de los respectivos países para la mejora de las redes férreas y las rutas. (Zubelzú e Iglesias, 2004)

Distinto es el caso de las provincias del litoral argentino, que se han reunido bajo el paraguas de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA) con el fin de fomentar el comercio y aumentar la cooperación con los Estados Vecinos. En este marco, han firmado, mediante el Protocolo Regional Fronterizo N° 23, el acuerdo CRECENEA-CODESUL (entidad que agrupa a los estados brasileños de Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina).

A diferencia del ZICOSUR, el comercio interno de esta sub-región ha sido una prioridad de la acción, dada la importancia de los números del intercambio fronterizo. Además, por su ubicación geográfica,

⁹ En un principio sólo participaban las provincias del NOA (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero) pero al centrarse la acción en la constitución del corredor Bioceánico se sumaron las provincias del NEA en 1999 (Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa)

CRECENEA – CODESUL expresa el alma del MERCOSUR, pasando por su interior las vías de comunicación (tanto terrestres como fluviales) más importantes del bloque.

Finalmente, y de modo bilateral, se puede mencionar el convenio firmado por la provincia de Corrientes con la República del Paraguay del año '94, para impulsar el desarrollo provincial. Este acuerdo, suscripto para facilitar la cooperación tecnológica, cultural y educativa, tiene entre sus objetivos la creación de mecanismos de integración sub-regional entre los firmantes, de características financieras, económicas y laborales, convirtiéndolo ciertamente, por la amplitud de los temas involucrados, en una réplica de un tratado internacional entre Estados¹⁰.

La declinación de la búsqueda indirecta

Como era de esperarse, la apertura de la posibilidad de la acción directa no supuso, para las provincias, el fin de su búsqueda de influir en las decisiones en política exterior del gobierno nacional y particularmente en aquellas iniciativas que definirían las relaciones con los vecinos en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, estas búsquedas sufrieron una mutación a la vez que una disminución en su intensidad, al tiempo que gran parte de la energía provincial se concentraba en el intento de conseguir su propia inserción en el marco de la región.

Al igual que en el periodo pre-reforma, nuevamente el Congreso Nacional y la Cancillería se convirtieron en los principales ámbitos de recepción de la acción de las provincias.

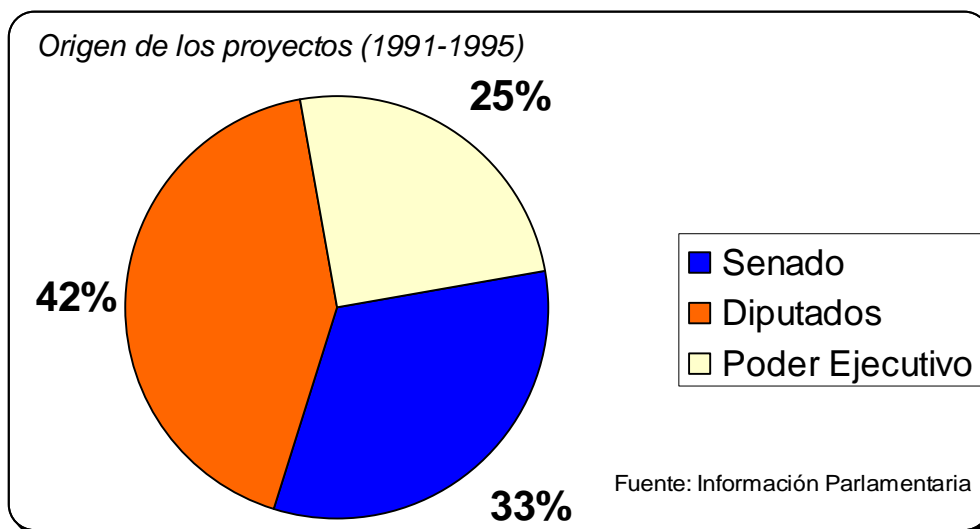
En el ámbito del Congreso, la mirada sobre el trabajo de los senadores como representantes directos de las provincias, arroja algunos

¹⁰ El texto completo se puede encontrar en www.corrientes.gov.ar/secretaria/ssgg/dri

elementos interesantes para el análisis. En este sentido, si tomamos en cuenta los proyectos de ley referidos al MERCOSUR presentados por los senadores y los dividimos en dos periodos (previo y post reforma) nos encontramos con que luego de 1994 su número bajó proporcionalmente en forma pronunciada con respecto a lo sucedido en los primeros años de vida del bloque regional.

Así, entre 1991 y 1995, los senadores nacionales presentaron el 33 por ciento de los proyectos que se trataron referidos al MERCOSUR, superados levemente por los diputados con un 42 por ciento y por encima de los proyectos del Poder Ejecutivo que solamente alcanzaron el 25 (Gráfico 1)

Gráfico 1



Teniendo en cuenta que estos años representan los de instalación del MERCOSUR, la alta participación de los senadores ratifica la idea del interés que representó el proyecto regional en las provincias y su búsqueda de incorporar sus demandas en la fase ascendente de la definición de las políticas del poder central. Dentro de esta lógica,

por ejemplo, podemos indicar tres proyectos vitales para la consecución de este objetivo.

En primer lugar el proyecto de ley que da origen a la Comisión Bicameral del MERCOSUR (exp. 1251/91), firmado por, entre otros, los senadores Vaca (PJ –Capital) y Laferriere (UCR – Entre Ríos), con el fin de crear en el espacio del Congreso Nacional un lugar de recepción y diálogo con los organismos decisores del Bloque. En segundo lugar, el proyecto de creación, en el ámbito de la Cancillería del Consejo Económico y Social del MERCOSUR (CESM) (exp.1381/91), firmado por el Senador Brasesco (UCR- Entre Ríos). Con una idea similar a la de Comisión Bicameral en tanto órgano de dialogo con los organismos decisores, el CESM permitiría una participación directa de los gobiernos provinciales, así como de sectores económicos y referentes sociales de la provincia, en el debate, sin la mediación de los legisladores. Además, inserto dentro de la estructura de Cancillería, se esperaba que su capacidad de presión en la faz ascendente de la decisión política desarrollara una alta efectividad.

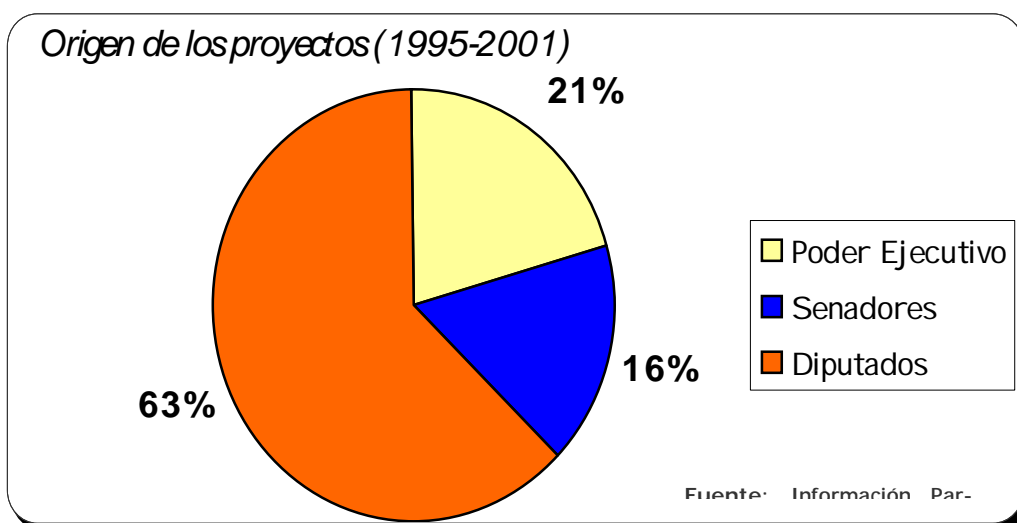
Por último, el tercer lugar es reservado para el ya mencionado proyecto de creación del Consejo Federal de Consulta del MERCOSUR (exp.1282/94) firmado por los senadores San Millán y Romero, con el objetivo de abrir para las provincias un espacio institucional de discusión de las políticas a ser llevadas al MERCOSUR por el gobierno nacional, sobre todo en relación al debate sobre los productos sensibles a ser protegidos ante la inminente creación de la zona de libre comercio.

Es decir, tenemos aquí tres proyectos que marcan a las claras la orientación de la acción de los senadores en su intento de incorporar a las autoridades provinciales en las definiciones políticas del gobierno central en torno al MERCOSUR.

Luego de la reforma este escenario se trastoca radicalmente. En primer lugar, la proporción de proyectos presentados por los senado-

res con respecto a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo cae significativamente para convertirse en apenas un 16 por ciento contra un 21 de la Presidencia y un 63 por ciento proveniente de la Cámara Baja (Gráfico 2)

Gráfico 2



Esta disminución habla a las claras del cambio de eje de las estrategias provinciales de intervención en los temas del MERCOSUR, hecho que se potencia si se toma en cuenta que tras la reforma del '94 el número de senadores se incrementó en un tercio, dando lugar por tanto a una posible mayor especialización en las temáticas de interés provincial.

En esta nueva etapa, a diferencia de lo sucedido con anterioridad, se expandió un tipo de acción más vinculada al involucramiento de la población en el proyecto MERCOSUR que a la defensa propia de las provincias, pasando así de una actitud defensiva y de cierto recelo a un marco de cooperación. Como expresión de esta tendencia podemos citar el proyecto de creación de la Universidad del MERCOSUR

(exp.1891/00), firmado por la senadora Raijer (PJ, Córdoba) o el de incorporar en las radios y canales de televisión un 5% de producción de los países que integran el MERCOSUR (exp.1065/03), suscripto por la senadora Perceval (PJ-Mendoza).

Este cambio no debe llevar a la conclusión de que se está en presencia de una aceptación por parte de las provincias del proyecto MERCOSUR y un deslindamiento de la búsqueda de influencia, sino más bien, como venimos insistiendo, de un cambio de eje. Ante la posibilidad de la acción directa, la utilización de los senadores, pierde centralidad en la estrategia de posicionamiento de las demandas provinciales en el ámbito nacional. Ya es el propio gobernador o sus representantes quienes realizan visitas a los otros Estados siendo portavoces de los intereses provinciales, provocando este reconocimiento externo, a su vez, un mayor interés por sus opiniones en el ámbito interno.

De esta forma, librados del mandato provincial, los senadores se abocan a reflejar sus ideas, que en caso de ser pro-integracionistas repercuten en la realización de acciones dentro de los marcos de su actividad cotidiana y de aquellos que son permitidos desde el gobierno central. Así, la cultura, habitualmente vista como una temática marginal e inofensiva, toma peso y se convierte en uno de los ejes de las iniciativas.

Queda claro que la disminución de su accionar no es sinónimo de parálisis y que cada provincia tomó frente a este cambio, posiciones divergentes, existiendo provincias que coordinaron en todos sus niveles de representación estrategias de acción comunes (como es el caso de Entre Ríos en relación al mercado de pollos y la posibilidad de frenar la entrada de mercadería desde el Brasil) y otras que no. En este sentido el caso de la provincia de Misiones en relación a la represa de Corpus Christi y a la protección del Acuífero Guaraní, se muestra también como un caso típico de acción coordinada.

En relación a la Cancillería, por su parte, también se puede notar un cambio en la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Provincias. Tras los cambios planteados por Tomassini (1997) a comienzos de la década del '90, donde se dejó de lado la visión uniforme y homogénea del manejo de la política exterior en manos de los diplomáticos hacia una mirada de involucramiento de otros actores tanto institucionales como de la sociedad civil en la misma, la reforma del '94 aportó la idea de docencia de la Cancillería hacia los gobiernos provinciales.

En este sentido, la Dirección de Asuntos Federales se concentró en la realización de dos programas en relación a las provincias. El primero de ellos es el denominado "Cancillería al Interior", que busca trasladar a las provincias las reuniones de gabinete del ministerio para que los responsables locales puedan informarse e incorporar sus opiniones al debate de los temas que atañen a la realidad provincial.

El segundo programa es el denominado "Interior: Prioridad para Exteriores". Esta iniciativa tiene como objetivo, a partir de la realización de reuniones periódicas, la capacitación de los funcionarios provinciales en los temas y las formas del manejo de las cuestiones de política exterior, así como la planificación de la participación provincial en reuniones de Comisiones Mixtas Bilaterales.

Es decir que ambos programas son de carácter principalmente informativos, estando el primero más vinculado al diálogo entre representantes de la Nación y las provincias; y el segundo más a la capacitación de los funcionarios provinciales. Particularmente en este último se ve la influencia de la reforma de la Constitución y la forma en que la Cancillería reaccionó ante esta nueva situación. Como lo define Vigevani (2004), "la diplomacia federativa terminó afectando, mediante el *spill over* al Ministerio de Relaciones Exteriores".

Siguiendo al mismo autor vemos, sin embargo, que la tarea es incompleta. Sobre todo y comparándolo con el caso brasileño, que

creó su Asesoría de Relaciones Federativas en el marco de Itamaraty en el año 1997, no se ha desarrollado en la Argentina un sistema de delegaciones de la Dirección de Asuntos Federales en las provincias, instrumento de vital importancia para lograr un fluido nexo entre ambos niveles.

En definitiva, tras la reforma del '94 la relación entre Cancillería y Provincias se asentó en las relaciones de capacitación, creándose un vínculo de mayor igualdad, entre los funcionarios nacionales y provinciales. Sin embargo, como marca la ausencia de delegaciones, aún la tendencia al centralismo es muy fuerte y conspira contra un avance en el mayor desarrollo de la diplomacia provincial.

Conclusiones

De la invisibilidad a la configuración de una nueva realidad

Retomando lo visto a lo largo de esta sección, en la última década, la acción de las provincias argentinas sufrió una importante mutación que trastocó por sí misma, la mirada y la relación existente entre el Estado Nacional y sus entidades constitutivas. Así, si a comienzos de los noventa el paradigma realista dominante buscaba describir a las relaciones entre Estados como un juego de intereses nacionales, ocultando bajo la idea de la "bola negra" la formación de estas preferencias (Moravcsik, 1993), para comienzos del siglo XXI nos encontramos con una Cancillería volcada a la docencia para los funcionarios provinciales del manejo de la política externa.

Este cambio, motivado como ya se ha mencionado extensamente, por las consecuencias de la globalización económica, pero también por el auge del discurso de la "proximidad" y el advenimiento del "federalismo de cooperación", ha ubicado a las provincias como agentes, en muchos casos, de su propio destino internacional. Para ello, el pasaje de las acciones formales indirectas a las directas propi-

ciado por la reforma constitucional del '94, ha sido de vital importancia.

Y a diferencia de lo predicho por numerosos teóricos vinculados a la idea más centralista, la aparición de las provincias en el terreno internacional no ha llevado a una desintegración del Estado de cara a sus vecinos, sino a un fortalecimiento del mismo y a una mayor eficacia de su accionar, al involucrar en sus políticas a otros actores sociales, políticos, económicos y administrativos, dándole entonces a su acción un fundamento democrático sin precedentes (Vigevani, 2004).

Ciertamente existen riesgos, ante la imposibilidad de controlar el conjunto de intereses involucrados, como sucedió, por ejemplo con el conflicto suscitado a partir de la instalación de las pasteras en la localidad de Fray Bentos en el margen oriental del Río Uruguay, pero, como plantea Colacrai (2006) la ganancia en legitimación de la definición de la política exterior, subsana largamente estos contratiempos.

Visión que es compartida, en principio, por los propios Estados quienes en el año 2004 han incorporado a partir del "Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR", a los gobiernos sub-nacionales en las esferas de definición de la política regional, cuyo objetivo busca, según su artículo 1ro, estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR.

Así, las provincias argentinas han incorporado hoy a sus funciones la importante tarea de vincularse al mundo en pos del desarrollo de sus pueblos, encontrando en forma incipiente de parte del Estado Nacional el acompañamiento necesario para lograr arribar con éxito a sus objetivos.

En definitiva, de una manera u otra, el hecho de la acción internacional de las provincias es, en sí, una realidad que hoy se ha vuelto insoslayable para cualquier análisis de la política exterior del país. Y

eso, por sí solo, constituye una revolución analítica que debe ser profundizada en pos de mantener el conocimiento en las líneas más próximas del discurrir de la realidad.

Bibliografía

- ALDECOA, F. y KEATING, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- AIONSO GARCÍA, R. (2005). *Justicia Constitucional y Unión Europea*. Madrid, Thomson – Civitas.
- BIDART CAMPOS, G. (1989) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I. Buenos Aires, EDIAR.
- BLANES SALA, J. (2004) "La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais* . Sao Paulo, EDUSC.
- BOAS, M., MARCHAND, M. & SHAW, T. (2005) *The Political Economy of Regions and Regionalisms: an introduction to our critical, revisionist inquiries*. En prensa.
- COLACRAI, M. (2004) "La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física", en *Revista Integración & Desarrollo, N° 21*, Julio – Diciembre.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004) "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais* . Sao Paulo, EDUSC.
- COLACRAI, M (2006) "Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior", *en Boletín de Relaciones Internacionales, Número 11*. Diciembre - Marzo

- DALLA VIA, A. (2004) "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina", en *Revista Integración & Desarrollo, N° 21*, Julio – Diciembre.
- DEL HUERTO ROMERO, M. (2004) "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común) en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- DRNAS DE CLEMENT, Z. (1998) *Principales impulsores de la regionalización intraprovincial*. Córdoba, Ed. Lerner.
- DRNAS DE CLEMENT, Z. y REY CARO, E (2000). *Jornadas de reflexión sobre Regionalización y MERCOSUR*. Córdoba, Ed. Lerner.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2000). *La globalización imaginada*. Buenos Aires, Paídos.
- GASOL VARELA, C. *Reglamentación del art. 124 de la Constitución Nacional – Responsabilidad Internacional – Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis*, en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- HERNÁNDEZ, A. (2000) *Integración y Globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*. Buenos Aires, Ed. Desalma.
- KEATING, M. (2004) "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais* . Sao Paulo, EDUSC.
- KUGELMAS, E. y SIMAO BRANCO, M. (2005) "Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo." en Vigevani, T (comp.) *Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.
- LA PERGOLA, A. (1987) *Poder exterior y Estado de Derecho*. Salamanca, U. de Salamanca.

- LECHNER, N. (1997), *Gobernabilidad en América Latina*. Flacso – Clacso, Bs. As.
- MEDEIROS, M. (2004) "Unidades subnacionais e integracao europeia: o caso do comité as regioes" en en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relac;oes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- MORAVCSIK, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, Diciembre.
- MORGENTHAU, H. (1986) *Política entre las Naciones*. Buenos Aires, GEL.
- NATALE, A. (1995) *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. Buenos Aires, Depalma.
- OHMAE, K. (1993) "The Rise of the Region-State". *Revista Foreign Affairs*, Primavera.
- PAIKIN, D. (2003) *El Rol del Congreso Argentino en la Construcción del MERCOSUR*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- PASQUARIELLO MARIANO, K. y PASSINI MARIANO, M. (2005) "Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas" en Vigevani, T (comp.) *Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.
- PASSINI, M. Barreto, M.I. (2004) "Questao subnacional e integraci3n regional: O caso do MERCOSUL" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relac;oes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- SALVIOLO, M. (2005) *Provincias y convenios internacionales*. Buenos Aires, ISEN.
- SÁNCHEZ, R. (2004) "Las conformaci3n federal del Estado y su implicaci3n en los procesos de integraci3n", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relac;oes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.

- SASSEN, S. (2004) "El Estado y la nueva geografía del poder" ", en VIGEVANI, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- SOMBRA SARAIVA, J. (2004) "Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior", en *Revista Integración & Desarrollo, N° 21*, Julio – Diciembre.
- STUART, A.M. (2004) "Regionalismo e democracia: o surgimiento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- TOMASSINI, L. (1997) *La política internacional en un mundo pos-moderno*. Documento de Trabajo N° 10. Santiago de Chile, RIAL.
- TUSIE, D. (2004) "La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino", en *Revista Integración & Desarrollo, N° 21*, Julio – Diciembre.
- VANOSSI, J. (1964) *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, Depalma.
- VIGEVANI, T. (2004) "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en *Revista Integración & Desarrollo, N° 21*, Julio – Diciembre.
- WALTZ, K. (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ZUBELZÚ, G. (2004) *Provincias y Relaciones Internacionales* en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- ZUBELZÚ, G. (1999) *La Argentina y las Repúblicas post-soviéticas*. (Rosario, CERIR).