

LAS VINCULACIONES EXTERNAS Y LA CAPACIDAD DE GESTION INTERNACIONAL DESPLEGADAS POR LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN LA ULTIMA DECADA. UNA LECTURA DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*Miryam Colacrai **

*Graciela Zubelzú***

Consideraciones preliminares.

Este trabajo explora la acción externa de las provincias argentinas, fundamentalmente durante la década de los noventa, e intenta relacionar esta situación con la modalidad de apertura económica y la descentralización que constituyeron pilares básicos de la administración nacional de la época¹. También pretende demostrar que este fenómeno se retroalimenta con tendencias globales como la interdependencia y la transnacionalización.

Lo llamativo es que se encuentran situaciones similares en otros países, no ya sólo en aquellos que tenían tradición en lo relativo a la descentralización en sus vínculos externos, sino en algunos que realizan modificaciones estructurales importantes, precisamente en la época bajo estudio. Esto concita el interés académico y es posible encontrar una buena cantidad de trabajos y reflexiones que se refieran a esta problemática.

Uno de los supuestos de partida para el presente estudio es que este proceso, que comenzó a perfilarse tímidamente con la redemocratización argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-89), tomó más fuerza con la visión aperturista y con un importante peso en las cuestiones económicas, por parte del gobierno de Menem.

En un contexto mucho más amplio aún, la observación de la realidad mundial, muestra claramente que estamos en presencia de la gestación de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no se corresponden estrechamente con el Estado-nación, considerado como un ente único e indivisible. Esto se perfila como una tendencia bastante marcada y creciente, dentro de la cual el accionar subnacional – en este caso, las provincias- es apenas uno de sus signos.

Tradicionalmente, la clasificación de “actores internacionales” incluyó a los Estados, Organismos Internacionales y luego fue incorporando diversos tipos de ONGs incluidas las BINGOS (Business International Non Governmental Organizations).

Dada la relevancia que están adquiriendo las relaciones entre regiones y ciudades de diferentes Estados, o provincias de un Estado con provincias o estados, o circunscripciones de otros estados, sería oportuno incluirlos como “nuevos actores” y darles un espacio dentro de esa nómina. Esto no significa afirmar que constituyan “sujetos de Derecho Internacional Público”², pero sí creemos que pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las Relaciones Internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional.

Dada la preeminencia que tienen los factores económicos en las Relaciones Internacionales de estas últimas décadas, creemos necesario reflexionar acerca de la dimensión social de la Política Exterior -que incluye diferentes canales, estructuras y actores intermedios- e incorporar otros niveles de análisis, como los fenómenos de carácter subnacional que suelen darse en forma paralela y simultánea

con aquélla.

Dichos actores subnacionales, tanto de la esfera gubernamental como no gubernamental, están incrementando significativamente sus vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un dinamismo sin precedentes. Intentar abordarlos en toda su magnitud y complejidad resultaría imposible en este trabajo. Es por ello que se impone efectuar un recorte apropiado que, en nuestro caso y conforme al propósito que guía nuestro análisis, se circunscribirá a los actores subnacionales de carácter gubernamental. Dentro de este grupo, focalizaremos nuestra atención en los estados provinciales argentinos, es decir las “Provincias”, reconociendo que si bien ellos no fijan el contenido de la Política Exterior -es decir **el qué**, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado- tienen posibilidades de influir en **el cómo**. Nos parece pertinente, asignarles un rol en este segundo ámbito ya que la esfera de acción que ellas pueden desarrollar se ubica en el plano instrumental y de gestión.

Creemos necesario señalar, con el objeto de precisar conceptos, que el referido a la “gestión internacional”, es más amplio y general que el estrictamente reservado para la “Política Exterior”, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado.

Como hemos sostenido al comenzar el trabajo, esta realidad de gran dinamismo que se observa, en el caso argentino, en la acción externa emprendida por un buen número de provincias,³ no constituye un ejemplo aislado. Es una situación que se repite en otras regiones del mundo, y puede ser percibida como un síntoma de los cambios que se producen en el sistema internacional así como en la propia figura del Estado-nación.⁴

En este sentido, entendemos que la inserción del Estado a nivel sistémico, le impone cambios a aquél y condiciona su rol, estrechando o reduciendo sus márgenes de maniobra. La adopción por parte de él y de sus élites gobernantes, de una filosofía aperturista y de integración al mundo, se constituye en un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales.

Así, en este proceso parecería darse una compleja combinación entre fuerzas sistémicas, por un lado, y un Estado que -a veces por inacción y otras por elección de abrirse al mundo- favorecen la acción de los actores subnacionales en la arena internacional.

El contexto internacional y nacional como variables intervinientes en la explicación de algunos fenómenos subnacionales

Para poder entender, en parte, la emergencia de estos nuevos procesos se requiere establecer algunos lineamientos acerca de los cambios producidos en el sistema internacional. El proceso de globalización económica, la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes, la ampliación de temas y costos recíprocos operan como factores promotores o aceleración de importantes modificaciones. Este no sólo se da en el nivel “macro” de las relaciones internacionales, sino que influye indefectiblemente en la tendencia a que se produzca una transferencia del poder decisorio a instancias subnacionales.

En el mapa mundial se observa cada vez con mayor frecuencia un contradictorio accionar de fuerzas que tienden a la fragmentación y otras a la integración, para utilizar la ya clásica dicotomía planteada por Gaddis.⁵ Dicho proceso también tiene su correlato a nivel del Estado nación y merece ser analizado cuidadosamente.

En este sentido, coincidimos con Moneta cuando señala que conviven dos fuerzas que interaccionan entre sí: las centrípetas -intentos de reafirmación de la autoridad del gobierno central- y las centrífugas -mayor autonomía de acción política y económica de las unidades político administrativas- en que está dividido cada territorio nacional. Esta segunda fuerza, según el autor, tiene que ver con los procesos de descentralización en marcha y las crecientes asimetrías existentes en la distribución de recursos, que obligan a las unidades a actuar en forma directa en la arena mundial.⁶ Más adelante Rosenau se referiría a este proceso que presenta dos caras a la vez, denominándola “fragmegración”.⁷

Este síntoma de desagregación del poder, de “relocalización” de la autoridad en el plano político, constituye una preocupación creciente de estudio por parte de algunos teóricos de las Relaciones Internacionales. Al respecto, Rosenau⁸ visualiza a nivel internacional, estados que se fragmentan y provincias que a partir de una diferenciación cultural, religiosa, étnica o lingüística apelan a una mayor autonomía. Dicha “relocalización” de la autoridad parece precipitada por la crisis estructural de los Estados y gobiernos a nivel nacional y la misma se da en varias direcciones. Lo que está implícito en cualquiera de ellas es que la gente busca nuevos emprendimientos más receptivos a sus necesidades y que puedan “combinar mejor sus preocupaciones con adecuadas realizaciones”. Este proceso puede darse “hacia arriba”, entonces se buscarán instancias supranacionales -tanto organismos internacionales como organizaciones no gubernamentales-; también puede darse “por abajo” en cuyo caso se inclinarán hacia instancias subnacionales, desde minorías étnicas, religiosas, gobiernos locales, organizaciones con finalidades específicas, etc. Debemos aclarar que las consideraciones de Rosenau están referidas, fundamentalmente, a las variables políticas, y su preocupación central es destacar que estos procesos van “minando” al Estado. De todas maneras, creemos que la descripción de los mismos también puede hacerse a partir de una lectura de las variables económicas.

Como un subproducto de la creciente interdependencia y transnacionalización, sumado a la transformación que va sufriendo el Estado-Nación, emergen las llamadas “ciudades regiones”, definidas como “espacios de vertebración e interacción de los fenómenos destacados en el sistema transnacional y el Estado céntrico”.⁹ Ellas conforman nuevos polos y espacios económicos integrados -de alto dinamismo y de dimensión económica mediana o pequeña- que articulan, de varias maneras, la acción de agentes privados y públicos.

Otros autores las denominan *region state*¹⁰ y las caracterizan como “zonas económicas naturales”, que pueden o no ubicarse dentro de los límites precisos de un Estado. Su vinculación primaria tiene que ver más con la economía global que con la del Estado al que pertenecen. Sus propias características están moldeadas por los requerimientos y demandas de la economía mundial, necesitando ser dinámicas, contar con economías eficientes y una infraestructura adecuada para participar a escala global. Aún cuando no cumplan en su totalidad con el “tipo ideal” que se viene planteando se observa que regiones, estados subnacionales (o provincias) y ciudades buscan niveles de vinculación más directa con actores similares fuera de las propias fronteras estatales.

De esta manera, entonces, tanto las provincias como ciertas ciudades o localidades o las denominadas *region state* parecen ejemplos que sintonizan con la tendencia a comportarse como “Estados comercialistas” en los términos de Rosecrance.¹¹ Esto quiere decir, en síntesis que, en un mundo interdependiente, los Estados entienden que la autosuficiencia es imposible y deciden jugar el juego de la integración a la economía mundial a través del comercio, buscando nuevos espacios de vinculación que privilegien la estrategia “comercialista”. En un sentido similar parecen comportarse los “estados provinciales” optando por salir a competir comercialmente en el mundo, tratando de optimizar sus ventajas competitivas.

A partir de dicha perspectiva teórica, podremos abordar comprensivamente tanto el comportamiento externo de las provincias como el nuevo rol del Estado nacional.

La estrategia comercialista como opción política: la acción externa de las provincias argentinas y su relación con el Estado Nacional.

Teniendo como marco de referencia las características apuntadas más arriba respecto del sistema internacional, concentraremos ahora la atención en la conducta de los estados, tendientes a dar respuesta a los desafíos ya señalados. Actualmente, una creciente cantidad de actores estatales pareciera aceptar la interdependencia global y apuntar a objetivos concretos, entre ellos: aumentar la riqueza nacional a través de una inserción internacional ventajosa, basada en parte, en los beneficios del comercio internacional.

La adopción de estrategias que privilegian la vía comercialista, para alcanzar los objetivos como los mencionados, lleva implícita una necesaria reformulación del rol del propio Estado. Este debe abandonar su “actividad empresarial” y facilitar el accionar del sector privado en la búsqueda de mercados por todo el mundo, a los que eventualmente accederá en función de sus “ventajas competitivas”.

Es necesario notar que de lo señalado por Rosecrance no se desprende la figura de un Estado ausente, sino un Estado que “actúe de intermediario, amortiguando las presiones internas y externas, atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables para la economía doméstica, pero fomentando al mismo tiempo un clima favorable en el interior del país para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas económicas internacionales”.¹²

El caso argentino a partir de la administración Menem, presenta una serie de elementos que indican la adhesión a la filosofía económica subyacente en la estrategia comercialista, **aunque esto no signifique equiparar plenamente el rol del Estado planteado en el modelo de Rosecrance, con los alcances y competencias operativas que le asignó el gobierno argentino.** Este pretendió mejorar la inserción del país en un escenario internacional en transición y, a la vez, estrechar los vínculos entre los objetivos políticos y económicos de orden interno con las demandas y posibilidades provenientes del marco externo. El mismo constituye un ejemplo bastante acabado para mostrar, por un lado, la adhesión a la filosofía económica -antes mencionada-, sobre todo en lo que respecta a poner énfasis en las cuestiones comerciales de la política internacional y al estrechamiento de vínculos entre objetivos políticos y económicos. Pero, por otro lado, quizás deba señalarse que no estuvo a ese mismo nivel, la segunda parte de la estrategia del “Estado comercialista” cuya función tiene que ver con el desarrollo de ese rol -del Estado- de mediador entre presiones internas y externas. Es importante señalar que fue un tanto irrestricta la visión aperturista de la economía ya que se redujo sensiblemente la presencia del Estado.

En correspondencia lógica con esta visión comercialista, e impregnada de ella, la política exterior apuntó a promover el modelo de desarrollo elegido (en ese sentido, pueden señalarse como prioridades las relaciones con el MERCOSUR y las relaciones con los Estados Unidos) Ello fue acompañado con una serie de medidas desarrolladas desde la Cancillería para *aggiornar* ciertas estructuras institucionales y hacerlas funcionales a esa orientación.¹³

De esa manera, el gobierno nacional ha impulsado una serie de medidas para estimular una mayor inserción de la economía en la economía argentina en la economía mundial. Entre las más tempranas debe destacarse la asignación de nuevas competencias a la Cancillería, que por Ley 24.190, pasa a denominarse “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto”.¹⁴ Así, esta iniciativa del entonces Canciller Domingo Cavallo, pone en evidencia el interés gubernamental en

vincular la acción externa con promoción económica y comercial.

Otra innovación interesante en ese mismo sentido es la reforma de la propia estructura organizativa de la Cancillería reglamentada por el Decreto Nro. 1190, del 10 de julio de 1992. Esta incluye la creación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente de la Secretaría General y de Coordinación, que es la que cobra más importancia a los fines de este trabajo. Si se observan con atención los objetivos que esta Subsecretaría persigue, queda en evidencia el porqué de la afirmación anterior. El primero de ellos consiste en “asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los organismos y autoridades de los distintos Poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias.”¹⁵ Para atender cada una de estas instancias se establecen posteriormente cuatro Direcciones: la de Asuntos Nacionales, la de Asuntos Parlamentarios, la de Organizaciones Intermedias y la de Asuntos Federales. Esta última es la encargada de las relaciones con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales. En la modificación organizacional de la Cancillería realizada a partir del cambio de gobierno y la asunción del canciller Rodríguez Giavarini en 1999, las cuatro direcciones mencionadas revisten en la Dirección General de Relaciones Institucionales, que depende directamente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares a cargo del Sec. Horacio Chighizola.¹⁶

El segundo objetivo (tanto en el decreto citado como en su actualización año 2000), se refiere a “formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución temas atinentes a la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política.” Sus tareas también incluyen el asesoramiento y asistencia-conjuntamente con la Consejería Legal- a los Poderes Provinciales.

Esta reforma organizacional refleja la necesidad de dar respuesta a la demanda de coordinación entre distintas agencias gubernamentales, que señalara Tomassini. Como sostiene el autor “esto no sólo constituye una característica de la diplomacia contemporánea sino también un desafío: el de iniciar el complejo camino de la coordinación interagencial, al interior del Estado, así también entre ésta y el sector privado en el manejo y la promoción de los intereses externos de los respectivos países.”¹⁷ Particularmente, y dado el número cada vez mayor de acciones externas emprendidas por las provincias argentinas, se hace necesario el asesoramiento y colaboración de las Direcciones creadas -y eventualmente de otras- que posibiliten un desempeño más eficiente, en un campo inexplorado por las provincias hasta hace no mucho tiempo atrás.

Es así que se le han asignado nuevas competencias en sintonía con el interés gubernamental por vincular acción externa con promoción económica y comercial. Por ello queremos remarcar como elemento novedoso en la estructura organizacional de la Cancillería de los años 90 y directamente relacionado con el objeto de este trabajo, la creación de la Dirección de Asuntos Federales, encargada de las relaciones con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales. En consonancia con el proceso de descentralización impulsado desde el gobierno, recae en las provincias la responsabilidad de afrontar funciones en áreas que hasta hace poco tiempo estaban centralizadas.

Así cada región o estado provincial intenta afrontar sus problemas con los recursos propios y diseñar alternativas para reconvertir algunas actividades consideradas por el Estado nacional costosas e ineficientes, como ha ocurrido con ferrocarriles y puertos.

Los efectos de estas medidas pueden ser objeto de lecturas diversas por parte de las provincias, aunque todas ellas parecen compartir una percepción común: la inacción o la falta de una clara señal desde el Estado nacional respecto al fomento de las economías regionales. Ante esta realidad común,

las élites gubernamentales provinciales formulan respuestas diversas, tanto en relación a los ritmos como en la elección de las estrategias a poner en marcha.

Algunas han sido pioneras provocando o anticipando acciones a partir de su propia iniciativa y han intentado transformar en “beneficiosas” las inicialmente “costosas” herramientas cedidas por el poder central. Con su dinamismo, explicable a partir del empuje personal de algunos gobernadores o por emprendimientos de decisores en diferentes ámbitos del quehacer provincial, sean estos económicos, tecnológicos o administrativos, que combinan, a veces lo público y lo privado, han generado un efecto emulativo. Es decir, en vista a los resultados logrados por algunas administraciones provinciales, otras han decidido seguir ese mismo ejemplo. En ciertos casos han tomado el espacio que ofrecen los Acuerdos-marco firmados por Argentina con otros Estados y han insertado su accionar dentro de ellos. Pero también todavía puede observarse que muchas se muestran inertes y exhiben escasa o nula gestión internacional, salvo las excepciones que vienen de la mano de alguna acción empresaria intermitente o por interés de localidades con dinámica propia.

A modo de ejemplos.

Podemos afirmar que las provincias, en particular las fronterizas, comenzaron a aumentar su protagonismo respondiendo tanto a los cambios sistémicos, como a los planteados más directamente por el impulso dado al tema de la integración subregional, desde la administración Alfonsín y profundizado por la administración Menem.

En un primer momento, la actuación de muchas de ellas se circunscribió a vincularse con Estados limítrofes, que constituye la modalidad de vinculación externa más tradicional y antigua practicada por los países. Promovidos desde el gobierno nacional y para la resolución de problemas más puntuales surgieron los llamados “Comités de frontera” que se constituyeron en los ámbitos por excelencia de esta actividad integracionista.¹⁸

Paulatinamente, y debido a diversas causas sobre las que avanzaremos más adelante, comienzan a producirse tanto una mayor gama de actividades, como una participación más directa de varias provincias argentinas en las relaciones internacionales. Muchas de ellas combinan el fortalecimiento de vínculos con los estados limítrofes, que por su propia ubicación constituye el tipo de relación más natural, con una incipiente actitud comercialista tomando el “mundo” como escenario.

También puede señalarse que sus acciones y estrategias son diversas -es decir no siguen un único modelo- como lo es su diferenciada capacidad de gestión. Esta dinámica provincial es consecuente con las metas de la política exterior tendientes a lograr la reinserción de Argentina en los mercados mundiales, aunque esto no implique necesariamente un trabajo conjunto o coordinado.

Como resultado del análisis de los diversos convenios y cartas de intención, ya mencionados al comienzo de este trabajo, hemos podido elaborar sólo a modo de ejemplo, diversos perfiles característicos de la acción externa provincial que dan cuenta de acciones, motivaciones y modalidades diversas. Por su dinamismo y anticipación se destaca Córdoba. Su activa búsqueda de mercados e inversiones externas -que aglutina a funcionarios y empresarios- la ha llevado a realizar desde mediados de los ochenta, una amplia gama de acciones que van desde la apertura en el exterior de oficinas de promoción de la oferta exportable, hasta la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros, pasando por reformas organizacionales al interior del propio estado provincial para posibilitar los objetivos mencionados.

En su rol de pionera en la “gestión internacional” la provincia ha abarcado -por medio de

convenios y otras acciones- diversas áreas de cooperación. Merecen mencionarse la colaboración científica y tecnológica -convenio con Francia; la vivienda -Proyecto Ejecutivo con Italia; el uso de instalaciones portuarias - Acuerdo con el Puerto Autónomo de Bilbao; los vínculos socioculturales y económicos - convenios con la Región de Piamonte y la zona de Ural de la Federación Rusa y la región de Kiev de Ucrania- y el medio ambiente - acuerdo con Estados Unidos - para el saneamiento de la Cuenca del Lago San Roque. En relación a estos convenios cabe destacar que, en varios casos el gobierno provincial ha aprovechado Convenios - Marco suscritos por el gobierno nacional, para impulsar iniciativas que ofrezcan beneficios a la provincia. Precisamente dentro de ese contexto fue clave y sumamente innovadora la apertura de los “Córdoba Trade Center” en diferentes lugares del mundo como Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petesburgo, con los cuales se apuntaba a promover el potencial exportador y favorecer los contactos externos de las empresas instaladas en la provincia.

Otro caso, al que caracterizamos como de accionar mixto, porque combina vínculos fronterizos con la búsqueda de mercados extracontinentales, es el de la provincia de Misiones. Dada su particular ubicación es un actor natural del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR, y ha suscrito un convenio con estados limítrofes del sur de Brasil. También ha procurado colocar uno de sus productos claves buscando clientes lejanos. El Convenio firmado con la Federación Rusa en 1992 para la venta de té, es un ejemplo en este sentido y con la región de Temopil en 1995 (Ucrania) para la venta de té, yerba mate y especies. En este último caso, interesa remarcar que la importante colectividad ucraniana en Misiones ha contribuido a estimular los contactos del gobierno provincial con regiones geográficamente lejanas.

Por la inclusión de temas novedosos en su agenda de vinculación puede citarse el caso de Río Negro. En sus convenios, conjuga la inversión extranjera con la posibilidad de programas de inmigración. Así se expresa en la carta de Intención firmada con la “International Trade and Technology Ltd.” de Sudáfrica, que propendería a un eventual incremento poblacional del Valle Inferior con inmigrantes sudafricanos, como una solución alternativa al crónico problema de escasez de población que sufre la provincia, y en general toda el área patagónica.

Salta ha comenzado a gestionar la colocación directa de sus productos hacia mediados de los 90’ en mercados lejanos. A partir de los protocolos firmados en 1996 y 1999, con la Federación de Rusia y con la región rusa de Cheliabinsk, las empresas privadas salteñas han comenzado a exportar productos primarios y elaborados entre los que se encuentran vinos, tabacos, cítricos, azúcar y soja, en tanto importan maquinaria vial que en un futuro se ensamblaría en la provincia para apuntar al mercado del Mercosur. El gobierno de Salta ha suscripto un protocolo de intenciones con el gobierno de la región rusa de Oriol en 2001 para realizar intercambios comerciales similares.¹⁹

El creciente accionar internacional de las provincias que hemos venido considerando no nos debe inducir a pensarlo como un proceso exento de vaivenes, marchas y contramarchas. Este ha generado algunas fricciones originadas en la intrínseca tensión entre la autoridad central que retiene un considerable poder decisorio y la descentralización del poder de gestión a manos de élites gobernantes provinciales.

Convendría señalar que, si bien el nivel de decisión y el de gestión constituyen dos instancias diferenciadas, al incrementarse los últimos -al menos en algunas áreas- pueden generarse, y de hecho se dan, situaciones conflictivas y reclamos recíprocos entre el Estado nacional y los gobiernos provinciales.

LA ACCION INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEGISLACION COMPARADA.

Luego de haber abordado desde un enfoque conceptual y teórico, el accionar externo de actores subnacionales -con particular referencia a las provincias- y contrastado con ejemplos útiles de nuestra realidad más cercana, nos dedicaremos a relevar el tema en cuestión a partir de la legislación y políticas comparadas.

Desagregaremos este análisis en tres niveles: a) internacional; b) provincial y c) el nuevo marco que ofrece la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994.

a) Internacional.

Existen a nivel internacional, ejemplos interesantes que nos muestran un significativo avance de las competencias provinciales en acciones externas. Si bien no puede hacerse una extrapolación de los mismos a la realidad de nuestro país creemos que conforman modelos útiles para tener en cuenta con fines comparativos. Los casos de Alemania y Canadá son ejemplos casi paradigmáticos cuando se trata de demostrar el importante rol que les cabe a los gobiernos locales en materia exterior. Además incluimos en nuestro análisis el caso de Sudáfrica (con su nueva estructuración desde 1996) en tanto lo consideramos el que más similitudes tiene con respecto a nuestro país.

Con respecto al primero²⁰, se observa la existencia de una compleja red de estructuras y de retroalimentación entre los diversos ámbitos o sectores de la política interna con la política exterior. En su ley fundamental, art. 32, incisos 2 y 3 se expresa que “antes de la conclusión de un tratado que afecta a los intereses especiales de un Estado, (Land) este debe ser oportunamente oído” y “en cuanto los Estados son competentes para la legislación, pueden concluir tratados con Estados extranjeros, con el consentimiento del gobierno federal”

Por su parte, en Canadá²¹, que puede considerarse el sistema político más descentralizado entre las potencias industriales, el impacto de las relaciones federación-provincias en el proceso y contenido de la política exterior es más acentuado que en la mayoría de los Estados federales. Los gobiernos provinciales han venido demandando progresivamente mayor participación en la delineación de una política industrial y en el comercio, tanto en su relación con Estados Unidos como a nivel multilateral.

Constitucionalmente, los diez gobiernos provinciales de Canadá tienen responsabilidades directas en las relaciones exteriores. A diferencia de los Estados Unidos, la competencia del gobierno federal canadiense es limitada; puede negociar y ratificar tratados, pero puede implementarlos sólo en sus áreas de competencias constitucionalmente prescritas.

Desde la perspectiva del proceso y la mecánica organizacional de Canadá, es interesante observar que el Departamento de Asuntos Externos ha establecido detalladas políticas y mecanismos de consultas en la sede central y las misiones diplomáticas para fortalecer la participación provincial y el acceso a la información en áreas relevantes para sus intereses regionales. Ha habido también progresos en un programa piloto para destinar funcionarios comerciales provinciales en las misiones en el exterior.

De todas maneras, como muy bien refiere Dosman, en muchas áreas de la política -más bien de la “alta política” agregaríamos nosotras- en temas relativos a conflicto y seguridad, los gobiernos

provinciales no han cuestionado las competencias federales.

Como ha podido verse²², en los Estados organizados bajo el régimen federal, el poder público se distribuye entre el Estado-nación y los estados miembros. Es así como existen capacidades exclusivamente reservadas para aquél, otras que pertenecen a la jurisdicción de los segundos y, en otras cuestiones, aparece la concurrencia de ambos. La Política Exterior se concentra en el nivel de las competencias federales, pero ciertas iniciativas y acciones concernientes a la firma de convenios internacionales puede recaer en los estados miembros, *lands* o provincias, según los casos.

El caso de Sudáfrica, país que también cuenta con una organización federal, ofrece marcadas similitudes con el proceso desarrollado especialmente en los 90' en la Argentina. Geldenhuys²³ sostiene que la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996 que introdujo la democracia pos-apartheid ha democratizado también al gobierno provincial, pero no obstante no ha incrementado radicalmente los poderes de las autoridades de segundo nivel. De acuerdo con la nueva legislación, cada provincia tiene capacidad para atender "ciertas cuestiones temáticas funcionales", pero no son reconocidas como "sujetos de derechos internacional". Desde el Departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica se mencionan los contratos, cartas de intención y memorandums de entendimiento como tareas que pueden emprender las provincias, diferenciándolas claramente de los acuerdos o tratados internacionales según las consideraciones del derecho internacional público. En esa misma dirección el Departamento convoca a las provincias a desarrollar sus acciones externas con otras provincias, organizaciones y Estados, así como al denominado "hermanamiento de ciudades", pero a través de, o en consulta con, esta entidad del gobierno federal.

En cuanto a su organización institucional –y como vemos, con gran similitud con el caso argentino- el Departamento cuenta con una Dirección de vinculación con las provincias. Respecto a este punto, es muy interesante la observación que el autor señala, en cuanto a la necesidad de perfeccionar los mecanismos de esta repartición destinados a incrementar la participación de las provincias. Indica que así por ejemplo, podrían tener la oportunidad de solicitar enmiendas a tratados firmados por el gobierno central que puedan impactar en los poderes provinciales y sus funciones, y a la vez que las provincias informen y consulten sobre sus actividades internacionales que puedan ser sostenidas por la política exterior nacional.

b) El marco de las constituciones provinciales.

La mayor parte de las provincias argentinas que han reformado su constitución han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación.

Esta tendencia puede explicarse, en parte, dado el contexto internacional que se presenta más propicio a partir de la globalización de la economía y las múltiples redes de relaciones transnacionales. Pero, sin dudas tiene también su razón de ser en que, como sostiene Frías "la individualización de una necesidad y de los medios más idóneos de satisfacerla pueden encontrar en la autoridad provincial el nivel más adecuado. No hay usurpación de funciones por parte de las provincias mientras no haya negociación que tienda a comprometer la fe de la República."²⁴

Mediante un análisis comparativo de las constituciones provinciales reformadas, esbozaremos algunas conclusiones relativas a como éstas han abordado diversas cuestiones vinculadas con las relaciones internacionales y, en particular, las referidas a su propia "acción externa".²⁵

Constituciones como la de Salta y San Luis señalan en sus respectivos preámbulos la necesidad

de la integración latinoamericana. Por su parte, las de Neuquén y San Juan establecen como apéndices constitucionales la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y las Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente. La de Formosa es la única que hace mención a la cuestión Malvinas como una “causa nacional irrenunciable e imprescriptible” (art. 38). También en ella se hace referencia a la necesidad de incrementar el comercio fronterizo y la participación en el planeamiento de políticas económicas en coordinación con las políticas nacionales para el logro de la integración regional e internacional.

Río Negro, Formosa y San Luis remarcan la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de la provincia y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica.

En las sesiones referentes a Declaraciones, Derechos y Garantías, las constituciones de La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, Córdoba, Tierra del Fuego y La Pampa, expresan la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del gobierno federal.

En cuanto a las atribuciones del poder legislativo, las constituciones de Jujuy, Chaco, Tierra del Fuego y San Luis remarcan el derecho de aprobar acuerdos o Convenios con actores internacionales. En tanto, le otorgan expresamente al poder ejecutivo provincial la facultad para celebrar tratados con entidades internacionales, contando con la aprobación de la legislatura y el gobierno federal, una situación análoga se observa en las constituciones de Salta, Córdoba, Río Negro, San Juan, y Catamarca. Esta última además reafirma la representación del Poder Ejecutivo en nombre del estado y del pueblo de la provincia, en sus relaciones oficiales con otros estados y organismos internacionales.

Interesa resaltar que, en el caso de Córdoba, el tema de la competencia del gobierno provincial en la materia que nos ocupa, además de ser abordada como se señaló anteriormente, aparece también dentro de la denominada “cláusula federal” (art. 16) junto con otras cuestiones donde se expresan competencias no delegadas y otras concurrentes con el gobierno federal.

Otros casos a tener en cuenta son, por un lado la Provincia de Buenos Aires, cuya constitución pese a haber sido reformada en 1994, no menciona de manera expresa estas competencias, aunque en la práctica desarrolla actividades en este sentido.²⁶ Por su parte, la provincia de Santa Fe que mantiene su constitución sin modificaciones desde 1962, tampoco incluye disposiciones respecto del accionar exterior.²⁷ La más cercana en el tiempo es la reforma de la Provincia de Santiago del Estero de 1997 que incluye específicamente estas competencias de acción y gestión internacional.

Obviamente la dinámica que cobran las relaciones internacionales de las provincias en las dimensiones cultural, tecnológica, científica, social y principalmente económica, es de tal magnitud que suelen darse con una velocidad mayor que su materialización en normas jurídicas y actualizaciones constitucionales.

Así puede observarse, a nivel organizacional, la creación cada vez más frecuente, tanto a nivel provincial como municipal, de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías o como parte de los Ministerios de Economía, de la Producción o de Comercio.

Otra dimensión y muy novedosa, desde el punto de vista de la administración jurisdiccional de la Argentina, es la conformación de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. También en este caso se le confiere la capacidad de gestión internacional.

El artículo 129 de la Constitución Nacional reformada, señala que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Resulta pertinente destacar las competencias que resguarda para sí la legislación constitutiva o fundante de la primera y única ciudad

autónoma de la Argentina, en cuanto a sus potestades para accionar en la esfera externa. En el artículo 14 de la ley 24.588 sancionada en noviembre de 1995, se establece que “la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas y privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación”.²⁸

Además al determinar las atribuciones y facultades del jefe de gobierno, dicha ley señala que “concluye y firma tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales”. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros²⁹ y con organismos internacionales y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Dicha ley fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del MERCOSUR e internacionales en la Ciudad.³⁰

c. El Marco de la Constitución Nacional: lo viejo y lo nuevo en la competencia asignada a las provincias con referencia a su acción externa.

Como hemos señalado en páginas anteriores, la actividad de las provincias en materia externa ha sido acompañada por la legislación adecuada y la reforma en sus propias cartas, sobre todo las que se han dado en los últimos años, coincidentemente con la redemocratización argentina. Dicho de otra manera, el dinamismo externo desarrollado en la práctica trajo aparejado significativas modificaciones en sus respectivos marcos además de conservar las señaladas en los artículos 107 y 108 de la anterior. Entre ellas, destacamos las contenidas en el artículo 124 que establece:

“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 establece dos pilares fundamentales respecto de la acción de las provincias. En su primera parte habilita la conformación de regiones que las integren; en la segunda les reconoce la potestad de celebrar convenios internacionales, en los términos que hemos venido señalando en nuestro trabajo.

Tomando como centro de atención el requerimiento de reglamentación de lo estipulado en la Constitución con relación a la conformación de regiones, se ha dado a conocer para su debate, una propuesta elaborada por el ex asesor presidencial Roberto Dromi.³¹ Esa iniciativa conocida como RESA (Regiones Económicas y Sociales en la Argentina) tiene como ejes básicos la descentralización, la eliminación de superposición de funciones entre entes nacionales y provinciales, así como la generación de políticas comunes para la administración de los recursos, de manera que pueda optimizarse su asignación y eficiencia en cada región.

En sus fundamentos, dicha propuesta sostiene que mientras “la provincia es la escala descentralizadora del poder en lo político-institucional, la “región” constituye la escala descentralizadora del poder en lo económico-social”. Siguiendo esa misma lógica “se prevé la incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económico-social³² referentes a: comercio exterior, servicios públicos, transporte, vialidad, bancos, política económica, obras públicas, medio ambiente, turismo, parques nacionales, etc.”³³ Como puede inferirse, las materias que quedarían comprendidas cubren un espectro muy amplio; en lo referido a los temas de mayor

incidencia en nuestro trabajo pueden mencionarse: Comercio Exterior, Importación-Exportación, propuestas con relación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros espacios regionales.³⁴

Desde esta propuesta tentativa, se prevé que las regiones podrían tener representación en las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del MERCOSUR, enviar representantes a los comités técnicos y ser consultadas sobre diversas cuestiones económico-sociales con carácter vinculante.

Es de destacar que algunas provincias iniciaron tratativas para conformar regiones. Así, la Región Centro comienza a delinearse a partir del “derecho soberano de las provincias de decidir cuáles son los caminos a explorar hacia la integración regional” -para utilizar los propios términos del entonces gobernador de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid-³⁵ y habida cuenta de la existencia de una larga historia de acuerdos y su similitud y complementariedad productiva. Esta iniciativa se concreta con la firma del tratado de integración regional entre las provincias de Córdoba y de Santa Fe el 15 de agosto de 1998. Dicho documento establece como órgano máximo de decisión ejecutivo a la Junta de Gobernadores integrada por los primeros mandatarios del tratado (art. 2), para llevar adelante la conducción política del proceso de integración y la promoción de las acciones necesarias con el fin de promover el desarrollo económico y social y humano. El art 4 fija un Comité Ejecutivo como organismo de implementación de las políticas regionales integrado por ministros de las provincias signatarias. Los art 5, 6 y 7 se ocupan de cuestiones también operativas. El art. 8 resulta revelador porque establece que “la junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales del MERCOSUR que le afecten, junto con el Gobierno de la Nación.”

Poco tiempo después la provincia de Entre Ríos se incorpora a la Región Centro a través de la firma del Acta de adhesión al Tratado, el 6 de abril de 1999. La iniciativa refleja una voluntad política de autoridades provinciales, más allá de sus pertenencias partidarias, dado que la iniciativa inicial fue motorizada por el entonces gobernador radical de Córdoba, Ramón Mestre, y el gobernador justicialista de Santa Fe, Jorge Obeid, a la que se sumó el gobernador justicialista de Entre Ríos, Jorge Busti.³⁶

Esta posición conjunta significó un fuerte rechazo a “los intentos de integrar regiones concebidas por el poder central”,³⁷ cuya estructuración fue percibida como respondiendo a intereses sectoriales y al tradicional peso político de Buenos Aires. Es importante aquí recordar que sus mentores dieron gran relevancia a la proyección exterior que esta región pudiera tener en el futuro, para posicionarse mejor dentro del MERCOSUR, como parte del corredor bioceánico, y en una estrategia exterior ampliada, conectarse vía Chile con las economías asiáticas.³⁸

Un avance más en la valorización de la idea misma de la región y las posibilidades que ofrece la vinculación interregional puede observarse, dentro del marco integrador del MERCOSUR, en los contactos entre la Patagonia argentina y la Amazonia brasileña. Entre sus fundamentos³⁹, se sostenía que se apuntaba a potenciar ambas regiones y encontrar vías propias de inclusión dentro del MERCOSUR, de cuyo centro dinámico parecen quedar marginadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Es innegable que estamos asistiendo a un proceso de complejización de las relaciones internacionales donde tienen cabida múltiples actores más allá del Estado-Nación, considerado tradicionalmente como una unidad indivisible.

La globalización de la economía acarrea, a la vez, constreñimientos y oportunidades que deben

ser tenidos en cuenta cuidadosamente cuando se pretende lograr algún tipo de inserción a nivel mundial. Los canales de vinculación conforman una gama cada vez más variada y, en su descubrimiento y capacidad de identificación anticipada, puede residir la posibilidad de éxito en una política que apunta a la integración al mundo y no al aislamiento.

Hasta hace poco tiempo, la estructura excesivamente centralizada del Estado argentino, sumada al rasgo predominante del sistema internacional que asignaba un importante peso a las relaciones de “alta política”, dejaba escaso margen para cualquier otro tipo de vinculación que se alejara de la que llevaba adelante el gobierno central.

La desinserción y aislamiento argentino junto con períodos prolongados de gobiernos militares, limitaron las posibilidades de contactos entre actores subnacionales con el exterior. La redemocratización actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y la sociedad argentina.

Dentro de este marco se ubica la “gestión internacional” desplegada por un buen número de provincias que han dado curso a su propia iniciativa, con diferente grado de éxitos, concreciones y resultados, muchos de los cuales han estado vinculados a la dinámica que se les ha impuesto desde el campo de la decisión política pero muchas otras veces, también, ha sufrido las consecuencias de los vaivenes económicos que han afectado a la Argentina en su conjunto. No obstante, han tenido en claro las ventajas que puede traer su “anticipación” en ese tipo de vínculos. También es importante señalar que, aunque ese accionar entrañe algún tipo de riesgos al involucrarse en un terreno poco conocido, constituye una alternativa que merece ser intentada.

Sin embargo, estas acciones no deben ser interpretadas como intentos autonómicos o planteos para desarrollar una “política exterior”, sino que quedan enmarcadas dentro de las capacidades reconocidas a las provincias entre las potestades no delegadas al gobierno federal.

Es en función de lo ya analizado en el desarrollo de nuestro estudio, que creemos que el concepto más pertinente para explicar esta novedosa tendencia desplegada por las provincias, es el de “gestión y relaciones internacionales”.

A esta modalidad de gestión internacional, sin duda habrá que sumar en el futuro las acciones que puedan gestar las regiones que ellas conformen. Sobre todo porque desde la perspectiva económica, el desarrollo productivo frecuentemente trasciende los límites político-administrativos.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

* Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario) Investigadora de CONICET.

** Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario) Investigadora de CONICET.

Las autoras agradecen a la Licenciada Ma. Elena Lorenzini su colaboración en la búsqueda y sistematización de información y documentos.

1 Se hace mención a este tema, en forma preliminar, en la Introducción a la obra editada por el CERIR, La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Rosario, 1994, p. 9.

2 Al respecto pueden mencionarse, entre otros, Barberis, Julio, Los sujetos del Derecho Internacional actual, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; Frías, Pedro, “Las Provincias, la Nación y el Mundo”, Cuadernos de

Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1990; Rimoldi de Ladmann, Eve, "Federalismo y relaciones económicas internacionales", Revista Jurídica de Buenos Aires, III, 1991, p. 51. Ver también Drnas de Clement, Z.; Rey Caro, Ernesto (dir), Jornadas sobre regionalización y MERCOSUR, Marcos Lerner Editora, Córdoba, junio de 2000.

3 En una primera etapa, se relevaron más de treinta convenios y cartas de intención suscriptos por distintas provincias. Ver nuestro trabajo "Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial de las relaciones internacionales?, Serie Documentos de Trabajo N° 6, CERIR, Rosario, diciembre de 1994. Desde entonces, se revisaron otros tantos y se agregaron declaraciones de hermanamiento de ciudades, acuerdos para créditos internacionales, como así también conformación de regiones que incluyen entre sus objetivos la posibilidad de desplegar acciones externas conjuntas.

4 En un interesante trabajo realizado sobre esta temática, aparecen algunos conceptos muy funcionales para describir el diferente tipo de acciones que se despliegan a nivel internacional desde los Estados provinciales. Existe la denominada "para-diplomacia global" que pone énfasis en los vínculos comerciales, industriales y culturales de intercambio con regiones distantes. A la vez, se denomina "globalización del provincialismo" a la participación en ferias, misiones comerciales con apoyo provincial, creación de zonas de comercio exterior y zonas francas. Ver GELDENUYS, D., "The foreign relations of South Africa's Provinces", SAIIA Reports, The South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1998, 60 págs.

5 GADDIS, John Lewis, "Toward the post war world", Foreign Affairs, New York, spring 1991, Vol. 70 nro 2, pp. 102- 122.

6 MONETA, Carlos, "El proceso de globalización: Percepciones y desarrollos" en MONETA, Carlos; QUENAN, Carlos, (compil.) Las Reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1994, p. 150.

7 ROSENAU, James "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales" en Nueva Sociedad, marzo-abril 1997, pp. 70-83.

8 ROSENAU, James, "The New Global Order: Underpinnings and outcomes", trabajo presentado al XV Congreso de la PSA, Buenos Aies, julio de 1991, pp. 8-10.

9 MONETA, Carlos, "Los espacios de intercambio económico regional", Capítulos del SELA, Caracas, enero - marzo 1992, Nro. 31, p. 19.

10 OHMAE, Kemichi, "The Raise of the Region State", Foreign Affairs, New York, Spring 1993, vol. 72, Nro. 2, p. 79 y sigs.

11 ROSECRANCE, Richard, El ascenso del estado comercialista: Comercio y conquista en el mundo moderno, Ed. Alianza, Madrid, 1986.

12 *Ibidem.* p. 55.

13 La reflexión respecto al nuevo rol de las Cancillerías, en el actual contexto internacional, ha surgido tanto en los ámbitos académicos como en los políticos. Desde el primero de ellos se ha señalado "que es imperiosa la necesidad de desarrollar la política exterior y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales. La Política Exterior de un país ha dejado de ser un asunto exclusivamente reservado a los servicios exteriores." TOMASSINI, Luciano, La política internacional en un mundo posmoderno, Documento de Trabajo nro. 10, Edición preliminar, RIAL, Santiago de Chile, 1991. p. 285.

14 La Ley 24.190 fue sancionada el 16 de diciembre de 1992 y promulgada el 7 de enero de 1993. Ella

establece la responsabilidad primaria en los temas vinculados al comercio internacional, entre los cuales cabría mencionar lo concerniente a la ejecución de la política económica y comercial en el exterior en el ámbito de su competencia, incluyendo la promoción comercial y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial; las relaciones con los organismos económicos y comerciales internacionales; la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico oficiales y privadas en el exterior, atendiendo a las orientaciones de política económica global y sectorial que proponga el área ministerial competente; lo concerniente al Servicio Económico y Comercial Exterior, oportunamente transferido al Ministerio, juntamente con la red externa de consejerías económicas y comerciales y oficinas comerciales.

15 Ver Decreto Nro. 1190 M 133 del Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 10 de julio de 1992.

16 Ley Nro. 25.233 y el decreto 20 del 13 de diciembre de 1999. Se modifican el número, los nombres y competencias de las jurisdicciones ministeriales y el decreto requiere se eleve a Jefatura de Gabinete la estructuras organizativas de primer nivel operativo, se aprueba por decreto 279/2000. (publicado BO 31/03/2000 de fecha 24/03/2000).

17 TOMASSINI, Luciano, Op. Cit., p. 282.

18 Los Comités de Frontera constituyen mecanismos internacionales cuya función principal es “resolver” o bien “encauzar para su resolución” a otros niveles de decisión, ya sean estos nacionales, provinciales, departamentales, etc. asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones, como ser: el movimiento de personas, bienes y vehículos, las comunicaciones, la cooperación en servicios, la gestión de proyectos y asuntos ligados a las manifestaciones culturales y sociales en la frontera” (VALENCIANO, Eugenio O., ”Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia”, en Revista de Integración Latinoamericana, Buenos Aires, mayo de 1990, nro. 156, p. 40.

19 En el anexo II de nuestro trabajo, mencionado en cita 3, se especifican los convenios suscriptos por las provincias de Córdoba, Misiones, Buenos Aires, Río Negro, La Pampa, Santa Fe, Corrientes y Salta.

20 Salta, más cerca de otra región de Rusia, Diario La Nación, Sección Comercio Exterior, 14 de agosto de 2001. Diario El Tribuno, Salta Edición Digital 12, 13 y 17 de octubre de 2000 que da cuenta de la visita del gobernador Romero a la región rusa de Cheliabinsk. www.tribuno.com.ar.

21 MOLS, Manfred, “Política Exterior de la República Federal de Alemania” en WILHELMY, Manfred, La formación de la política exterior, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1987, p. 93.

22 La información para cubrir este tema ha sido extraída de DOSMAN, Edgar, “Política Exterior de Canadá” en *Ibidem*, pp. 160 -161.

23 Existen otros ejemplos como el de los cantones suizos, que según el artículo 9 de la Constitución establece que excepcionalmente los cantones conservan el derecho de concluir, con los estados extranjeros, tratados sobre cuestiones relativas a la economía pública, las relaciones de vecindad y de política. Sin embargo, esos tratados no deben contener nada contrario a la Confederación o a los derechos de los otros cantones. (Barberis, Julio A., op. cit., pág. 60.). También en los casos de las “Comunidades Autónomas”, en España y las Regiones en Italia, se percibe una creciente demanda por ampliar sus esferas de competencia internacional. En este sentido puede consultarse: Pérez González, Manuel, “Las autonomías y el ámbito de las Relaciones Internacionales”, en Curso de Derecho Internacional de Victoria - Gasteiz, Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257 - 362.

24 GELDENHUYS, D., Op.Cit., p. 51.

25 FRIAS, Pedro, *Las Provincias, la Nación y el mundo*, Op. Cit., pp. 18 -19. Nótese que el autor ya anticipaba estos conceptos en “*Las Provincias y las relaciones internacionales*”, La Ley, Buenos Aires, oct. dic. 1972, tomo 148, pp. 1242 -1243.

26 La legislación provincial contemplaba en la estructura organizacional provincial una Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. A su vez, el decreto Nro. 2082 del 18 de agosto de 2001, reorganiza la misma en una Unidad Centralizada de Relaciones Económicas y de Cooperación dependiente del poder ejecutivo provincial, en cumplimiento de reducciones al presupuesto.

27 Entre las características de los acuerdos y convenios que esta provincia ha firmado con actores externos puede señalarse un predominio en cuestiones agroforestales y educativas.

28 Para la elaboración de estas consideraciones se analizaron las constituciones provinciales actualmente vigentes, sobre todo las recientemente reformadas a partir de la redemocratización argentina hasta la última constitución provincial reformada que corresponde a Santiago del Estero en 1997.

29 El 1 de octubre de 1996 fue sancionada la “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (denominación oficial aunque algunos se refieren al Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires).

30 Art. 104.

31 Ese trabajo fue presentado en la reunión del gabinete nacional del 17 de septiembre de 1996, como iniciativa presidencial y es el resultado de un trabajo multidisciplinario dirigido por el Dr. Dromi.

32 MENEM, Carlos; DROMI, Roberto, “El Nuevo Federalismo. Las regiones para el desarrollo económico-social”, Buenos Aires, 1996 (mimeo), Sección Fundamentos, p. 1.

33 Op. Cit, sección Fundamentos, p. 5.

34 *Ibidem*, p. 27.

35 Mensaje a la Asamblea Legislativa del gobernador de la provincia de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid. Inauguración del 115º Periodo de Sesiones Ordinarias. 1 de mayo de 1997, p. 10.

36 Otros documentos emitidos por las máximas autoridades de la región son:

1. La Declaración de Paraná también del 6 de abril de 1999, que establece una serie de obras prioritarias como la finalización de un tramo de la Autopista Santa Fe-Paraná, la construcción de un Centro Intermodal de Transferencia de Cargas en el nodo Santa Fe-Paraná que permita confluir las rutas del corredor bioceánico y manifiestan su total oposición a la construcción de un puente Colonia-Buenos Aires, solicitando idéntica posición de los legisladores nacionales de la Región. Declaración de Paraná, Paraná, 6 de abril de 1999.

2. Acta de reafirmación de la Región Centro. Suscripta en Paraná por el gobernador José De la Sota (Córdoba), Jorge Obeid (Santa Fe) y Jorge Busti (Entre Ríos) el 16 de agosto de 1999 en la que se asume el compromiso de asegurar la continuidad de la comunidad regional independientemente del cambio de autoridades políticas y funcionarios, instruir al Comité Ejecutivo para la integración de los subgrupos de trabajo y establecer la Secretaría Administrativa con sede en Córdoba. (Para obtener información sobre la Región Centro se puede visitar la página www.portalbioceanico.com.)

37 La propuesta Dromi había formalizado seis RESA, a las que consideraba regiones tradicionales del país, a saber: NOA (noroeste); Nuevo Cuyo; NEA (nordeste), Patagonia, Mediterránea y Bonaerense.

38 Ver al respecto, ERRAMOUSPE, Juan J., *Diario la Voz del Interior*, Córdoba, 16 de agosto de 1998.

39 Proponen la creación de una agencia de desarrollo que definiría programas para el aprovechamiento de los recursos de ambas regiones y apuntan a combinar explotación turística y medio ambiente. Gaceta Mercantil Latinoamericana, Montevideo, 8 al 14 de junio de 1997.
