

**Maestría en Procesos de Integración Regional**  
**-con énfasis en el MERCOSUR-**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

---

**TESIS**

**PROVINCIAS E INTEGRACIÓN REGIONAL**

La construcción de las políticas provinciales hacia el MERCOSUR:  
El caso de Misiones

---

AUTOR:

Lic. Damián Paikin

[dpaikin@yahoo.com](mailto:dpaikin@yahoo.com)

DNI: 26.201.470

DIRECTOR:

Dr. Alberto Cimadamore

Buenos Aires, Diciembre de 2006

# Índice

	Página
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Las entidades sub-nacionales como actores internacionales .....</b>	<b>8</b>
<b>La relocalización del poder .....</b>	<b>10</b>
<b>Las formas de acción .....</b>	<b>12</b>
<i>Las acciones informales: Lobbys, redes y visitas protocolares</i>	
<i>Las acciones formales</i>	
<b>Capítulo II</b>	
<b>La gestión internacional de las provincias argentinas frente al MERCOSUR .....</b>	<b>19</b>
<b>La participación de las provincias en la formación de la política exterior .....</b>	<b>20</b>
<b>La reforma constitucional del '94: una puerta a la acción exterior provincial .....</b>	<b>23</b>
<b>Las provincias tras la reforma del '94: La superación de los límites.....</b>	<b>26</b>
<b>Las acciones directas .....</b>	<b>28</b>
<b>La declinación de la búsqueda indirecta .....</b>	<b>30</b>
<b>De la invisibilidad a la configuración de una nueva realidad .....</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo III</b>	
<b>Misiones y el desafío de la integración regional.....</b>	<b>37</b>
<b>La lucha por un lugar en el proceso decisorio.....</b>	<b>38</b>
<i>Las primeras reacciones</i>	
<i>Pensarse como centro del MERCOSUR</i>	
<b>Las Acciones provinciales en relación al MERCOSUR.....</b>	<b>45</b>

<i>Las acciones indirectas: La dificultad del peso relativo</i> <i>Las acciones directas: de lo sub-regional a lo regional</i>	
<b>Los años de la caída.....</b>	<b>51</b>
<b>Buscando un lugar en la escala: Comparación de diversas provincias en torno al MERCOSUR.....</b>	<b>54</b>
<b>Similares pero diferentes: Misiones y Corrientes frente al MERCOSUR.....</b>	<b>59</b>
<i>El ciclo de la economía misionera y la integración regional</i> <i>Exportaciones al MERCOSUR</i>	
<b>Economía y Política: ¿Dos caras de la misma realidad?.....</b>	<b>66</b>
<b>El caso correntino: ¿La validación de la hipótesis?.....</b>	<b>69</b>
<b>Entre la ubicación y las vinculaciones comerciales.....</b>	<b>73</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>86</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>91</b>
<i>Guía de Pautas</i> <i>Entrevistas</i>	

## **Introducción**

En los últimos años el mundo ha visto surgir a un nuevo actor internacional o, más exactamente, a un viejo actor que ha vuelto tras siglos de escasa visibilidad. Se trata de las entidades sub-nacionales, de las provincias, de los estados en Brasil, de las regiones e incluso de algunas ciudades, que luego de permanecer a la sombra del Estado – Nación desde la configuración de los mismos durante los siglos XVIII y XIX, regresaron para ocupar su lugar en el concierto internacional. Las causas, que analizaremos más adelante, se vinculan por un lado con la revolución tecnológica y los procesos económicos que se han ido desarrollando en los últimos años y, por el otro, con la ruptura de los grandes relatos políticos que ha dado, al marco de posibilidad nacido de la revolución económica, el barniz de la legitimación ideológica necesaria para la actuación de los gobiernos locales por fuera de sus acciones tradicionales.

Paralelamente a este fenómeno, la aparición de los bloques regionales – Unión Europea, MERCOSUR, Comunidad Andina - implicó para aquellos países de naturaleza federal como la Argentina o Brasil, pero también para Alemania o Austria, por ejemplo, el trastocamiento de las relaciones internas entre el gobierno central y las unidades federadas, al producirse una transpolación de competencias del ámbito nacional al ámbito regional, provocando una pérdida relativa de poder de las entidades sub-nacionales. Esto es así ya que, mientras a nivel nacional la participación provincial de las decisiones está asegurada por la intervención del Senado Nacional y las formas propias de la negociación política de cada país entre los gobernadores o el nombre que estos adopten y los representantes del gobierno central, en el plano regional, directamente no existe ámbito donde está participación se pueda ejercer –como en el caso del MERCOSUR- o bien se halla restringida –como en la UE-.

Ambos procesos en pugna –el aumento de la capacidad de acción internacional de las entidades sub-nacionales y la regionalización- se hallan presentes en la Argentina, provocando la existencia de un equilibrio inestable, aún en ciernes por cierto, entre ambos polos. Por un lado, a partir de la reforma constitucional del año '94 existe un aumento de la búsqueda de las provincias de hallar su lugar en el marco de las relaciones exteriores y, por el otro, se observa una ruptura de los equilibrios

internos y una concentración del poder, en manos del gobierno central frente al afianzamiento del MERCOSUR.

De cómo las provincias buscaron actuar y desenvolverse en este marco, es sobre lo que tratará este trabajo, centrando el análisis especialmente en la actuación de las provincias argentinas en relación al MERCOSUR, un tema extrañamente poco estudiado, pero fundamental para aumentar las bases de legitimación y la democratización del proceso de integración regional.

Para alcanzar este objetivo se hará, en primer lugar, un análisis de la situación internacional de las entidades sub-nacionales, describiendo allí el tipo de acciones que éstas han podido desarrollar a lo largo del tiempo. Mediante ejemplos, se buscará incorporar la mirada de lo ocurrido en la Unión Europea a partir de la conformación del Comité de las Regiones, así como otros modelos paradigmáticos en materia de acción internacional de las regiones, como pueden ser los casos de Québec y Cataluña.

Tras el marco general se buscará trasladar los conceptos allí recogidos como acción directa e indirecta, *paradiplomacia* o gestión internacional, al contexto argentino para organizar el análisis de la actuación provincial en relación al MERCOSUR, tomando especial cuidado en el estudio de la reforma constitucional del año '94 que permitió por primera vez después de casi un siglo y medio la acción internacional de las provincias.

En este contexto, se intentará describir los cambios en la relación nación-provincia que produjo esta reforma, vinculados con los temas de política exterior y particularmente con el MERCOSUR, haciendo hincapié en la acción provincial tanto al interior del Congreso Nacional como de la Cancillería y, luego del '94, a partir de su propia iniciativa.

Posteriormente se llevará a cabo un estudio de caso, la provincia de Misiones, para puntualizar en detalle todo lo estudiado hasta el momento. La elección de la misma tuvo que ver con el propósito de iniciar el camino de una investigación más amplia sobre el conjunto de las provincias argentinas por el lugar donde, se presumía, existía dada la ubicación geográfica un mayor compromiso con el proceso de integración. Esa lanza de territorio argentino inserto en el corazón de la frontera entre el Brasil y Paraguay, reflejaba *a priori* el lugar ideal para comenzar esta búsqueda.

Por último las conclusiones intentarán reflejar algunos de los puntos encontrados a lo largo del trabajo y dejar planteadas preguntas para futuras investigaciones dentro de un campo enorme, pobremente estudiado.

En cuanto a la hipótesis que guió esta investigación en términos generales y que fue aplicada puntualmente al análisis del caso de la provincia de Misiones se puede decir que implica tres niveles.

La hipótesis plantea que las posiciones del gobierno provincial hacia el MERCOSUR están condicionadas:

a) Por la capacidad competitiva (o no) de los sectores relevantes de la economía provincial en el mercado ampliado

b) Por la existencia de pensamiento favorable vinculado con la unidad latinoamericana a nivel de élites políticas en la Argentina, que estaría favoreciendo un primer nivel de acuerdo general con el MERCOSUR, apareciendo las críticas en cuestiones puntuales.

c) Por la ubicación geográfica provincial, suponiendo que a mayor cercanía con los otros países del bloque, mayor el interés por el proceso integrador.

Asimismo, en relación a la estrategia metodológica, se han buscado para clasificar las acciones provinciales indicadores fácilmente contrastables tanto para facilitar la comparación entre diversas provincias, como para permitir la corroboración de lo afirmado en este trabajo. Por ello, uno de los principales insumos han sido los proyectos presentados por los legisladores nacionales, sobre todo como muestra de la existencia del tema dentro de las prioridades de los representantes, y la lectura de los diarios de sesiones.

Por otro lado, se han usado las actas de los acuerdos provinciales y las leyes y decretos provinciales, así como el análisis de su estructura político-administrativa y el devenir económico del distrito estudiado. Finalmente, se ha complementado lo anterior con la realización de entrevistas a funcionarios claves en relación a la temática, dejando de todas maneras las mismas en un lugar secundario, aunque en ocasiones han sido de gran utilidad como guía para la búsqueda de datos y para contextualizar la información recogida.

En definitiva, este trabajo viene a sentar las bases de futuros desarrollos que permitan dar cuenta, en conjunto, de la forma en que las provincias argentinas han reaccionado y actuado frente al MERCOSUR.

## **Las entidades sub-nacionales como actores internacionales**

Durante las últimas dos décadas (desde principios de los '90 hasta hoy) las entidades sub-nacionales han reaparecido en el escenario internacional, ocupando espacios que hasta ese momento le habían sido vedados, sobre todo si se toma como parámetro lo sucedido durante todo el transcurso del siglo XX, donde los Estados – Nación se presentaban como los actores hegemónicos de dichos ámbitos. Sus prácticas, conocidas en la literatura como *paradiplomacia* (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Kugelmas, 2005), concepto que discutiremos más adelante, han logrado posicionar a algunas regiones<sup>1</sup> como actores relevantes en el terreno de las relaciones internacionales.

En este sentido, el ejemplo más importante es el del estado canadiense de Québec que, en virtud de su diferencia lingüística-cultural con el resto de Canadá, se ha presentado al mundo como un ente autónomo capaz de celebrar convenios<sup>2</sup>. De la misma manera, el caso alemán presenta una interesante experiencia, ya que sus estados regionales (Länds) tienen la facultad, según los arts. 2 y 3 de la Constitución germana de “en cuanto sean competentes para la legislación, concluir tratados con Estados extranjeros, con el consentimiento del gobierno federal”. Incluso, en ocasiones, cuando el tema tratado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea afecta a determinado Länd, es el ministro de ese territorio el que es autorizado a votar, y no ya el representante federal (Blanes Sala, 2004: 200)<sup>3</sup>.

El caso argentino, también se inscribe dentro de esta tendencia a partir de la reforma constitucional de 1994, cuando se agregó a la ley fundamental el art. 124 que faculta a las provincias a “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades

---

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

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

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



delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso de la Nación”.

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

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

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

Decididamente, pensar la realidad actual a nivel mundial sin hablar de globalización se vuelve, al menos, complejo. El concepto, difuso, anárquico, se impone de todas formas como una obviedad necesaria. Pero de hecho, detrás de esa aparente palabra vacía se esconde un mundo de significación que merece el esfuerzo que implica su definición. Y esto es así porque el escenario mundial, y sobre todo el universo de las relaciones internacionales, se trastocaron tras la caída del paradigma estado-céntrico sostenido por las corrientes realistas, dentro de la cuál se inscribieron autores tan relevantes como Morghenthau y Waltz.

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

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

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

Hong Kong aparece como caso paradigmático, pero su situación de enclave quizás le resta capacidad de generalización. Por ello es más interesante para ejemplificar mencionar el norte de México como un espacio productivo vinculado directamente con el mercado norteamericano, más que con el de su propio país. En este caso, las empresas norteamericanas encuentran en los gobernadores estatales una alternativa de negociación frente al propio poder central, vinculando su producción al desarrollo de políticas y acciones de cada región particular.

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

### *La relocalización del poder*

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

Porque, aunque el mundo esté globalizado, cada espacio mantiene aún sus particularidades que más que desaparecer parecen afianzarse. Es que, como afirma García Canclini (2000: 213) “el concepto de globalización, entendido como

unificación y homogeneización de todas las sociedades, sirve para describir lo que ocurre en los mercados financieros, un poco menos en la producción industrial y es aún más dudoso en los intercambios culturales y migratorios”.

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

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

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

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

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

Así, para inicio de los '90, pero aún con mayor fuerza a partir de mitad de esa década, los gobiernos locales comenzaron a ser ensalzados como aquellos que por su cercanía con el ciudadano, eran los más indicados para representar sus intereses. Claramente, esta argumentación se puede observar en la conformación del Comité de las Regiones, en el caso europeo donde, entre los fundamentos que le dan vida,

aparece resaltado la necesidad de cumplir la “política de proximidad” que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea como la búsqueda de integrar a los gobiernos locales y regionales al entramado decisional, ya que ellos permiten, como afirma Stuart (2004: 132) “mejorar la legitimación democrática y la transparencia del proceso integrador”.

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

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

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

### *Las formas de acción*

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

estrategias de los grandes jugadores del tablero mundial: Los Estados Unidos y la Unión Soviética.

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

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

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

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

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

Como ejemplo extremo de estas acciones puede tomarse la denominada “guerra fiscal” producida en el Brasil luego de la reforma constitucional de 1988 (Chudnovsky y López, 2003; Sombra Saravia, 2005). Exultantes por la democracia recientemente recuperada, los constitucionalistas brasileños incorporaron como miembros plenos de la federación a los municipios, dotándolos de autonomía política

y dejaron en manos de los Estados Federales (San Pablo, Río de Janeiro, etc.) todas las competencias que no le eran expresamente vedadas por la constitución.

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

Por otro lado, las motivaciones culturales responden en algunos casos a problemas de tipo étnico o lingüístico, como puede ser el caso de Québec, donde dicha región busca, en el concierto de naciones, el reconocimiento de su particularidad, realizando acuerdos con Francia y otros países francófonos para fortalecer su desarrollo cultural y la promoción del idioma galo. Cosas similares ocurren en Bélgica entre las comunidades flamencas y francófonas y, con matices, en España, en relación a Cataluña y el País Vasco, por ejemplo.

Por último, en relación a las motivaciones políticas, aparecen aquí aquellas regiones con aspiraciones nacionalistas que buscan en el escenario internacional su legitimación para romper los límites impuestos por su propio país. Retomando el caso de Cataluña como ejemplo, su gestión internacional se centra en dos objetivos claves. Primero y principal, la defensa de la identidad nacional y segundo, la búsqueda de competitividad económica. Y, lo que quizás sea aún más interesante es que esta política tiene una doble orientación: por un lado, se dirige hacia el Estado Español - considerando acción externa esta relación- y por el otro, hacia el resto del mundo (García Segura, 2004).

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

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

#### *Las acciones informales: Lobbys, redes y visitas protocolares*

Las acciones informales son aquellas establecidas por los gobiernos regionales a partir de su capacidad de presión sobre los órganos nacionales o regionales en pos de incluir en las decisiones de esos estamentos sus demandas. Son los comúnmente denominados *lobbys*. En el caso europeo, esta forma de acción se ha institucionalizado a partir de la instalación, en la ciudad de Bruselas –sede del gobierno comunitario-, de oficinas regionales cuya función principal es la de “organizar y coordinar la presencia y participación de los intereses públicos y privados de esa región ante las Comunidades Europeas. Son, se podría decir, organismos a medio camino entre el *lobby* comercial y la misión diplomática” (Blanes Sala, 2004: 206). Y si bien en un primer momento estas oficinas fueron miradas con mucha suspicacia por parte de los órganos comunitarios, cada vez más su labor es interpretada como un complemento importante a la hora de formular las normas, dado que su opinión permite hacer una evaluación más acertada de sus efectos.

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

En el caso del MERCOSUR, por su parte, si bien las regiones (provincias, gobiernos estatales, departamentales, etc.) no han logrado organizar una red tan

importante que los contenga, sirve como ejemplo de acciones informales la constitución de la red de MERCOCIUDADES.

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

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

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

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

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

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

### *Las acciones formales*

Mientras las acciones informales se definen por su falta de inclusión dentro del marco legal tanto de los Estados como de las organizaciones comunitarias, las



formales son aquellas que se insertan específicamente dentro de estos mismos cuerpos normativos. Nos referimos aquí tanto a las Constituciones Nacionales, como a los Tratados y Protocolos que dan vida a los procesos de integración regional.

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

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

Por otro lado, en caso de existir, la presencia de las regiones, provincias, etc. dentro del armado de las líneas directrices en las Cancillerías, también puede ser vista como otro espacio de acción indirecta. El caso de Austria sirve claramente para ilustrar este punto. Antes de ingresar a la Unión Europea, se estableció un compromiso entre el gobierno federal y los *Länder* a partir del cual la federación debe informar sobre toda su actuación prevista en el marco de la integración europea. Si, en opinión de los *Länder*, ésta pudiera afectar sus intereses, se indica que emitan un parecer conjunto que, en principio, compromete la acción exterior de la Federación (Blanes Sala, 2004: 184).

En síntesis, la gestión internacional de las unidades sub-nacionales puede dividirse en dos grandes grupos. Por un lado aquellas de naturaleza informal que, ajenas al marco normativo, buscan lograr mejoras para los actores involucrados (caso contactos personales, lobbys) o presionar para ser incorporadas dentro del proceso decisorio (redes); y por el otro lado, las acciones formales, insertas ya en un marco normativo que las contenga (constituciones nacionales, tratados, etc.). Posicionados en estas últimas, nuevamente se abre una doble instancia que divide aquellas

acciones formales directas, donde las entidades sub-nacionales se relacionan directamente con el ámbito externo (convenios, comités de frontera, foros de regiones) y aquellas indirectas, donde su acción sigue estando mediatizada por el Estado Nacional.

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

## Capítulo II

# **La gestión internacional de las provincias argentinas frente al MERCOSUR**

El artículo primero de la Constitución Nacional, redactada en los años 1853/1860 afirma que la Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”. Es decir, que el país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder. Por un lado el gobierno central y, por otro lado, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal (art. 121).

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

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

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

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

En principio, la firma del Tratado de Asunción en 1991 y el nacimiento del MERCOSUR enfrentó a las provincias a un doble proceso. Por un lado, la aparición de una nueva instancia intergubernamental de decisión que rompía los equilibrios de poderes y de competencias internas entre ellas y el Estado Nacional, provocando un avance en la centralización del poder. Como afirma Bidart Campos (1997: 468) se estaba en presencia de un movimiento de “mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal regula materias que en el reparto interno son de competencia provincial”, obligando entonces a los gobiernos provinciales a redoblar su acción dentro del marco del Estado Nacional para incorporar sus intereses en la agenda global de la política exterior del país.

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

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

## *La participación de las provincias en la formación de la política exterior*

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

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

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

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

1. Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.
2. Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las áreas de Cancillería que correspondan, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés.

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

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

En la misma tónica que la participación llevada adelante al interior de la Cancillería, los senadores San Millán y Romero (Partido Justicialista, Salta) propusieron la creación del Consejo Federal del MERCOSUR<sup>4</sup>. Esta iniciativa estaba dirigida a crear un órgano que permitiera la participación de las provincias en la faz ascendente de la definición de la política del Estado nacional en relación al MERCOSUR, fomentando de esta manera el diálogo entre las unidades sub-nacionales con anterioridad a la toma de posición nacional. De esta manera, pensaban los firmantes del proyecto, se lograría un doble beneficio: una mayor consistencia de la posición nacional a la hora de la negociación con los otros Estados y – a su vez- una mayor predisposición por parte de las provincias al cumplimiento de las normas surgidas de los ámbitos decisorios del MERCOSUR.

El proyecto, que fue aprobado en el Senado, quedó sin embargo sin sanción de Diputados, quienes años después, con la firma de los diputados Stubrin (UCR-Cap. Fed.), Raimundi (Frepaso-Buenos Aires) y Negri (UCR-Córdoba) retomaron la idea, corriendo su proyecto la misma suerte que el predecesor<sup>5</sup>.

En relación con esto, la inexistencia de un espacio institucional para las provincias en el marco del proyecto mercosureño, generó entre los senadores ciertos reparos a la hora de apoyar la iniciativa, sobre todo al notar que no sólo no eran invitados a definir las políticas en relación al tema, sino que ni siquiera les eran comunicadas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Exp. 1282/94, Honorable Senado de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>5</sup> Exp. 801/00, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>6</sup> Como explica Juan Fitipaldi, asesor de la senadora Sapag (MPN-Neuquén): “Acá de la mayoría de las cosas que se deciden en el ámbito regional, los senadores se enteran por los diarios”. (Entrevista realizada en Buenos Aires, 2 de Abril de 2005).

En este sentido, en los primeros años del MERCOSUR se sucedieron una serie de pedidos de informes al Poder Ejecutivo con el objeto de lograr involucrar a la Cámara Alta (y en definitiva a las provincias) en el proceso de toma de decisiones. Así, por ejemplo, el pedido realizado por el senador Constanzo (PJ-Río Negro) acerca del tratamiento que tendrían las distintas regiones del país en el marco del MERCOSUR<sup>7</sup>, o la solicitud de la senadora Rivas (PJ-Tucumán)<sup>8</sup> de que se tomen en cuenta las producciones regionales pueden servir como muestra del intento del Senado de involucrarse en el proceso.

Aún más claro que este ejemplo fue cuando, años después, el Senado en pleno, a partir de un proyecto del propio San Millán, manifestó su interés en que las provincias participaran de la definición de los productos a exceptuar del arancel externo común del MERCOSUR<sup>9</sup>. En este caso, nuevamente, la intención era abrir un canal de acción formal e indirecta para que las provincias pudieran incorporar sus demandas de protección en la agenda nacional.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Exp. 0721/91, Honorable Senado de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>8</sup> Exp. 0890/91, Honorable Senado de la Nación (HSN), Dirección de Información Parlamentaria (DIPAR)

<sup>9</sup> Exp. 0828/94, HSN, DIPAR.

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

Este artículo que abre una brecha en las tradiciones centralistas en política exterior y pone en cuestión las bases del federalismo clásico, donde la unidad del Estado estaba anclada en la representación unívoca frente al mundo, encuentra su explicación en una nueva concepción de la teoría federalista denominada “federalismo cooperativo” (Dalla Via, 1994: 13).

Las razones de este tránsito hacia una mayor descentralización, sin embargo, no se asientan principalmente en una búsqueda de dotar de mayor poder a las entidades sub-nacionales, sino más bien, en acotar las prerrogativas de los Estados Centrales, vistos en los años '90, de acuerdo con la mirada de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes se hallaban insertos en un contexto de fuerte hegemonía del discurso neoliberal, como altamente ineficientes y burocráticos<sup>10</sup>

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

En un marco de reforma del Estado y desmantelamiento del mismo tan importante como el del gobierno de Carlos Menem, esta idea de traspaso a las provincias de las funciones esenciales, como la salud y la educación, cobró mucho auge, sobre todo al permitir, al gobierno central, mostrar ante los organismos internacionales la disminución del gasto público nacional y la existencia de un Estado mínimo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase informe del Banco Mundial sobre Reforma del Estado en la Argentina (1992) y la mirada sobre el tema descrito en el portal del PNUD en Argentina. [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)

<sup>11</sup> Aún, si esto se realizaba a costa del endeudamiento de los Estados provinciales, quienes vieron aumentar sus funciones, sin la contrapartida necesaria en términos de recursos, para llevarlas adelante.



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

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

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

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

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

En relación al crédito público, la mención se incorporó con el fin de evitar la guerra fiscal y el descalabro financiero sucedida en Brasil, luego de que la reforma constitucional del año 1988 diera a los estados federales márgenes de autonomía

suficiente para contraer deudas en el extranjero (Sombra Saravia, 2004). Este punto generó también numerosos debates, ya que la imposibilidad de contraer crédito internacional restringe notablemente el marco de acción de las provincias.

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

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

De todas formas, el debate, ante la ausencia de reglamentación del artículo (hecho que también a su vez está en debate sobre a quien le corresponde tal función) se mantiene abierto<sup>12</sup>, lo que no ha impedido a las provincias avanzar en su gestión internacional que, ahora sí puede ser catalogada como acciones formales directas.

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

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

---

<sup>12</sup> Véase al respecto el 1er informe del Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, dirigido por la Dra. Graciela Zubezú (agosto de 2004) y patrocinado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Allí como interesante aporte al problema de la no reglamentación se hace mención al caso de la provincia de Misiones y la represa de Corpus Chirsti. Allí hubo un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia para delimitar las atribuciones de cada una en dicha obra. Luego, la Nación celebró un tratado internacional con la República de Paraguay. Pero la provincia llamó a un plebiscito, en 1996, que resultó contrario –en un 88 %– al emplazamiento proyectado para la realización del emprendimiento energético binacional. Misiones demandaba a la Nación que Paraguay atendiera sus reclamos (especialmente en materia ambiental). La pregunta que surge en este caso y que abona el debate es, pues, si los resultados del plebiscito provincial deberían tener un carácter vinculante o condicionante respecto a las decisiones del gobierno federal

En este sentido dos fueron los modelos organizativos utilizados. Por un lado, el modelo más tradicional, vinculado a la creación de una Secretaría, Subsecretaría o Dirección de Relaciones Internacionales o sus derivados, inserto dentro del entramado del poder ejecutivo provincial. Entre las provincias que siguieron esta línea podemos citar, como ejemplo, el caso de Salta, donde en 1997 se creó la Secretaría de Financiamiento Internacional, con el fin de “captar, promover, ejecutar y controlar la totalidad de los programas con financiamiento externo que la Provincia haya acordado y acuerde con los organismos internacionales de crédito”<sup>13</sup> y a su vez la Coordinación de Relaciones internacionales y Comercio exterior (1996), dependiente del Secretario de Estado cuya función es la de llevar adelante las vinculaciones provinciales en el exterior y hacer cumplir los convenios existentes, que hasta el 2005 se contabilizaban en el número de 39<sup>14</sup>.

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

Finalmente, en el ámbito del poder legislativo, la creación de comisiones del MERCOSUR en las legislaturas provinciales marcan también a las claras el interés provincial por vincularse con sus vecinos (Paikin, 2003). Aquí, podemos decir que de las 23 provincias (excluyendo la Capital Federal), 17 han incorporado el tema MERCOSUR dentro de sus comisiones, sea este tratamiento en forma exclusiva o compartida con otras temáticas como Comercio (Cámara de Diputados de Entre Ríos) o Economías Regionales (Cámara de Senadores, Córdoba)<sup>15</sup>, mientras que sólo 6 no han entendido la necesidad de tratar el tema en detalle.

---

<sup>13</sup> Ver Secretaría de Financiamiento Internacional, Gobierno de Salta, en [www.salta.gov.ar/sfi/](http://www.salta.gov.ar/sfi/), fecha de ingreso: 6/11/2006.

<sup>14</sup> Datos extraídos del documento “Tratados Internacionales de la Provincia de Salta. Periodo 1994-2005” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el gobierno provincial. Véase al respecto <http://www.cari.org.ar/pdf/salta.pdf>

<sup>15</sup> Las provincias que incorporaron a sus comisiones legislativas (en una o ambas cámaras) la temática MERCOSUR son: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Corrientes, Salta, Formosa, Tucumán, Chubut, Río Negro, Neuquén, San Luis, La Pampa, Tierra del Fuego y Catamarca. Aquellas que no lo hicieron son: La Rioja, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Jujuy y Chaco. Para más información véase Paikin, Damián (2003) **El Rol del Congreso Argentino en la Construcción del MERCOSUR** (Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani)

## *Las acciones directas*

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

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

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

Este convenio se inserta dentro del marco de lo que se conoce como ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) y que es definida asimismo como una sub-región dentro del MERCOSUR. Aquí, claramente, la acción sub-nacional traspone las barreras estatales para conjugarse en un proyecto que permita el desarrollo de sus pueblos, a partir de la integración física y la salida al mar, buscando principalmente la vinculación con las economías del este asiático, con las cuales ya han tenido siete encuentros bilaterales, el último de ellos en el año 2004.

Formada en 1995, la ZICOSUR está integrada por las provincias que componen el norte grande argentino<sup>16</sup>, los estados Brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondonia y Paraná; los departamentos bolivianos de Tarija, La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Santa Cruz y Chuquisaca; la I, II y III Región de Chile y la totalidad de las regiones de Paraguay.

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

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

Sin entrar en detalle sobre la acción de las provincias en este marco, ya que será desarrollado en la próxima sección, a diferencia del ZICOSUR, el comercio interno de esta sub-región ha sido una prioridad de la acción, dada la importancia de los números del intercambio fronterizo. Además, por su ubicación geográfica, CRECENEA – CODESUL expresa el núcleo del MERCOSUR, ya que pasan por su interior las vías de comunicación (tanto terrestres como fluviales) más importantes del bloque.

Finalmente, y de modo bilateral, se puede mencionar el convenio firmado por la provincia de Corrientes con la República del Paraguay del año '94, para impulsar el desarrollo provincial. Este acuerdo, suscripto para facilitar la cooperación tecnológica, cultural y educativa, tiene entre sus objetivos la creación de mecanismos de integración sub-regional entre los firmantes, de características financieras,

---

<sup>16</sup> En un principio sólo participaban las provincias del NOA (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero) pero al centrarse la acción en la constitución del corredor Bioceánico se sumaron las provincias del NEA en 1999 (Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa).

económicas y laborales, convirtiéndolo ciertamente, por la amplitud de los temas involucrados, en una réplica de un tratado internacional entre Estados<sup>17</sup>.

### *La declinación de la búsqueda indirecta*

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

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

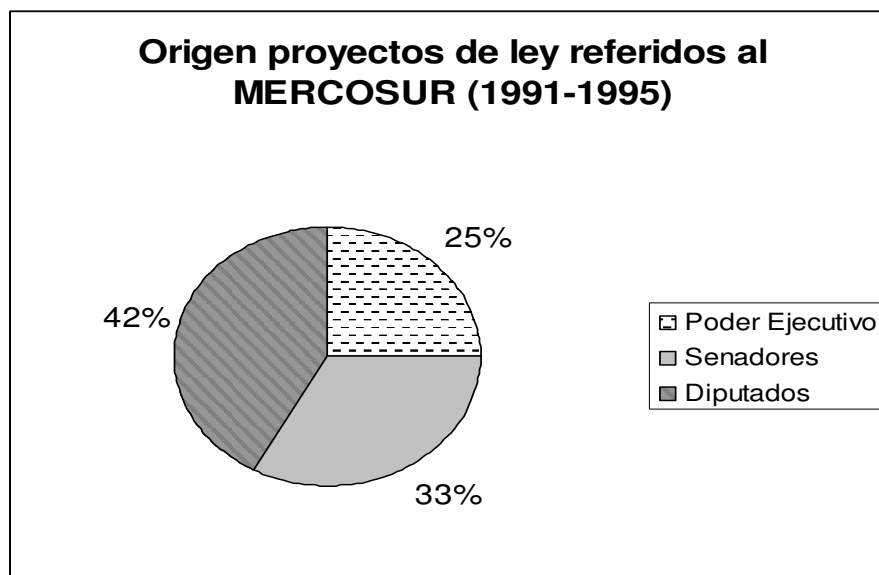
En el ámbito del Congreso, la mirada sobre el trabajo de los senadores como representantes directos de las provincias, arroja algunos elementos interesantes para el análisis. En este sentido, si tomamos en cuenta los proyectos de ley referidos al MERCOSUR presentados por los senadores y los dividimos en dos períodos (previo y post-reforma) nos encontramos con que luego de 1994 su número bajó proporcionalmente en forma pronunciada con respecto a lo sucedido en los primeros años de vida del bloque regional.

Así, entre 1991 y 1995, los senadores nacionales presentaron el 33 por ciento de los proyectos de ley que se trataron referidos al MERCOSUR, cuyo número llegó a los 23, superados levemente por los diputados con un 42 por ciento y por encima de los proyectos del Poder Ejecutivo que solamente alcanzaron el 25 (Gráfico 1)

---

<sup>17</sup> El texto completo se puede encontrar en [www.corrientes.gov.ar/secretaria/ssgg/dri](http://www.corrientes.gov.ar/secretaria/ssgg/dri)

Gráfico 1



Fuente: Información Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación.

Teniendo en cuenta que estos años representan los de instalación del MERCOSUR, la alta participación de los senadores ratifica la idea del interés que representó el proyecto regional en las provincias y su búsqueda de incorporar sus demandas en la fase ascendente de la definición de las políticas del poder central. Dentro de esta lógica, por ejemplo, podemos indicar tres proyectos vitales para la consecución de este objetivo.

En primer lugar el proyecto de ley que da origen a la Comisión Bicameral del MERCOSUR<sup>18</sup>, firmado por, entre otros, los senadores Vaca (PJ –Capital) y Laferriere (UCR – Entre Ríos), con el fin de crear en el espacio del Congreso Nacional un lugar de recepción y diálogo con los organismos decisores del Bloque. En segundo lugar, el proyecto de creación, en el ámbito de la Cancillería, del Consejo Económico y Social del MERCOSUR (CESM)<sup>19</sup>, firmado por el Senador Brasesco (UCR- Entre Ríos). Con una idea similar a la de Comisión Bicameral en tanto órgano de diálogo con los organismos decisores, el CESM permitiría una participación directa de los gobiernos provinciales, así como de sectores económicos y referentes sociales de la provincia, en el debate, sin la mediación de los legisladores. Además, inserto dentro de la estructura de Cancillería, se esperaba que su capacidad de presión en la faz ascendente de la decisión política desarrollara una alta efectividad.

<sup>18</sup> Exp. 1251/91, HSN, DIRPA.

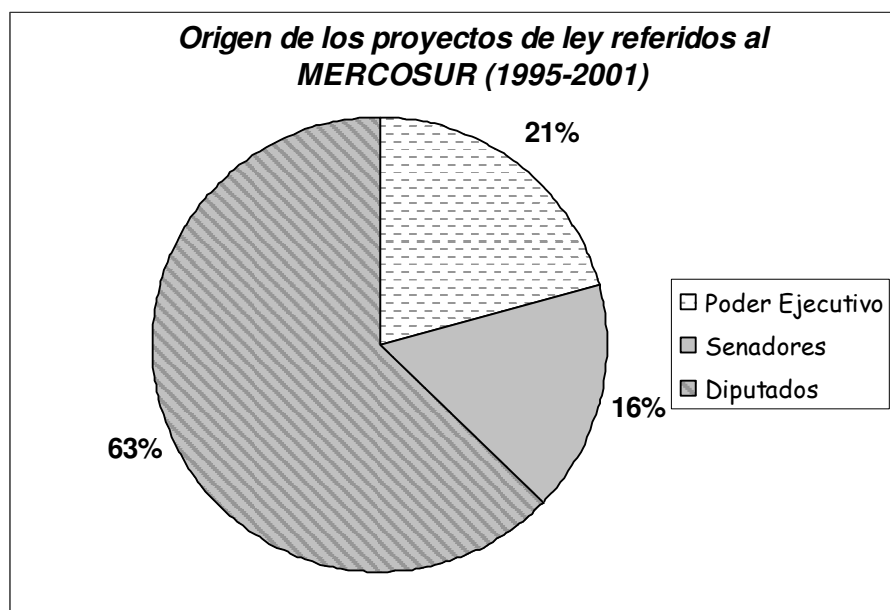
<sup>19</sup> Exp.1381/91, HSN, DIRPA.

Por último, el tercer lugar es reservado para el ya mencionado proyecto de creación del Consejo Federal de Consulta del MERCOSUR<sup>20</sup> firmado por los senadores San Millán y Romero, con el objetivo de abrir para las provincias un espacio institucional de discusión de las políticas a ser llevadas al MERCOSUR por el gobierno nacional, sobre todo en relación al debate alrededor de los productos sensibles a ser protegidos ante la inminente creación de la zona de libre comercio.

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

Luego de la reforma este escenario se trastoca radicalmente. En primer lugar, la proporción de proyectos presentados por los senadores con respecto a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo cae significativamente para convertirse en apenas un 16 por ciento, de los 148 proyectos de ley presentados, contra un 21 de la Presidencia y un 63 por ciento proveniente de la Cámara Baja (Gráfico 2)

Gráfico 2



Fuente: Dirección de Información Parlamentaria, Cámara de Diputados de la

Esta disminución podría estar hablando de un cambio de eje de las estrategias provinciales de intervención en los temas del MERCOSUR, hecho que se potencia si

<sup>20</sup> Exp.1282/94, HSN, DIRPA.



se toma en cuenta que tras la reforma del '94 el número de senadores se incrementó en un tercio, dando lugar por tanto a una posible mayor especialización en las temáticas de interés provincial.

En esta nueva etapa, a diferencia de lo sucedido con anterioridad, se expandió un tipo de acción más vinculada al involucramiento de la población en el proyecto MERCOSUR que a la defensa propia de las provincias, pasando así de una actitud defensiva y de cierto recelo a un marco de cooperación. Como expresión de esta tendencia podemos citar el proyecto de creación de la Universidad del MERCOSUR<sup>21</sup>, firmado por la senadora Raijer (PJ, Córdoba) o el de incorporar en las radios y canales de televisión un 5% de producción de los países que integran el MERCOSUR<sup>22</sup>, suscripto por la senadora Perceval (PJ-Mendoza).

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

Queda claro que la disminución de su accionar no es sinónimo de parálisis y que cada provincia tomó frente a este cambio, posiciones divergentes, existiendo provincias que coordinaron en todos sus niveles de representación estrategias de acción comunes (como es el caso de Entre Ríos en relación al mercado de pollos y la posibilidad de frenar la entrada de mercadería desde el Brasil<sup>23</sup>) y otras que no. En este sentido el caso de la provincia de Misiones en relación a la represa de Corpus Christi, que desarrollaremos más adelante, se muestra también como un caso típico de acción coordinada.

En relación a la Cancillería, por su parte, también se puede notar un cambio en el vínculo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) y las Provincias. Tras los cambios planteados por Tomassini (1997) a comienzos de la década del '90, donde se dejó de lado la visión uniforme y homogénea del manejo de la política exterior en manos de los diplomáticos hacia una

---

<sup>21</sup> Exp.1891/00, HSN, DIRPA.

<sup>22</sup> Exp.1065/03, HSN, DIRPA.

<sup>23</sup> Véase por ejemplo el diario Clarín [www.clarin.com/diario/2000/03/18/o-02503d.htm](http://www.clarin.com/diario/2000/03/18/o-02503d.htm) o [www.clarin.com/diario/2000/08/01/index.html](http://www.clarin.com/diario/2000/08/01/index.html)

mirada de involucramiento de otros actores tanto institucionales como de la sociedad civil en la misma, la reforma del '94 aportó la idea de “docencia” de la Cancillería hacia los gobiernos provinciales.

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

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

Es decir que ambos programas son de carácter principalmente informativos, estando el primero más vinculado al diálogo entre representantes de la Nación y las provincias; y el segundo más a la capacitación de los funcionarios provinciales. Particularmente en este último se ve la influencia de la reforma de la Constitución y la forma en que la Cancillería reaccionó ante esta nueva situación. Como lo define Vigevani (2004: 42), “la diplomacia federativa terminó afectando, mediante el *spill over* al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Siguiendo al mismo autor vemos, sin embargo, que la tarea es incompleta. Sobre todo y comparándolo con el caso brasileño, que creó su Asesoría de Relaciones Federativas en el marco de Itamaraty en el año 1997, no se ha desarrollado en la Argentina un sistema de delegaciones de la Dirección de Asuntos Federales en las provincias, instrumento de vital importancia para lograr un fluido nexo entre ambos niveles.

De todas formas, desde el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, espacio que busca vincular a los distintos actores sociales con la Cancillería, se ha creado en el año 2006 el curso virtual “Todos Somos MERCOSUR”, cuya intención es formar a los funcionarios y miembros de la sociedad civil de las distintas provincias, en todo lo relacionado con el proceso de integración, para lo cual ha contado con el apoyo de la “Representación especial para las Regiones sub-Nacionales”.

Es decir que existen incluso dentro de otros ámbitos de la Cancillería el interés de ir tomando relación con las provincias, tanto a nivel del funcionariado público

como a nivel de la sociedad civil, para involucrarlos en el proceso de creación de la política internacional.

En este caso, particularmente, la posibilidad que brinda el Consejo Consultivo y la idea de realizar reuniones del mismo en las distintas provincias a partir de la Representación especial para las Regiones sub-Nacionales, crea un espacio de contacto directo con los órganos decisorios del MERCOSUR a través del Foro Consultivo Económico-Social del bloque, incorporando así un nuevo tipo de acción “indirecta” regional, similar en sus formas, aunque más amplia en su composición, que la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, a la cual nos referiremos más adelante, lugar en donde únicamente participan los representantes legislativos.

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

### *De la invisibilidad a la configuración de una nueva realidad*

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

Este cambio, motivado como ya se ha mencionado extensamente, por las consecuencias de la globalización económica, pero también por el auge del discurso de la “proximidad” y el advenimiento del “federalismo de cooperación”, ha ubicado a las provincias como agentes, en muchos casos y con las limitaciones marcadas, de su propio destino internacional, siendo esta realidad particularmente fuerte en el caso del comercio exterior. Para ello, el pasaje de las acciones formales indirectas a las directas propiciado por la reforma constitucional del '94, ha sido de vital importancia.

Y a diferencia de lo predicado por numerosos teóricos (Piombo, 1994; Hernández, 2000) vinculados a la idea más centralista, la aparición de las provincias en el terreno internacional no ha llevado a una desintegración del Estado de cara a sus vecinos, sino a un fortalecimiento del mismo y a una mayor eficacia de su accionar, al involucrar en sus políticas a otros actores sociales, políticos, económicos y administrativos, dándole entonces a su acción un fundamento democrático sin precedentes (Vigevani, 2004).

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

Visión que es compartida, en principio, por los propios Estados quienes en el año 2004 han incorporado (aunque aún no comenzó a sesionar) a partir del “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”, a los gobiernos sub-nacionales en las esferas de definición de la política regional, cuyo objetivo busca, según su artículo 1ro, estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Parte del MERCOSUR.

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

Como veremos en la próxima sección a partir del estudio del caso de la provincia de Misiones, el tipo y la forma de estas acciones han sido influenciados en forma determinante por las condiciones políticas y económicas del distrito, definiendo allí su adscripción o no al proceso integrador del MERCOSUR. Pero sea de una manera u otra, el hecho de la acción en sí es una realidad que hoy se ha vuelto insoslayable para cualquier análisis de la política exterior del país. Y eso, por sí solo, constituye un desafío analítico que debe ser profundizado en pos de mantener el conocimiento en las líneas más próximas del discurrir de la realidad.

## **Misiones y el desafío de la integración regional**

Enclavada como una lanza en el interior de Brasil y producto histórico de la lucha entre los jesuitas y los bandeirantes portugueses, la provincia de Misiones ha sido desde siempre el lugar de encuentro y desencuentro de la Argentina con el gigante sudamericano, convirtiéndose por tanto en “el” espacio natural de la integración.

En este marco, como iremos desarrollando a lo largo del capítulo, la provincia se convirtió en una de las principales referentes en materia integracionista del país, desarrollando diversas acciones, tanto en el terreno formal como informal, con el objetivo de convertirse en el eje (institucional y vial) del MERCOSUR, hecho que finalmente hasta el día de hoy no llegó a concretarse.

“Aquí se vive la integración en forma cotidiana”, afirma el secretario del Área CRECENEA – MERCOSUR del gobierno de la provincia, Sergio Conde, siendo ésta la misma respuesta que dan el conjunto de los misioneros para dar a entender su interés por la región, imbuyendo al proceso de un componente cultural-tradicional inherente a las provincias fronterizas que las llevarían a ser “naturalmente” proclives a la integración.

Sin embargo, esto no es así, ya que mientras Misiones ha tenido una importante labor a nivel del MERCOSUR, provincias también fronterizas como Corrientes o Formosa han generado pocas o nulas acciones al respecto. Y de hecho, la acción de los propios funcionarios provinciales misioneros con respecto al tema también ha tenido diferentes vaivenes que los han llevado, en determinadas circunstancias, a plantear divergencias con la política integradora, sobre todo en los últimos años.

En definitiva, la búsqueda del presente capítulo se orientará a describir el accionar de la provincia de Misiones con respecto al MERCOSUR, buceando en las causas que dieron origen a las mismas, intentando para tal fin escapar a la simplificadora respuesta de la ubicación geográfica, sin desconocer por ello que los lazos culturales (incluso familiares en los diversos países) establecidos por

generaciones han jugado un papel importante, pero no determinante, en la concreción de las mismas.

Con estos datos recabados, se intentará que el caso de Misiones sirva como modelo para analizar al resto de las provincias en el camino de determinar la existencia o no de un patrón de conductas en relación a la integración regional que permita, en el futuro, organizar la participación provincial en el marco institucional del bloque, evitando la desatención y la marginación en el terreno decisional que han sufrido hasta el momento.

### ***La lucha por un lugar en el proceso decisorio***

Pese a que numerosos autores (Lavagna, 1998; Ferrer, 1997) ubican el nacimiento del proceso que llevaría a la firma del tratado del MERCOSUR en el encuentro del año 1985 de los presidentes de la Argentina, Raúl Alfonsín y de Brasil, José Sarney con motivo de la inauguración del puente internacional Tancredo Neves<sup>24</sup>, que a partir de ese momento uniría las ciudades de Puerto Iguazú, en Misiones y Foz de Iguazú (Brasil), esto no significó que el gobierno misionero fuera llamado a cumplir un papel importante en el proceso de conformación del bloque.

De hecho, la firma del MERCOSUR, nacida del acuerdo entre las diferentes Cancillerías, no fue ni siquiera informada a los legisladores nacionales, quienes se vieron sorprendidos por su concreción. En este marco la primera reacción fue buscar condicionar las formas del acuerdo de manera que afectarían lo menos posible a su región. Por caso, el diputado por Misiones Miguel Ángel Alterach (PJ) solicitó al Poder Ejecutivo “compatibilizar los objetivos nacionales de integración económica, particularmente los referidos a la conformación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) con las políticas económicas y de frontera de las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones”<sup>25</sup>.

Sin embargo, sus pedidos no fueron oídos y antes que observar las distintas realidades de las economías regionales, se optó por avanzar en un rápido proceso de desgravación gradual y automática en la búsqueda de constituir para el año 1994 un área de libre comercio intra-zona y una unión aduanera.

Esto no fue impedimento para que en la llegada al recinto del Senado para la ratificación del Protocolo de Asunción los días 24 y 25 de julio de 1991, el proyecto

---

<sup>24</sup>El puente internacional tomó su nombre de quien fuera electo presidente del Brasil en 1985, Tancredo Neves el que, antes de asumir, enfermó y murió, lo que condujo a que, su vicepresidente, José Sarney, jurara como presidente.

<sup>25</sup> Exp. 6486/90, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

fuera recibido de manera favorable por todos los miembros del cuerpo. En este sentido, el senador Losada (UCR) en su discurso de aceptación destacó: *“Como no vamos a estar de acuerdo los hombres que vivimos en la provincia de Misiones, que hasta hace poco decíamos que éramos una cuña entre dos países, una especie de injerto en un mapa que ahora estamos haciendo de nuevo para una América Latina distinta”*<sup>26</sup>.

El por qué de este acuerdo unánime con el proyecto tiene que ver, más que con los detalles en sí del Acuerdo de Complementación Económica 18 (ACE 18) con el que se inscribió al MERCOSUR en el marco del ALADI, con la idea compartida por los dos partidos mayoritarios (UCR y PJ) de que la Unidad Latinoamericana debía ser apoyada.

Este hecho, aparentemente menor, dado el desprestigio de las ideologías y las doctrinas partidarias que se instaló sobre todo a partir de los años '90 fue, sin embargo, determinante a la hora de la aprobación del proyecto y del entusiasmo que desató, sobre todo, en sectores de la dirigencia política, permitiendo que durante años se hablará del MERCOSUR como la única política de Estado que había continuado (aunque con otras características) desde el gobierno radical de Raúl Alfonsín hasta el gobierno peronista de Carlos Menem.

Así lo expresaron en sus discursos, por ejemplo, el Senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja) y el Senador Luís Lafferriere (UCR-Entre Ríos). El primero, al tratar el proyecto de aprobación del Tratado de Asunción dijo *“...se trata de aquellos temas (por el MERCOSUR) que quizás podríamos votar prácticamente a libro cerrado y sin discusión porque son los que han concitado la adhesión casi unánime del país”*; mientras el representante entrerriano resaltó la historia del proceso de integración *“Después fue el tratado con Brasil y esta línea de política exterior que, como decía el señor senador por La Rioja, ha sido quizás la constante que más férreamente ha unido la vocación política de las grandes fuerzas argentinas. Lo que empezó Alfonsín lo siguió Menem”*, concluyó.<sup>27</sup>

En el caso del peronismo, las bases de este sentimiento nacen del propio creador de la doctrina, Juan Domingo Perón, quien durante su segundo gobierno planteó la Unidad Latinoamericana como el modelo de inserción internacional del país a partir del acuerdo denominado ABC (Argentina, Brasil y Chile). *“La Argentina sola no tiene unidad económica, Brasil solo, no tiene tampoco unidad económica; Chile solo, tampoco; pero estos tres países unidos conforman quizá en el momento*

---

<sup>26</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

<sup>27</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

*actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa inmensa disponibilidad constituye su reserva”, planteo el entonces presidente antes de formular una de sus frases más conocidas “Pienso que el año 2000 nos va a sorprender o unidos o dominados”.<sup>28</sup>*

El radicalismo, por su parte, reconoce su tradición latinoamericanista sobre todo a partir de los años '70 y la conformación de la corriente Renovación y Cambio, dirigida por Raúl Alfonsín y mayoritaria (ya con otro nombre) dentro del radicalismo actual. En el documento “Aporte para un proyecto Nacional”, del año 1975, uno de los documentos fundacionales de la corriente, se llama a *“un proceso de integración latinoamericana de carácter abierto, plural y fraterno que haga posible un pivote continental que contribuya al equilibrio mundial y al proceso de autonomía de decisión y desarrollo económico, social y político de los pueblos latinoamericanos”*<sup>29</sup>. Dentro de esta línea, posteriormente, se desarrollarán los acuerdos Argentina-Brasil de 1986 que darán origen al MERCOSUR.

En definitiva, este acuerdo ideológico-doctrinal fue lo que generó un apoyo tan amplio para el proyecto mercosureano en sus inicios, sin tomar en cuenta los riesgos en los que se estaba entrando al proponer una apertura automática de la economía frente a un gigante comercial como Brasil.

Es interesante notar que solamente los legisladores misioneros, aquellos que supuestamente más a favor se encontrarían de la integración, levantaron su voz para plantear las dificultades que se avecinaban. Así, el Senador Losada luego de apoyar la firma del Tratado de Asunción planteó la necesidad de proteger las economías regionales. *“En el marco de este desafío que constituye la integración también debemos pensar en cuidar nuestras economías regionales. Debemos establecer la búsqueda de simetrías en nuestras economías”,* remarcó el senador marcando luego tres de los ejes de lo que sería la acción provincial con respecto al proceso de integración.

En primer lugar, el problema de los controles aduaneros y del cobro de tasas; en segundo lugar, la disparidad de precios entre los países que afecta sobre todo a los pueblos de frontera y, en tercer lugar, la necesidad de poner el énfasis en el problema medio-ambiental a partir del manejo conjunto de los ríos y de las represas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Discurso del general Perón pronunciado en la Escuela Nacional de Guerra el 11 de Noviembre de 1953. Extraído de Perón, J.D (1953). *América Latina, ahora o nunca*, Buenos Aires, CS.

<sup>29</sup> Extraído de SIMONOFF, A. (1996). *La UCR y la política exterior: Análisis de cien años del discurso Radical*. Serie Tesis, N°2 – Noviembre, La Plata, IRI.

<sup>30</sup> En relación a estos puntos se puede extraer del discurso del Senador Losada pronunciado en ocasión de la ratificación del Tratado de Asunción los siguientes párrafos: “No podemos seguir aplicando tasas en los puentes internacionales de tránsito a los países vecinos cuando del otro lado no se da el mismo



Pero aún faltaba un cuarto elemento central de la política de la provincia en relación al bloque, que fue el que marcó el diputado Dalmau (PJ) en su discurso y que tiene que ver con el temor de, pese a ser Misiones por su posición geográfica el corazón del MERCOSUR, quedar totalmente aislada de la lógica decisional. *“Tenemos la obligación de decir aquí estamos, porque si las cosas no se hacen bien, este esquema de integración puede quedar reducido a un gran puente entre las regiones más desarrolladas de la Argentina y las más desarrolladas de los otros países. En ese caso, los hombres que vivimos en la frontera, podemos quedar debajo de ese puente viendo pasar la pelota y sin poder tenerla”*<sup>31</sup>.

Será frente a esta preocupación que, como veremos, en reiteradas ocasiones se intentó desde el Congreso Nacional convertir a Misiones en la sede de las instituciones permanentes del MERCOSUR, hecho que finalmente decantó en la ciudad de Montevideo.

### *Las primeras reacciones*

En este marco de alegría y preocupación frente a la creación del MERCOSUR, los representantes misioneros en el Congreso Nacional se concentraron como primera medida en buscar la difusión del proyecto a nivel de la sociedad para observar las reacciones que allí se producirían, más allá del acuerdo ideológico existente a nivel dirigenal. En este sentido, los dos primeros proyectos referidos al MERCOSUR presentados por senadores misioneros tienen justamente que ver con instalar en el conjunto de la población la idea de la integración.

Así, el senador Losada (UCR) solicitó al poder ejecutivo utilizar los medios de comunicación del Estado para difundir los alcances y objetivos del nuevo tratado<sup>32</sup>, mientras el Sen. Velásquez (UCR) propuso la incorporación de las temáticas del MERCOSUR a los establecimientos de enseñanza media del nordeste<sup>33</sup>.

El trabajo legislativo dentro del Congreso Nacional no terminó allí, ya que, además de los proyectos presentados que iremos analizando más adelante, los senadores nacionales por Misiones, participaron, en su carácter de representantes de

---

comportamiento”; “En relación al costo de la energía, no es posible que el de mi provincia sea cuatro o cinco veces más alto que el de los países hermanos” ; “Considero que el aspecto ecológico es vital en este momento para los países de América del Sur. Hay grandes represas en este MERCOSUR que nos obligan a tener muchísimo cuidado en el tratamiento de la defensa del sistema ecológico” (Extraído del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 24 y 25 de Julio de 1991).

<sup>31</sup> Extraído del diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, 14 y 15 de Agosto de 1991.

<sup>32</sup> Exp. 0747/91, HSN, DIRPA.

<sup>33</sup> Exp. 0027/91, HSN, DIRPA.

la provincia, del único órgano oficial del MERCOSUR que, aunque de forma consultiva, permitía un espacio de participación para las unidades sub-nacionales: la Comisión Parlamentaria Conjunta. De hecho, Misiones fue una de las dos provincias (la otra es Entre Ríos) en estar representada en todas las composiciones de la CPC desde el año 1991 hasta el 2005, teniendo desde 1996, dos senadores como titulares de la comisión, sobre un total de ocho. Es decir, el 25 por ciento de los asientos<sup>34</sup>.

En vistas de la posibilidad de que las recomendaciones surgidas por la CPC fueran escuchadas por los órganos decisorios del bloque, esta participación relevante de la provincia a través de sus legisladores en ese organismo muestra a las claras el interés de influir en las líneas directrices del proceso de integración, siendo parte del debate y el armado de la agenda tanto nacional como regional sobre el tema. En este caso, entonces, estamos en presencia de un tipo de “acción indirecta formal” particular, ya que no buscaba solamente influir en la agenda nacional, sino también en la regional, dando cuenta la provincia de los cambios en la distribución de poder que surgieron luego del lanzamiento del bloque.

En el gobierno provincial, por su parte, la firma del MERCOSUR produjo a su vez cambios inmediatos para adaptarse al nuevo escenario. En el mismo año 1991, la pequeña Subsecretaría de Negociaciones Internacionales se convierte en la Subsecretaría (con rango de Secretaría) de Comercio Exterior e Integración (SUCEI), dependiente del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual y Comercio Exterior e Integración.

Es decir, que por primera vez un ministerio incorpora el nombre de “Integración” en su denominación y nace, dentro de la SUCEI la dirección CRECENEA-MERCOSUR para tratar todos los temas referidos al devenir del bloque.

Sus funciones buscaban absorber todos los temas de vinculación con los estados colindantes de los países vecinos que, repentinamente, pasaron a formar parte de un proyecto común. Aunque es cierto que anteriormente existían los contactos permanentes por la situación de frontera, con la creación de la SUCEI y la dirección CRECENEA-MERCOSUR estos contactos se intentaron formalizar y concentrar dentro de las posibilidades de acción de un gobierno provincial previo a la reforma del '94. Sobre todo la acción de esta dirección se concentró en la búsqueda de acuerdos en relación a la política fronteriza y aduanera, dado que Misiones posee 29 pasos habilitados (casi el 60 % de los existentes en el país) y todos ellos con países miembros del bloque. Como explica Sergio Conde, actual responsable del área

---

<sup>34</sup> Los senadores que participaron fueron los siguientes: 1991- 1992 Velásquez, Héctor (UCR); 1993-2005 Losada, Mario (UCR); 1996-2001 Oudin, Ernesto (PJ); 2002-2005 Oviedo, Mercedes. (PJ).

*“En un principio se pensó que las relaciones históricas con los vecinos tendrían una suerte de reconocimiento, legalizando el intercambio que se realizaba de hecho, sea éste comercial, turístico o migratorio. Y aunque luego no fue así, desde el año 1991, la provincia buscó firmar acuerdos con los Estados vecinos en materia de Infraestructura, energía, intercambio comercial y turismo”<sup>35</sup>.*

En el área legislativa provincial, tiempo después, la legislatura también creó su espacio permanente referido al MERCOSUR. Se trató de la Comisión de Integración y Asuntos del Mercado Común del Sur, nacida el 10 de Noviembre de 1994 (resolución 96-94/95) cuya función principal era tratar los temas referidos al MERCOSUR y representar a la legislatura de Misiones en todos los foros y organismos permanentes que refieran al proceso de integración. En la justificación, al igual que en la mirada de los funcionarios provinciales, vuelve a hacerse fuerte la idea de que la provincia “vive” el MERCOSUR cotidianamente y por ello está obligada a cumplir un papel central en su desarrollo y profundización<sup>36</sup>.

#### *Pensarse como centro del MERCOSUR*

Este sentimiento de cercanía con la problemática, con su consecuente expectativa en el proceso que colocó a la provincia como aquella que más desarrolló su estructura afín al tema (Zubelzú e Iglesias, 2004) combinado con la certeza de que las decisiones se tomaban en las lejanas capitales sin tener en cuenta los problemas reales, llevó a los misioneros, como se mencionó anteriormente, a buscar convertirse en el centro del MERCOSUR a partir de la instalación en sus tierras de las instituciones permanentes del bloque.

Constante y sostenido en el tiempo, este deseo se expresó institucionalmente por primera vez en el año 1994 cuando el Senador Losada presentó un proyecto para constituir la Comisión Bicameral del MERCOSUR en la Provincia de Misiones (exp.

---

<sup>35</sup> Entrevista realizada vía Internet el día 23 de Agosto de 2006.

<sup>36</sup> “Los misioneros somos los que vivimos a diario las cuestiones importantes del MERCOSUR, que se resuelven a nivel de las decisiones políticas en las capitales alejadas de la zona de frontera. En Misiones se viven, entre otros, los problemas derivados del tráfico de bienes y personas, de las asimetrías comerciales, de la seguridad de los pasos fronterizos, de las políticas sanitarias. En consecuencia, es preciso que se adopte un rol mucho más protagónico para la obtención de prácticas y normas que sean eficaces para la integración” (Extraído de los fundamentos de la creación de la Comisión de Integración y Asuntos del Mercado Común del Sur, exp. 27554/06, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/>).

0748-S-94), que luego fue reforzado por otros dos proyectos provenientes de la Cámara de Diputados, mostrando a las claras la existencia de un interés firme y concertado a nivel provincial de lograr este objetivo.

El primero de los proyectos surgidos de diputados y firmados por los legisladores Carlos Koth y Luís Losada (UCR) solicita al gobierno nacional proponer a los demás países del bloque a la ciudad de Puerto Iguazú como sede de los “organismos permanentes del MERCOSUR a crearse a futuro”<sup>37</sup>, hecho que finalmente no sucedió al decidirse el MERCOSUR por la ciudad de Montevideo, Uruguay, para tal fin.

Sin embargo, esto no desanimó a los legisladores, quienes rápidamente retomaron la búsqueda ya centrados en aquellas instituciones que habían quedado aún sin ubicación geográfica clara.

En este sentido se pronuncia el segundo de los proyectos, presentado en esta ocasión, post firma del Protocolo de Ouro Preto, por la diputada Togny de Vely (PJ) quien solicita la consideración de la ciudad de Puerto Iguazú como sede del futuro Parlamento del MERCOSUR<sup>38</sup>, idea que será retomada en el año 1997 por el propio senador Losada<sup>39</sup>, marcando así la inexistencia de diferencias partidarias en torno a esta temática.

Nuevamente en este caso, Montevideo ganó la sede, privilegiando así en esta decisión la cercanía con las demás instituciones del bloque y la entrega a los países miembros más pequeños de valores simbólicos ante la ausencia de respuestas a las asimetrías estructurales, por sobre la inclusión de las zonas periféricas, pero involucradas en el proceso, en el marco de la lógica decisoria del MERCOSUR. Porque, aunque parte de un país pequeño, Montevideo no deja de ser la capital de su país.

Con esta nueva desazón, ya sí se produjo un declive en la búsqueda de convertir a Misiones, y sobre todo al área de la triple frontera, en un eje vital del MERCOSUR.

De todas formas, estos intentos no fueron las únicas acciones que llevaron adelante los representantes provinciales en relación al tema. Coincidentemente con lo planteado en el capítulo anterior, se desarrollaron durante estos quince años de vida del MERCOSUR, numerosas acciones tanto de tipo directas como indirectas; y tanto formales como informales, que pasaremos a describir en la próxima sección.

---

<sup>37</sup> Exp. 4878/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA. Elaborado antes de la firma del protocolo de Ouro Preto, no se sabía aún cuáles iban a ser las instituciones propias del MERCOSUR.

<sup>38</sup> Exp.5535/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

<sup>39</sup> Exp. 1328/97, HSN. DIRPA.

## ***Las Acciones provinciales en relación al MERCOSUR***

Al igual que el resto de las provincias, las acciones de Misiones pueden dividirse en dos grandes grupos: las acciones directas e indirectas, siendo estas tanto de carácter formal como informal. Nuevamente en este caso nos centraremos casi exclusivamente en aquellas cuyo contenido puede ser observado y cuyas determinaciones son perdurables en el tiempo, es decir en las formales, aunque haciendo aquí una importante salvedad. Dada la relación fronteriza y cotidiana entre los representantes de los distintos países, unidos incluso en ocasiones por vínculos familiares, la importancia de los contactos informales y las amistades personales han jugado, en el caso de la provincia de Misiones y su relación con sus vecinos, un rol de suma trascendencia, lamentablemente muy difícil de ser recogido y ponderado<sup>40</sup>.

Tomando en cuenta esto, pasemos entonces a definir las acciones tanto directas como indirectas realizadas por la Provincia.

### *Las acciones indirectas. La dificultad del peso relativo*

Desde la firma del Tratado de Asunción, la acción indirecta de la provincia buscó incorporar sus demandas en el seno de la “faz ascendente” de la conformación de la política exterior argentina.

Como ya hemos visto desde el Congreso Nacional, incluso antes de firmarse el acuerdo, el diputado Miguel Ángel Alterach (PJ) intentó que se tuvieran en cuenta los intereses de las provincias del noreste a la hora de fijar los procedimientos de apertura comercial y relacionamiento externo con los países del bloque. Posteriormente en el año 1994, los legisladores nacionales por Misiones volvieron a intentar direccionar la política exterior del país en relación al MERCOSUR con el objetivo de proteger su economía regional a través de dos pedidos al Poder Ejecutivo.

El primero de ellos, firmado por los diputados Losada y Koth (UCR) y Humada (PJ) propone al gobierno nacional “aplicar la cláusula de salvaguardia prevista en el

---

<sup>40</sup> Sirva como ejemplo de la importancia de esto el siguiente testimonio “Con relación al nacimiento de la CPC, ésta comenzó a funcionar casi un año y medio antes de ser ratificada por Ouro Preto, de forma informal, dado que los legisladores de los cuatro países comenzaron a presionar por tener un espacio y no ser siempre llevados por las decisiones de las Cancillerías. El tema es que los presidentes siempre pedían que los acompañen a las cumbres del MERCOSUR algunos legisladores, sobre todo de las provincias fronterizas. Y como son todos amigos entre ellos (van a comer a las casas, conocen a las familias, etc., esto es muy común en la frontera) en el lobby de algún hotel se juntaron y decidieron comenzar a trabajar en conjunto. Y así nació la CPC que luego logró ser reconocida”(Stella Marquéz, asesora del Senador Losada; Entrevista realizada en Buenos Aires, el 15 de Septiembre de 2005).

Tratado de Asunción y países signatarios de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), referido a la importación de madera industrializada<sup>41</sup>. Es decir, colocar barreras arancelarias al interior de la zona de libre comercio formada por el MERCOSUR.

El segundo proyecto firmado por la diputada Togny de Vely va un poco más allá y solicita “prohibir la circulación al interior del MERCOSUR del tabaco no elaborado”<sup>42</sup>.

En el ámbito de la Cancillería, por su parte, la intervención de la provincia de Misiones se concentró también en buscar defender su economía. Por ello, Misiones fue una de las primeras adherentes a la conformación del COFECEX (Consejo Federal de Comercio Exterior) en el año 1992 y del Consejo Federal Agrícola (CFA) de 1990.

En todos estos casos, el peso relativo de la economía misionera vino a jugar en contra de la posibilidad de lograr torcer el rumbo de la política nacional, sobre todo si pensamos que el comercio exterior de la provincia aporta al total país sólo un 1 por ciento (casi el 3 si tomamos el conjunto del Noreste), mientras que la provincia de Buenos Aires llega, por sí sola, al 40 y al 70 si tomamos el conjunto de la región pampeana (Fuchs, 2004)<sup>43</sup>. En este sentido, la acción indirecta, sobre todo en el terreno comercial, no ha logrado obtener los resultados esperados.

Sin embargo, en otros ámbitos la acción indirecta logró sus frutos, como en el caso de la represa de Corpus Cristhi y en aquellos temas vinculados con la diferencia de precios relativos entre los diferentes países, sobre todo en relación a los combustibles.

Con relación al primer punto, el tema del manejo de los ríos ya se había convertido en un eje del discurso misionero desde los años '80, cuando las autoridades brasileñas y paraguayas, consiguieron de parte del gobierno argentino la autorización para hacer subir o bajar el agua del Río Paraná desde la represa de Itaipú, dos metros por día sin límite en pos de regular el flujo de agua<sup>44</sup>. Esta acción generó en la sociedad costera misionera numerosos perjuicios económicos, no sólo en aquellos relacionados con la pesca, sino también con el comercio fluvial, ya que la bajante del río impide el tránsito de las barcas. Pero además del problema económico, la construcción de las represas dio lugar a la existencia de un peligro

---

<sup>41</sup> Exp.3291/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

<sup>42</sup> Exp. 5765/94, Cámara de Diputados de la Nación, DIRPA.

<sup>43</sup> Datos correspondientes al año 2002.

<sup>44</sup> A partir del Acuerdo Corpus-Itaipú de 1979 firmado por los presidentes de facto de Argentina, Jorge Rafael Videla; de Brasil Joao Figueiredo y de Paraguay Alfredo Stroessner. Segre, M. (1990) La cuestión Itaipú-Corpus. El punto de inflexión en las relaciones Argentino-Brasileñas, Buenos Aires, Flacso.

ecológico de jerarquía dado los importantes cambios en los ecosistemas de la zona que provocan estas gigantescas obras hidroeléctricas.

Así ya en el propio discurso de aceptación del Tratado del MERCOSUR, el diputado Dalmau (PJ) marcó el problema en relación al manejo de las aguas al hablar de los temas a tratar en el futuro proceso integrador *“Quiero señalar que en estos momentos hay 19 convoyes de barcazas varadas en el Río Alto Paraná porque las condiciones del clima provocaron en Brasil una gran sequía y su sistema de represas están reteniendo el agua”* puntualizó el diputado, sirviendo esta frase como ejemplo del valor que tenía el tema en los intereses misioneros, sobre todo a partir de los problemas surgidos de la construcción de Yaciretá y de la central hidroeléctrica Paraguayo-Brasileña de Itaipú.

Por ello, cuando en 1995 el presidente Carlos Menem, de Argentina y el presidente Juan Carlos Wasmosy, de Paraguay, firmaron el acuerdo marco para la construcción de la represa de Corpus, los representantes misioneros se encontraron ante la necesidad de buscar la vía de influir decisivamente en la política exterior del gobierno nacional en forma tal de evitar la construcción de la represa.

La forma encontrada fue la realización de un plebiscito vinculante a nivel provincial, preguntándole a la población si aceptaba o no la construcción de la represa. La respuesta fue un unánime rechazo alcanzando el “NO” casi el 90% de los votos, dando así por tierra con el proyecto nacional ya que, según la Constitución Nacional, en su art.124 *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”* (Zubelzú. 2004).

Esta negativa, organizada sobre todo por la sociedad civil misionera, puso un límite claro a la política exterior del país que ya se había comprometido en virtud del tratado suscripto y dio un nuevo giro a la idea de acción indirecta, al incorporar la legitimación popular como forma de presión efectiva de las provincias periféricas sobre el gobierno nacional. Sin llegar a la votación, los casos vinculados al basurero nuclear de Gastre, en Chubut y las pasteras del Río Uruguay son también un claro ejemplo de esta intervención de la sociedad civil y los representantes locales, como único camino para ser escuchados en un escenario donde el peso relativo de sus territorios es largamente menor (Colacrai, 2006).

El segundo tema exitoso para la acción indirecta es el de la excepción parcial del pago del ITC (impuesto a la transferencia de combustibles) en las expendedoras de combustible de las ciudades fronterizas (Posadas, Bdo. de Irigoyen, Pto. Iguazú,

entre otras) durante los años '90<sup>45</sup>. En esos años, la diferencia entre el precio del combustible en la Argentina (cuya moneda se equiparaba 1 a 1 con el dólar) y los otros países (sobre todo antes del plan Real en Brasil) llegaba a ser de 5 a 1, generando la destrucción de la industria local.

A partir de la acción combinada del gobierno provincial y los legisladores nacionales misioneros se logró a partir de sendos decretos<sup>46</sup> una excepción parcial del cobro del ITC para las ciudades fronterizas hasta un total de 60 millones de litros por año, provocando en forma inmediata un aumento del 80% del consumo de naftas y una reducción, para el caso de Posadas, del cruce de personas a Encarnación con el beneficio del crecimiento del 10% en el comercio local y un 12 % del cobro del impuesto a los ingresos brutos<sup>47</sup>.

Así vemos como en estos dos casos, pese a la participación periférica de la economía (y en parte de la política) misionera en relación al conjunto del país, se logró influir en forma efectiva en las decisiones del gobierno nacional. En el primer caso, la acción de la sociedad civil expresándose a través del voto fue decisiva para torcer la voluntad del gobierno central; mientras que en el segundo ejemplo, la situación gravísima de asimetría con respecto al resto de los países, sumado al hecho de que no existía perjuicio económico alguno para el gobierno nacional (sino, como quedó demostrado, una mejora en la recaudación) permitieron arribar a un resultado satisfactorio que dejara sin efecto situaciones que potencialmente podían llegar a alejar a los misioneros del proyecto integrador en vista de la incapacidad del mismo de dictar normas que los protegieran, tanto a nivel medioambiental como económico.

### *Las acciones directas: De lo sub-regional a lo regional*

Por su parte, en el terreno de las acciones directas, los resultados fueron muy distintos a lo visto anteriormente. En principio, a diferencia de lo ocurrido en muchas otras provincias donde la reforma constitucional del '94 dio inicio a su búsqueda internacional en forma sistemática, para Misiones ésta significó simplemente una profundización (importante por cierto) de las líneas de contacto que ya se venían llevando a cabo con sus vecinos. Como plantea Sergio Conde:

---

<sup>45</sup> Esta excepción fue derogada, también por decreto en el año 2002 por el entonces presidente Duhalde, indicando que tras la devaluación no se justificaba el mantenimiento del programa.

<sup>46</sup> Decretos 1.562/96 (para Posadas) y 726/99 (para Puerto Iguazú).

<sup>47</sup> Datos extraídos del proyecto de ley 8437-D-01 firmado por los diputados por Misiones Raúl J. Solmoirago y Hernán Damián.



*“Desde el año 1991 la provincia venía firmando con los estados del sur del Brasil acuerdos por temas de interés común (energía, infraestructura, intercambio comercial, etc.). Esta era una política anterior a la reforma que se vio validada por la misma”<sup>48</sup>.*

Pero surge aquí un punto importante. Si bien, por su situación espacial, los contactos con los vecinos se presentaban como una necesidad diaria, aún en el marco de la informalidad, estas relaciones no superaban el marco de la inmediatez geográfica, restringiéndose únicamente a los estados lindantes. Tomando nuevamente a Conde:

*“La relación no es con todo el bloque sin más bien con los estados vecinos”<sup>49</sup>*

Será recién con la reforma del '94 cuando esto va a cambiar, no sólo a partir de la profundización de los contactos con estados de Rusia o Ucrania (Zubelzú, 1999) sino con los propios miembros del MERCOSUR a partir de la participación de Misiones en las denominadas “regiones sub-nacionales” como la región del Norte Grande, o la propia CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA), las cuales tomaron entidad a partir del mismo artículo que dio vida a la posibilidad de la acción internacional de las provincias: el artículo 124<sup>50</sup>.

Es decir que a partir del '94 lo que se dio principalmente es la vinculación de Misiones en la acción internacional con un conjunto de provincias que le permitieron exceder los marcos propios de la acción con los vecinos para pasar a pensar en escenarios más amplios como ser la relación con el MERCOSUR.

En este sentido, sin dudas, el ámbito más importante es el de CRECENEA-Litoral, en su acuerdo con CODESUL. Nacido en el año 1988 a partir del Protocolo Regional Fronterizo N°23, en el marco de los acuerdos argentino-brasileños propuestos por las presidencias de Alfonsín y Sarney, CRECENEA- CODESUL se convirtió rápidamente en un foro de debate sobre las problemáticas fronterizas.

---

<sup>48</sup> Entrevista realizada vía Internet, 23 de Agosto de 2006.

<sup>49</sup> Sirvan como ejemplo de esto la conformación, en el ámbito del turismo de la Asociación Binacional de Turismo (ABITUR) que busca las formas de cooperación entre los diversos actores públicos y privados de los diversos países. Nacida como un acuerdo entre Misiones y los Estados del Sur de Brasil, hoy ya ha incorporado a Corrientes y Paraguay como partes vitales del proceso. Otro ejemplo es el acuerdo de cooperación e intercambio comercial, científico y educativo firmado en el año 2003 entre la provincia y el estado de Santa Catarina.

<sup>50</sup> Allí se expone lo siguiente *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”*.

Pero será en 1995 cuando finalmente en el marco de la reunión de presidentes de Argentina y Brasil realizada en Foz de Iguazú se reconozca formalmente a CRECENEA-CODESUL como un instrumento regional apropiado para la integración y se decida poner en vigencia un mecanismo permanente de consulta y tratamiento de los diversos temas que constituyen las prioridades de la región a resolver en el corto y mediano plazo, tales como: habilitación de Aduanas, integración de infraestructura, turismo, gasoducto, educación, medio ambiente, seguridad, salud, etc.

Dentro de este contexto, al gobierno misionero le tocó jugar un rol relevante en los años 1996-1997 cuando el gobernador Puerta fue designado como presidente de CRECENEA.

Período particularmente fructífero en materia comercial para el MERCOSUR, la presidencia de Misiones, de acuerdo con su interés ya demostrado de ser parte del armado institucional del bloque, buscó por distintos medios lograr una mayor participación de las provincias a nivel regional. Para ello impulsó, hecho que quedó plasmado la declaración del V Foro Permanente de Gobernadores llevado a cabo en Puerto Iguazú, el pedido a las Cancillerías para que los gobernadores de CRECENEA-CODESUL fueran invitados a las reuniones presidenciales.

Además, también solicitó el establecimiento de oficinas, dirigidas por diplomáticos profesionales, en las respectivas Gobernaciones, con el objeto de que estas últimas pudieran contar con asesoramiento especializado permanente en temas y procedimientos internacionales y de integración; facilitándose de esta forma el acceso a las redes de comunicaciones e información que enlazan a los Consulados y Embajadas de la región.

Fue también durante la gestión Misionera cuando se crearon dos de los programas más importantes<sup>51</sup>. El primero de ellos, fue la puesta en marcha del Consejo de Ministros de Educación de CRECENEA-CODESUL y el comienzo del programa ARANDU, de intercambio de profesores entre ambas regiones.

El segundo, por otro lado, y ya solo referido al CRECENEA, fue el pedido de asesoramiento técnico al Consejo Federal de Inversiones, a quien se le solicitó un estudio que considerara la evolución y perspectivas del Comercio Exterior de la región a partir de la puesta en marcha del MERCOSUR, como así también la diversificación de la producción y la formación de empresas binacionales y la

---

<sup>51</sup> Ambos recopilados en las actas complementarias del V Foro Permanente de Gobernadores de CRECENEA-CODESUL, Puerto Iguazú, 1997.

realización de un propuesta de compatibilización de la legislación ambiental, otro de los grandes temas de la agenda misionera.

De esta forma, en el período de liderazgo de Misiones en el ámbito del CRECENEA, se buscó instalar con relativo éxito los temas sobre los cuales la provincia había definido su agenda frente al MERCOSUR: participación en las decisiones, defensa de las economías regionales y política medioambiental conjunta.

En contraste con esta actuación destacada en el CRECENEA, el desempeño dentro del proyecto de Norte Grande, creado en abril de 1999 en Salta, fue (y continua siéndolo) más discreto. El motivo de esto debe buscarse en los objetivos de este nuevo emprendimiento político que tiene como interés principal la presión al gobierno nacional, y a la región a través de la denominada ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) para lograr la construcción de las obras de infraestructura necesarias para dar vida al corredor bioceánico entre los puertos de Brasil en el Atlántico y los puertos de Chile (sobre todo Antofagasta) sobre el Pacífico.

En este sentido la provincia de Misiones intuye esta lucha como una reivindicación más cercana a las provincias interiores (Salta, Catamarca, Tucumán), que buscan sobre todo una salida para su producción a través del Pacífico llegando así a los grandes mercados emergentes de Asia y la Costa Oeste de los Estados Unidos. Frente a esto, Misiones concentra casi el 60 por ciento de sus exportaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, mientras que la región de Asia-Pacífico no alcanza el 5 por ciento, por lo que su producción se dirige preferentemente al Este, hacia el Atlántico del cual la separan unos pocos cientos de kilómetros (Fuchs, 2004). Por ello, si bien participa en la Región Norte Grande, su rol es de acompañante, antes que de protagonista.

### **Los años de la caída**

Más allá de los vaivenes mencionados anteriormente, el interés y el acompañamiento de Misiones al proceso de integración regional mantuvo un alto nivel de compromiso a lo largo de toda la década del '90 y principios del nuevo siglo. Sin embargo, con la llegada del año 2002, esta vinculación pareció menguar en forma dramática, reconstituyéndose recién en el año 2005 cierto nivel de acompañamiento del proceso.

Como muestra de este desfase se pueden mencionar algunos hechos que sirven para tal fin.

En primer lugar, y manteniendo la organización del capítulo, podemos hablar de un declive de la actividad parlamentaria de los senadores misioneros en relación al MERCOSUR. Siendo, en términos cuantitativos que su pico llegó en el año 1997 con 13 proyectos presentados y casi repitiendo el mismo número en el año 2000 (12), para el 2001 sólo se contabilizaban 2 proyectos<sup>52</sup> (gráfico 3).

En este punto vale decir lo siguiente. Más allá del tipo de proyectos presentados, muchas veces de características meramente declarativas o de apoyos a eventos, tienen la importancia de servir como indicadores (quizás uno de los pocos cuantificables en vista de la comparación) de un cierto clima de interés en el tema. Si hay proyectos, es porque el tema está dentro del campo de prioridades del legislador, es decir que está en la mente de algunos de los sectores que representa. Y por tanto, la variación en la presentación de los mismos, nos habla también de la variación en el interés del tema a nivel provincial. Claramente no es una ciencia exacta, pero sirve al menos como indicador de tendencias de lo que ocurre en cada uno de los territorios, realidades que, de otra forma, serían muy difíciles de aprehender.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria

<sup>52</sup> El primero de ellos, firmado por el senador Oudin solicitando la declaración de interés parlamentario de la feria del libro del MERCOSUR a realizarse en Posadas (exp. 0945/01) y el segundo, firmado por el senador Puerta, consistía en una solicitud al P.E para la concreción de un plan director de la Hidrovía Paraná- Paraguay en el marco del MERCOSUR (exp. 2175/01).

En segundo lugar, existe también dentro del propio gobierno misionero un alejamiento del tema. En este sentido, la propia legislatura provincial, amparada en un recorte presupuestario, elimina en el año 2003 la Comisión de “Integración y Asuntos del MERCOSUR”, sumando el tema dentro de la más amplia “Asuntos Constitucionales, de los Derechos Humanos, Municipales, Juicio Político e Integración”. Este cambio, que probablemente esté en vías de revertirse a partir del proyecto de resolución firmado por las diputadas Delgado (Frente Renovador) y Giménez (PJ), que solicita la reapertura de la comisión tal como existió durante la década del '90<sup>53</sup>, es una clara muestra de la disminución del interés por el tema.

Por último, la propia acción directa de la provincia dentro del marco de CRECENEA-CODESUL, también se vio detenida dado que desde el año 2000 no ha habido ninguna reunión del Foro de Gobernadores de la región, y que recién nuevamente en el año 2005 se ha reiniciado la acción al más alto nivel entre los mandatarios de CRECENEA-Litoral<sup>54</sup>. Sin embargo, esta decisión de inacción en principio no estaría motorizada por la provincia, sino por desacuerdos a nivel sub-regional. Así lo refiere Sergio Conde:

*“Los últimos años han sido de escaso trabajo en el ámbito de CRECENEA. No por decisión provincial, sino más bien por una situación de la propia región. Durante dos períodos de dos años cada uno, no se realizó ningún encuentro. Sin embargo, varias áreas de los gobiernos integrantes han realizado avances de manera aislada, prescindiendo del “paragüas” de CRECENEA (Salud, Turismo, Transporte, etc)”<sup>55</sup>.*

En definitiva, estos indicadores hablan a las claras de una caída del vínculo provincial con el MERCOSUR que coincide, aunque no linealmente, con lo sucedido a nivel país, encontrándose en estas diferencias la especificidad propia de esta provincia que, como veremos más adelante, son profundamente marcadas sobre todo en los años posteriores a la devaluación de Brasil (1999) cuando la relación con Argentina sufrió un cisma, y previos a la crisis de fines de 2001.

Ahora bien. Una vez definido el recorrido de la provincia en relación al MERCOSUR queda en danza una pregunta. Esta actividad descripta: ¿coloca a Misiones como una provincia vinculada al proceso integrador –dentro de los límites

---

<sup>53</sup> exp.27754/06, Legislatura de la provincia de Misiones.

<sup>54</sup> Véase [www.crecenea.org.ar](http://www.crecenea.org.ar)

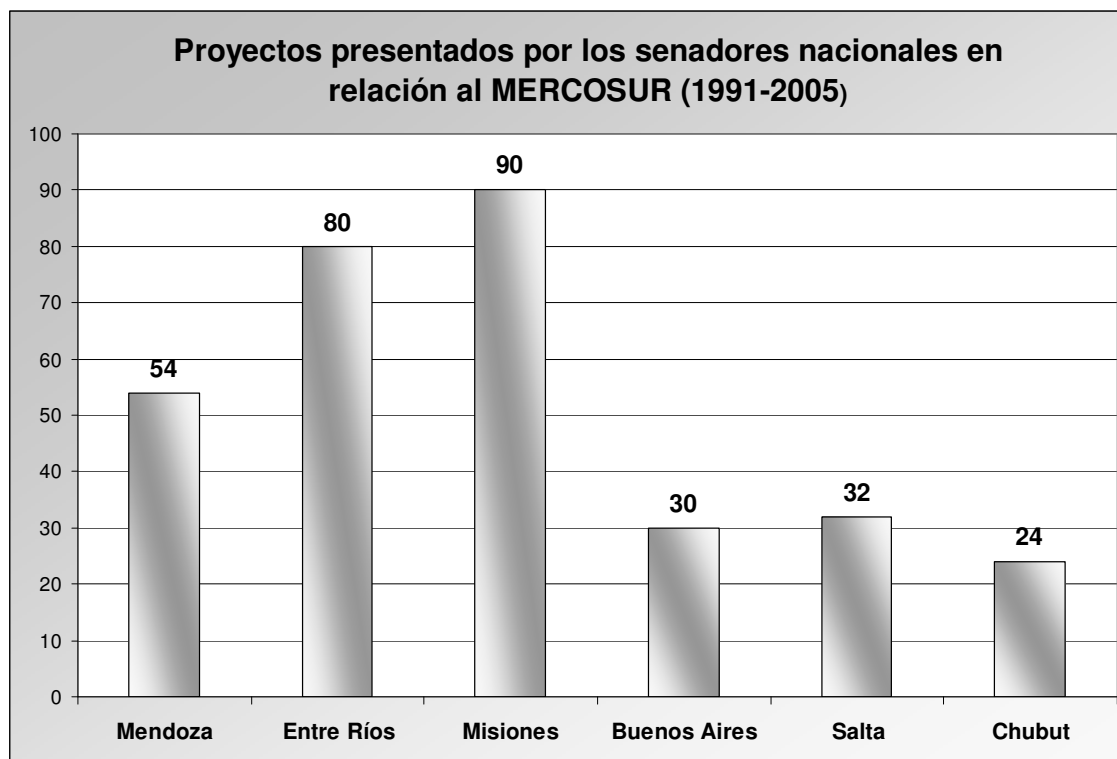
<sup>55</sup> Entrevista realizada vía Internet, 23 de Agosto de 2006.

ya marcados para la participación sub-nacional y más allá del discurso de ser la provincia que “vive” la integración-, o no? Imposible saberlo sin enunciar, al menos, ciertos marcos comparativos con el resto de las provincias para poder ubicar a las distintas entidades en su verdadero 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 analizar el lugar de cada una de ellas.

### ***Buscando un lugar en la escala: Comparación de diversas provincias en torno al MERCOSUR***

El primero de estos indicadores será la cantidad de proyectos presentados en la Cámara de Senadores, en relación al MERCOSUR, tomando para la comparación seis provincias, cada una de ellas en representación de una de las regiones en que se divide la Argentina (Noreste, Noroeste, Centro, Litoral, Cuyo y Patagonia) (Gráfico 4).

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

Como se ve, efectivamente la provincia de Misiones ha sido, a lo largo de los 15 años, una de las más activas en el terreno del Senado Nacional en relación al MERCOSUR, seguida por la provincia de Entre Ríos, dando al Litoral la preeminencia en el terreno de las acciones indirectas desde el Congreso Nacional. En esto se juega, sin dudas, la importancia que el proceso de integración tuvo, y tiene, para estas provincias, su situación de frontera, pero también su lugar periférico en la política nacional en relación al gobierno central.

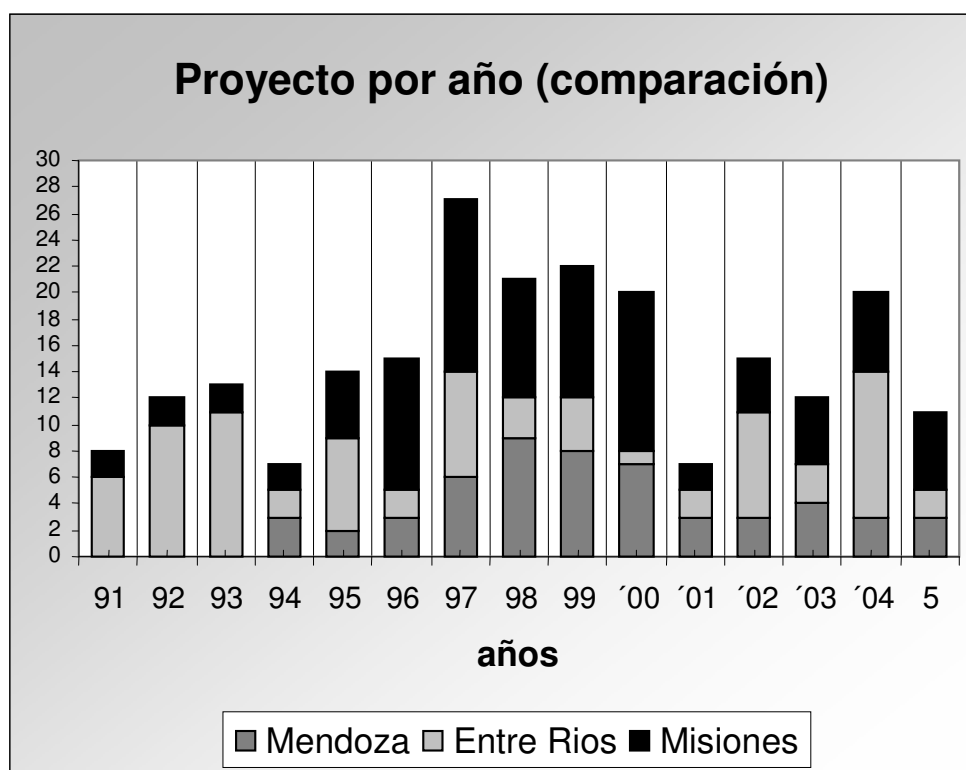
Esta distancia del centro de las decisiones, obliga a estas provincias a utilizar el Senado como espacio de interpelación al Poder Ejecutivo, mientras vemos como Buenos Aires, por lejos la provincia que más vinculación económica generó con el MERCOSUR (sus exportaciones representan el 40 % del total del país, de las cuales el 30% se dirigen a países del bloque)<sup>56</sup> se ubica quinta casi al mismo nivel que Chubut cuyo comercio con el MERCOSUR sólo implica para la provincia el 4% del total, entendiéndose esta posición de la provincia pampeana a partir de su llegada directa a las esferas de la Cancillería y el Gobierno Nacional.

En relación a los años en donde se registró mayor actividad, se puede observar una variación importante entre cada provincia, mostrando como el MERCOSUR impactó en cada una de ellas no sólo de modo, sino también en momentos diferentes. Por ejemplo en el caso de las tres provincias más activas en la temática (Gráfico 5), se nota una fuerte actividad parlamentaria entrerriana en los inicios mismos del MERCOSUR (1991, 6; 1992, 10; 1993, 11), con una caída notable desde el año '98, mientras en el caso misionero y el mendocino esos mismos años son los de mayor actividad.

---

<sup>56</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (2003) *Origen provincial de las exportaciones*.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

En definitiva, lo que tenemos aquí, es el hecho de que la provincia de Misiones se ha ubicado entre las más activas en el terreno de la actividad legislativa nacional, dando cuenta además que los años de mayor auge de la misma se concentraron entre el año '96 y el año 2000.

El siguiente indicador a analizar es la participación dentro de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), único órgano que permitía la participación provincial (a través de los senadores) dentro del bloque, en esta particular forma de acción indirecta regional. Ya habíamos marcado anteriormente que la provincia de Misiones participó en el 100 % de las composiciones de la CPC. Esto mismo hizo la provincia de Entre Ríos, llegando a tener en los años 2002 y 2003 sus tres senadores en la Comisión.

Para el caso de Mendoza, por su parte, los senadores de ese distrito participaron en el 35% de las composiciones de la Comisión (se renueva anualmente)<sup>57</sup> y los salteños sólo lo hicieron por dos años consecutivos en 2003 y

<sup>57</sup> Años 1994,1995 y desde 1998 hasta el 2001.



2004. Ni Buenos Aires, ni Chubut tuvieron participación a nivel de Senadores de la Comisión.

Por último, el tercer indicador que tomaremos para llevar a cabo la comparación es el de la generación de espacios, a nivel tanto de la estructura del ejecutivo provincial como del legislativo, en relación a la temática del MERCOSUR, tomando en cuenta como parámetro que cuanto más específica sea la función de la unidad del ejecutivo o de la comisión del legislativo, más relevancia se supone que tuvo el tema en la mirada de los funcionarios y legisladores.

Dentro de este marco podemos observar en el ejecutivo la siguiente distribución:

SALTA: Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio exterior (1996), dependiente del Secretario de Estado cuya función es la de llevar adelante las vinculaciones provinciales en el exterior y hacer cumplir los convenios existentes.

CHUBUT: Dirección de Relaciones Internacionales y Gestión Social, dependiente de la Subsecretaria de Relaciones Institucionales del Ministerio de Coordinación del Gabinete.

BUENOS AIRES: Agencia de Cooperación y Relaciones internacionales, dependientes de la Secretaria General de la Gobernación.

MENDOZA: Agencia ProMendoza, ente mixto público/privado de desarrollo del comercio exterior mendocino.

MISIONES: Subsecretaria de Comercio Exterior e Integración (SUCEI), Dirección CRECENEA-MERCOSUR

ENTRE RÍOS: El Ministerio de Gobierno se ocupa de los temas relacionados con las relaciones internacionales sin dependencias específicas.

Es decir, que en la mayoría de los casos, el tema es tratado a nivel de Subsecretaría, incluyéndose dentro del abanico más amplio de las relaciones internacionales. Sólo en Misiones la idea MERCOSUR aparece claramente como un tópico a tratar en forma diferenciada.

En cuanto a las legislaturas, el interés sobre el tema es sorprendentemente más alto, al punto que todas las provincias (a excepción de la Cámara de Senadores de Salta) poseen una comisión referida al MERCOSUR, incluso aquellas cuya actuación en el Congreso Nacional ha sido muy limitada, como es el caso de Buenos Aires. Aquí, a diferencia de los ítems anteriores, resalta en forma negativa el caso de Misiones, quien, como ya se mencionó, perdió por estos años su comisión específica para incluir el tema integración junto con muchos otros como Asuntos Constitucionales y Juicio Político.

<b>COMISIONES RELACIONADAS CON EL MERCOSUR EN LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES</b>		
Entre Ríos	Diputados	Comercio y <b>MERCOSUR</b>
	Senadores	<b>MERCOSUR</b> , Turismo y Deportes
Mendoza	Diputados	<b>Trasandina, MERCOSUR y cooperación regional</b>
	Senadores	<b>Transandina y del MERCOSUR</b>
Chubut	Legislatura	<b>Integración regional e internacional</b>
Misiones	Legislatura	<b>Integración y asuntos del MERCOSUR (hasta 2003)</b>
Buenos Aires	Diputados	<b>MERCOSUR</b>
	Senadores	<b>Comercio Exterior, MERCOSUR y Política de Integración Regional</b>
Salta	Diputados	<b>MERCOSUR e Integración regional</b>
	Senadores	<b>No tiene</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las legislaturas provinciales

En definitiva, como conclusión de esta breve comparación y en virtud de los indicadores relevados, podemos decir que la provincia de Misiones ha sido y es una de las más activas en el terreno mercosureano dentro de la Argentina. Tanto la actuación de sus representantes en el Congreso Nacional como en la desagregación y especialización de las áreas a tratar y del tipo de tareas en sus estructuras a nivel provincial dan la pauta de una provincia interesada y volcada al tratamiento de la temática.

La explicación para esta actividad, surgida sobre todo de los propios representantes misioneros se relaciona casi únicamente con la vinculación geográfica que une a la provincia con los Estados vecinos. El hecho de que Misiones “viva” la integración cotidianamente aparece como la respuesta definitiva a dicho interrogante.

Sin embargo, ¿es esto así? Evidentemente la cercanía y el permanente contacto transfronterizo son razones que no se pueden soslayar. Por ejemplo, la existencia de doble imposición de aranceles internos que a nivel comercial se vive como una traba a la libre circulación de mercaderías intrazona, en Misiones toma el agravante de convertirse en la existencia de doble control aduanero y fronterizo<sup>58</sup>, con los perjuicios que esto trae no sólo a nivel comercial, sino a nivel del movimiento de personas que diariamente cruzan la frontera por cuestiones familiares, comerciales, educativas o de otra índole.

Por tanto, la idea de la vivencia cotidiana y práctica de la integración es efectivamente una de las causas del interés provincial en el tema. Pero ¿es el único? Si lo fuera, todas las provincias fronterizas (con Estados miembros del bloque) deberían entonces contar con grados similares de iniciativa sobre la cuestión. En principio, notamos como Entre Ríos presenta, con variantes, una actividad similar a la misionera. Pero ¿Qué pasa con Corrientes, provincia que limita con todos los Estados partes del MERCOSUR, a excepción de Venezuela? Según la idea planteada, su actuación de cara al MERCOSUR debería ser similar al de las otras provincias litorales e, incluso, se podría pensar que mayor, dado que no sólo limita con dos países, como Misiones, sino con tres, teniendo además en Paso de los Libres el principal puente internacional de la denominada ruta del MERCOSUR que conecta San Pablo con la zona de Buenos Aires.

Para observar esta relación es necesario nuevamente recurrir a la comparación, en este caso, entre lo actuado por Misiones y por la provincia de Corrientes durante estos 15 años de integración.

### ***Similares pero diferentes: Misiones y Corrientes frente al MERCOSUR***

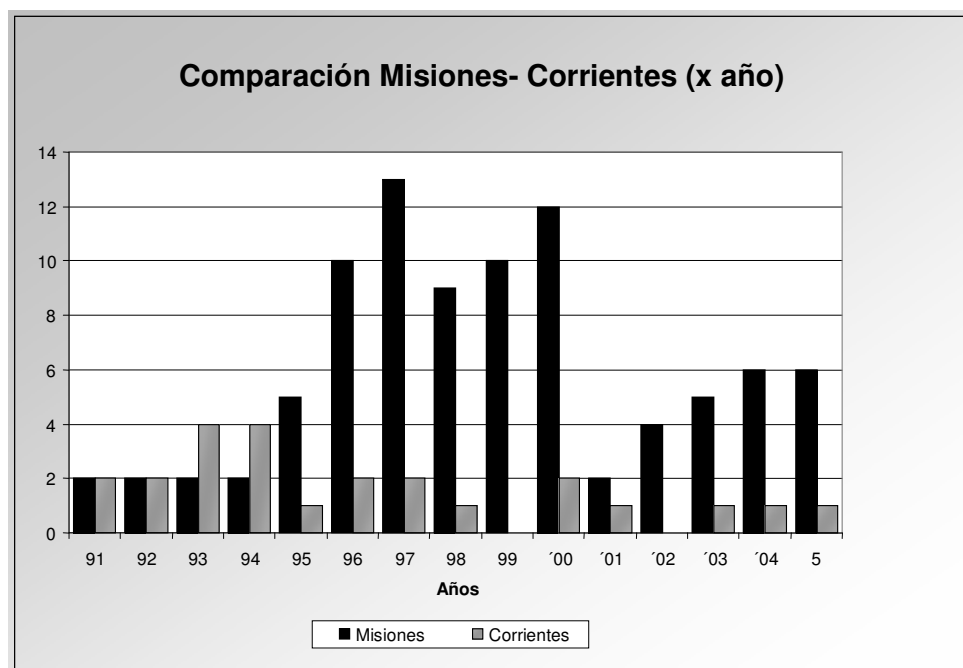
Aunque más integrada por vía terrestre al resto del país que Misiones, la situación fronteriza de Corrientes no difiere en mucho de la de su vecina del noreste. Sin embargo, en relación a su participación y vinculación con el proceso de integración regional, las diferencias son marcadas. Siguiendo con los indicadores con los que hemos venido trabajando, en relación a la actividad parlamentaria de los senadores en temas vinculados al MERCOSUR, podemos indicar que frente a los 90 proyectos presentados por los representantes misioneros, los correntinos sólo lo hicieron en un número de 24.

---

<sup>58</sup> Pese a que desde el año 1995 está acordada la creación de controles integrados de frontera.

Es importante resaltar el hecho de que al comienzo del proceso, ambas provincias mostraron el mismo activismo en el senado, llegando incluso, la provincia de Corrientes a doblar la cantidad de proyectos presentados por los misioneros en los años '93 y '94. Sin embargo, luego de ese momento, el impulso decayó al límite de no haber presentado ninguna iniciativa parlamentaria con respecto al tema en el año '99, período particularmente intenso para el MERCOSUR a partir de la devaluación del Real (Gráfico 6).

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Información Parlamentaria

Las razones de esta caída, obviamente no pueden buscarse en un desplazamiento geográfico de la provincia que la haya alejado de su situación de frontera. Esto quiere decir que hay otros determinantes además de la ubicación que están interactuando en la definición de las políticas provinciales con respecto al tema.

El segundo indicador es por demás elocuente. En cuanto a la participación en la CPC, mientras Misiones participó del 100 % de las composiciones de la misma, los senadores correntinos no participaron en ninguna. En esto se podría indicar que la lógica de conformación de la comisión (con cupos para los partidos mayoritarios y minoritarios -PJ y UCR alternativamente-) fue una traba para la participación de los senadores correntinos, habitualmente vinculados a partidos provinciales (Liberal y Autonomista). Es cierto, pero esto nunca puede dar como resultado la ausencia total de participación en 15 años de MERCOSUR, sobre todo si se toma en cuenta que

desde el año 1995 y con más fuerza a partir del año 2001, los senadores por la mayoría de la provincia pertenecen al PJ.

El último punto referido al accionar del gobierno provincial tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo también mantiene la tendencia encontrada en los dos puntos anteriores.

A nivel del ejecutivo, las actividades vinculadas con el ámbito externo son llevadas adelante por la Dirección de Relaciones Internacionales, quien tiene a su cargo no sólo los contactos con los países vecinos, sino también con el resto del mundo. A diferencia de Misiones, en donde esta unidad está a nivel de Subsecretaría, aquí se encuentra a nivel de Dirección con la consecuente reducción de estructura y presupuesto que eso conlleva, pese a lo cual hay un importante trabajo realizado en el área.

En la legislatura, por su parte, ni en la Cámara de Senadores, ni en la de Diputados existe una comisión referida al MERCOSUR ni a la integración regional, marcando a las claras el desinterés existente en la materia.

En síntesis, queda claro que el accionar de Misiones y Corrientes ha sido claramente divergente en materia de integración, sobre todo a partir del año '94, por lo que se pone en duda la idea de la cercanía y la cotidianidad de la integración como motivo único de la acción. De hecho, Corrientes nunca se postuló como lugar de ubicación de las entidades del bloque, como si lo hizo Misiones bajo la idea de ser su territorio el corazón del MERCOSUR, siendo probablemente por ubicación, más adecuada esta definición para Corrientes que para la provincia de la tierra colorada.

Ante esta realidad, y sobre todo pensando en nuestro caso de análisis, es necesario buscar nuevas explicaciones que den cuenta de los motivos de este fuerte compromiso misionero con el MERCOSUR, para lo cual a partir del próximo apartado nos concentraremos en analizar la economía misionera buscando encontrar allí bases más firmes para comprender el accionar de los representantes provinciales.

### *El ciclo de la economía misionera y el proyecto de integración*

Si bien el MERCOSUR trajo, en líneas generales, un aumento de las exportaciones argentinas, este avance no se reflejó en forma similar para todas las economías provinciales, muchas de las cuales fueron afectadas por la aparición de productos, sobre todo brasileros, que vinieron a competir con sus producciones locales. En este marco, el caso misionero se inscribe dentro de aquellas economías

que, aún con problemas y vaivenes propios de la lógica comercial logró, en el transcurso de estos 15 años, incorporarse favorablemente al proceso integrador. Ahora bien, ¿es este dato suficiente para hablar entonces de una relación directa entre actividad comercial e interés político en relación al MERCOSUR, dado que la mayor actividad de Misiones podría estar sustentada en su *performance* comercial favorable?

La respuesta a esta pregunta sólo puede surgir de un análisis detenido del devenir económico misionero y de las relaciones que puedan inferirse de sus vínculos con el mundo de la política. Por ello, en primer lugar nos concentraremos en analizar la *performance* exportadora de la provincia para luego pasar a vincular esos datos con el accionar provincial con respecto al MERCOSUR.

### *Exportaciones al MERCOSUR*

En los últimos 15 años las exportaciones misioneras han dado un salto muy importante en cuanto a montos explicando, por si solas, el 51% de las exportaciones totales de las provincias del Noreste argentino<sup>59</sup>. Así, mientras en 1994 el número total de las mismas llegaba a los 155 millones de dólares, para el año 2005 este valor se había multiplicado por dos veces y media alcanzando los 385 millones de U\$. (Gráfico 7).

**Gráfico 7**



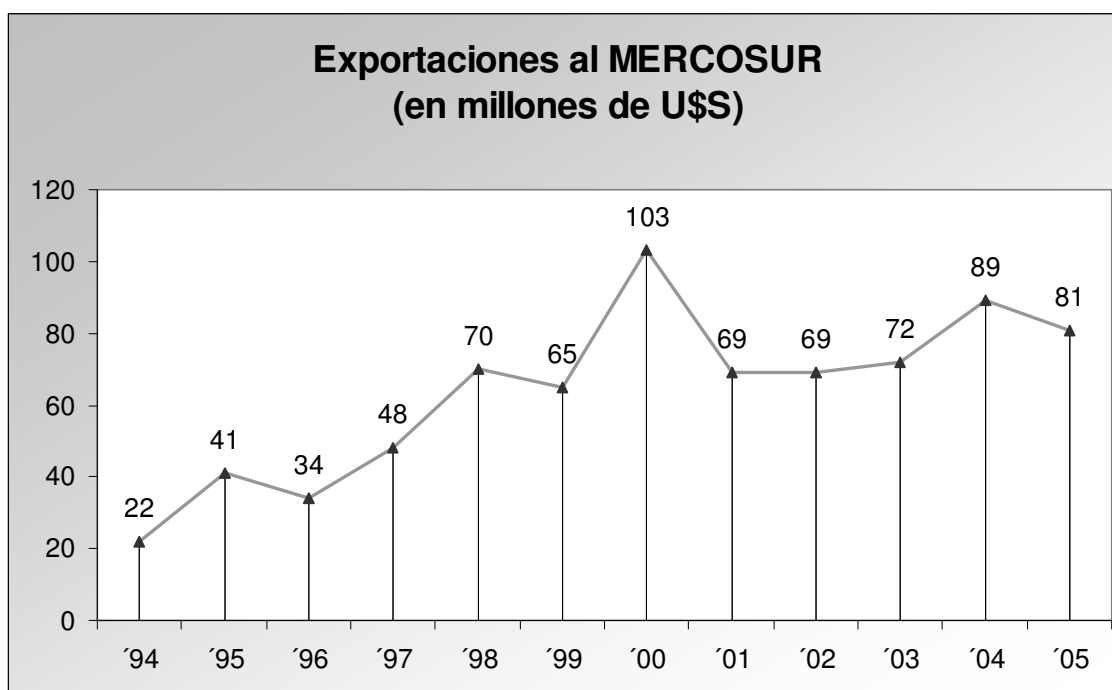
Fuente: INDEC. Origen provincial de las exportaciones, Buenos Aires, 2006

<sup>59</sup> Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior e Integreación (SUCEI) del Gobierno de la provincia de Misiones. Ver <http://www.misiones.gov.ar/sucei/index.htm>

Este desempeño permitió a Misiones aumentar la participación de las exportaciones en su Producto Bruto Geográfico provincial (PBG), pasando éstas de explicar el 5,4 del mismo en 1996 al 9,6 en 2002, con el consecuente aumento de la importancia de las empresas exportadoras en la mirada provincial. También ubicó a la provincia dentro del grupo de aquellas que habían logrado en ese período un aumento cercano al 10% del monto exportado, rebasando así por mucho el promedio país que se encontraba en el 2% (Fuchs, 2004).

Con respecto al MERCOSUR, por su parte, esta tendencia de crecimiento de las exportaciones provinciales se profundizó respecto al conjunto de las exportaciones llegando en el año 2005 a cuadruplicar (incluso a quintuplicar durante el año 2000) el monto recogido en 1994, siendo Brasil el destino casi excluyente dentro del bloque (Gráfico 8).

Gráfico 8

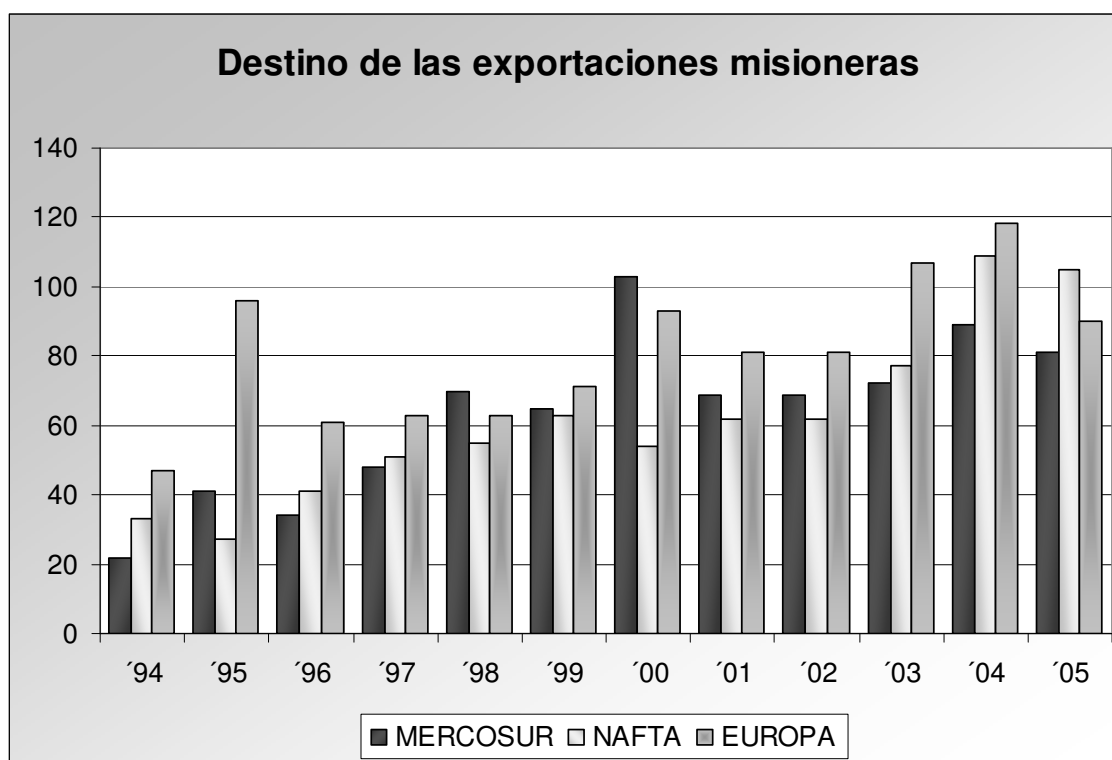


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC. Origen provincial de las exportaciones

Utilizando como fuente la información recopilada por la SUCEI podemos indicar que el salto de los años 1994 – 95 fue producto del aumento de las exportaciones de yerba mate a la región, mientras que en el año 1998 y 2000 los picos en las exportaciones son resultado del incremento en la venta (tanto en cantidad como en precio) de pasta celulósica, principal producto de la oferta exportadora misionera.

En este ítem, Brasil a partir del año 1998 se convirtió en el principal destino de los envíos de pasta celulósica tomando para sí casi la totalidad de la producción. Este impulso comprador transformó de un año para el otro al MERCOSUR en el mercado número uno, ya no sólo de la pasta celulósica, sino también del total de las exportaciones misioneras, posición que recuperaría en el año 2000 - tal cual se observa en el gráfico 9 - nuevamente a partir de la pasta celulósica<sup>60</sup>.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC

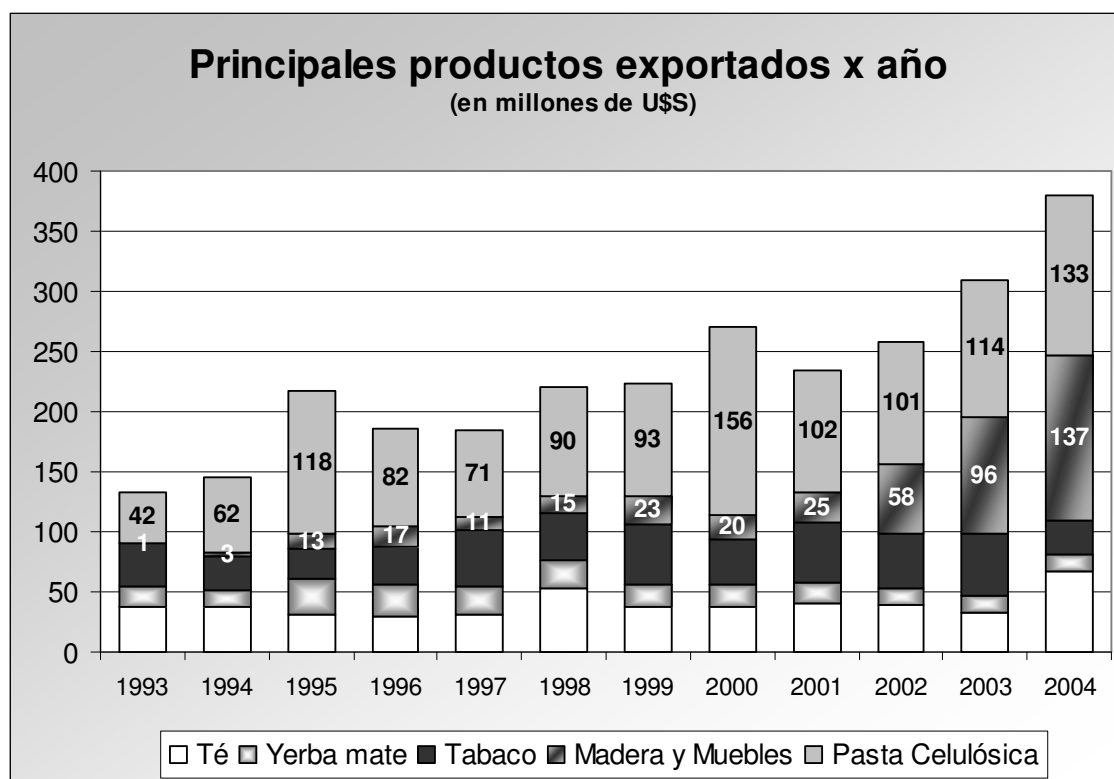
Tras la crisis del 2001, este sitio de preeminencia de la pasta celulósica comenzó a menguar ante un importante cambio en la canasta de productos ofrecidos

<sup>60</sup> Después de tocar la pasta celulósica su precio más bajo en 1994, alrededor 300 U\$S la tonelada, se advierte una clara tendencia ascendente que duplica los valores para el año 2000, con una nueva caída en el 2002 (400 U\$S la tonelada) (Fuente: SUCEI)



por Misiones, explicado en su totalidad a partir del crecimiento sostenido de la venta de productos forestoindustriales, como las manufacturas de madera y el papel kraft<sup>61</sup>, en gran parte con destino a Brasil<sup>62</sup>. Este segmento, que había comenzado a crecer a partir del año 1995, se convirtió en 2004 en el principal producto exportador de la provincia, evidenciando la maduración de las inversiones en plantaciones realizadas en años anteriores, llegando en 2004 a un record de 137 millones de U\$, cerca del triple de los exportado en 2002 (Gráfico 10).

Gráfico 10



Fuente: SUCEI a partir de datos del INDEC

Sin embargo, al interior del bloque, la mayor competitividad y escala de la industria brasileña ha impedido avanzar sobre el comercio de muebles terminados, ámbito donde se concentra el mayor valor agregado del sector, generándose un aparente proceso de especialización. Como afirman Crespo, Baruj y otros (2004: 123) “... puede deducirse que en el comercio intra-zona, este bloque sectorial en Argentina

<sup>61</sup> El papel kraft es el tipo de material más utilizado en el embalaje para bolsas, sacos multicapas y papel para envolturas. De igual manera se utiliza como papel base de laminaciones con aluminio, plásticos y otros materiales. Con este papel también se pueden producir cartones pesados y cartones corrugados.

<sup>62</sup> Fuente: SUCEI

ha tendido a especializarse en las ramas de Maderas terciadas y aglomeradas, y de Pasta para papel [...] Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de Muebles y de Otros artículos de papel y cartón. En este sentido, Argentina exporta productos de menor valor agregado”.

En definitiva, lo que se puede observar en relación a las exportaciones misioneras a partir del nacimiento del MERCOSUR es un incremento sostenido de su volumen (muy superior al promedio general de las exportaciones tanto provinciales como nacionales) hasta el año 2000, donde registra su record histórico. Luego, tras la caída del año 2001, se observa una incipiente recuperación que de todas formas no logra igualar lo actuado en el período pre-crisis.

En relación a la importancia del bloque como destino, ésta fluctúa entre el primer y tercer lugar, siendo sus mejores años 1998 y 2000 cuando se convierte, impulsado por la pasta celulósica, en la principal plaza para las ventas misioneras.

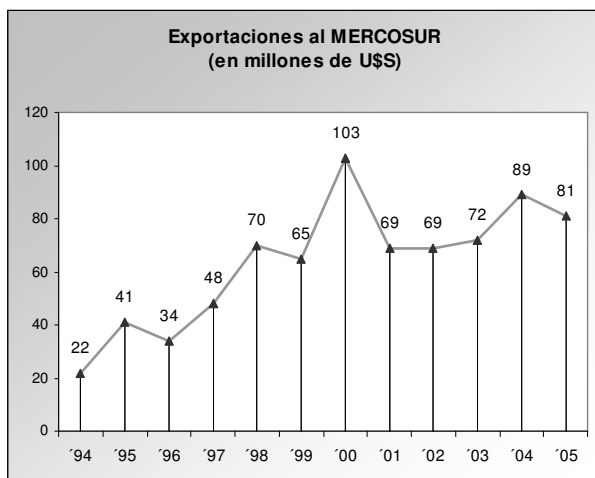
Finalmente, en cuanto a su composición, la oferta exportadora provincial hasta el año 2002 estuvo altamente concentrada en el sector de la pasta celulósica, acompañado muy por detrás por el tabaco y el té. En los últimos años, la aparición con fuerza del rubro Madera diversificó en parte dicha canasta, aunque mantuvo intacto el carácter primario de las exportaciones provinciales, sobre todo al no lograr ingresar al mercado brasileño con muebles terminados. Esta deficiencia repercutió incluso al interior del país, ya que la imposibilidad de competir con la industria paulista determinó la importación a la Argentina de muebles del Brasil, generando un fuerte problema para la industria a nivel interno que fue, como veremos, uno de los ejes de la acción provincial a nivel de la representación política en torno al MERCOSUR.

### ***Economía y Política: ¿Dos caras de la misma realidad?***

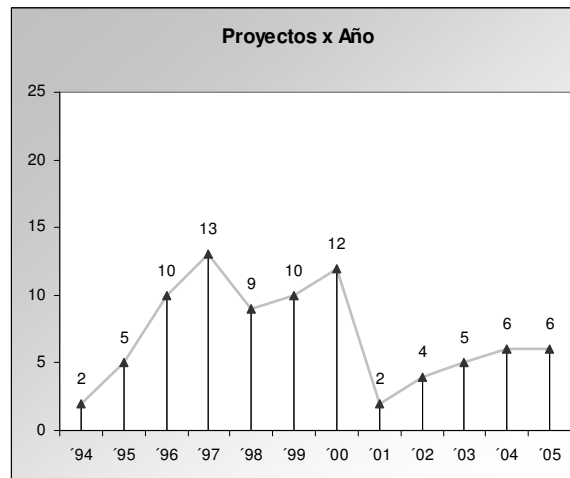
Definido de esta manera el ciclo exportador misionero y su relación con el MERCOSUR, queda por desentrañar qué vinculaciones pueden establecerse entre esta realidad y la acción provincial en torno al proyecto integrador.

En primer lugar, lo que se puede observar es un comportamiento similar entre el aumento del flujo comercial y el aumento del interés (expresado en presentación de proyectos) de los senadores nacionales por Misiones con respecto al MERCOSUR. Ciertamente no podemos hablar aquí de una relación causal entre el aumento de las exportaciones, y el de los proyectos ya que las curvas de ambos procesos no son

idénticas. Sin embargo, es notable su parecido, particularmente en algunos años, por lo que la existencia de un nexo entre ambas realidades tampoco debe ser descartada.



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del INDEC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de I. Parlamentaria

Esta coincidencia se expresa sobre todo en el año 2000, cuando en espejo con el pico de actividad exportadora se registra un aumento en la presentación de los proyectos presentados, tras lo cual, en el año 2001 ambas se desploman, para comenzar luego una gradual recuperación.

En los años previos al 2000, los años '96, '97 y '98 presentan divergencias en cuanto al comportamiento de las exportaciones y el trabajo parlamentario, mostrando la primera un aumento sostenido, aunque suave, mientras los proyectos reciben un fuerte impulso en el año '97.

Tendencialmente, y más allá de las pequeñas variaciones, lo que tenemos es, en ambos casos, un aumento gradual hasta el año 2000, con una fuerte caída en el 2001, tras la cual comienza una recuperación que, de todas formas no ha llegado hasta el presente a retomar los valores conseguidos a comienzos del nuevo siglo.

En el gobierno provincial, por su parte, la actividad en relación al MERCOSUR, sobre todo a partir de la acción al interior de CRECENEA- CODESUL, parece haber seguido un patrón similar, teniendo desde 1995 con la creación del Foro de Gobernadores, hasta 2000 un incremento de su actividad que lo llevó a desarrollar numerosos grupos técnicos para evaluar propuestas de integración. Luego debió esperarse hasta el año 2005 para que esta organización se pusiera otra vez en marcha.

En cuanto al tipo de productos, la creciente importancia del tema maderero en la economía misionera generó una fuerte reacción de la representación política, sobre todo en la búsqueda de medidas de protección, por un lado; y en la instalación de un universo “cultural” de la madera, por el otro, que implicara para el conjunto de la sociedad la conexión de la provincia con esta nueva producción.

Las primeras menciones del tema aparecen en los años 1994, cuando el senador Losada llamó al Poder Ejecutivo a establecer una 'cláusula de salvaguarda' para la importación de madera terciada<sup>63</sup> y en 1997, cuando el senador Oudin planteó la necesidad de “incluir en la agenda del MERCOSUR la problemática sobre extracción ilegal de madera en la provincia de Misiones”<sup>64</sup>.

Pero será a partir del año 2002 cuando la madera se convierta en una prioridad para los senadores<sup>65</sup>, sucediéndose los proyectos como el del senador Puerta de “modificación de la ley 25080 de inversiones para bosques cultivados”<sup>66</sup> o el del senador Viana para firmar un acuerdo con la República de Venezuela para proveer madera terciada para la construcción de casas populares<sup>67</sup>.

Esta actividad parlamentaria ha sido en muchas ocasiones propiciada por las propias Cámaras empresarias que entendían cómo su posición se veía afectada sobre todo por la competencia brasileña. Como plantea Emilio Cruz, asesor del senador Oudin y de la senadora Oviedo (ambos PJ Misiones)

*“Los senadores misioneros tienen la particularidad de entender su misión como representantes en Buenos Aires de los sectores productivos de la provincia y sobre todo de la madera, que es la más importante, y también la yerba mate y el tabaco.”<sup>68</sup>*

Más detalladamente, un lobby muy fuerte (en la Comisión permanente del MERCOSUR de la Cámara de Senadores de la Nación) fue el de la Federación Argentina de la Industrialización del Mueble, la cuál buscaba prohibir la entrada de los “kits” armados en Brasil, que luego eran distribuidos en las grandes cadenas de

---

<sup>63</sup> Exp. 0747/97, HSN, DIRPA.

<sup>64</sup> Exp. 2032/97, HSN, DIRPA.

<sup>65</sup> Existe a nivel MERCOSUR el Foro de Competitividad de la cadena productiva de la Madera – Muebles, como ejemplo de la importancia que ha tomado el sector en la dinámica del bloque.

<sup>66</sup> Exp.1438/02, HSN, DIRPA.

<sup>67</sup> Exp.4128/05, HSN, DIRPA.

<sup>68</sup> Entrevista realizada en Buenos Aires el 20 de Octubre de 2005

supermercados, y cuyos precios se encontraban muy por debajo de los de la industria local<sup>69</sup>.

### ***El Caso Correntino: ¿La validación de la hipótesis?***

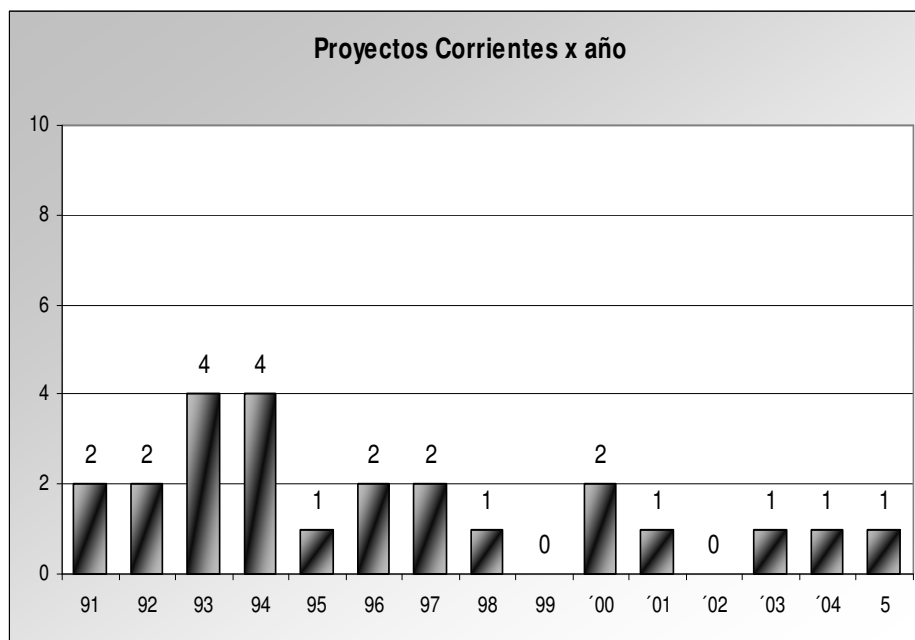
A partir de los dos elementos marcados en el caso misionero aparece a primera vista una interesante concordancia entre la actividad económica y la actividad política, que muestra un movimiento en la mayoría de los años especular entre el aumento (o descenso) de las exportaciones y el aumento (o descenso) de la actividad parlamentaria y provincial, marcando *a priori* la existencia de una vinculación, no excluyente seguramente, pero sí importante, entre ambas variables, entendiendo la actividad económica como aquella que lleva a movilizar a la acción política. ¿Pero es esto así? Nuevamente recurriremos a la provincia de Corrientes para observar en otro ámbito como se han presentado ambas variables.

En principio, como ya hemos observado, el gráfico relacionado con la presentación de proyectos por parte de los senadores correntinos sigue una tendencia muy distinta a la misionera, tomando un fuerte impulso en los primeros años ('93,'94) para luego desplomarse una vez que el bloque comienza su camino en forma definitiva tras la implementación del arancel externo común y la concreción de la zona de libre comercio. Y si bien existen repuntes esporádicos, como el caso del año 2000, estos nunca superan los dos proyectos por año lo que indica una actividad cercana a "0" a lo largo de todo el período lo que implica, al menos en el ámbito del Congreso Nacional, un total desinterés por el tema por parte de esta provincia fronteriza (Gráfico 11).

---

<sup>69</sup> Información extraída de la entrevista a Stella Márquez, asesora del Senador Losada, Buenos Aires, 15 de Septiembre de 2005.

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Información Parlamentaria

Analizando ahora la economía correntina en principio se puede decir que a diferencia de lo ocurrido con su vecino del noreste, la provincia de Corrientes vio, desde la puesta en marcha del MERCOSUR a mediados de los '90, reducirse el volumen de sus exportaciones. Esto es, si mientras a nivel general del año 1994 al 2005 casi no hay crecimiento (se pasa de 97 millones a 100)<sup>70</sup> en virtud de las exportaciones al MERCOSUR el panorama es aún más desalentador ya que se produce una ligera caída en el monto negociado (de 38 a 34 millones de U\$S, teniendo en 2002 su pico más bajo con solo 18 millones) ubicando a la provincia para el año 2003 en uno de los niveles más bajos del país en relación al comercio exterior con el MERCOSUR (0,3 sobre el total del país) siendo solo superada por la provincia de Formosa con un 0,1 (Gráficos 12 y 13).

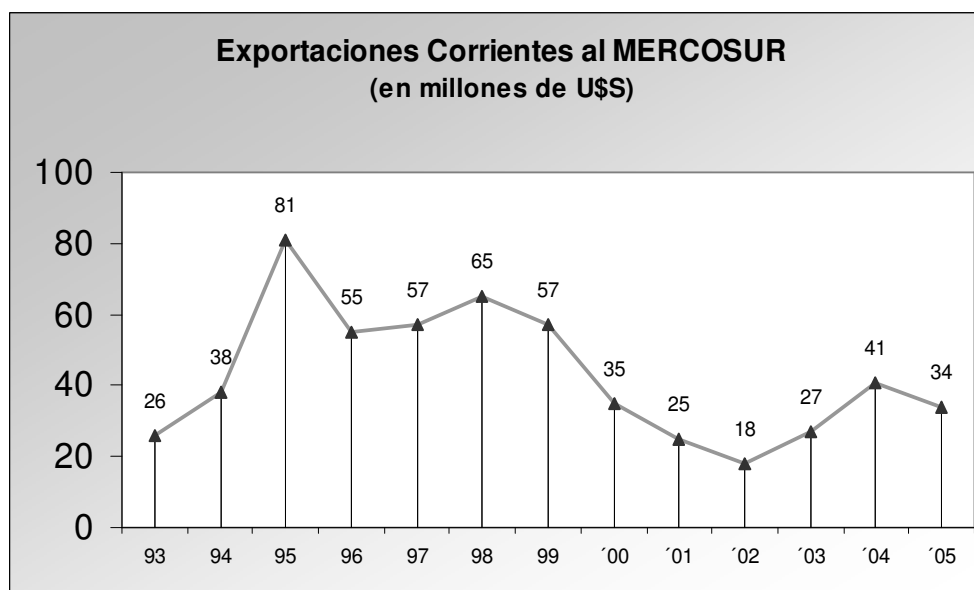
<sup>70</sup> En este período las exportaciones totales argentinas aumentan de 13117 a 40014 millones de U\$S, es decir, se triplican (fuente Centro de Economía Internacional).

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia en base datos Indec y Dirección de estadísticas de Corrientes

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y Dirección de Estadística de Corrientes

Esta *performance* del comercio exterior correntino significó en términos país un retroceso ya que se ubicó muy por debajo del promedio nacional para el período 1996-2002 cercano al 2% (Fuchs, 2004) y un desplome del sector externo en relación

al PBG provincial, alcanzando para el 2002 el 3,7% del total, el segundo más bajo del país, nuevamente únicamente superado por Formosa con el 1,4% (Fuchs, 2004).

Es decir que la llegada del MERCOSUR no resultó en ningún avance significativo para la economía correntina, resintiendo incluso la importancia de un sector externo de por sí débil. Números tan bajos, hablan a su vez de empresas y sectores productivos de poco desarrollo y por tanto, de poca o nula capacidad de influencia sobre los actores políticos. De hecho, el arroz y los cereales, principales productos de exportación de Corrientes, que para el año 2003 explicaban el 26% del total de lo negociado, pero cuyo número trepaba en el comercio con el MERCOSUR al 85%<sup>71</sup>, se encuentra en su totalidad en manos de Pymes<sup>72</sup> y pequeños productores, con lo que su capacidad de lobby se resiente en forma sustancial.

Lo que tenemos entonces en Corrientes es una coincidencia entre la falta de incentivos económicos (poca incidencia de las exportaciones al MECOSUR en la economía provincial) y la falta de acciones políticas a nivel del Congreso Nacional (en términos de proyectos presentados por los senadores del distrito). Si a esto se le suma la definición de la Directora de Relaciones Internacionales, Graciela Basualdo, quien clasificó como “bajo” el interés mostrado por el gobierno provincial en relación al MERCOSUR<sup>73</sup>, tenemos un panorama completo de desinterés público sobre la cuestión.

En conclusión, ambos indicadores parecen seguir un patrón común, donde la ausencia de un incentivo comercial concreto del bloque sobre la economía provincial, coincide con la falta de acciones políticas con respecto al tema. Nuevamente, al igual que en el caso Misionero, hablar de correlación entre ambas variables quizás sería apresurado, sobre todo teniendo en cuenta la multicausalidad que presentan habitualmente los fenómenos políticos. Sin embargo, también nuevamente, la evidencia empírica da la pauta de la existencia de una vinculación entre inserción comercial y acción política, ya que la diferencia con lo hecho por ambas provincias vecinas en materia de MERCOSUR es tan significativa como la diferencia en los réditos que este proceso trajo para sus economías.

Así, Corrientes, pese a ser la provincia con más fronteras con los países del MERCOSUR, no encontró en el proyecto de integración un vehículo para mejorar sus posibilidades económicas y comerciales. Coincidentemente con esto, luego de un comienzo auspicioso (el Senador Romero Feris fue uno de los primeros en felicitar el

---

<sup>71</sup> Datos del Anuario estadística 2005, Dirección de Estadística y Censo, Provincia de Corrientes. <http://www.deyc-corrientes.gov.ar/>

<sup>72</sup> Datos de Comercio Exterior.

<sup>73</sup> Entrevista realizada vía Internet el día 20/09/06. Ver anexo entrevistas.



nacimiento del MERCOSUR en 1991 y en presentar proyectos referidos al tema) el interés provincial se diluyó hasta quedar reducido a una mínima expresión.

### ***Entre la ubicación y las vinculaciones comerciales***

Frente a este panorama que se nos presenta en cuanto a la situación tanto de la provincia de Misiones como de la Corrientes se pueden comenzar a delinear algunas cuestiones que sirvan para explicar el comportamiento de estas provincias en relación al MERCOSUR.

El primer punto a marcar tiene que ver con el problema geográfico. Queda claro tras observar el comportamiento de la provincia de Corrientes que, a diferencia de lo planteado en la hipótesis al comienzo del trabajo, la ubicación no determina el accionar y el interés por el tema. Este punto, más que servir para hablar sobre el problema correntino, nos es útil para desmitificar la idea, recurrente en la sociedad misionera (y en el conjunto de los que de una u otra manera están vinculados con la cuestión) de que ellos “viven” la integración en forma cotidiana y, por tanto, tienen un interés superior y fundado en el desarrollo del proceso de integración.

Esta idea tiene, y a la vez adolece, de razón. La ubicación geográfica y sobre todo la situación de frontera es un tema nodal para los municipios. En este sentido, gran parte de la actuación y el interés del intendente de Posadas tiene que estar centrado en la relación con su par de Encarnación, lo mismo que el intendente de Paso de los Libres con su similar de Uruguayana. Su cotidianidad sí está vinculada a esta realidad y es un tema a resolver. Para el gobierno provincial la relación no es tan clara, ni tan urgente.

Por otro lado, la idea lleva verdad en el pensamiento de la población sobre sentirse parte de una región común. Los vínculos transfronterizos, tanto a nivel cultural como familiares y económicos, son una realidad cotidiana tan poderosa que han llevado incluso por años a buscar desde el gobierno argentino combatir la influencia del portugués en la frontera, como planteó el diputado Dalmau (PJ-Misiones) en su discurso de aceptación del Tratado de Asunción el 15 de Agosto de 1991, cuando dijo “El señor diputado Gentile hizo referencia a la posibilidad de que los chicos de nuestro país aprendan a hablar portugués. También tendríamos que lograr que los alumnos de mi escuela – argentinos- aprendan a hablar castellano. Son

chicos que están cuatro horas en la escuela y el resto del día lo pasan en sus casas hablando portugués”<sup>74</sup>.

Es decir que en la zona de frontera se da una realidad compleja, flexible que vuelve, en ciertas maneras, los límites en meras demarcaciones administrativas, y lleva a la aparición de una consideración favorable a la integración. Traducido en términos políticos, este sentir se define como un primer impulso acompañador del proceso, amparado en la idea de pertenencia regional<sup>75</sup>, tal cual como sucedió en el conjunto de las provincias limítrofes, incluida el caso correntino, la cual, vale recordar, fue una de las más activas seguidoras del proceso de integración en los años previos a la finalización del período de transición hacia la Unión aduanera.

Ahora bien, si hasta aquí la idea de la cercanía geográfica mostró su fuerza sobre todo en los procesos iniciales, ésta se vuelve falsa para explicar la continuidad de apoyo al proceso a lo largo del tiempo. Una vez establecida la dinámica integradora, una vez que el “sueño” pasa a ser una realidad, la idea de la “cercanía” como legitimadora del interés comienza a perder importancia. Esto queda claro no solo en Corrientes donde obviamente sin desplazarse geográficamente, el tema dejó de ser, justamente un “tema” para el gobierno provincial, sino también en Misiones, donde en los años posteriores al 2001 la vinculación con la temática cayó en forma alarmante y, aunque tuvo una recuperación en los últimos años, aún no logró retomar a los valores del 2000.

Es aquí entonces, en relación al mantenimiento del interés y del impulso de la temática, donde comienza a tener importancia el fundamento comercial del bloque. La existencia de sectores económicos de relieve a quienes el curso del proceso de integración les modifique, tanto para bien como para mal, su ecuación de resultados da pie a un importante desarrollo de la actividad política sobre el tema por al menos 3 razones:

La primera de ellas es que para comerciar hace falta conocer y reconocer al vecino. Esto implica la realización de ferias, talleres, seminarios y demás, que no sólo implican al sector privado, sino que en numerosas ocasiones se realizan a partir de entes mixtos con participación de segmentos de la sociedad civil, como pueden ser las universidades.

---

<sup>74</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados. 14 y 15 de Agosto de 1991.

<sup>75</sup> En palabras del senador Losada: “Como misioneros, como no vamos a aplaudir ante un episodio que nos integra. [...] y me sumo entusiasta al voto afirmativo de este tratado, porque creo realmente que los argentinos hemos logrado el sueño y el objetivo de quienes queremos ver integrada a la América india Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Senadores. 24 y 25 de Junio de 1991.

La segunda razón se encuentra en la generación de presiones sobre el propio gobierno provincial y los legisladores nacionales con el fin de adaptar la normativa (en forma proteccionista o aperturista, según el caso) a los intereses sectoriales.

Y la tercera razón aparece en la creación de un clima social y cultural atento a los problemas del proceso integrador. La dependencia de fuentes de trabajo, sobre todo, o de problemas medio-ambientales, de acuerdo al rumbo que tome el devenir del bloque, instala en el conjunto de la sociedad, mayormente a través de los medios de comunicación, el debate sobre la temática aumentando a su vez la presión sobre los funcionarios públicos para realizar, aunque más no sea en forma declamativa, solicitudes, pedidos e informes al Gobierno Central para ser escuchados.

Es decir que la existencia de un vínculo económico que se ha visto fortalecido a partir del surgimiento del bloque y de un sector externo con cada vez mayor influencia en la economía provincial, genera un interés en la temática que sobrepasa la mera lógica sectorial y se instala en el conjunto de la sociedad, así como su debilitamiento instala un clima de decepción que conduce lentamente al olvido del tema más que a su oposición. Simplemente, como se ve durante el 2001, 2002 se lo deja allí sin ningún tratamiento.

Y aquí el hecho no refiere a un quiebre político en la relación con los vecinos (de hecho durante el 2002 y sobre todo a partir del 2003 con la llegada de Luz Inacio “Lula” Da Silva al poder la relación entre la Argentina y Brasil fue más positiva que a fines de los años '90)<sup>76</sup> ni una ruptura de los lazos culturales ni sociales, sino principalmente a una crisis económica que devino, entre otras terribles consecuencias, en la caída brutal de los lazos comerciales.

Se podría pensar, frente a semejante debacle, que el proyecto de integración regional, en virtud de las doctrinas ideológicas dominantes tanto en el peronismo como en el radicalismo que ya hemos mencionado, podría haberse convertido en un horizonte a alcanzar sobre todo en términos políticos y sociales, como herramienta para superar la crisis. Pero en cambio de eso, el tema desapareció de la acción provincial, incluso en Misiones, donde la integración se seguía viviendo en forma diaria.

Por ello, la posibilidad de creación de un proceso integrador respaldado en fundamentos políticos y culturales en forma autónoma de la existencia de una base de integración económica, idea que es sustentada por diferentes sectores políticos y sociales, es sumamente difícil de sostener tras el análisis realizado a nivel provincial.

---

<sup>76</sup> Véase Vigevani T. y otros (2003) “Política externa no período FHC”, Revista Tempo Social, San Pablo

Al menos esto es cierto para los casos de la provincia de Corrientes y más particularmente para la provincia de Misiones, las cuales fueron estudiadas aquí.

Obviamente las relaciones internacionales implican una interdependencia compleja donde se cruzan, además de los factores económicos, factores políticos y culturales, pero ciertamente sin sustrato material, los procesos de integración parecen perder interés para los actores (funcionarios y representantes políticos) que, en términos formales, deberían llevarlos adelante.

En conclusión, podemos plantear que la importancia y la forma de acción de la provincia de Misiones con respecto al MERCOSUR estuvo, sobre todo en sus comienzos, íntimamente relacionada con su posición geográfica. Esta particular ubicación le brindó un marco socio-cultural que inclinó al gobierno provincial y a los representantes a apoyar firmemente el proyecto integrador, aún a expensas de saber, por la experiencia cotidiana, que en él se escondían fuertes dificultades. Por ello, en el momento de la ratificación de la firma del Tratado de Asunción, mientras todos los demás senadores apoyaban acriticamente el proyecto a partir de una lógica puramente ideológica, fueron los legisladores misioneros quienes alzaron la voz para plantear algunas cuestiones, como las asimetrías y el manejo de los recursos naturales, que luego se convirtieron en ejes centrales del debate regional.

Con el transcurso de los años, este acuerdo inicial “natural”, sin desaparecer, tendió a dejar paso a un interés práctico que vino a relacionarse directamente con el aumento del comercio con Brasil, en gran medida, y que sirvió como eje detrás del cual se creó el clima para el mantenimiento de la acción provincial.

En este sentido, el recorrido del CRECENEA-CODESUL es un ejemplo claro. Así, durante la presidencia misionera del año 1997, en plena alza comercial, se crearon acuerdos de integración educativa y apoyos técnicos, además de reclamar con dureza la participación de los gobernadores en las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR. Cuando llegó la crisis del 2001, las reuniones de gobernadores se detuvieron, frenando incluso los acuerdos ajenos a la lógica comercial, como ser los convenios de integración educativa anteriormente mencionados.

Es decir, la acción provincial no se vincula únicamente con el terreno comercial, pero a falta de éste parece detenerse el interés de impulsar el resto de los aspectos integracionistas, más allá de que aisladamente estos se desarrollen a nivel de la sociedad civil o incluso con sectores gubernamentales.

Corrientes sirve como marco de comparación para observar la solidez de esta hipótesis. Tras un comienzo imbuido en la lógica integracionista, rápidamente la

acción provincial descendió a niveles cuasi-nulos en los años posteriores marcando la pérdida de prioridad del tema en la mirada de los representantes correntinos. Sin dudas, es probable que como en todo fenómeno, las causas de esta realidad sean varias, pero entre ellas el hecho de que el sector externo correntino no haya logrado crecer en el marco del MERCOSUR, llegando incluso a ver reducido su volumen, debe ocupar un lugar importante a la hora de intentar entender por qué esta provincia limítrofe generó en los últimos 10 años niveles de acción por debajo de los realizados por la provincia de Chubut, por ejemplo, cuyo vínculo tanto comercial como geográfico con el MERCOSUR es realmente bajo.

La disminuida base comercial y el poco peso del sector exportador correntino, uno de los más bajos del país, llevó a que la mirada de los funcionarios provinciales se orientará hacia otros espacios, al no existir presiones que buscaran debatir el tema integración al interior de la sociedad correntina.

Probablemente la fuerte impronta comercial impuesta al MERCOSUR desde sus inicios tenga parte de responsabilidad en esta realidad, pero en todo caso deberían ser los gobiernos de las provincias limítrofes, quienes ven claramente los aspectos culturales y sociales que implica la integración, los que tendrían que haber roto ese molde planteando una acción diferente y aprovechando la existencia del MERCOSUR para moverse en otra dirección.

Sin embargo, como vimos esto no ocurrió, sino que se reprodujo a nivel provincial aquello que se critica al gobierno central.

## Conclusiones

### El desafío de pensarse “regionalmente”

“Los Estados Nacionales avanzan en la integración toda vez que ésta refuerza – en vez de debilitar- su control sobre los asuntos domésticos” plantea A. Moravcsik (1993) en su artículo “Preferentes and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach”.

Polémica, esta idea formulada para la Unión Europea, capta a su vez algunos de los problemas inherentes al proceso de conformación y desarrollo del MERCOSUR, donde los Estados, atrapados por la presión interna y externa que socavaban sus bases de legitimación y control, se de-construyen para volver a posicionarse a nivel regional, uniendo sus fuerzas para evitar perderlas.

Este proceso, al que podemos denominar “salto adelante”, sucedió a mediados de los años '80 cuando las nacientes democracias de Argentina y Brasil buscaron establecer lazos para evitar la presión de los grupos internos vinculados con las fuerzas armadas. Y también en los años '90 cuando el proceso de apertura acordada dio la posibilidad de sentar ciertos parámetros regulatorios frente a la fuerza arrolladora de las empresas transnacionales.

Por tanto, antes que verse debilitados por su nacimiento, los Estados encontraron en el bloque un reaseguro de su poder en cuestiones de política exterior frente a un creciente cuestionamiento de este rol unívoco y supremo surgido desde la sociedad civil y otras esferas tanto internacionales (organismos de crédito, empresas), como sub-nacionales (Estados, provincias, ciudades).

Reaseguro que se vio fortalecido enormemente por el tipo de armado institucional sobre el que se construyó el MERCOSUR, donde las instituciones regionales se pensaron apenas como meras mesas de negociación, espacios de transacción de costo reducido como las define Sandholtz (1996) o el propio Moravcsik (1993), sin poder aparente más que el de presentarse como la ser la arena del debate.

Ahora bien, este marco creado como refugio de la centralidad tendió a lo largo del tiempo a resquebrajarse por la propia acción de los gobiernos nacionales, ya que para hacer funcional a sus intereses al espacio regional debían dotarlo de legitimación, al menos a nivel del imaginario social, entrando así en una encrucijada. Si no se lo ponderaba en la consideración pública, las decisiones surgidas del

entramado institucional del MERCOSUR caían al vacío, tanto por desinterés como por desinformación. Si se lo hacía, rápidamente los grupos internos comenzarían a ver en las instituciones regionales un lugar de petición adonde reclamar, entregándole a ellas un grado de autonomía que los Estados le negaban, convirtiéndolas entonces nuevamente en entelequias sin importancia para el conjunto social y por tanto inútiles para los fines estatales.

En este inestable equilibrio fue en el que debieron moverse los Estados, llevando a partir de sus decisiones a distintas consecuencias. Así mientras en Europa en los últimos años se ha apostado por la “autonomización” y legitimación de las instituciones regionales, en el MERCOSUR se ha ido pasando por diferentes etapas, mayormente buscando mantener a las instituciones regionales como meras mesas de negociación.

Pese a esto, algunos actores han comenzado a perforar esta dinámica a partir de un trabajo sistemático de reclamo a nivel regional. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la creación tras el Protocolo de Ouro Preto de 1994 del Foro Consultivo Económico y Social vienen promoviendo con sus acciones y reclamos la concreción de un autonomismo de las instituciones regionales que hoy parece estar más cerca de concretarse a partir la aparición de dos elementos: 1- La instalación del Tribunal Permanente de Revisión, como espacio de definición autónomo de los conflictos del bloque, y 2- el nacimiento de los Fondos Estructurales de Convergencia Macro-Económica que darán al bloque un manejo de recursos, aunque limitado, del que antes carecía.

A nivel parlamentario, por su parte, también se ha trabajado mucho para terminar con el centralismo a nivel regional y la reciente aprobación del Parlamento del MERCOSUR también viene a abonar la idea de que lentamente la estructura institucional regional comienza a tomar autonomía de los Estados, y sobre todo de sus gobiernos centrales.

### **El lugar de las provincias**

Ahora bien, mientras la sociedad civil y en menor medida los parlamentarios, como ya hemos visto, han buscado incluir al entramado institucional regional como espacio político de disputa, las provincias aún no han incursionado dentro de esta dinámica, al punto que el recientemente creado “Foro Consultivo de Municipios,

Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR” todavía no ha comenzado a funcionar.

¿Por qué existe esta diferencia tan marcada entre las instituciones de la sociedad civil y los gobiernos provinciales? A diferencia de lo que se piensa comúnmente, el desinterés provincial en la temática no es la respuesta correcta a este interrogante, al menos no lo es para el conjunto de las provincias. Como hemos demostrado a lo largo del trabajo, y sobre todo en relación al caso de Misiones, la acción con relación al tema ha sido mucha y variada. Sin embargo, en muy pocas ocasiones se ha orientado a la vinculación con las instituciones regionales. Solamente el pedido de los gobernadores de CRECENEA-CODESUL de participar en las reuniones presidenciales del MERCOSUR puede ser definido de esta manera.

Posiblemente se podría encontrar la respuesta a este interrogante en relación a dos problemáticas aún irresueltas. La primera de ellas tiene que ver con la forma tradicional de manejo de la política provincial en el contexto nacional. De acuerdo al modelo estado-céntrico imperante al menos hasta comienzos de los años '90, y sobre todo en países como la Argentina donde la figura presidencial, y con él el conjunto del Poder Ejecutivo, adquiere una relevancia central, la forma de acción provincial se basaba sobre todo en una competencia con el resto de las provincias en pos de obtener los favores presidenciales o de lograr influir e incorporar sus intereses dentro de la lógica de acción nacional.

La idea de suma “o”, preferentemente vinculada a la disputa fiscal de los fondos de la coparticipación, caló muy hondo en la dinámica provincial. Por tanto, sobre todo en los primeros años de instalación del bloque, pero también con posterioridad al '94, gran parte de la acción provincial estuvo dedicada a lograr obtener un reconocimiento en la formulación de la posición nacional frente al MERCOSUR.

Con la llegada de la posibilidad de la acción internacional, nacida a partir de la reforma del '94, la ampliación de los horizontes dio vida a la búsqueda de acuerdos interprovinciales como CRECENEA- CODESUL pero no a la presión por la creación de un espacio institucional provincial, estadual, etc. en el bloque.

En esta falencia, es donde aparece la segunda problemática planteada anteriormente y que tiene que ver con la incapacidad de los gobiernos provinciales de vislumbrar y sostener la dimensión política de la integración, problemática que se relaciona directamente con su ligazón estructural al territorio.



Así, mientras la sociedad civil construye una agenda regional basada en puntos comunes al conjunto de los países (derechos humanos, educación, género), desterritorializando la política y haciendo de esto su fortaleza y su identidad (Porta & Diani, 2000)<sup>77</sup>, los gobiernos provinciales quedan sujetos, quizás aún más todavía que las propias autoridades nacionales por sentir más de cerca las presiones sociales y económicas, a los intereses sectoriales, erigiéndose la defensa de los mismos como el *“leit motiv”* de su accionar. Por tanto es difícil para las provincias constituir la idea de red, porque la defensa del territorio lleva habitualmente al problema de “suma o”.

La forma de superar este déficit es la constitución de una reflexión política provincial en cuanto al problema regional por afuera incluso (aunque no en contradicción) con el gobierno nacional. Esta tarea, desfavorecida por la tradición de linealidad de los partidos políticos y nuevamente por la delegación de primacía total de la acción en manos del presidente, permitiría a los gobiernos provinciales romper la inmediatez económica en la cual, según lo observado en el caso misionero y correntino, parecen estar inmersos.

Ahora bien, esta dificultad en la concreción de una acción de cara a las instituciones regionales no significa, como ya hemos planteado, la inacción frente al tema, sino la existencia de otras vías muchas veces insertas en el marco de la formación de la posición nacional que cada día se va nutriendo de más y más componentes como muestra la conformación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil o los programas de la Subsecretaría de Asuntos Federales como “Cancillería al Interior”. Los casos de Corpus y de las pasteras en Fray Bentos hablan a las claras de la necesidad de conocer esas demandas previamente a la formulación de la posición nacional para no sufrir luego las consecuencias de esta desatención. Por ello, la apertura de la “caja negra”, imagen con la que los teóricos intergubernamentales se refieren al proceso interno de la formación de la política exterior, se vuelve indispensable tal cual lo plantea el propio Moravcsik.

Pero además hay que revisar más a fondo las repercusiones que esas políticas exteriores traen a las provincias y cómo éstas reaccionan. Del trabajo surge claramente el hecho de que no todas las provincias reaccionaron igual, ni en el mismo momento al proceso del MERCOSUR. Lograr encontrar las regularidades, establecer

---

<sup>77</sup> Según Porta & Diani, el proceso de “framing” es el que permite a los individuos vincular su experiencia cotidiana en su espacio físico con el mundo como un todo. “La idea de *frame* refiere a aquellos elementos de la cultura en general que son retomados por los movimientos sociales de tal manera que, en conjunto, generan una visión del mundo que inspira la acción colectiva a través de la concreción de una identidad compartida” (Ervin Goffman, 1974, tomado de Porta & Diani: 70).

un modelo de respuesta y analizar las diferencias es, sin dudas, una cuenta pendiente para futuras investigaciones sobre todo en vistas de la próxima implementación del FOCEM. De saber cómo han sido afectadas y cuáles son las causas y motivaciones que configuran sus reclamos depende la aplicación efectiva de estos fondos, hecho que en la Unión Europea ya ha sido directamente delegado al Comité de las Regiones, donde las entidades sub-nacionales tienen su voz para reclamar.

### **Los resultados del análisis**

En este sentido, y en relación a las hipótesis planteadas al comienzo podemos decir -tomando en cuenta lo observado en el caso misionero y en el correntino- lo siguiente:

En primer lugar, la idea de que la ubicación geográfica determina por sí el interés de los gobiernos en el tema, de forma tal que a mayor cercanía con los otros países del bloque, mayor involucramiento estatal en la temática, resultó falsa. Como se vio en el trabajo, si bien la ubicación puede servir como un facilitador del acompañamiento del proceso en sus comienzos, por sentirse parte fundamental de aquello que se está creando, no es suficiente para mantener el interés a lo largo de los años. En este sentido, el caso de Corrientes es categórico como ejemplo de una provincia limítrofe con tres de los cuatro países miembros (además de Argentina y contando a Venezuela) que literalmente le dio la espalda al MERCOSUR, desapareciendo el tema, luego de un comienzo auspicioso, de la óptica de los representantes provinciales.

En el caso de Misiones, por su parte, si bien la relación con el bloque fue muy diferente, el comportamiento estatal tras la crisis del 2001 demostró también la fragilidad de la idea de que el interés por el tema estaba fundado principalmente en el hecho de que en Misiones la integración se vive “día a día”. Es decir, que la geografía, aunque ayuda, no determina la política.

En segundo lugar, el factor ideológico. En este caso sí, como se esperaba, la existencia de un raigambre común latinoamericanista en las principales corrientes partidarias dio lugar a un acuerdo básico de aceptación del MERCOSUR más allá del desconocimiento total de sus consecuencias. La idea de que el Tratado de Asunción podía ser aprobado sin debate por el amplio consenso que suscitaba, así como la denominación como la “única política de Estado”, que había nacido en el gobierno de

Alfonsín y continuado en el de Menem, planteadas en los debates parlamentarios hablan a las claras de la pertinencia de la relación expuesta sobre este punto.

Finalmente, en tercer y último lugar, la idea que la posición provincial esta condicionada por la capacidad competitiva (o no) de los sectores relevantes de la economía provincial en el mercado ampliado, queda también demostrada, aunque por cuestiones de prudencia sea preferible hablar de una vinculación (determinante) antes que de una correlación. La evidencia empírica recogida en relación a las exportaciones provinciales y la acción de los representantes provinciales no permite hablar de una causalidad definida, lo cuál probablemente sería un error. Sin embargo, mayor error aún sería no plantear ningún marco de relación para estas dos variables, ya que la misma evidencia nos muestra que la influencia del comercio en las decisiones de los representantes ha sido muy importante. Así, el aumento del intercambio misionero generó un clima de apoyo al bloque que se mantuvo fuerte en tanto el comercio dotaba al discurso pro-integracionista de sentido material. Y en cuanto la crisis devino en depresión de los números comerciales, también la mirada sobre el MERCOSUR giró hacia un virtual abandono del proyecto en todos sus niveles.

El mismo análisis se puede hacer sobre el caso correntino, con la diferencia que allí la inexistencia de avance comercial vinculado al bloque se vinculo directamente con la cuasi total ausencia de política provincial de relación con el MERCOSUR. Y en términos de la comprobación de esta hipótesis, es una suerte que esto halla sido así, ya que sino se podía haber pensado en cuestiones exógenas al comercial como determinantes de la acción política provincial con respecto al tema. Así, si el comercio y las acciones políticas correntinas se hubiera comportado en forma similar a la misionera, la caída en la actividad política con respecto al tema sucedida en el 2001, en forma coincidente con el derrumbe económico, podría haberse planteado como una casualidad, ubicando a la desaparición del interés por el proceso político regional como un reflejo de la conflictividad social interna.

Sin embargo, al mostrar Corrientes que la falta de incentivo comercial, aún en tiempos de “relativa” estabilidad política, es coincidente con la ausencia de interés del gobierno provincial en el tema, nos permite resignificar la caída misionera del año 2001 (cuando los proyectos pasan de 12 a 2, por ejemplo) en relación con la debacle comercial y no con un corrimiento del interés hacia cuestiones propias de la creciente conflictividad interna.

No negamos la injerencia que esta crisis política tuvo en la mirada de los representantes, incluso en su capacidad de trabajo real frente a los conflictos políticos acuciantes producidos durante el último año del gobierno de De la Rúa. Sin embargo, el cierre de comisiones legislativas vinculadas al tema (como en el caso de Misiones), el cese de reuniones de gobernadores del CRECENEA y la caída de los proyectos, hablan a las claras de un abandono del interés en la temática, más allá de los problemas reales que se pudieran esbozar como explicación.

Frente a una crisis terminal como la que se vivió por aquellos años, la posibilidad de redoblar esfuerzos por solidificar el bloque hubiera sido todo un programa político. De hecho, ya en el año 2000 las condiciones de inestabilidad políticas internas estaban planteadas. Y sin embargo, fue para el caso misionero el segundo año de mayor producción legislativa en relación al bloque. ¿Qué cambio entonces? Principalmente, que el comercio con el MERCOSUR, que en el año 2000 había tocado su pico histórico máximo llegando a los 103 millones de U\$, para el 2001 se había reducido a 69 millones.

Es decir que el devenir económico y político de Corrientes refuerza la hipótesis de la relación, sobre todo al utilizarla en términos comparativos con lo ocurrido en Misiones. Seguramente, el futuro análisis de los sucedido con otras provincias podrá ayudar a robustecer o diluir la hipótesis. En tanto, en el marco de esta investigación, la vinculación expresada entre capacidad comercial y acción política, parece corroborarse.

Como sea, y más allá de la corroboración o no de las hipótesis planteadas, esta investigación es sobre todo una demostración de la existencia de un campo de análisis en crecimiento y de vital importancia principalmente en el marco de los países federales como es el relativo a la acción internacional de las provincias. Un tema que, a nivel MERCOSUR, se relaciona directamente con la posibilidad de lograr mayores grados de legitimidad y democratización del proceso, integrando nuevos actores en la lógica decisoria y facilitando a su vez la aplicación de las normativas nacidas en su seno, ya que el MERCOSUR no sólo adolece de participación en la generación y discusión de su marco legal, sino que además sufre de un importante grado de “no cumplimiento” de la normativa derivada, en ocasiones por la falta de internalización a la legislación nacional, y en otros casos directamente por desconocimiento de la norma, hecho que afecta tanto a los operadores jurídicos, como a los actores económicos y sociales.

Es decir, que la incorporación de las provincias al terreno decisional llevaría al bloque a adquirir, a contramano de la idea de que se perdería eficiencia, mayor eficacia sobre todo en la faz descendente, es decir, en el momento de la aplicación (Sánchez, 2004).

En definitiva, la búsqueda de respuestas en relación a las formas de acción de las provincias es a su vez una búsqueda de respuestas sobre qué modelo de MERCOSUR se está construyendo y en qué medida el conjunto de la sociedad y sus instituciones están abocadas a la tarea de su sostenimiento. Resolver estos interrogantes es a la vez una herramienta fundamental para adaptar la institucionalización del bloque de cara a la ciudadanía y en pos de su democratización.

## Bibliografía

- ALDECOA, F. y KEATING, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- AIONSO GARCÍA, R. (2005). *Justicia Constitucional y Unión Europea*. Madrid, Thomson – Civitas.
- BEKERMAN, M. (1993) "La situación competitiva de la industria brasileña. Reflexiones en el marco del MERCOSUR" en BEKERMAN, M. y ROFMAN, A. (comp.) *Integración y Sociedad en el Cono Sur. Las relaciones con el MERCOSUR y Chile*. Buenos Aires, Espacio.
- BEKERMAN, M y SIRLIN, P. (1997) *Efectos de la apertura y de la integración regional en las pautas de comercio. El caso de la Argentina*. El Trimestre Económico, Vol LXIV, Julio-Septiembre, Núm. 255.
- 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 relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- BOAS, M., MARCHAND, M. & SHAW, T. (2005) *The Political Economy of Regions and Regionalisms: an introduction to our critical, revisionist inquiries*. En prensa.
- COLACRAI, M. (2004) "La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física", en *Revista Integración & Desarrollo*, Nº 21, Julio – Diciembre.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004) "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- COLACRAI, M (2006) "Cuando la participación popular y provincial reclaman democratizar la política exterior", en *Boletín de Relaciones Internacionales*, Número 11. Diciembre – Marzo
- CRESPO, E.; BARUJ, G y otros (2004) "La evolución comercial y productiva del MERCOSUR", en KOSACOFF, B (coord.) *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.
- DALLA VIA, A. (2004) "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina", en *Revista Integración & Desarrollo*, Nº 21, Julio – Diciembre.

- DEL HUERTO ROMERO, M. (2004) "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- DRNAS DE CLEMENT, Z. (1998) *Principales impulsores de la regionalización intraprovincial*. Córdoba, Ed. Lerner.
- DRNAS DE CLEMENT, Z. y REY CARO, E (2000). *Jornadas de reflexión sobre Regionalización y MERCOSUR*. Córdoba, Ed. Lerner.
- FERRER, A. (1997). *Hechos y Ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FUCHS, M. (2004). *La inserción externa de las provincias argentinas. Rasgos centrales y tendencias a comienzos de 2000*. Buenos Aires, CEPAL.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2000). *La globalización imaginada*. Buenos Aires, Paidós.
- GASOL VARELA, C. *Reglamentación del art. 124 de la Constitución Nacional – Responsabilidad Internacional – Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis*, en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- HERNÁNDEZ, A. (2000). *Integración y Globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Buenos Aires, Ed. Depalma.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, Agosto de 1991 y Julio de 1994.
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones. Septiembre de 1991 y Agosto de 1994.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1997) El origen provincial de las exportaciones provinciales 1993-1996.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2000) El origen provincial de las exportaciones provinciales 1996-1999.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2003) El origen provincial de las exportaciones provinciales 1998-2002.
- KEATING, M. (2004). "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- KOSACOFF, B. (2004). *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*. Buenos Aires, CEPAL.

- KUGELMAS, E. y SIMAO BRANCO, M. (2005). "Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo" en Vigevani, T (comp.) *Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.
- LAVAGNA, R. (1998). *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica (1986-2000)*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina.
- LA PERGOLA, A. (1987). *Poder exterior y Estado de Derecho*. Salamanca, U. de Salamanca.
- LECHNER, N. (1997). *Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires. Flacso – Clacso.
- MARCOU, G. (2000). *La regionalización en Europa*. Dirección General de Investigaciones, Unión Europea, Bruselas.
- MEDEIROS, M. (2004). "Unidades subnacionais e integracao européia: o caso do comité as regioes" en en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- MORAVCSIK, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, (4), Diciembre.
- MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires, GEL.
- NATALE, A. (1995) *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. Buenos Aires, Depalma.
- OHMAE, K. (1993). "The Rise of the Region-State". *Revista Foreign Affairs*, Primavera.
- PAIKIN, D. (2003). *El Rol del Congreso Argentino en la Construcción del MERCOSUR*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- PAIKIN, D. (2006). "Acción y Reacción frente al avance del MERCOSUR.¿ La integración regional como vehículo de desarrollo o generador de diferencias?", en *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, Año 10, Nº 3, Buenos Aires, La Ley
- PASQUARIELLO MARIANO, K. y PASSINI MARIANO, M. (2005). "Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas" en Vigevani, T (comp.) *Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL*. Sao Paulo, EDUSC.
- PASSINI, M. Barreto, M.I. (2004). "Questao subnacional e integración regional: O caso do MERCOSUL" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- PERÓN, J.D. (1953). *América Latina. Ahora o Nunca*. Buenos Aires, CS.
- PORTA, D. & DIANI, M. (2000). *Social Movements – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishers Inc.
- POUSEDELA, I. (2001). "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo", en *Revista Res Pública*, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre.
- SALVIOLO, M. (2005). *Provincias y convenios internacionales*. Buenos Aires, ISEN.



- 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 relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- SANDHOLTZ, W. (1996). "Membership Matters: Limits of the functional Approach to European Institutions", *Jornal of Common Market Studies*, 34 (3) Septiembre.
- SASSEN, S. (2004). "El Estado y la nueva geografía del poder" ", en VIGEVANI, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- SEGRE, M. (1990). *La cuestión Itaipú-Corpus. El punto de inflexión en las relaciones Argentino-Brasileñas*, Buenos Aires, FLACSO.
- SIMONOFF, A. (1996). *La UCR y la política exterior: Análisis de cien años del discurso Radical*. Serie Tesis, N°2 – Noviembre, La Plata, IRI.
- SOMBRA SARAIVA, J. (2004). "Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- STUART, A.M. (2004). "Regionalismo e democracia: o surgimiento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- TOMASSINI, L. (1997). *La política internacional en un mundo posmoderno*. Documento de Trabajo N° 10. Santiago de Chile, RIAL.
- TUSIE, D. (2004). "La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- VANOSSI, J. (1964). *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, Depalma.
- VIGEVANI, T (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- VIGEVANI, T. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- WALTZ, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ZUBELZÚ, G. (2004). *Provincias y Relaciones Internacionales* en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- ZUBELZÚ, G. (1999). *La Argentina y las Repúblicas post-soviéticas*. Rosario, CERIR.

### **Documentos del Congreso de la Nación**

(Disponibles en la Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Cámara de Diputados de la Nación)

Documentos del Honorable Senado de la Nación

- Expediente 0721/91
- Exp. 0890/91
- Exp. 1251/91
- Exp. 1381/91
- Exp. 0027/91
- Exp. 0747/91
- Exp. 1282/94
- Exp. 0828/94
- Exp. 1328/97
- Exp. 0747/97
- Exp. 2032/97
- Exp. 1891/00
- Exp. 1438/02
- Exp. 1065/03

Documentos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

- Expediente 6486/90
- Exp.4878/94
- Exp.5535/94
- Exp.5765/94
- Exp.3291/94
- Exp.0801/00

# **ANEXO**

# EL ROL DE LAS PROVINCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR

---

## GUÍA DE PAUTAS ENTREVISTA SENADORES

### *A nivel de económico*

Objetivos: **Conocer las percepciones de los legisladores en cuanto a como el proceso de integración a afectado la economía de su provincia y del país en su conjunto y analizar como desde el senado se dio una respuesta a los sectores afectados y cuáles fueron las herramientas usadas para tal fin.**

1. ¿Cuál es el balance que hace Ud. sobre estos diez años de MERCOSUR y que perspectivas ve en el futuro?
2. ¿Cómo afectó o benefició el MERCOSUR a su provincia?
3. ¿Cuáles son los sectores más importantes y cuál ha sido su posición a lo largo del tiempo?
4. Cuando se han visto afectados, ¿a que instancia política han recurrido estos sectores para expresar sus demandas?
5. Si han recurrido al Poder Ejecutivo Provincial ¿Este los ha derivado a los senadores?
6. Si fue así. ¿Qué herramientas ha usado para defenderlos frente a los problemas devenidos del MERCOSUR? (Contactos políticos con el Ejecutivo. Pedido de informes. Cajoneo, etc.)
7. En caso de que haya elegido otro camino (Poder Ejecutivo Nacional) ¿Por qué cree que sucedió?
8. El Parlamento siempre ha sido definido como un ámbito que canaliza las demandas de la sociedad y las expresa en leyes. En el caso de lo relacionado con el MERCOSUR ¿Pierde el parlamento esta capacidad de canalizar demandas?
9. ¿Cómo se vincula la legislación para un mercado ampliado con las necesidades propias de las economías regionales al interior del país?
10. ¿Qué grado de involucramiento ha tenido su gobierno provincial en relación al MERCOSUR?
11. ¿Por qué no han participado o fomentado el Foro de Provincias..., o propugnado por un mayor peso en las decisiones como el Comité de las Regiones en la UE?

### *A nivel ideológico*

12. ¿Existen diferencias entre las dos cámaras en cuanto al enfoque del proceso de integración?
13. Al tratarse un tema espinoso para su provincia, mayormente los representantes de los distintos partidos han actuado juntos o han reproducido la fractura doctrinaria
14. Tomando los dos partidos mayoritarios (PJ – UCR) ¿cuál cree que doctrinariamente ha tenido una posición más integracionista?

### ***A nivel institucional***

14 – Cómo ha afectado la relación ejecutivo – legislativo la aparición del MERCOSUR?

15 – Y la relación Ejecutivo – Provincias?

16 – ¿Que opinión le merece la futura concreción del Parlamento del MERCOSUR?

17 - ¿Esta de acuerdo en que para el Parlamento Regional se promueva el voto universal?

18- ¿Qué funciones cree Ud. que son indelegables en ese órgano parlamentario común?

19 – Cómo senador nacional, ¿cree que su función se verá recortada por la existencia de ese parlamento. ¿No se licuará el interés de las provincias?

## Cuestionario responsable área internacional provincial

1-En líneas generales ¿Cómo afectó o benefició el MERCOSUR a su provincia?

2-Esta situación, a lo largo de estos 15 años varió

Mucho  poco  nada

3-¿Qué grado de involucramiento ha tenido su gobierno provincial en relación al MERCOSUR?

Alto  medio  bajo

4- Hubo algún cambio de política a partir de la reforma constitucional del '94 y la posibilidad para las provincias de firmar convenios internacionales en forma independiente

5- Cuáles han sido los ejes de la inserción internacional de la provincia en relación a los países del MERCOSUR?

6- Se han visto plasmado en acuerdos con otros gobiernos sub-nacionales de la región?

7- Cuales han sido los ejes de participación de Misiones en el Crecenea en los últimos años?.

8- ¿Qué grado de interés existe en el gobierno provincial de participar en el Foro de Estados federales, recientemente formado como espacio de consulta a las regiones a nivel MERCOSUR?

9- Afectó el MERCOSUR la relación gobierno nacional – Provincias al incorporar un nuevo actor (el regional) a la hora de las decisiones políticas?

10- ¿Cuáles son los sectores económicos más importantes de la provincia y cuál ha sido su posición a lo largo del tiempo en relación al MERCOSUR?

11- Cuando se han visto afectados, ¿a que instancia política han recurrido estos sectores para expresar sus demandas (gobierno provincial, senadores nacionales, ejecutivo nacional)?

12- En caso de que se hubieran dirigido a su oficina, de que forma han vehiculado sus preocupaciones?

A - En forma bilateral con el gobierno de otros estados sub-nacionales?

B -Dirigiéndose al gobierno nacional?

C- Realizando una campaña política concertada desde todos los estamentos del estado provincial (ejecutivo, legisladores provinciales)

## SERGIO CONDE

DIRECTOR AREA CRECENEA-MERCOSUR, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
MISIONES (AGOSTO 2006)

1-En líneas generales ¿Cómo afectó o benefició el MERCOSUR a su provincia?

Misiones es un caso atípico en materia de integración regional. Es difícil decir si fue beneficiada o perjudicada con la implementación del MERCOSUR. Lo que si se puede afirmar es que hubo muchas expectativas y muchos desengaños respecto del proceso. En un principio se pensó que las relaciones históricas con los vecinos tendrían una suerte de reconocimiento, legalizando el intercambio que se realizaba de hecho, sea esto comercial, turístico o migratorio. Con el tiempo quedó demostrado que esto no es así. Baste mencionar la actual tasa migratoria para salir del país o el precio diferencial en los combustibles para extranjeros.

A mi criterio, el MERCOSUR adolece desde su inicio de un problema: Se planteó sólo como una cuestión de intercambio comercial y todo su funcionamiento se basó en ello. No se contempló a las personas ni a las comunidades. Y vaya un ejemplo: en el año 1995, se acordaron los controles integrados en frontera. Pasaron **ONCE AÑOS** y en la provincia **no tenemos ninguno**.... (y tenemos 29 pasos habilitados, entre ellos dos de los más importantes del país...)

2-Esta situación, a lo largo de estos 15 años varió

Mucho  poco  nada

3- ¿Qué grado de involucramiento ha tenido su gobierno provincial en relación al MERCOSUR?

Alto  medio  bajo

4- Hubo algún cambio de política a partir de la reforma constitucional del '94 y la posibilidad para las provincias de firmar convenios internacionales en forma independiente

No. Desde el año 1991 la provincia ha firmado con los estados del sur del Brasil acuerdos por temas de interés común (energía, infraestructura, intercambio comercial, etc) es una política anterior a la reforma y ésta vino a validarla.

5-Cuáles han sido los ejes de la inserción internacional de la provincia en relación a los países del MERCOSUR?

La relación no es con todo el bloque sin más bien con los estados vecinos. No se piensa en los grandes centros de decisión o comerciales (San Pablo, Río, Brasilia) sino en los mercados regionales (subregionales para Uds.) atento a la escala que puede desarrollar la provincia. Esta relación abarca más que lo estrictamente comercial como quedó expresado en la respuesta anterior. Todo esto sin descuidar la relación con países extrabloque potenciales mercados para la producción provincial.

6- Se han visto plasmado en acuerdos con otros gobiernos sub-nacionales de la región?

Si

7- Cuales han sido los ejes de participación de Misiones en el Crecenea en los últimos años?

Los últimos años han sido de escaso trabajo en el ámbito de CRECENEA. No por decisión provincial, sino más bien por una situación de la propia región. Durante dos períodos de dos años cada uno, no se realizó ningún encuentro. Sin embargo, varias áreas de los gobiernos integrantes han realizado avances de manera aislada, prescindiendo del "paragüas" de CRECENEA. (Salud, Turismo, Transporte, etc).

8-¿Qué grado de interés existe en el gobierno provincial de participar en el Foro de Estados federales, recientemente formado como espacio de consulta a las regiones a nivel MERCOSUR?

La provincia tiene vocación para participar en todo tipo de foros en dónde se hable de integración, pero apuntando a la concretización de proyectos regionales. La idea es participar de "mesas de trabajo" sobre cuestiones puntuales más que en Foros multidisciplinarios y de debate. La población nos exige resultados concretos.

9- Afectó el MERCOSUR la relación gobierno nacional – Provincias al incorporar un nuevo actor (el regional) a la hora de las decisiones políticas?

Debo decir que es muy complejo evaluar esto. En el caso concreto de CRECENEA, la reunión de Gobernadores no se realiza desde el año 1999 y hasta dónde puedo afirmar, el traslado de las inquietudes y propuestas de todo su historial a los ámbitos de negociación del MERCOSUR no ha ocurrido. Parece ser que el Gobierno Nacional incorpora planteos que realizan las provincias (o sectores económicos) de manera aislada, según su peso político, antes que un planteo regional. Sumado a esto, no hubo, hasta hace relativamente poco tiempo, espacios de articulación para acercar estos planteos.

En el caso específico de Misiones, por lo ya expuesto en materia de convenios con los estados vecinos, decisiones como la construcción de infraestructura de integración (puentes, represas) tienen siempre una estrecha vinculación con las políticas nacionales que el Gobierno nacional impulse para el MERCOSUR y se ven afectadas / favorecidas por ellas.

Asimismo, los espacios que ofrece el gobierno nacional están desarticulados. Por ejemplo, en el caso del turismo, deben sentarse a una mesa y buscar soluciones / acuerdos / normas Provincia, Municipio, Cancillería, Transporte, Migraciones, Aduana y Turismo. Jamás lo hemos conseguido.



10-¿Cuáles son los sectores económicos más importantes de la provincia y cuál ha sido su posición a lo largo del tiempo en relación al MERCOSUR?

Los sectores más importantes son los de la producción yerbatera y tealera, la forestoindustria y el turismo. Todos ellos tuvieron / tienen expectativa por el acceso al mercado del bloque, principalmente Brasil. Y siempre se han visto afectados por las distintas coyunturas que atravesó el bloque, principalmente las relativas al tipo de cambio y a las barreras paraarancelarias. En lo relativo al turismo, a estas dos se suman la imposibilidad de establecer vínculos comerciales efectivos por cuestiones migratorias o de transporte.

11- Cuando se han visto afectados, ¿a que instancia política han recurrido estos sectores para expresar sus demandas (gobierno provincial, senadores nacionales, ejecutivo nacional)?

A Todos, juntos, separados y/o superpuestos.

12- En caso de que se hubieran dirigido a su oficina, de que forma han vehiculado sus preocupaciones?

Siempre con notas, acompañadas de antecedentes. El caso más documentado fue el problema de los expendedores de combustible que desembocó en la excención del ITC para Posadas, Bdo. de Irigoyen, Pto. Iguazú, Candelaria y Garupá, en épocas del 1 a 1. (cuándo el flujo para comprar combustible era inverso y los argentinos se compraban todo el combustible del "otro lado")

En este sentido, han utilizado combinaciones de las formas planteadas.

A - En forma bilateral con el gobierno de otros estados sub-nacionales?

B -Dirigiéndose al gobierno nacional?

C- Realizando una campaña política concertada desde todos los estamentos del estado provincial (ejecutivo, legisladores provinciales)

GRACIELA BASUALDO

RESPONSABLE DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES, GOBIERNO DE LA  
PROVINCIA DE CORRIENTES (AGOSTO 2006)

1. En líneas generales ¿Cómo afectó o benefició el MERCOSUR a su provincia?

Afecto poco, porque en realidad la provincia tiene una tradición de trabajo con Brasil, Uruguay, Py anterior al MERCOSUR ( ver antecedentes de CRECENEA)

2. Esta situación, a lo largo de estos 15 años varió

Mucho  poco  nada

3. ¿Qué grado de involucramiento ha tenido su gobierno provincial en relación al MERCOSUR?

Alto  medio  bajo

4. Hubo algún cambio de política a partir de la reforma constitucional del '94 y la posibilidad para las provincias de firmar convenios internacionales en forma independiente. En absoluto, el esquema de trabajo con otras regiones o países sigue siendo el mismo

5. Cuáles han sido los ejes de la inserción internacional de la provincia en relación a los países del MERCOSUR?. INFRAESTRUCTURA, INVERSIONES, COOPERACION PARAAREAS ESPECIFICAS,

6. Se han visto plasmado en acuerdos con otros gobiernos sub-nacionales de la región? SI VER EN PAGINA DE LA PROVINCIA

7. Cuales han sido los ejes de participación de Corrientes en el Crecenea en los últimos años?. Todos los temas tratados en CRECENEA han sido de interés para la provincia y de hecho se ha plasmado en las Actas de Iso GITS

8. ¿Qué grado de interés existe en el gobierno provincial de participar en el Foro de Estados federales, recientemente formado como espacio de consulta a las regiones a nivel MERCOSUR? DESCONOZCO,

9. Afectó el MERCOSUR la relación gobierno nacional – Provincias al incorporar un nuevo actor (el regional) a la hora de las decisiones políticas? NO

10. ¿Cuáles son los sectores económicos más importantes de la provincia y cuál ha sido su posición a lo largo del tiempo en relación al MERCOSUR? ARROCERO con mucha fricción en la comercialización. Acompañó algunos informes

11. Cuando se han visto afectados, ¿a que instancia política han recurrido estos sectores para expresar sus demandas (gobierno provincial, senadores nacionales, ejecutivo nacional)? CANCELLERIA ARGENTINA

12. En caso de que se hubieran dirigido a su oficina, de que forma han vehiculizado sus preocupaciones?

A - En forma bilateral con el gobierno de otros estados sub-nacionales

B -Dirigiéndose al gobierno nacional? SEGÚN EL RECLAMO, PERO EN GENERAL AL AREA CON COMPETENCIA DE CANCELERIA -º

C- Realizando una campaña política concertada desde todos los estamentos del estado provincial (ejecutivo, legisladores provinciales)

**Emilio Cruz – SENADOR OUDIN Y OVIEDO (PJ – MISIONES)**  
**Septiembre 2005**

E- ¿Cuál es el balance que hace Ud. sobre estos diez años de MERCOSUR y que perspectivas ve en el futuro?

EC -El MERCOSUR, si bien nació como un acuerdo comercial arancelario, generó , especialmente en las provincias fronterizas (Misiones, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Chaco) una importante expectativa en la sociedad civil, porque hay una vivencia muy fuerte de la integración. Así se han generado muchos acuerdos de ciudades hermanas, que si bien venían desde antes, a partir de MERCOSUR toma más fuerza. Además en las zonas limítrofes vas a tener familias de un lado y del otro de la frontera, integradas totalmente.

E- Entonces podemos ver como positivo el nacimiento del MERCOSUR a nivel social en las zonas fronterizas. A nivel económico ¿cómo se dio esta influencia?

EC- El tema madera fue el que más creció. La yerba mate por su parte no se vio tan tocada porque es un consumo principalmente interno, aunque estuvieron, y lograron, generar una exportación relativamente importante a Rusia. Pero sin dudas, el rubro madera fue el que mostró un cambio más importante a partir del MERCOSUR convirtiéndose ahora en uno de los principales productos exportables de la provincia.

E- Cuando trataban los temas referidos al MERCOSUR en el pleno del Senado ¿Cuál era la actitud de los senadores en general? ¿Estaban interesados o no?

EC – En su mayoría no. Los misioneros particularmente seguían el tema por el tema limítrofe. Los senadores misioneros en pleno centran su interés y lo convierten en el eje de su acción legislativa, en la defensa de la producción local, viendo las formas de llevar a Buenos Aires, al lugar donde se toman las decisiones, los reclamos de los yerbateros, los madereros y los tabacaleros. En este sentido, por ejemplo, la creación del Instituto de la Yerba Mate fue muy importante, ya que en Misiones, a diferencia de Corrientes donde casi la totalidad de la producción está en manos de Las Marías, la producción de la Yerba Mate está diversificada. Por ello, la creación del Instituto fue muy importante para los yerbateros, ya que el valor estaba muy por debajo de las expectativas. Con el Instituto se pasó de los 2 centavos a 4 centavos.

E – Y desde el gobierno misionero. ¿hay alguna relación con los Estados Brasileños? ¿Una liga de gobernadores?

EC- Lamento tener que decirte que lo ignoro. A nivel municipal hay más relación que entre gobernadores, porque la vivencia es mucho más directa tanto de un lado como del otro. El gobernador tiene una mayor distancia.

E- ¿Y en relación al MERCOSUR?

EC- Allí si fue importante al punto que hubo un proyecto de Losada para convertir a Pto. Iguazú en la "capital" del MERCOSUR que tuvo muchísimo apoyo a nivel provincial. Luego se intento llevar allí al Parlamento, que ahora finalmente se va a instalar en Montevideo.

E – Justamente pensando en el Parlamento del MERCOSUR, ¿cuál es su posición?

EC- Es interesante. Porque la CPC tenía muy poca fuerza en el marco de la toma de decisiones del bloque. Quizás con esta nueva institución se pueda incidir mucho más. Esperamos, así mismo, que no copiemos por copiar el modelo europeo y nos quedemos en una institución vacía como el de la Comunidad Andina. Nosotros vamos por un parlamento federal.

E- Ese es un punto muy importante. Ya que si hay elección directa, ¿cómo quedarán representadas las distintas provincias en el armado del cuerpo?

EC- La única forma es el voto popular en forma proporcional. Y claro que es un problema. Porque las provincias mesopotámicas, por su lugar y demás, proponen una mayor participación de estos distritos, pero hay provincias como Neuquén que tienen un importante comercio con MERCOSUR y que por tanto también quieren, y así lo han expresado, participar del Parlamento regional. Esto sin dudas es una decisión política. La idea es que haya un equilibrio entre los países y también al interior de cada uno de ellos.

E- ¿En que otra institución se pueden integrar las provincias?

EC- Cada país mantiene su propia identidad. La cuestión del parlamento es la necesidad de búsqueda de armonizar su legislación. Entonces no todos los temas van a ser competencia de ese Parlamento del MERCOSUR. Es decir, que cada Estado va a mantener su soberanía, potenciándose en el bloque. Por lo tanto los parlamentos de los Estados Nacionales, y particularmente el Senado no va a perder su rol.

E - ¿No hay temor entonces al Parlamento MERCOSUR por parte de los Senadores?

EC- Temor hay, y esto se ve en que a veces nos e avanza tan rápido como se podría. Siempre se busca conservar lo que se tiene y cualquier cambio implica poner en riesgo eso.

**Stella Márquez – SENADOR LOSADA (UCR – MISIONES)**  
**Septiembre 2005**

E- ¿Cuáles fueron los sectores más afectados?

SM - Depende el sector productivo, como les repercutió el MERCOSUR. Por ejemplo hubo un caso que a los misioneros nos repercutió mal, pero a los productores de frutas del Alto Valle del Río Negro les vino bien. Ellos lograron que una persona del SENASA brasileño se instalara en el lugar de la producción. Entonces esta persona les clasificaba la fruta antes de ponerla en los camiones y los container iban cerrados. Antes te abrían el cargamento y te sacaban una fruta, y si esa estaba infectada con la mosca de la fruta, te bajaban todo el camión y también, en algunos casos, toda la producción del año.

E - ¿Y cuáles los que más presionaron a los legisladores?

SM- Un lobby muy fuerte fue el de los fabricantes de muebles de madera (en la Comisión permanente del MERCOSUR). Creo que el nombre de la Cámara era FAIMA (Federación Argentina de Industrialización del Mueble). Su protesta se centraba sobre todo en la entrada al país de los "kits" armados en Brasil y que después se vendían en los supermercados. No podían competir y los estaban afectando mucho.

El camino oficial para ellos es Cancillería. Pero también iban al presidente de la Comisión y se apoyaba la gestión a la Cancillería, haciendo una carta. No siempre se presentaba algo acá.

Por su parte, los productores de yerba agarran al legislador en la provincia y les exigen que presenten algo en el Congreso (proyecto de resolución, proyecto de declaración) y además hacen el lobby en el Ejecutivo.

Losada, particularmente redactó muchos proyectos de declaración y de resolución de los sectores productivos de la provincia. Para los yerbateros, para los madereros, los tabacaleros, los azucareros, etc.

Como influyo a Misiones?

La apertura de la frontera nos perjudicó, sobre todo en el tema de la yerba, porque tenemos el mismo tipo de producción que los brasileños, y ellos lo tienen más industrializados. Entonces la yerba canchada (que es el primer proceso de la yerba semi-seca) que iba a los molinos misioneros, empezó a llegar desde Brasil, provocando una baja en el precio por aumento de la oferta. Esto afectó mucho a los productores misioneros.

Y la defensa de estos sectores es lo que llevó a Losada a la CPC?

No, él viene con el tema desde el principio. Con relación al nacimiento de la CPC, está comenzó a funcionar casi un año y medio antes de ser ratificada por Ouro Preto, de forma informal, dado que los legisladores de los cuatro países comenzaron a presionar por tener un espacio y no ser siempre llevados por las decisiones de las Cancillerías. El tema es que los presidentes siempre pedían que los acompañen a las cumbres del MERCOSUR algunos legisladores, sobre todo de las provincias

fronterizas. Y como son todos amigos entre ellos (van a comer a las casas, conocen a las familias, etc., esto es muy común en la frontera) en el lobby de algún hotel se juntaron y decidieron comenzar a trabajar en conjunto. Y así nació la CPC que luego logró ser reconocida. Losada, en particular, lo acompañó a Alfonsín a Brasil desde el primer acuerdo con Sarney.

E ¿Y cuál es la relación con el Poder Ejecutivo Provincial de los productores? ¿El gobierno traslada sus reclamos a Cancillería o les comunica a los senadores?

SM- No, yo supongo que hablan directo con Cancillería, con comercio exterior. La verdad que como somos opositores no sabemos. A veces si la legislatura provincial hace un comunicado y se lo manda a los legisladores nacionales.

E -¿ En el tema MERCOSUR hay mucha fractura entre los partidos?

SM - No, no hay fracturas partidarias. Siempre se trabajo como sección nacional. Eso creo que es lo mejor que tiene la CPC y es que siempre se trabajo en bloque nacional. Estuvo Bauza, y el vicepresidente era Losada y firmaban las cosas juntas sin problemas. De hecho, habitualmente cuando se presenta algo sobre MERCOSUR en el pleno del Senado se acostumbra que lleve la firma de los ocho senadores que componen la CPC.

E- ¿Hay diferencia entre cámaras?

SM - Hay diferencias, pero más por incomunicación que por diferencias ideológicas. Trabajan como compartimentos estancos. Además allá tienen una comisión específica y acá después del 1999, no tenemos culpa del acuerdo de Chacho Alvarez con el Banco Mundial de reducción del gasto parlamentario. Así el tema MERCOSUR pasó a ser tratado por Relaciones Exteriores.

E- ¿Qué mirada tienen los otros senadores que no integran la CPC sobre el MERCOSUR? ¿Les interesa?

SM - Yo creo que sí, que hay más voluntarismo pro MERCOSUR que el que se nota. Se ve mucho en la comisión de relaciones exteriores donde ingresan proyectos pidiendo que se hagan cosas que ya están hechas. Por ejemplo, piden que se cree una comisión de legisladores del MERCOSUR. Entonces le tenemos que decir que, aunque no le den mucha importancia, ya existe. Y así con muchos temas.

E- ¿Ideológicamente dentro del radicalismo hay toda una tendencia a favorecer el MERCOSUR y la Unidad Sudamericana, no?

SM- Si, muy fuerte. Es un tema del que Alfonsín fue principal impulsor. Y cambio mucho todo, eh. Antes era terrible la frontera, y nosotros los misioneros sentíamos mucho esta hipótesis de conflicto de la que tanto se habla. Antes del MERCOSUR, cruzar la frontera para nosotros, muchos de los cuáles tenemos familia del otro lado, tanto en Paraguay, como en Brasil, era de terror. En ese sentido, así como nos complicó en algunas cuestiones económicas, el MERCOSUR nos beneficio mucho.

E- ¿Y en que posición se encuentran hoy entonces los misioneros con respecto a este tema?

SM- Los misioneros están a favor ideológicamente y en contra en tanto, como el MERCOSUR está hecho desde el centro, y siempre se dice que lo que se busca es vincular San Pablo con Buenos Aires, nosotros quedamos a un lado. Para Misiones aparece entonces el bloque muchas veces como un beneficio, porque se informatizaron algunas fronteras y demás, entonces es más fácil pasar, pero por otro lado sigue vigente la misma ley tonta de exportación temporaria.

Losada cuenta siempre la misma anécdota de San Pedro, al norte de la provincia, donde hay frontera seca con Brasil. Y la ruta de acceso a ese paso es de tierra y cuando llueve se inunda toda. Entonces el intendente del pueblito brasileño que está del otro lado les ofreció el tractor para emparejar la ruta, pero no se lo dejaron entrar y los mandaron a hacer un trámite de importación temporaria a Cancillería, en Buenos Aires. Finalmente todo se arregló con un asado a donde invitaron a los gendarmes y mientras tanto los operarios municipales arreglaron la ruta. Pero eso es lo que no se entiende. El mantenimiento de normas y reglas que son tan alejadas de la realidad de la frontera.

E- ¿Y por qué no hay una red de gobernadores así como existe MERCOCIUDADES?

SM- Yo creo que el tema es que nosotros tenemos frontera con los cuatro estados que más producen en Brasil (Río Grande, Santa Catarina, Paraná, etc) y por el otro lado tenemos a Ciudad del Este que debe ser uno de los lugares de producción y contrabando de bienes copiados más grande del planeta. Esto genera problemas. Lo que te quiero decir es, no se como funciona MERCOCIUDADES, pero no es lo mismo una provincia que otra, ni Rio Grande que Ceará. Cada uno tiene sus problemas y sus formas de relacionarse. En donde afecta más el MERCOSUR, en Misiones que lo toca más desde el lado familiar, quizás de la economía informal, o en el Alto Valle del Río Negro, donde la exportación de frutas a Brasil ha hecho un boom, dando trabajo a una importante cantidad de rionegrinos. O en Rafaela, donde la industria automotriz tuvo que transformarse para ser complementaria con la brasileña.

Por eso es muy difícil. Lo que si ha tenido éxito, al menos en Posadas, es el tema de las ciudades hermanas que se firmó con Curitiba. Ellos mandaron su secretario de Planeamiento y así pudimos mejorar muchísimo el tema de la basura y el transporte público.

E - ¿Yo decía esto de las provincias porque es el actor que falta?

SM- Están totalmente afuera. Totalmente. No hay canales formales. MERCOSUR tiene dos patas importantes. Una es el sector privado, donde se integran los que pueden. Y por otro lado, el Ejecutivo. Y no mucho más. De hecho, estas dos patas no se juntan jamás. Y en las provincias, al menos en Misiones, hay una conciencia de la importancia del tema. Pero sobre todo lo que se haga tiene que ver con el "*feeling*" que tenga el gobernante con el Presidente. Todo pasa por esa relación. Esto se nota mucho por el tema de las papeleras, por ejemplo, donde se fue directamente al Canciller, aunque los legisladores vienen desde 2003 hablando de esto.

E- Por último, ¿cómo queda el senado con el Parlamento MERCOSUR?



SM- Igual, porque lo que haga el Parlamento MERCOSUR, no compromete a los senadores nacionales mucho más de lo que hacia ahora la CPC. Por eso no me parece que estén muy preocupados por perder poder ni nada parecido. Lo que si creo es que los senadores se sienten realmente abanderados de su provincia y por eso les importa mucho más lo que opine el ciudadano de su territorio que lo que pase en el gran plano nacional. Por eso supongo que la distribución por provincias en el parlamento MERCOSUR, será un tema urticante. Lo cierto que mucho de lo que se haga, va a tener que ver con la voluntad de los legisladores. Ese impulso es lo que da fuerza también a las instituciones, y es la que le dará al Parlamento Regional.