

Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR



Damián Paikin*

Al momento de su constitución, mayormente entre mediados y fines del siglo XIX, todos los Estados que asumieron la forma federal reservaron para el gobierno central al menos tres espacios de competencia indiscutible. La defensa, la emisión de moneda y la política exterior (a estos aspectos nos referimos) pasaron a ser entonces símbolos de la unidad política y territorial de las federaciones nacientes.

Particularmente, en el campo de las relaciones internacionales se expresaba la necesidad de constituir una voz unívoca frente al mundo que permitiría al nuevo Estado negociar de igual a igual con sus pares, pero, sobre todo, darle coherencia a su posicionamiento internacional. Así, la acción internacional de los gobiernos sub-nacionales quedó inhibida al punto de considerar cualquier iniciativa de este tipo como una ofensa a la propia federación.

Sin embargo, a fines del siglo XX esta premisa central del modelo federativo comenzó a resquebrajarse. Por doquier, las provincias argentinas o canadienses, los Estados mexicanos, brasileños o estadounidenses, los Länds austríacos o alemanes, etc., salieron a la escena internacional a imponer su propia mirada, muchas veces en cooperación, pero en otras ocasiones incluso en contradicción con su gobierno federal.

Sus prácticas, conocidas en la literatura como “paradiplomacia”, se orientaron primariamente a mejorar el desarrollo socio-económico de sus pueblos, la atracción de inversiones o el armado de redes focalizadas en el intercambio de experiencias. Pero en algunas ocasiones el ámbi-

Al momento de su constitución, mayormente entre mediados y fines del siglo XIX, todos los Estados que asumieron la forma federal reservaron para el gobierno central al menos tres espacios de competencia indiscutible. La defensa, la emisión de moneda y la política exterior (a estos aspectos nos referimos) pasaron a ser entonces símbolos de la unidad política y territorial de las federaciones nacientes.

* Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET) dpaikin@yahoo.com

to de la política no quedó por fuera de su mirada. Alcanza recordar en este sentido la intensa acción internacional de los gobiernos de la denominada “media luna fértil” boliviana, durante la crisis que enfrentó a dichos gobiernos con el presidente Evo Morales en 2008, para tener una idea del potencial disruptivo de este accionar.

Sin embargo, a fines del siglo XX esta premisa central del modelo federativo comenzó a resquebrajarse. Por doquier, las provincias argentinas o canadienses, los Estados mexicanos, brasileños o estadounidenses, los Länds austríacos o alemanes, etc., salieron a la escena internacional a imponer su propia mirada, muchas veces en cooperación, pero en otras ocasiones incluso en contradicción con su gobierno federal.

Mientras esto sucede, el avance de los procesos de integración regional tendió a provocar roces al interior de los países en el sentido inverso. Particularmente en el caso del MERCOSUR, el entramado institucional fuertemente ejecutivista con el cual se lo dotó, generó, como afirma Bidart Campos (1997) un movimiento de “*mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal comenzó a regular materias que en el reparto interno son de competencia provincial*”.

De esta forma, frente al proceso de descentralización de la política internacional nacido bajo la forma de paradiplomacia, un fenómeno inverso se postula a partir de la constitución de los bloques regionales, los cuales paradójicamente han obligado a las entidades constitutivas a “salir a la región” para recuperar aquello que los propios Estados habían tomado para sí a través de la lógica comunitaria regional.

En este contexto, el presente artículo se propone observar cómo se han posicionado las provincias argentinas en relación al MERCOSUR, y en qué medida han generado una política activa y autónoma frente al gobierno nacional.

La reconstrucción de las escalas: de lo territorial a lo internacional

El desarrollo previo lleva necesariamente a la aparición de un poderoso interrogante. ¿Qué impulsa a las provincias, regiones, *länder*, etc. a buscar su propio modelo de inserción internacional por fuera –aun en el marco de la cooperación– de la lógica nacional?

Para dar respuesta a esta pregunta es fundamental tener en cuenta el factor temporal. Dado que es un proceso que se consolida en los años '90, la respuesta debe vincularse con procesos que emergieron justamente en esos años, de manera tal de haber generado este cambio en las conductas de los representantes de las entidades sub-nacionales. Un dato sirve como corroboración de esta dinámica: antes del año '90, ninguna provincia contaba con un espacio institucional que diera cuenta de la cuestión internacional o regional. En 2010, quince de las veinticuatro provincias, así como innumerable

cantidad de ciudades, cuentan con una secretaría o dirección abocada específicamente al tema.

Tomando entonces este factor temporal como determinante, podemos plantear, sintéticamente, tres componentes que estarían actuando a favor de la paradiplomacia¹:

En primer lugar, la revolución económica, tecnológica y comunicacional que se puede sintetizar bajo el concepto de globalización y que permite, de la mano de la deslocalización de la producción y el auge de las telecomunicaciones, los marcos de posibilidad de dicha acción.

En segundo lugar, la ruptura de las lógicas de representación colectiva nacidas de la mano de la revolución industrial y la incorporación del discurso de la empresa a la acción política propia del neoliberalismo. Dicho viraje apoyó, bajo la idea de la “eficacia” y la “gestión”, la construcción de un modelo de política de “cercanía” donde el gobierno local apareció como el único representante válido del nuevo sujeto estrella de la política: el vecino, categoría por definición individual e incapaz de construir vínculos trascendentes con sus pares.

Ciertamente, lo local también conoció su costado rupturista, de la mano de la propuesta participativa, convirtiendo a la cercanía no en representación individual, sino en participación colectiva en el territorio, en el marco de la “polítización” de la sociedad (Dutra, 2002). Experiencias como el Presupuesto Participativo de Porto Alegre muestran el desarrollo de esta idea, potente, aunque lamentablemente minoritaria en los '90 en relación al modelo anteriormente citado.

Finalmente, en tercer lugar, podemos mencionar los procesos de integración regional. Si bien no hay una sola lectura para explicar las causas que llevan a los países a, como afirma Hass (1969), “ceder en forma voluntaria parte de su soberanía en pos de un objetivo común”, lo cierto es que dichos procesos traen como resultado un profundo cambio en las lógicas de relacionamiento interno de los países a partir del hecho de que decisiones que se tomaban anteriormente a nivel del gobierno nacional, pasan a ser tomadas en el marco de las instituciones regionales, trasladándose por tanto a la esfera de la política internacional.

En este marco, los acuerdos formales de integración regional desestructuran las lógicas de competencias sobre las cuales se construyeron las relaciones entre los Estados centrales y sus entidades constitutivas a comienzos

En este contexto, el presente artículo se propone observar cómo se han posicionado las provincias argentinas en relación al MERCOSUR, y en qué medida han generado una política activa y autónoma frente al gobierno nacional.

¹ Para un mayor desarrollo del tema, se puede consultar Paikin, D. (2007): “Las entidades Sub-Nacionales frente a los procesos de integración regional. La reconstrucción de lo pactado”, en la *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, N° 16, Volumen XI, Verano. ISSN: 0328-2058.

del siglo XIX. Por ejemplo, si tomamos el caso de la Argentina y el MERCOSUR podemos advertir lo siguiente. Previo al proceso de integración, la política arancelaria, por caso, era discutida en el marco del Congreso Nacional y allí las provincias, a través de los senadores, podían proponer enmiendas a la propuesta del Poder Ejecutivo, modificarla y finalmente aprobarla o rechazarla, generando de esta forma un amplio espacio para la negociación y la armonización de intereses diversos.

Tras la puesta en marcha del MERCOSUR, la política arancelaria se trasladada a la esfera regional y debe ser acordada con el resto de los socios en los ámbitos decisorios del bloque, conformados en su totalidad por representantes de los poderes ejecutivos nacionales².

Así, como primer punto, los procesos de integración regional, en este caso el MERCOSUR, debilitan la capacidad negociadora del Senado Nacional, forzando a las provincias a apostar a una acción de tipo directo frente al órgano regional, antes que a una búsqueda para influir en la definición de la política nacional.

Las formas de la paradiplomacia

Enmarcadas en esta realidad, las provincias salen al mundo a ocupar su lugar, generando para ello diversos tipos de acciones. Sintéticamente, podemos mencionar al menos cinco formas de acción típicas que pueden incluirse dentro de la lógica de la paradiplomacia.

Yendo desde la forma más primaria a la más compleja, en primer lugar se puede mencionar “la agenda exterior” del gobernador. Viajes al exterior con fines de promoción turística, productiva o cultural del territorio que no conlleven de por sí ningún compromiso posterior y, por tanto, es una forma primaria de la paradiplomacia.

La segunda forma sería la participación en redes internacionales de regiones sobre diferentes temáticas, como puede ser la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE). La construcción de estas redes, además de la capacidad de incidir que permite, aporta sobre todo un espacio para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las regiones, generando mejoras en las lógicas de gestión.

La tercera es el establecimiento de oficinas de la provincia en el exterior. Estas instituciones, a mitad de camino entre oficinas de promoción comercial y embajadas, actúan como organizadoras de los intereses públicos y priva-

² El Consejo Mercado Común (CMC), máximo órgano del MERCOSUR, está integrado por los ministros de Economía y Relaciones Internacionales de los países miembros, mientras que el Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del bloque, es integrado por funcionarios de ambos ministerios, a quienes se suman representantes de los Bancos Centrales y de Agricultura.

dos de la región frente a terceros países o instituciones internacionales (Blanes Sala, 2004).

Por caso, podemos citar la ciudad de Bruselas, donde todas las comunidades autonómicas españolas cuentan con su representación, que coordina la actuación de los miembros de dicha región del Comité de las Regiones, pero también de los parlamentarios electos por su territorio, así como de las ONG's y las cámaras empresariales que quieren hacer escuchar su voz. Cuanto más importante la región, más fuerte su poder de *lobby*, que actúa incluso en ocasiones en sentido inverso al de su delegación nacional.

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

Hasta aquí, todas estas acciones mencionadas pueden ser ubicadas dentro del marco de lo que la literatura menciona como “acciones informales” (Blanes Sala, 2004, Sánchez, 2004), es decir, aquéllas realizadas por los gobiernos regionales en virtud de su propia iniciativa sin contar para ello con un paraguas legal de índole nacional e internacional que las contenga. Incluso, por mencionar un punto, las redes de regiones actúan más como una entidad de derecho internacional privado que como una entidad de derecho público, siendo su función primordial el *lobby* sobre las instituciones reconocidas.

Las dos últimas, por el contrario, se ubican en el marco de las “acciones formales”, es decir, actividades que cuentan con un marco normativo detrás, mayormente de rango constitucional, que habilita a las provincias, regiones y Estados federados a actuar internacionalmente bajo determinadas condiciones que, mayormente, se vinculan con la coordinación con el gobierno federal.

Así, aquí podemos mencionar en cuarto lugar la firma de tratados internacionales con otros gobiernos sub-nacionales transfronterizos o no, con organismos internacionales e, incluso, con terceros Estados. Estos convenios obligan al Estado en forma similar a los firmados por los Estados-Nacionales, aunque aún se plantean fuertes discusiones en el marco doctrinal del derecho internacional público sobre su alcance, dado que el art. 7 del Convenio de Viena sobre los Tratados es taxativo al indicar que el sujeto de derecho es siempre el Estado nacional.

Esta discusión se plantea sobre todo en caso de incumplimiento y de las posibilidades de apelación por parte de la contraparte afectada. ¿Sobre qué tribunal lo haría? No queda claro que el Tribunal Internacional de La Haya pueda aceptar el caso. O si se tratará de un préstamo de un organismo internacional como el Banco Mundial. ¿Contra qué institución se actuaría para ejecutar el préstamo?

Finalmente, la quinta y última es la representación del Estado central en temas de su jurisdicción. En estos casos, la palabra del representante regio-

nal es tomada como parte o totalidad de la posición nacional y analizada en consecuencia, con fuerza de igualdad frente a los otros Estados, alcanzando aquí el estado más alto y más complejo, por sus implicancias, de la paradiplomacia.

Paradiplomacia, provincias y MERCOSUR

De todas estas formas, las provincias argentinas, quizás como pocas entidades sub-nacionales en el mundo, desarrollan las cuatro primeras, incluyéndose a partir de la reforma constitucional del '94 la posibilidad de firmar convenios internacionales en pos del desarrollo de sus sociedades.

Particularmente, en relación a la política exterior se incorporó el artículo 124, donde se habilita a las provincias a firmar convenios internacionales que aporten a la consecución de sus objetivos primordiales. Textualmente, el artículo mencionado dice:

*“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también **celebrar convenios internacionales** en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”³.*

Esta facultad, discutida y confusa en sus límites, rápidamente fue tomada por las provincias para repositionar su propia mirada a escala mundial y, particularmente en el caso argentino, con relativa fuerza, en el contexto regional. Como mencionamos anteriormente, el MERCOSUR produjo, dado su marco institucional, un importante proceso de concentración de facultades en manos del Poder Ejecutivo, reordenando los equilibrios entre los distintos poderes del gobierno central. El pasaje de numerosas temáticas a la esfera regional redujo la participación legislativa y, con esto, la capacidad negociadora de las provincias sobre diversas áreas, provocando un creciente interés en el desarrollo de nuevas vías de acción, como la búsqueda de articular política con otros actores sub-nacionales de los países vecinos para imponer en conjunto su agenda en la dinámica regional.

Agenda, por cierto, que se profundizaba y complejizaba cada día al ritmo de la desaparición de las barreras arancelarias, la integración del mercado y el aumento de los flujos comerciales que, de un año a otro, cambiaron la estructura productiva y social de muchos territorios ante la llegada masiva de productos brasileños o, por el contrario, ante el crecimiento de una industria de cara al nuevo mercado ampliado.

Por supuesto, esta situación no fue vivida en forma idéntica por todas las

³ Énfasis del autor del artículo.

provincias. Para algunas, la llegada del MERCOSUR significó, como para el caso de Misiones, un vuelco rotundo en su historia productiva y en su peso relativo en relación al resto de las provincias y el Estado Nacional. Para otras, como en el caso de Chubut, la situación no cambió tanto. Pero, para todas, la llegada del proceso de integración regional significó un aumento de los incentivos a la hora de pensarse en su relación con el mundo.

Como hemos mencionado, la conformación de un bloque regional provoca al interior de los Estados la modificación de los pactos preexistentes entre el Estado central y las unidades constitutivas, y en este punto, el caso del MERCOSUR no fue la excepción. Si bien es cierto que su creación no provocó un proceso de enmienda constitucional, como en el caso de Austria ante la llegada de la Unión Europea⁴, tampoco se puede pasar por alto que la reforma donde se habilitó la firma de convenios internacionales por parte de las provincias, sucedió en forma paralela al nacimiento del bloque.

De todas formas, el hecho central en relación a este tema, incluso por encima del proceso de recentralización institucional que introdujo el MERCOSUR, fue el cambio comercial, cultural y social en el vínculo con los países vecinos, los cuales dejaron de ser mirados como algo ajeno, e incluso peligroso, para ser pensados como espacios con los cuales cooperar a la par que crecía la idea de pertenencia a un espacio común.

Solo como ejemplo de la dimensión de lo sucedido podemos mencionar que entre el año 1990 y 2008 las exportaciones al MERCOSUR de la Argentina pasaron de 1833 a 16107 millones de U\$S⁵, es decir, un crecimiento de más de 8 veces en tan solo 18 años de vida.

Este gigantesco cambio comercial y cultural llevó al desarrollo de mayores relaciones y a la búsqueda de proyectos comunes. Por ello, con mayor o menor interés, el conjunto de las provincias comenzaron a buscar la forma de insertarse institucionalmente en este proceso, yendo desde aquéllas para las cuales el MERCOSUR se convirtió en su terreno de acción prioritaria, a otras donde se presentó como una alternativa más dentro de un marco donde otros espacios, como puede ser Chile, ostentaban la prioridad.

Ahora bien, puestos a comparar el tipo de acciones provinciales con respecto al MERCOSUR, aparece la primera complicación que se relaciona con la inexistencia de marcos analíticos comunes. El hecho de que, por ejemplo, haya un senador por San Luis en el Parlamento MERCOSUR, ¿habla de un gran interés de la provincia en el tema, o solo de un hecho fortuito del azar en relación al reparto de las comisiones?

⁴ Ante la entrada de Austria en la Unión Europea, en 1994 dicho país modificó su Constitución con la enmienda del artículo 23, donde se planteó como obligatorio para el Estado Federal la consulta al pleno de los Länder para la aprobación de normas comunitarias donde se tratarán temas de competencia exclusiva de los gobiernos sub-nacionales (Kiefer, 2009).

⁵ Fuente: Centro de Estudios Internacionales (CEI) Cancillería Argentina. Disponible en <http://cei.mrecic.gov.ar/html/mercosur.htm>

Difícil saberlo sin enunciar patrones de comparación con el resto de las provincias para poder ubicar a las distintas entidades en su lugar, según su actuación relativa. Por ello, a continuación nos concentraremos en comparar sucintamente lo actuado por las diversas provincias en torno a algunos indicadores, para poder crear luego una escala que permita ubicar a cada una de ellas en relación al resto de sus pares.

Marcos para la comparación: la construcción del índice

Para la construcción del índice de vinculación provincial con el MERCOSUR hemos decidido incorporar indicadores político-institucionales presuponiendo que la apertura de una Secretaría del MERCOSUR o la participación de legisladores en los ámbitos regionales responden a un interés institucional por el tema, aun a sabiendas de que en determinados casos, esto no es así. En ocasiones las oficinas se abren para dar lugar a alguna figura en el gabinete, o los espacios en las comisiones legislativas se ocupan por descarte ante la imposibilidad de tomar otra de mayor valor o interés.

Pero aunque así fuera, esto no invalida el instrumento, ya que la utilización de diversos indicadores tiende a licuar su influencia y, aun en los casos en que el organismo haya sido creado con fines de tipo “personales”, la decisión de nombrar el espacio bajo el rotulo de “MERCOSUR”, por ejemplo, habla a las claras de la presencia del tema en la mente de los decisores.

En este marco, se ha decidido construir el índice a partir de la comparación de los siguientes indicadores:

- Espacio Institucional en el Ejecutivo Provincial (G1): Existencia de una Secretaría, Dirección, etc., cuyo nombre remita al proceso de integración (1 punto) o a las relaciones internacionales en forma amplia (0,5 puntos).
- Espacio Institucional en el Legislativo Provincial (G2): Existencia a nivel legislativo de una comisión permanente vinculada a los temas del MERCOSUR. En caso de ser bicameral, se le asignará 1 punto si dicha comisión se presenta en ambas cámaras, y 0,5 si solo se encuentra en una.
- Intervención a nivel MERCOSUR (G3): Participación de la provincia en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones – FCCR- (1 punto).
- Intervención a nivel del Parlamento regional (G4): Participación de Senadores Nacionales por la provincia en el Parlamento MERCOSUR (1 punto).
- Cooperación horizontal (G5): Participación en Integración Regional Sub-Nacional, vinculada al MERCOSUR (1 punto)⁶.

Es decir, que el puntaje máximo a alcanzar es de 5 puntos, siendo esa puntuación la que indica el mayor interés en relación a la temática, pudién-

⁶ Se han tomado como posibles CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Noroeste Argentino) y ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano).

dose entonces construir tres categorías: BAJA, MEDIA y ALTA. La primera, para aquellas provincias que estén entre 0 y 1,5. La segunda, para aquellas que se encuentren entre 2 y 3,5; y la tercera, para aquellas que se ubiquen entre 4 y 5 puntos.

Así, como vemos en la tabla 1, podemos decir que 11 de las 24 provincias argentinas se encuentran en la categoría “BAJA” en su relacionamiento institucional con el MERCOSUR, 8 en la categoría “MEDIA” y solamente 5 en la “ALTA”.

Tabla 1
Índice de vinculación provincial con el MERCOSUR

Provincia	G1	G2	G3	G4	G5	TOTAL
Tucumán	0,5	1	1	1	1	4,5
Catamarca	1	1		1	1	4
Formosa		1	1	1	1	4
Jujuy	1		1	1	1	4
Misiones	1	1		1	1	4
Cap. Fed.	0,5	1	1		1	3,5
Corrientes	0,5		1	1	1	3,5
Entre Ríos	0,5	1		1	1	3,5
Santa Fe	1	0,5	1		1	3,5
San Luis		1	1	1		3
Buenos Aires	0,5	1		1		2,5
Chubut	0,5	1	1			2,5
Córdoba	0,5	1	1			2,5
Salta	0,5	0,5			1	2
Chaco	0,5				1	1,5
Mendoza	0,5	1				1,5
La Pampa		1				1
Neuquén		1				1
Rio Negro		1				1
S. del Estero			1			1
T. Del Fuego	0,5					0,5
La Rioja						0
San Juan						0
Santa Cruz						0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los poderes ejecutivos provinciales a diciembre de 2009.

Ahora bien, este análisis se vuelve más interesante si lo dividimos por región, al notar que la suposición de que las provincias más involucradas serían las fronterizas con los países del MERCOSUR, no se cumple homogéneamente.

Efectivamente, Formosa y Misiones integran el selecto grupo de provincias con “ALTA” vinculación. Pero los tres integrantes restantes de este conjunto son Jujuy, Catamarca y Tucumán, provincias cuyas fronteras, con matices en el caso jujeño, no son exactamente mercosureñas. Similar sorpresa genera la Capital Federal, que con 3,5 se ubica en el escalón más alto del sector “MEDIO”, junto con Entre Ríos y Santa Fe, las cuales, por su ubicación, se suponen como más involucradas en el proceso que la ciudad porteña.

Por su parte, Corrientes resalta en el sentido inverso al de los tucumanos y catamarqueños. Alcanzando los 3,5 puntos, pese a ser una provincia con frontera no con uno, sino con los tres países del MERCOSUR, la patria del chamamé se ubica en la parte alta del grupo “MEDIO”, cuando se podría pensar que se la encontraría al tope de la escala.

Por otro lado, en el extremo opuesto a Tucumán, Catamarca, Misiones, Jujuy y Formosa, la mayoría de las provincias patagónicas y cordilleranas aparecen como las más alejadas institucionalmente del proceso integrador, lo que también llama la atención, porque todas estas provincias son fronterizas con Chile, el cual, aunque ajeno al MERCOSUR, ha debido de servir como un incentivo para la acción externa a partir de los “Comités de Integración”.

Es decir que la primera conclusión a sacar de la lectura del cuadro es que la idea de frontera=involucramiento debe ser, al menos, matizada, admitiendo la intervención de otros factores.

Asimismo, este cuadro también alerta sobre la necesidad de profundizar el análisis en relación a otra de las hipótesis que surgen como obvias en los análisis de la paradiplomacia. Nos referimos aquí a la vinculación entre Producto Bruto Geográfico (PBG) y relaciones internacionales provinciales, donde se entiende que a mayor riqueza provincial, mayor posibilidad de destinar recursos a la acción internacional.

Nuevamente Formosa y Catamarca aparecen allí como provincias de vinculación “ALTA”, siendo, sin embargo, distritos de ingreso bajo, mientras que Mendoza no tiene, en relación al MERCOSUR, una actuación importante, pese a ser una provincia pujante.

Probablemente, se podría pensar que esta situación se debe a que su comercio exterior no se vincula directamente con el MERCOSUR y, por tanto, su eje de interés estaría puesto en otra zona geográfica. Ciertamente, ésta sería una posibilidad plausible y una respuesta válida al interrogante. Sin embargo, esto no es así. Según datos del Instituto de Estadísticas del gobierno mendocino, el MERCOSUR es el primer destino de las exportaciones de dicha provincia, llegando en el año 2008 a los 409 millones de U\$S, por encima de otros destinos como el NAFTA (369 millones de U\$S) o la Unión Europea (268 millones U\$S), anulando así, para este caso, la hipótesis planteada.

De todas formas, al igual que en el tema de la frontera, este ejemplo en sentido contrario no nos debe llevar a descartar la idea de la relación entre riqueza y paradiplomacia, presentada entre otros por Schiavon (2006). Otras provincias ricas, efectivamente, se encuentran cerca del tope de la escala planteada (Córdoba y Santa Fe, por ejemplo), por lo que la situación mendocina, antes que nada, nos debe llevar a una mayor indagación para ver si sus particularidades son las que la llevan a salirse de la regla, o si, efectivamente, su caso anula este probable camino explicativo.

Pero aún más notorio que el caso mendocino es, sin dudas, el de Tucumán, el cual a todas luces merece una mirada particular que desarrollaremos brevemente en este trabajo, ya que sin ser fronteriza ni contar con un PBG importante, se ubica como la provincia con mayor vínculo institucional con el MERCOSUR, estando presente en todas las instancias posibles de relacionamiento con el bloque.

Por ello, tras esta breve descripción general, tomaremos en esta oportunidad el caso tucumano para analizar más en detalle su recorrido en relación con el MERCOSUR.

Tucumán: de la negación a la integración

Tucumán aparece más cerca del MERCOSUR de lo esperado, incluso por encima de Misiones o Corrientes, las cuales viven diariamente la integración en sus fronteras. En contraposición con ellas, Tucumán no solo no tiene fronteras con los países del MERCOSUR, sino que no tiene fronteras externas y aún así cuenta con una importante Secretaría de Relaciones Internacionales, cuyo ex titular hoy reviste como Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR de la Cancillería Argentina, es decir, el área que lleva el tema integración a nivel nacional.

Hechos que sorprenden y que profundizan la pregunta sobre la realidad de una provincia que, además de su condición mediterránea, ostenta el privilegio de contar con uno de los sectores más conflictivos en la historia del bloque, la caña de azúcar, que llevó durante largo tiempo a los tucumanos a considerar al MERCOSUR como su principal enemigo.

“Para Tucumán, MERCOSUR era sinónimo de angustia, pobreza y desempleo”. Simple y concreta, la afirmación del por entonces Secretario de Relaciones Internacionales de la provincia, José Vitar⁷, muestra cabalmente cuál era la mirada de la sociedad tucumana durante gran parte de la historia del bloque, sobre la denominada “única política de Estado”, dejando a las claras el profundo desinterés del gobierno central, en los años '90, por el destino de las economías regionales.

⁷ Entrevista realizada en la ciudad de Buenos Aires, el día 3 de noviembre de 2009. Actualmente, Vitar es Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR de la Cancillería Argentina.

Tras esta respuesta, la siguiente pregunta no podía ser más evidente: “Y entonces, ¿qué cambió para que hoy Tucumán haya sido sede de la Cumbre de Presidentes en 2008 y el gobernador se encuentre al frente del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR?”

“La sensación de miedo se fue y de pronto este espacio geográfico, político y cultural denominado MERCOSUR, comenzó a verse como una oportunidad de colaboración y Tucumán empezó a pensar que tenía un lugar, su lugar, en el proceso de integración”⁸.

La sensación de miedo se fue. ¿Fueron los limones?, se le preguntó, sabiendo el peso que ha ganado este cítrico en los últimos años. “No, nada reemplaza al azúcar en la economía y en la mente de los tucumanos”, fue la respuesta. “Lo que se llevó el miedo fue el alcohol”, sentenció.

Efectivamente, tras siglos de depender del petróleo, su cercano agotamiento y la profunda inestabilidad de los países productores determinó que el propio Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, aceptará finalmente comenzar a migrar la matriz energética hacia los biocombustibles, para lo cual se reunió en marzo de 2007 con el Presidente de Brasil, Lula Da Silva, en pos de colaborar en el desarrollo de dicha industria con aquellos que desde hace años venían impulsando el uso de la alcoholnafta como efectivo reemplazo de los combustibles fósiles⁹.

Así, de repente, el complejo sucroalcoholero brasileño comprendió que su demanda se había vuelto infinitamente flexible, por lo cual no solo debía emplear al máximo su capacidad sino, además, incorporar a otros sectores para dar cuenta de la demanda, y allí el sector azucarero tucumano aparecía ahora como un socio sumamente importante.

Para el Tucumán, además, la transición hacia los biocombustibles había comenzado asimismo puertas adentro de su propio país, a partir de la Ley 26093, sancionada en 2006, que planteaba la obligación, a partir del 1ro de enero de 2010, de mezclar el total de las naftas fósiles del país con al menos un 5 por ciento de biocombustible¹⁰, generando para el entramado productivo tucumano una importantísima fuente de ingresos.

⁸ José Vitar, en la misma entrevista realizada el 3 de noviembre de 2009.

⁹ Ver diario *Clarín*, Sección Política, “Tras sellar una alianza con Lula por los Biocombustibles, Bush aterrizó en el Uruguay”, 9 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2007/03/09/um/m-01377003.htm>

¹⁰ Ley 26093. ARTÍCULO 8. - “Establécese que todo combustible líquido caracterizado como nafta -en los términos del artículo 4º de la Ley N° 23.966, Título III, de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, o en el que prevea la legislación nacional que en el futuro lo reemplace- que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado por aquellas instalaciones que hayan sido aprobadas por la autoridad de aplicación para el fin específico de realizar esta mezcla, con la especie de biocombustible denominada «bioetanol», en un porcentaje del CINCO POR CIENTO (5%) como mínimo de este último, medido sobre la cantidad total del producto final. Esta obligación tendrá vigencia a partir del primer día del cuarto año calendario siguiente al de promulgación de la presente ley.”

El peso del azúcar en el Congreso Nacional

Claramente, esta situación no siempre fue planteada de la misma manera. De hecho, los primeros años del MERCOSUR significaron para Tucumán un gran peligro que quedó expresado en la fuerte resistencia librada desde el Congreso Nacional por los senadores y diputados tucumanos para evitar el ingreso del azúcar brasileño al país, incluso en contra de los lineamientos del gobierno nacional.

El punto más álgido de este conflicto fue el año 1997, cuando el Senado promulgó, incluso reafirmando luego del veto presidencial, la Ley 24.822 o “ley del azúcar”, estableciendo la prohibición de importación del azúcar brasileña en tanto fuera subsidiada por el programa sucro-alcoholero del gobierno de dicho país.

Así, el azúcar disparó medidas de retaliación sobre el sector triguero¹¹ y el lácteo que puso en jaque al conjunto de las negociaciones regionales, impactando no solo en dichos sectores, sino también en el espíritu integracionista de ambos gobiernos, el cual se vería aún más golpeado luego de la devaluación sorpresiva e inconsulta del Real en el año 1999.

El cambio de modelo: el fin de la dulce dependencia

Sin embargo, pese a lo que parecía, no fue el final del MERCOSUR. Tras la asunción de Lula en el año 2002, y el giro impuesto al propio MERCOSUR tras los acuerdos con el presidente Kirchner en 2003, el conflicto comenzó a perder intensidad. Actuaron allí dos factores claves. El primero, el político. Lula buscaba apostar a la construcción de una sólida alianza con Buenos Aires, a partir de la cual mostrarse como un líder regional. En este marco, el conflicto azucarero generaba, incluso para el propio Brasil, más inconvenientes que beneficios, sobre todo tomando en cuenta que el mercado argentino se había visto reducido drásticamente tras la crisis del 2001. De hecho, ya en el 2000 Brasil utilizó el debate sobre el azúcar principalmente como elemento de negociación para facilitar la entrada de otros productos, antes que por sí mismo (Cerro, 2006).

El segundo elemento era el estratégico. Observando el rumbo que iba tomando el mundo, la factibilidad del bioetanol comenzaba en 2003 a perfilarse como una realidad cercana. De hecho, el propio Lula, en su primer mensaje vinculado directamente al conflicto azucarero, propuso a los ingenios tucumanos volcarse decididamente al etanol en asociación, antes que en confrontación, con el entramado sucroalcoholero paulista.

Sorprendentemente, o quizás a raíz de los años de conflicto pasados, la

¹¹ Ver Diario *La Nación*, Sección Política. “Menem propondrá otra ley del Azúcar”, 6 de septiembre de 2007. Consultado el 11 de octubre de 2011.

<http://www.lanacion.com.ar/76277-menem-propondra-otra-ley-del-azucar>

primera respuesta tanto del sector industrial como de la sociedad tucumana, fue un rotundo “no”. De hecho, la propuesta fue tomada como una nueva ofensa a la provincia tal como se puede observar en las cartas de lectores enviadas al diario *La Gaceta de Tucumán*¹², y que por su virulencia, vale la pena reproducir aquí una de ellas para palpar el sentir del momento:

“Lula quiere que Tucumán fabrique alcohol y no azúcar” ¡Qué buenitos son los brasileños! ¿Qué es esto? ¿No existe un funcionario que le haga una contrapropuesta y le diga que para acceder a lo solicitado ellos deben dejar la práctica del fútbol y dedicarse a la natación? Encima, dicen que nos ayudarán con los fondos públicos. Don “Gula”: no pretenda comernos la dignidad; si bien es cierto que estamos como Adán y Eva, este no es el modo de ayudarnos. Acá se necesitan convenios, mutua cooperación y fortalecimiento de lazos dentro del Mercosur que ayuden a toda la región.

Como se ve, el sentimiento antibrasileño, ubicado en este caso en los ataques a la figura del presidente, se hallaba presente en Tucumán como quizás en ninguna otra parte del país.

Paulatinamente, con el tiempo, esta situación de rotunda negatividad comenzará a cambiar ante, por un lado, la mirada de los propios expertos e industriales tucumanos, quienes empezaron a percibir que la propuesta brasileña no era solo una expresión de deseos sino que se basaba en un cambio real de la matriz energética mundial y, por el otro, ante la sanción de la ley de biocombustibles.

De este modo, poco a poco, incluso en la prensa provincial, la posibilidad del giro al alcohol comenzó a ser evaluada en términos positivos. Así, en marzo de 2007, por ejemplo, aparece en *La Gaceta* la nota titulada “Según un experto, el NOA es sinónimo de etanol”, donde el presidente de la Asociación Argentina de Biocombustibles, Claudio Molina, impulsaba el giro al alcohol a partir de las capacidades instaladas en las provincias de la región.¹³

En este marco, al ritmo que la mirada de la sociedad comienza a cambiar, también empieza a modificarse la visión del gobierno provincial sobre la temática, posibilitando un nuevo acercamiento con la región, no ya en carácter de confrontación, sino en términos de cooperación. Se organiza así, en mayo de 2007, el encuentro entre gobernadores del Nordeste brasileño y el Noroeste argentino, donde el tema biodiesel estuvo presente,¹⁴ y luego la ya mencionada Cumbre de Presidentes en Julio de 2008 y la incorporación de

¹² Extraída del Diario *La Gaceta de Tucumán*, sección Cartas de Lectores del día 20 de junio de 2003. Disponible en www.lagaceta.com.ar

¹³ Diario *La Gaceta de Tucumán*, Sección Economía, 18 de marzo de 2007. Disponible en www.lagaceta.com.ar

¹⁴ Ver Diario *La Gaceta de Tucumán*, Sección Política, 14 de mayo de 2007: “Gobernadores del país y de Brasil se reúnen en Tucumán”. Disponible en www.lagaceta.com.ar

Tucumán como Coordinación del Comité de Gobernadores del FCCR, además de múltiples acuerdos con los Estados del Norte y el Sur de Brasil, impulsados por la Secretaría de Relaciones Internacionales.

De esta forma, parece advertirse con claridad cómo la mirada provincial sobre el MERCOSUR fue construida en el caso tucumano bajo la óptica del azúcar. La defensa del sector no solo fue un punto más en la agenda, sino que tiñó el conjunto de las relaciones provinciales tanto con el gobierno nacional, como con los gobiernos vecinos en torno al proceso de integración. Aquí se operó una simbiosis profunda entre el nivel productivo y el nivel político, constituyéndose este último, así como el conjunto de la sociedad tucumana, en portavoz de la defensa del sector cañero, al punto de poner en peligro las propias relaciones del sistema político provincial con el gobierno central.

Nuevos actores, nuevas miradas

Como se ve en detalle en el caso tucumano, la acción internacional provincial ha ido construyendo en los últimos años su propio camino, avalado por el cambio en la situación de la economía mundial, las nuevas formas de representación política y los procesos de integración regional.

Particularmente, en el caso argentino, dichas acciones han contado a partir de 1994 con el respaldo constitucional, lo que les ha permitido presentarse como parte de un desarrollo autónomo por parte de los gobiernos provinciales en el marco de su búsqueda del desarrollo territorial, siendo en este sentido, la región, su lugar de actuación prioritario.

Ciertamente, estos vínculos no han sido iguales para todos. En todo caso, lo que muestra este artículo es, en principio, la necesaria relativización de alguna de las ideas más aceptadas en términos de paradiplomacia, como aquella que pone a la frontera como el espacio por excelencia de dichas prácticas. Tucumán, ciertamente, pero también Corrientes con una actuación acotada, actúan como refutadoras de esta idea que plantea a la geografía como condicionante de la política. Seguramente la frontera es un decisivo espacio integrador, pero la ausencia de otros vínculos (comerciales, productivos, políticos), la convierte en

Ciertamente, estos vínculos no han sido iguales para todos. En todo caso, lo que muestra este artículo es, en principio, la necesaria relativización de alguna de las ideas más aceptadas en términos de paradiplomacia, como aquella que pone a la frontera como el espacio por excelencia de dichas prácticas. Tucumán, ciertamente, pero también Corrientes con una actuación acotada, actúan como refutadoras de esta idea que plantea a la geografía como condicionante de la política. Seguramente la frontera es un decisivo espacio integrador, pero la ausencia de otros vínculos (comerciales, productivos, políticos), la convierte en un factor secundario cuando no conflictivo, como el conocido caso de la situación planteada entre la Argentina (y Entre Ríos en particular) y el Uruguay en torno a la pastera Botnia.

un factor secundario cuando no conflictivo, como el conocido caso de la situación planteada entre la Argentina (y Entre Ríos en particular) y el Uruguay en torno a la pastera Botnia.

También el artículo plantea la necesidad de realizar una mirada histórica sobre las formas en que se han constituido dichas relaciones con el fin de encontrar los determinantes de las acciones paradiplomáticas.

En definitiva, el artículo busca avanzar en un campo relativamente poco explorado, como es el de la acción provincial en la esfera internacional. Campo que en vistas de los actuales, y permanentes por cierto, debates en torno al modelo federal argentino, adquiere una nodal importancia como eje del desarrollo de políticas de complementación entre ambos niveles de gobierno —el central y el provincial—, evitando así la construcción de escenarios de conflictividad en un ámbito sumamente sensible como es el de las relaciones internacionales y en cuya unidad se funda, como se dijo al comienzo, junto con la moneda y la defensa, la federación.



Bibliografía

- ALDECOA, F. y KEATING, M. (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- BIDART CAMPOS, G. (1989). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I. Buenos Aires, EDIAR.
- BLANES SALA, J. (2004). “La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria”, en Vigevani, T. (comp.) *A dimensao subnacional e as relações internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- CALVO, C. (2006). *El espacio azucarero de la provincia de Tucumán frente a la globalización*. Trabajo presentado en el marco de la comisión de Economías Regionales del Plan Fénix, Universidad de Buenos Aires.
- CARBAJALES, J.J. y GASOL, C. (2008) “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”.
- CERRO, E. y CERRO, J. (2006). “Azúcar en MERCOSUR. Una visión desde Argentina”. Trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki, en *Boletín de Relaciones Internacionales*, Número 11. Diciembre – Marzo.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004). “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”, en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relações internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- COLLADO, P. (2006). “Desarrollo vitivinícola en Mendoza – Argentina. Apuntes sobre su origen”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, Vol. III, N°8, Santiago del Estero, Caycit-Conicet.
- DALLA VIA, A. (2004). “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- DUTRA, O. (2002). “El Presupuesto Participativo y la cuestión del socialismo”. Disponible en <http://www.cta.org.ar/docs/prespart/PPysocialismo.doc>
- GASOL VARELA, C. Reglamentación del art. 124 de la Constitución Nacional – Responsabilidad Internacional – Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis, en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- KIEFER, A. (2009). “Republic of Austria” en MICHELMANN, H (Comp.), *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal, McGill University Press.

KOSACOFF, B. (2004). *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.

PAIKIN, D. (2010). “Integración Regional y nuevos pactos federal. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR”, Buenos Aires. Inédita.

PASQUARIELLO MARIANO, K. y PASSINI MARIANO, M. (2005). “Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas”, en Vigevani, T. (comp.), *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.

PASQUARIELLO MARIANO, K.; PASSINI MARIANO, M. y ROSOLEN TESSARI, G. (2006). *Os governos nao-centrais como novos atores no cenario internacional*. San Pablo, CEDEC.

SÁNCHEZ, R. (2004). “Las conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración”, en Vigevani, T (comp.), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.

SOLDATOS, P. (1990). “An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign-policy Actors” en MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.), *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford, Clarendon Press.

TUSIE, D. (2004). “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”, en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.

VANOSSI, J. (1964). *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, De Palma.

VIGEVAANI, T. y FIGUEREIDO PRADO, D. (2009), “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasi”. Paper presentado en el XII Encuentro del Forum Universitario MERCOSUR (FOMERCO) 10-12 de Septiembre, Foz de Iguazú.