



Argentina: el creciente papel de las provincias en las relaciones internacionales

EDUARDO IGLESIAS

Aunque la política exterior es una responsabilidad que recae en el gobierno central, en las últimas décadas las provincias argentinas han participado de manera cada vez más activa en las relaciones y las políticas internacionales. Dicho activismo se manifiesta tanto en la participación formal, informal o ad hoc en los procesos de formulación de la política exterior nacional como en la acción internacional directa.

Este activismo creciente se debe tanto a factores locales como globales. Cuando Argentina retornó a la democracia en 1983, la práctica renovada del federalismo parecía promover la descentralización. Sin embargo, varios problemas – como periodos de hiperinflación, una rebelión militar y múltiples huelgas laborales – aplazaron las transformaciones sustanciales que luego Serían incluidas en la reformada Constitución Nacional de 1994.

La reforma constitucional de 1994 representó la oportunidad para que el tema de la participación en las relaciones internacionales y los foros globales fuera replanteado. El Artículo 124 de la Constitución concede facultades a las provincias para crear regiones de desarrollo económico y social y para celebrar convenios internacionales. Según el Artículo 124, se podrán celebrar estos convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación, afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la nación, que toma en consideración que el Estado argentino, en su conjunto, es el responsable de todo acuerdo internacional. Esta reforma planteó la controvertida – y aún no resuelta – pregunta: ¿hasta qué grado y cómo debe el gobierno federal controlar la acción de las provincias en el escenario internacional para evitar contradicciones e incompatibilidades entre la política exterior nacional y las iniciativas internacionales de las provincias?

Durante el periodo de reforma, muchas provincias comenzaron a incluir los asuntos internacionales en su agenda, particularmente en materias de comercio, integración y uso de recursos naturales. Su activismo no se puede

Durante el periodo de reforma, muchas provincias comenzaron a incluir los asuntos internacionales en su agenda, particularmente en materias de comercio, integración y uso de recursos naturales.

comprender del todo sin considerar la regionalización y la globalización, fuerzas que a menudo conllevan una distribución desigual de costos y beneficios, así como de las oportunidades de desarrollo entre las diferentes zonas del país. Este efecto estimuló a las provincias a participar en los asuntos relacionados con su propio bienestar económico.

No es coincidencia que el Artículo 124 contemple tanto el establecimiento de regiones como la capacidad de firmar acuerdos internacionales. Ambas disposiciones ofrecen la posibilidad de influir en asuntos internacionales. En su conjunto, las provincias se agrupan en las siguientes regiones: Noreste Argentino, Noroeste Argentino, Nuevo Cuyo, Centro, Patagonia, Crecenea Litoral y Comahue. Algunas de ellas, como Crecenea Litoral y Nuevo Cuyo, existían desde antes de la reforma constitucional e incluyen asuntos internacionales en sus tratados fundacionales. Otras, como la Región Centro, tuvieron instituciones comunes con competencia en materia exterior. Aunque varía el grado de su participación en asuntos internacionales, el común denominador entre las regiones es la necesidad de reunir recursos y mayor "masa crítica" para promover iniciativas conjuntas, incrementar los contactos internacionales y plantear sus demandas al gobierno central.

La intervención directa de las provincias y regiones argentinas en asuntos internacionales varía áreas de políticas; entre ellas, la administración de recursos naturales como ríos, yacimientos petroleros y de gas, proyectos

hidroeléctricos, ecosistemas, etc. Las autoridades provinciales tienen razones de peso para participar en las negociaciones sobre la explotación de recursos naturales entre el gobierno nacional y los países vecinos, porque tienen derechos de propiedad sobre estos recursos. Un buen ejemplo es el proyecto minero binacional de Pascua-Lama, negociado entre Argentina y Chile, con la participación directa de la provincia de San Juan.

Una segunda área importante es la de infraestructura. Los proyectos de infraestructura son considerados herramientas fundamentales para el desarrollo local y regional, especialmente para aquellas regiones lejanas a Buenos Aires. Estas provincias y regiones han venido solicitando al gobierno central el desarrollo de infraestructura transfronteriza que permita un acceso más barato y directo a los países vecinos. Una de las prioridades principales es construir una matriz de transporte terrestre para los corredores bioceánicos que unen al Atlántico (Argentina) con el Pacífico (Chile). Otro objetivo estratégico, particularmente para la región norteña, es la construcción de carreteras que la comuniquen con Bolivia y Paraguay – ambos son socios de una macro-región de gobiernos subnacionales llamada la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

La política de comercio internacional también ha sido un ámbito de interés tradicional. Las provincias se han esforzado, con distintos niveles de éxito, por hacerse oír en materia de política general de comercio y en las negociaciones internacionales específicas. En general, su capacidad de contribución aumentará en la medida en que la concentración geográfica del sector económico en cuestión y la integración horizontal sean mayores. Éste fue el caso de las negociaciones del azúcar en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde las provincias norteñas desempeñaron un activo papel.

La participación directa de las provincias en el comercio se concentra principalmente en la promoción de esta actividad a través de ferias internacionales y de la organización de "misiones de comercio, actividades que generalmente son coordinadas por agencias nacionales, como la Fundación Exportar, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Aunque la Constitución reconozca igual condición y autoridad a las provincias, éstas manifiestan distintas capacidades y diferentes grados de interés en su gestión en materia de relaciones internacionales. Hay tres factores que explican esta variación. El primero es el político y el grado de constancia de las autoridades provinciales para establecer y mantener vínculos internacionales. El segundo factor es la geopolítica, e incluye asuntos que afectan principalmente a las provincias fronterizas. Argentina tiene 16 provincias fronterizas (de un total de 32) y su frontera abarca cinco países – cuatro unitarios y uno federal. Una geografía de esta naturaleza obliga a incorporar asuntos complejos – como inmigración, planes de infraestructura transfronteriza, temas de seguridad y sanidad, pesca y la

jurisdicción compartida sobre ríos – en las agendas de las unidades constitutivas de ambos lados de la frontera. El último factor es el económico. En general, hay pruebas sólidas para afirmar que entre más pequeñas y pobres sean las provincias, menor actividad tendrán en materia internacional, debido a que su estructura institucional es menos desarrollada y a la escasez de recursos materiales y humanos. Parece que hay una brecha entre los contundentes discursos y declaraciones públicas de los líderes provinciales que señalan la necesidad de una administración más enfocada en lo internacional y la realidad de la escasez de recursos destinados a lograrlo. En términos generales, las provincias con fuerte voluntad política, fronteras internacionales y recursos económicos parecen tender a una actividad internacional más pronunciada.