

El peso de los sistemas de creencias en el contenido y conformación de la política exterior, y su relación con la acción internacional y las experiencias regionales de las provincias y municipios argentinos entre 1983 y 1999.

Por Javier PEROTTI (FLACSO)

Resumen

Diversos aspectos concretos de la política exterior argentina entre el regreso de la democracia en 1983 y el año 1999 se explican, en sustancial medida, por el sistema de creencias de los individuos que ocuparon las posiciones más altas en las unidades últimas de decisión, pues existe una importante relación entre los sistemas de creencias y la conducta externa de los Estados, dado que las creencias influyen sobre las percepciones y el diagnóstico de los acontecimientos externos, y afectan, por lo tanto, la elección de los cursos de acción a seguir.

Es entonces en este contexto donde aparece la necesaria reformulación del rol del propio Estado, y donde se inscribe y desarrolla el creciente e incentivado activismo de las provincias y los municipios, y el impacto del mismo en los campos de la política comercial y la política exterior.

La política exterior de un país, al igual que otros ámbitos de la política de un Estado, es producto de un proceso previo de toma de decisiones, el cual en la mayoría de las ocasiones, no resulta fácil de desentrañar. Por otra parte, en el caso de la política exterior, es conveniente agregar un elemento adicional: el contexto externo, al que es esencial considerar a la hora de elaborar una política exterior coherente y funcional a los intereses de cada Estado en particular. Pero además, es necesario señalar, que hay ciertos aspectos concretos de la política exterior no se pueden entender sin recurrir a las creencias.

Existe una importante relación entre los sistemas de creencias y la conducta externa de los Estados, dado que las creencias, según Russell (1996), influyen sobre las percepciones y el diagnóstico de los acontecimientos externos, y afectan, por lo tanto, la elección de los cursos de acción a seguir. Pero, aún así, esta variable no determina -como tampoco ninguna otra lo hace- de manera exclusiva o unilateral el comportamiento externo de los Estados.

Es claro, para Russell (1996), que diversos aspectos concretos de la política exterior argentina entre el regreso de la democracia en 1983 -con el gobierno de Raúl Alfonsín- y el año 1999 -tras dos períodos presidenciales de Carlos Menem desde 1989- se explican, en sustancial medida, por el sistema de creencias (filosóficas, contextuales e instrumentales)¹ de los individuos que ocuparon las posiciones más altas en las "unidades últimas de decisión". Asimismo, algunas creencias contextuales de los mismos individuos sirven para dar cuenta de muchas decisiones que produjeron distintos éxitos y fracasos.

Por otro lado, en la mayoría de los casos afirma Russell (1996), el sistema de creencias de los máximos responsables de la política exterior argentina fue consistente con las políticas que los mismos llevaron adelante, ya que como los líderes tienden a actuar conforme a sus creencias, éstas influyen -en consecuencia- en su comportamiento, y las creencias funcionan, entonces, como un marco para el diagnóstico y la acción, cuya importancia aumenta en la medida en que se dan ciertas condiciones.

Es preciso reconocer, señala Russell (1996), que cuando se reconstruye un determinado sistema de creencias filosóficas e instrumentales, y luego de creencias contextuales, se arma un esquema general donde juegan numerosas variables de distinto tipo. Los sistemas de creencias resultan, de esta manera, un paso fundamental para acercarse a la comprensión de la política exterior, dado que las creencias son como un mapa de ruta que orienta y suele moderar la acción, y se trata, entonces, de evaluar en cada caso concreto el peso relativo de los distintos factores que influyen en la política exterior.

Además, entiende Walker (1983) que la relación entre motivos y creencias se da de tal manera que cada uno de estos dos factores "causa" al otro y su efecto conjunto sobre el comportamiento se refuerza mutuamente en vez de constreñir al otro. Y en suma, creencias y motivos son dos fuentes internas de importancia para comprender y analizar las decisiones y conductas de política exterior.

¹ Las creencias de los líderes políticos pueden dividirse, según George (1969), en creencias "filosóficas" e "instrumentales". Las primeras incluyen supuestos sobre la naturaleza fundamental de la política, de las relaciones internacionales, del rol del individuo en la historia, mientras que las segundas se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política. Estas creencias influyen, a su vez, sobre las llamadas creencias "contextuales"

El sistema de creencias de los líderes del gobierno radical de Alfonsín se asentó en las siguientes premisas: en los supuestos del idealismo clásico²; en el reformismo político latinoamericano en general y del radicalismo en particular; y en las concepciones éticas tradicionales del partido radical, todas las cuales fueron la fuente principal de las creencias filosóficas e instrumentales de los líderes radicales³.

Las creencias instrumentales que acompañaron a estas creencias filosóficas juzgaban repugnante el uso de la fuerza -particularmente a la guerra-, abogaban por el compromiso y la negociación diplomática para resolver los conflictos entre los Estados, la plena vigencia de los derechos humanos, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de los Estados⁴.

La inclusión de la democracia como un aspecto de la política exterior, siguiendo a Russell y Hirsrt (2001), abrió un nuevo capítulo en la inserción internacional de la Argentina. Por primera vez en los años 80', el cambio de régimen y la identidad nacional del país aparecen en forma asociada, y en este marco, la política exterior fue concebida en gran medida como un instrumento para ayudar a fortalecer el proceso de democratización. En ese sentido, la primera fase de la transición a la democracia

(lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una circunstancia específica) y sobre las imágenes y percepciones del sistema internacional y de la situación de cada país en él.

² El idealismo del partido radical, en materia de relaciones internacionales según Russell (1996), proviene esencialmente del pensamiento krausista de raíz kantiana. El krausismo es un movimiento filosófico adherido a las ideas del filósofo alemán Karl C. F. Krause. Este movimiento tuvo mucha difusión en España a partir de principios del siglo XIX para extenderse reformulado hasta los primeros decenios del siglo XX. Desde España llega a la Argentina e influye en el partido radical. A lo largo de su evolución, este pensamiento mezclará sus concepciones liberales originales con el socialismo de fondo humanista y un moralismo, en el sentido de austeridad personal, rigidez y puritanismo. En materia de relaciones internacionales, el ideal krausista procura la unión universal de la Humanidad a través de un proceso gradual que debería llevar a una federación mundial capaz de proporcionar a cada uno de sus miembros la participación en la Razón Suprema y el Bien.

³ Tanto el idealismo como el reformismo, para Russell (1996), tienen una larga trayectoria histórica en el radicalismo, y sus aportes fundamentales puede resumirse del siguiente modo: a) visión optimista de la naturaleza humana, que es perfectible; b) el individuo es el actor fundamental, y sus derechos y fines son el último punto de referencia de todo análisis y acción política (cabe recordar que para la tradición realista, el actor fundamental es el Estado y para la tradición marxista clásica lo es la clase social); c) los individuos, y por cierto los Estados, se benefician cuando actúan de manera cooperativa, dado que sus intereses son complementarios más que antagónicos; d) fe en el progreso y creencia en la eficacia del cambio a través de la acción humana; y e) la democracia y la vigencia del derecho son una condición necesaria de la paz interna e internacional.

⁴ Por ello, Russell (1996) entiende que en la jerga de las relaciones internacionales, es posible ubicar a los radicales en el lote de los llamados "acomodacionistas".

debió, de hecho, hacer frente a un conjunto de factores externos adversos: la última etapa de agudización del conflicto Este-Oeste, la crisis de la deuda latinoamericana, la guerra de América Central y la existencia de dictaduras militares -aunque en distintas etapas de apertura política-, en todos los países vecinos (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Así, este conjunto de factores tenía, desde la óptica del gobierno de Alfonsín, un aspecto en común: su impacto negativo sobre la estabilidad política de la Argentina.

Para encarar estas adversidades, Russell y Hirst (2001) nos indican que el gobierno de Alfonsín modificó de manera importante la mayor parte de las orientaciones de la política exterior, y las creencias filosóficas e instrumentales observadas por los líderes del último gobierno militar (1976-1983), referido a buena parte del comportamiento externo del Proceso. En este sentido, Reficco (1996) sostiene que Alfonsín buscó instrumentar una política exterior decididamente autonomista y con un fuerte contenido ético-principista que tenía como meta fundamental incrementar la independencia económica del país, la búsqueda permanente de la paz y el resguardo de los Derechos Humanos fundamentales e impulsar la integración latinoamericana, fortaleciendo la capacidad regional, política y económica. Este proyecto era reforzado por posturas económicas intervencionistas que perseguían la autarquía como objetivo deseable.

En consecuencia, la política exterior se ordenó en torno a los siguientes ejes⁵:

- a) un alto perfil diplomático en diversos frentes, a través de la búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo, para reinsertar al país en el mundo y proteger el proceso de transición a la democracia;
- b) un cambio parcial en el perfil de las relaciones con los Estados Unidos, desplazándolo de los supuestos del modelo Este-Oeste, a través del desarrollo de una "relación madura", que equidistara tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura;
- c) reformuló la aproximación del país a los No Alineados y llevó adelante un alto perfil en los foros donde se debatían las cuestiones englobadas a la problemática Norte-Sur;
- d) un alto perfil en América Latina, particularmente en el Cono Sur; y
- e) mantuvo una posición pragmática en materia de relaciones económicas internacionales.

⁵ Es conveniente destacar que algunos de estos "cambios" de orientaciones de políticas ya habían tenido lugar durante la etapa del Proceso posterior a la Guerra de Malvinas de 1982.

Alfonsín y quienes los secundaban estaban convencidos de que sólo con hechos y predicando con el ejemplo se podría revertir la mala imagen de la Argentina en el mundo, formada durante los años del régimen militar. Así, sostuvieron que para “decantar” una imagen nueva había que poner en práctica una activa y diversificada acción diplomática⁶; ella se dirigió principalmente a los países y actores considerados afines a la Argentina -sea por similitud de situaciones o por comunidad de valores-.

Sin embargo, entre mediados de 1984 y mediados 1985, se gestó un proceso de cambio que se proyectó sobre la inserción externa del Estado, denominada “giro realista”. A partir del nuevo perfil externo, las prioridades se orientaron hacia los Estados Unidos, a América Latina y a Europa Occidental, y a los países en desarrollo, en ese orden. Además, Alfonsín produjo un giro en su discurso en materia de deuda externa, y anunció su objetivo de buscar una instancia de diálogo y no de confrontación entre los países industrializados y América Latina para resolver los problemas financieros de la región. Desde entonces, Estados Unidos se transformó en uno de los principales aliados externos de la democracia argentina, en dos frentes: como apoyo financiero ante los organismos internacionales de crédito, y como ancla estabilizadora del sistema en los momentos de fragilidad institucional. Así, el giro realista marcó un punto de inflexión en la agenda externa del país.

Es entonces en este contexto donde aparece la necesaria reformulación del rol del propio Estado, y donde se inscribe y desarrolla el creciente e incentivado activismo

⁶ La protección externa del proceso de transición a la democracia fue, entiende Reficco (1996), el otro costado de la política de apertura de los “veinte frentes”. Esta fase de la diplomacia del gobierno de Alfonsín se puso en práctica de dos maneras distintas, aunque complementarias. Por una parte, mediante la creación y desarrollo de vínculos externos que actuasen como disuasores frente a los sectores antidemocráticos internos, de modo tal que cualquier violación a la democracia en la Argentina tuviera una respuesta categórica del exterior, una especie de «efecto gatillo» en términos políticos y económicos. Los «acuerdos especiales» con Italia y España fueron la muestra más elocuente de esta política, puesto que su continuidad y observancia quedaron condicionadas al mantenimiento de la democracia en la Argentina. Por otro lado, y como contracara de lo anterior, la política exterior procuró impedir, frenar o atemperar las consecuencias negativas de las variables políticas y económicas externas sobre el proceso de transición. Esto es, crear una malla protectora frente a las amenazas del exterior. En este plano defensivo, los esfuerzos mayores de la diplomacia radical se hicieron para desconectar a la Argentina de las consecuencias del conflicto Este-Oeste. Las acciones desarrolladas frente a la crisis de América Central y las negociaciones con Fidel Castro tendientes a desarticular la expansión del terrorismo chileno hacia la Argentina, se inscribieron en este marco de políticas defensivas. Asimismo, la reorientación de la participación argentina en el grupo NOAL tuvo mucho que ver con esta dimensión de la política exterior como malla protectora. Precisamente, el aspecto que más se estimó para justificar el aumento del perfil de la Argentina en No Alineados fue la percepción de que su “bandera principal” era la promoción de la distensión entre los bloques.

de las provincias -e incluso, en algunas oportunidades, de los municipios-, y el impacto del mismo en los campos de la política comercial y la política exterior. Por ello, desde la redemocratización en 1983, es notorio en el caso argentino el creciente protagonismo de las provincias en materia de acciones externas y gestiones internacionales⁷, las cuales se han mostrado activamente interesadas en conseguir vinculaciones internacionales propias para, gradualmente, encontrar nuevos caminos de inserción a nivel regional y mundial⁸. Todo esto, asimismo, no hace sino acentuar cada vez más la importancia del federalismo como idea política, y como el mejor sistema de organización institucional para conciliar unidad con diversidad, pues el federalismo posee una técnica de organización que posibilita un gobierno federal compartido para el logro de objetivos comunes al combinar acciones con gobiernos autónomos.

La proliferación de estas vinculaciones ha mostrado en la Argentina una creciente y excepcional actividad internacional por parte de estas subunidades nacionales, pues detrás de este fenómeno iniciado con anterioridad a la década de 1990 -que no es privativo de nuestro país⁹-, pueden advertirse causas de orden doméstico (como el regreso de la democracia en década del 80', que actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y de la sociedad argentina, y posteriormente, el proceso de apertura de la economía en los años 90')¹⁰ y otras de carácter externo (como el proceso de globalización y el regionalismo) que han incidido fuertemente en la asunción por parte de las entidades subnacionales de actividades que, en otras

⁷ El concepto de "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, sino que 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.

⁸ 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 era llevada adelante por el gobierno central.

⁹ Dicho proceso supone, en líneas generales y a nivel mundial, una creciente presencia internacional de entidades subestatales, como las regiones, provincias, estados federados, comunidades autónomas, municipios y gobiernos locales. Y es un proceso que no se detiene, pues en la actualidad, hay cerca de 200 Estados nacionales soberanos, y existen unos 25 países que poseen un régimen federal que incluyen casi alrededor 300 unidades subestatales de diverso tipo.

¹⁰ Este proceso comenzó a perfilarse, de manera incipiente, con el retorno a la vida democrática en el país durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), pero tomó más fuerza con la visión aperturista y con un importante peso en las cuestiones económicas durante el doble mandato de Carlos Menem (1989-1999).

épocas, pertenecían al ámbito exclusivo del gobierno nacional, y es asimismo, reflejo de una tendencia que, sin dudas, se ha incrementado y tiene perspectivas de continuar en sostenido crecimiento.

En muchos casos, surcada por nuevas y renovadas tendencias, esta actividad se ha desarrollado como respuesta a la concentración de las decisiones en materia de inserción internacional y de negociaciones comerciales llevadas a cabo por el Estado nacional, sin tomar en cuenta a otras entidades subnacionales, las cuales, por ello, han tendido a encarar de manera directa y autónoma las estrategias de vinculación regional e internacional. Sin embargo, vale la pena recordar que éste es un derecho que la Constitución Nacional les ha reconocido a las provincias en el artículo 124, incorporado tras la reforma llevada a cabo en 1994, el cual establece como facultades provinciales la posibilidad de conformar regiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles y no interfieran con los lineamientos de la política exterior de la Nación¹¹, y no afecten las facultades exclusivas delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso; es decir, le permite a las mismas, desde una perspectiva flexible, actuar libremente en la esfera internacional sobre una gran diversidad de temas¹².

La reforma constitucional de 1994 amplió las facultades de las provincias en el ámbito internacional, lo que ha hecho posible una mayor presencia de ellas en temas comerciales, culturales y aun políticos en ese campo. Además, ellas colaboran de manera importante con el gobierno federal en el proceso de integración física con países vecinos.

La mayoría de las provincias que han reformado sus Constituciones han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales -en especial, acerca de la capacidad de las provincias a efectos de celebrar tratados internacionales y de poder llevar adelante diferentes acciones en el marco de las potestades no delegadas al

¹¹ Los Estados provinciales argentinos reconocen que si bien ellos no fijan el contenido de la política exterior -dado que esa área está reservada al gobierno nacional por poder delegado-, es posible asignarles un rol dentro de su esfera de acción y tienen posibilidades de influir en el desarrollo del plano instrumental y de gestión de la misma.

¹² Además, las mismas provincias han respondido a este fenómeno generado, el cual se ha visto plasmado en las reformas de sus Cartas Magnas que llevaron a cabo un gran número de ellas.

gobierno federal- , según lo establecido en el artículo 124 de la Carta Magna¹³. Este debate sobre la gestión internacional de los actores subnacionales y, en particular, de las provincias argentinas, se hizo más intenso y complejo a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, principalmente porque dicha reforma tuvo, entre sus otros propósitos, modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando a lo largo de la historia del federalismo argentino, a través del fortalecimiento de las atribuciones de las provincias¹⁴.

El reconocimiento constitucional a la potestad de las provincias para crear regiones destinadas a promover el desarrollo económico y social, constituyó un elemento tan innovador como las posibilidades de realizar gestión internacional. En numerosos casos, las provincias han impulsado, a partir de realidades preexistentes, acciones de gestión internacional empleando la identidad o plataforma regional como un mecanismo adicional destinado a sumar esfuerzos y recursos escasos, a efectos de intentar su crecimiento y fortalecimiento¹⁵. Sin embargo, es necesario señalar que el

¹³ Algunas provincias, incluso, han realizado este proceso aún antes de la reforma operada en 1994, aunque la gran mayoría produjo esas incorporaciones o modificaciones después de la fecha señalada precedentemente. Pero por otra parte, en el plano del proceso de reforma de las Constituciones Provinciales, particularmente, de aquellas modificadas con posterioridad a 1994, se evidencia también la creciente incorporación de las denominadas cláusulas federales, que hacen reserva expresa de las atribuciones no delegadas al poder federal, en algunos casos mencionándose explícitamente la capacidad de realizar gestiones internacionales. En este sentido, podría señalarse que las provincias han dado muestras de hacer propias temáticas variadas, tales como la integración regional, el comercio internacional o la soberanía de Malvinas, así como también, la reivindicación de un espacio propio de acción internacional que, sin competir con el poder de Estado nacional, no las confina a la inacción.

¹⁴ En este sentido, podría señalarse que las provincias han dado muestras de hacer propias temáticas variadas, tales como la integración regional, el comercio internacional o la soberanía de Malvinas, así como también, la reivindicación de un espacio propio de acción internacional que, sin competir con el poder de Estado nacional, no las confina a la inacción.

¹⁵ Tomando como centro de atención lo estipulado en la Constitución con relación a la conformación de regiones, se presentó en 1996, una propuesta elaborada por el Dr. Roberto Dromi, conocida como RESA (Regiones Económicas y Sociales en la Argentina), tenía 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 iniciativa sostenía 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-social referentes a: comercio exterior, servicios públicos, transporte, vialidad, bancos, política económica, obras públicas, medio ambiente, turismo, parques nacionales, etc. Como puede inferirse, las materias que quedarían comprendidas cubren un espectro muy amplio. Esta propuesta preveía 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. La propuesta Dromi había formalizado seis RESA, a las que consideraba regiones tradicionales del país, a saber: NOA

proceso de conformación de las regiones argentinas ha transitado un recorrido bastante complejo.

Desde el gobierno de Alfonsín, distintas provincias, en especial las fronterizas, comenzaron a incrementar su accionar en respuesta a los cambios internacionales y, más directamente, a las iniciativas de integración a nivel subregional, las cuales se fueron profundizando desde la administración Menem hasta la actualidad¹⁶. Así, en base a iniciativas promovidas desde el gobierno nacional, estas provincias -y varios de sus respectivos municipios- desarrollaron vinculaciones con los Estados limítrofes¹⁷ a través los denominados "comités de frontera"¹⁸, los cuales han estado abocados, en la mayoría de los casos, a la resolución de diferentes temas puntuales¹⁹.

Asimismo, a partir de la administración Menem, en la Argentina se han podido observar una serie de elementos que indican la adhesión a la filosofía económica

(noroeste), Nuevo Cuyo, NEA (nordeste), Patagonia, Mediterránea y Bonaerense. Frente a este intento de "integrar regiones concebidas por el poder central", cuya estructuración fue percibida como respondiendo a intereses sectoriales y al tradicional peso político de Buenos Aires, algunas provincias presentaron sus proyectos alternativos.

¹⁶ La acción externa de las provincias argentinas, fundamentalmente a partir de la década de los noventa, estuvo muy relacionada con la modalidad de apertura económica y la descentralización, que constituyeron dos de los pilares básicos de la administración del gobierno nacional de esa época. La adopción de una filosofía aperturista y de integración al mundo se convirtió, entonces, en un elemento movilizador y dinamizador de las unidades subnacionales, que 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.

¹⁷ La vinculación con Estados limítrofes constituye la modalidad de vinculación externa más tradicional y antigua practicada por los países, y asimismo, por su propia ubicación, constituye para las provincias el tipo de relación más natural.

¹⁸ Es oportuno destacar la importancia de aquellos comités de frontera que se han encontrado activos en los últimos años: A) Frontera con Paraguay: Encarnación-Posadas; Colonia Falcón-Clorinda; Alberdi-Formosa; Pilar-Puerto Bermejo; Itácora-Itatí; Ituzaingó-Ayolas; B) Frontera con Brasil: Foz de Iguazú-Puerto Iguazú; Santo Tomé-Sao Borja; Uruguayana-Paso de los Libres; C) Frontera con Uruguay: Fray Bentos-Gualeguaychú; Paysandú-Colón; Salto-Concordia; D) Frontera con Bolivia: Pocitos-Yacuiba; La Quiaca-Villazón; y E) Frontera con Chile: NOA-Norte Grande; Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor, Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y Subcomité Aisén-Chubut (este último se ha subsumido en el anterior).

¹⁹ Sin embargo, debido al incremento de las actividades realizadas, así como también a una mayor y más directa participación de distintas provincias en acciones externas y gestiones internacionales, comienza a producirse un fortalecimiento de los vínculos con los Estados limítrofes, y a desarrollarse una incipiente actitud comercialista, tomando al mundo como escenario. Sin duda, esta dinámica provincial ha sido y 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 entre ellas y el gobierno nacional, ya que en base a la diferenciada capacidad de gestión de las mismas y como no siguen un único modelo, las acciones y estrategias que llevan adelante son diversas.

subyacente a la estrategia comercialista impulsada desde el gobierno, el cual 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.

En correspondencia lógica con esta visión económica, e impregnada de ella, la política exterior ha apuntado desde entonces a promover el modelo de desarrollo elegido y ello ha sido acompañado, según Tomassinni (1991), con una serie de medidas desarrolladas desde la Cancillería para lograr el *aggiornamento* de ciertas estructuras institucionales y hacerlas funcionales a esa orientación, a través de la asignación de nuevas competencias en sintonía con el interés gubernamental por vincular acción externa con promoción económica y comercial, que permitieran estimular una mayor inserción de la economía argentina en la economía mundial²⁰. Y es en concordancia con dicho activismo, que representa tanto una oportunidad como un riesgo, el marco en el cual se inscriben los procesos llevados adelante por las provincias desde la década del 80', los cuales no han estado exentos de matices, vaivenes, marchas y contramarchas.

Sin embargo, esta apertura de las economías durante los 90' no hizo sino profundizar las diferencias existentes entre regiones que poseían un alto grado de inserción internacional y aquellas que sufrieron las consecuencias de la desindustrialización o el abandono de las políticas públicas que favorecieran su inserción. Aún así, todo ello condujo al desarrollo de un creciente activismo de distintas

²⁰ Es de vital importancia, en este sentido, la sanción de la Ley N° 24.190 en 1992 (promulgada en enero de 1993), que no sólo modificó la denominación del "Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto" por el "Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto", sino que además asignaba al mismo nuevas competencias, al establecer 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. 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. A partir de los cambios de gobierno operados desde 1999, se han producido nuevas modificaciones organizacionales en relación al número, los nombres y competencias de las jurisdicciones ministeriales.

provincias, especialmente, aquellas mejor dotadas tanto para el comercio internacional como en recursos humanos²¹. Este activismo provincial ha dado lugar, según Tussie (2004), a tres tipos de iniciativas, a saber: 1) Es posible apreciar una mayor presencia internacional de las provincias, ya sea mediante el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, o través de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros Estados, o incluso, a través de la realización de giras para la promoción de sus productos de exportación; 2) Las provincias han creado instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones; y 3) A nivel organizacional, es cada vez más frecuente la creación 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.

Cabe destacar, como bien expresan Colacrai y Zubelzú (1998) con respecto a la primera tendencia señalada, que algunas administraciones provinciales han creado oficinas para las relaciones económicas y comerciales internacionales con responsabilidad en cooperación internacional y para proveer servicios de apoyo a exportadores locales²². Se observa, entonces, que las provincias son crecientes partícipes de esta tendencia y muestran actividades directas de relacionamiento internacional, al combinar muchas de ellas una actitud comercialista con el fortalecimiento de vínculos con los Estados limítrofes, lo cual no hace sino dar cuenta así del activismo provincial en materia internacional.

²¹ Algunas provincias 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 este dinamismo, que combina a veces lo público y lo privado, han generado, como señalan Colacrai y Zubelzú (1998), un efecto emulativo, es decir, en vista a los resultados logrados por algunas administraciones provinciales, otras han decidido seguir ese mismo ejemplo.

²² Aparece así como paradigmático el caso de Córdoba, en la medida en que esta provincia no sólo ha firmado convenios internacionales sino que también ha creado representaciones comerciales en el exterior, destacándose tanto por anticipación a la tendencia de federalización como por su dinamismo. Asimismo, su constante búsqueda de mercados e inversiones externas la ha llevado, desde mediados de los 80', a realizar una amplia gama de acciones entre las que se destacan la apertura en el exterior de oficinas de promoción de la oferta exportable en New York, Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petersburgo, a través de los llamados "Córdoba Trade Center". Córdoba también se ha movilizado en la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros, y ha promovido reformas organizacionales al interior del propio Estado provincial para llevar adelante los objetivos mencionados. Además de Córdoba, caben destacarse también Salta y Misiones, que han firmado convenios con regiones de la Federación Rusa y de Ucrania, y Misiones también cuenta con convenios con Estados brasileños.

En relación a la segunda clase de propuestas señaladas pueden incluirse, siguiendo a Tussie (2004), los casos de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Estas iniciativas han surgido en los últimos años con el fin de mejorar el posicionamiento internacional de producciones locales, y por ello, se crearon entidades mixtas (público-privadas). A partir de diferentes experiencias nacionales e internacionales, como la de ProChile, se generaron ProMendoza, ProCórdoba, o el Programa Buenos Aires Exporta, entre otros varios intentos subnacionales de características similares²³.

Sin embargo, todavía puede observarse, como indican Colacrai y Zubezú (1998), que muchas provincias se muestran inertes y exhiben escasa o nula gestión internacional, salvo las excepciones que vienen de la mano de alguna acción empresarial intermitente o por interés de localidades con dinámica propia²⁴. Y esta ausencia de una adecuada coordinación de los diferentes esfuerzos de la Nación y las provincias puede tener como correlato fenómenos negativos como la marginación de ciertas áreas del país que quedarían al margen de los beneficios alcanzados, y una consecuente desarticulación del territorio nacional.

Bibliografía consultada:

ARROYO PICARDO, Graciela: "Las relaciones internacionales y la dinámica local global (una aproximación a la complejidad del mundo actual)", en *Revista de Relaciones Internacionales*, N° 83, mayo/agosto, 2000.

CISNEROS, Andrés (Comp.): *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires, Nuevo Hacer-GEL, 1998.

COLACRAI, Miriam y ZUBEZU, Graciela: "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", en AAVV, *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario, Ediciones CERIR, 1998.

²³ Las actividades de promoción realizadas por estas entidades provinciales presentan un grado insuficiente de coordinación entre sí y con las actividades a nivel nacional que lleva adelante la Fundación Exportar, que como institución que tiene una condición de entidad público-privada, ha impulsado desde su creación la asistencia a las empresas exportadoras, para ampliar y diversificar su presencia en el exterior. Hay, en síntesis, una multiplicidad de agencias que realizan el mismo tipo de actividades (ferias, misiones comerciales, capacitación de empresarios, etc.), lamentablemente con una escasa coordinación entre sí, y por ello, la conformación y dinámica de estas experiencias demuestran que se hace necesario integrar las distintas regiones o áreas en un espacio económico para el logro de los objetivos planteados.

²⁴ En consecuencia, el desafío que en esta materia tiene nuestro país es lograr articular todos los esfuerzos locales o regionales, porque ello garantizaría el acceso de todas las provincias y la eficacia en el diseño de las políticas comerciales desde el gobierno nacional. Es claro, entonces, que esta constante actividad responde al creciente proceso de proyección regional e internacional desarrollado por las entidades subnacionales argentinas, en un intento por abrirse paso en un mundo globalizado y dominado aún por los intereses de los Estados nacionales.

FIGARI, Guillermo: *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, BIBLOS, 1993.

GEORGE, Alexandre: "The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making"; en *International Studies Quarterly*, Volume 13, Number 2, June 1969.

HAAS, E.: "El reto del regionalismo", en S. Hoffmann (Ed.), *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid, TECNOS, 1963.

HIRST, Mónica y RUSSELL, Roberto: "La inserción internacional de la Argentina", en *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Módulo II, Unidad 7.

MENEM, Carlos y DROMI, Roberto: *El nuevo federalismo. Las regiones para el desarrollo económico-social*. Buenos Aires, 1996, mimeo.

REFICCO, Ezequiel: "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", en *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, 1996.

RUSSELL, Roberto: "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, julio 1996.

RUSSELL, Roberto: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL, 1990.

TOMASSINNI, Luciano: *La política internacional en el mundo posmoderno*, Documento de Trabajo N° 10, Edición preliminar, Santiago de Chile, RIAL, 1991.

TUSSIE, Diana: *La política comercial en un contexto de federalismo. El caso de Argentina*. Documento presentado en el Taller de Trabajo CARI-BID-INTAL. Buenos Aires, 2004.

WALKER, Stephen: "The Motivational Foundations of Political Belief System: a Re-analysis of the Operational Code Construct", en *International Studies Quarterly*, vol. 27, 1983.

ZUBELZU, Graciela (Coord): *Primer y Segundo Documento de Trabajo*. Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Buenos Aires, PNUD-CARI, 2004.