

Introducción

Este número de la revista está dedicado a los temas del federalismo y las relaciones internacionales en el caso de tres países de la región: Argentina, Brasil y México. Las cuestiones que aquí se presentan abordan un fenómeno que está presente en la realidad cotidiana de quienes deben tomar decisiones de política, de actores no gubernamentales y también del sector privado. No obstante su vigencia práctica, el problema de las dimensiones internacionales del federalismo latinoamericano no ha sido suficientemente estudiado. En cierto sentido, lo anterior representa una diferencia con lo que se observa en la literatura referida a los aspectos institucionales, de análisis político y de las finanzas públicas en los países de organización federal de la región. En estas materias, los problemas de la descentralización y de la armonización de los gobiernos subnacionales han constituido un capítulo trajinado de la investigación académica y que motivó el análisis de varias disciplinas. No menor ha sido la relevancia de estos temas en el debate político y de política económica. Según se podrá apreciar en las páginas siguientes, la cuestión federal llega ahora también con vigor al campo de las relaciones internacionales. Si bien las motivaciones son diversas y responden a realidades también distintas, creemos que hay elementos comunes. La consolidación paulatina de la democracia en la región, los procesos de apertura comercial, la multiplicación de acuerdos regionales y el crecimiento del comercio han impactado no sólo sobre las políticas e instituciones del estado nacional sino que también exige respuestas a los gobiernos subnacionales y autoridades locales.

Los trabajos aquí reunidos fueron presentados en el *Taller Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina*, organizado conjuntamente por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL). Este Taller se llevó a cabo los días 30 y 31 de agosto de 2004, en la sede del Instituto en Buenos Aires, Argentina. El objetivo de este evento fue realizar un encuentro internacional con representantes académicos y del sector público de Argentina, Brasil y México con el propósito de abordar el federalismo en perspectiva comparada y los desafíos que el mismo presenta para el diseño de la política exterior.

Los trabajos que se comentan a continuación pueden ser agrupados en tres capítulos temáticos y que se corresponden respectivamente con las sesiones del referido evento, a saber: aspectos jurídicos e institucionales concernientes a la distribución de poder y responsabilidades entre el gobierno nacionales y las unidades subnacionales, la formulación de la política comercial en sistemas federales de gobierno y, finalmente, los aspectos de cooperación en áreas fronterizas y de regiones bajo fuertes influencias de los procesos de integración.

El común denominador del primer bloque es el reconocimiento de una cuestión fáctica: crecientemente, y por mecanismos diversos, gobiernos subnacionales y locales se suman como un actor más al ejercicio de las relaciones internacionales. Esta participación se materializa en distintas instancias: en la negociación de tratados comerciales y de integración, en aspectos fronterizos, en la presencia fuera del territorio a través de oficinas de promoción comercial, convenios de cooperación con entidades y organismos de otros países, entre otros. La discusión principal se concentra en el plano del jurídico. Las constituciones federales consagran la iniciativa y la responsabilidad de la política de relaciones internacionales, incluyendo los aspectos comerciales, en el Poder Ejecutivo. En general, se postula que las acciones en este plano, una vez concretadas a través de distintos instrumentos -tratados, convenios, acuerdos- son aprobadas por el Poder Legislativo -la Cámara de Sena-

dores, en la mayoría de los casos- consagrándose en ley de la Nación y subordinando, si así correspondiera, a normas legales que entran en oposición con aquélla. Se plantean, entonces, diversas cuestiones. ¿Cuáles son las instancias y oportunidades más adecuados para atender los intereses subnacionales y locales que pueden resultar afectados por tal o cual negociación? ¿Es suficiente y oportuna la intervención del poder legislativo, donde las representaciones subnacionales son similares, frente a las dimensiones particulares y específicas que puede levantar cierto acuerdo? De manera análoga, puede levantarse la dimensión inversa. Dados los impactos regionales que van asociados al proceso de integración, se podría plantear si las autoridades subnacionales debiesen contar con iniciativa propia adelantándose en los hechos al Ejecutivo nacional. Pero, si así fuera, cabe preguntarse cuáles serían los recaudos sustantivos y de procedimiento para que dichas acciones no constituyesen un desmedro al principio constitucional de que las relaciones exteriores deben vertebrarse a través del estado nacional.

El primer trabajo, de *Alberto Ricardo Dalla Via*, examina el federalismo argentino desde la óptica del derecho constitucional y de su relación con aspectos políticos e institucionales. La tesis principal del autor es que el ordenamiento jurídico, la distribución de competencias y facultades del federalismo argentino recoge aspectos esenciales de la evolución político-institucional del país. La práctica real del federalismo no es entonces una cuestión de diseño normativo *ex ante*. Al contrario, aquél es el resultado de cómo prevalecieron las tendencias políticas y de la sucesiva conformación territorial a lo largo de la historia. El autor afirma que el federalismo argentino es en la actualidad más complejo que en el pasado. A la división constitucional clásica entre Estado federal y provincia, se le agrega la Ciudad de Buenos Aires, que tiene más jerarquía que los municipios pero algo menos que una provincia. En línea con su interpretación general, el autor comenta la reforma constitucional de 1994. Esta reforma tiene especial interés para el tema bajo consideración porque, entre otras cuestiones, autoriza a los estados provinciales a celebrar tratados con otros países, siempre y cuando no se contrapongan con la política exterior del país y los mismos resulten de conocimiento del Congreso. Atendiendo a una óptica comparativa en esta materia y observando la realidad de otros países federales de la región, la reforma constitucional argentina constituye una innovación. Ningún otro país de la región ha llegado al punto de otorgar rango constitucional en el plano de la acción exterior a los gobiernos subnacionales. No obstante, como concluye Dalla Via, para que esta delegación de facultades sea efectiva y no se preste a dificultades en su ejercicio real, se requiere una reglamentación por ley del Congreso del principio constitucional. Así, el autor explora diferentes alternativas de reglamentación sopesando en cada caso los argumentos en juego.

Luego, *Tullo Vigevani* analiza el marco jurídico e institucional de la Constitución Federal de Brasil del año 1988 y la participación de los estados y municipios en la gestión internacional. El autor reconoce que dicho texto representa un avance del federalismo y la descentralización. Como es conocido, este impulso llevó posteriormente a tensiones en las finanzas públicas de la Unión que demandaron reformas adicionales destinadas a dar mayor responsabilidad fiscal a los gobiernos estatales y municipales, limitando su capacidad de endeudamiento (Ley de Responsabilidad Fiscal). Empero, a pesar de estos avances de la reforma del 1998, las facultades sobre las relaciones internacionales quedaron delimitadas al Ejecutivo de la Unión, según el molde tradicional. No obstante este precepto normativo, Vigevani señala diversas evidencias que atestiguan que muchos estados brasileños han generado diversas formas de inserción internacional en los últimos años. Mientras el estado de Amazonas busca dialogar con Perú y Venezuela, el estado de Rio Grande do Sul juega

un importante papel en las relaciones con Argentina y Uruguay, en el marco del MERCOSUR. Así el autor califica a estas acciones como una "paradiplomacia" que ha cobrado expresiones institucionales propias. Itamaraty ha establecido una Asesoría de Relaciones Federativas para apoyar y coordinar a los estados en esta tarea de ejercicio factual de política exterior. El autor interpreta esta respuesta de la Cancillería brasileña como una iniciativa realista frente a los hechos. Aunque la tradición diplomática ha sido históricamente construida sobre el centralismo, el desconocimiento de la para-diplomacia de los estados significaría llevar a Itamaraty a perder control de muchas de estas acciones. En esta línea de análisis Vigevani explora un terreno de sumo interés a la hora de contraponer los fenómenos de la integración y la existencia de gobiernos subnacionales. A propósito del MERCOSUR, el autor detecta una apreciable diversidad de intereses respecto de la proyección exterior, según la localización geográfica de los estados. Así, la vocación integradora de Rio Grande do Sul se distancia de la realidad de los estados del nordeste. Éstos ven a la integración con el sur como una amenaza al actual sistema de distribución de beneficios y rentas interestatales, y del cual podrían verse perjudicados. Dada estas diferentes estrategias, le corresponde al Ejecutivo nacional amalgamar posiciones en el diseño de su política exterior.

El trabajo de *Jose María Serna de la Garza* analiza el federalismo mexicano desde la perspectiva de los alcances legales de la globalización. México, país de organización federal pero con mayor tradición centralista que los otros dos casos, unifica la responsabilidad de las relaciones exteriores en el Ejecutivo. Bajo este arreglo del derecho, el autor examina tres dimensiones básicas que hacen al ejercicio del mismo. La primera concierne a las facultades de la federación para acordar en el plano internacional asuntos que pueden colisionar con prerrogativas y materias legales que reposan en los estados. La segunda se refiere al impacto externo que puedan tener las acciones que cumplan los gobiernos locales en el terreno que le es propio. Y, finalmente, la tercera se pregunta sobre cómo las decisiones de los estados subnacionales pueden comprometer y afectar los compromisos internacionales que adquiere México. El autor concluye reafirmando las amplias facultades del estado nacional mexicano en el diseño y práctica de su política exterior. El Ejecutivo no tiene restricciones en las materias sobre las cuales puede adquirir compromisos y su validez es plena, una vez obtenido el acuerdo del Senado. No obstante, el autor contrapone estos rasgos de organización institucional y normativa con una realidad que avanza en un doble plano. De una parte la globalización, que exige mayor activismo y flexibilidad en las relaciones exteriores y, de otro lado, la creciente democratización interna de México que despierta mayor actividad política local. Una vez establecido estos elementos analíticos y conceptuales, el texto de Serna de la Garza aborda un interesante capítulo dedicado a las actividades de las entidades federativas y la responsabilidad internacional del Estado mexicano en el marco del Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se refiere a la protección a la inversión extranjera en los países subscriptores del tratado. El autor examina casos de conflicto en materias ambientales, donde la reacción inicial de los estados subnacionales ha ido en dirección de proteger intereses locales. Las controversias se resolvieron atendiendo a los compromisos internacionales adquiridos por el TLCAN negando la pertinencia de los reclamos subnacionales. Este análisis particular devuelve así la discusión a los aspectos más generales acerca de la necesaria conciliación de intereses en los procesos de negociación internacional, donde la regulación de bienes públicos locales puede verse sometida a disposiciones y normas de mayor jerarquía.

El segundo capítulo de temas se refiere a los sistemas federales en la formación de la política comercial. Su propósito es analizar el impacto de los sistemas federales en el

proceso de formación de una política de comercio exterior, las restricciones que se plantean y las posibilidades de articulación entre Nación y provincias. Nuevamente una preocupación común discurre las tesis de los tres autores. La política y negociación comercial supone realizar concesiones y obtención de ventajas que, a la postre, tendrán fuertes impactos en las economías regionales. La pregunta obvia es cómo tomar en cuenta estos intereses y realizar el complejo balance de compensaciones entre ganadores y perdedores. Es más, si los impactos de largo plazo del proceso de integración puesto en juego a través de la estrategia comercial dan lugar a desequilibrios entre regiones, será a la postre el sistema fiscal y de distribución de recursos federales el que deba hacerse cargo de las compensaciones. De allí que sea en interés de la Nación y de los gobiernos subnacionales que la política comercial externa sea vista como una construcción común y donde son tomados en cuenta los intereses de los diferentes actores.

En el primer artículo, de *Diana Tussie*, se enfoca la participación de las provincias argentinas en materia de relaciones internacionales, desde el regreso de la democracia en 1983. Inicialmente, el trabajo estudia el nuevo escenario en que se desarrolla este fenómeno. En segundo lugar, analiza el marco legal e institucional en el cual se da la política comercial, con atención particular en la presencia y acción de instancias de coordinación entre los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. En tercer lugar, se describen las principales iniciativas de las provincias en el campo de la política comercial. Tussie parte de un dato esencial del esquema institucional que prevalece en la distribución de competencias en el caso argentino. A nivel nacional, las tareas inherentes al diseño y a la práctica de la negociación están escindidas funcionalmente. Mientras la primera reposa principalmente en dependencias del Ministerio de Economía, la segunda es resorte de la Cancillería. Dicho planteo organizacional, sostiene la autora, no se compadece con la realidad y ejercicio de la negociación. La realidad y complejidad de la negociación hacen que diseño y práctica sean parte constitutiva de un mismo proceso. Más aún, las agencias del estado nacional y las normas vigentes, ofrecen poco espacio para la incorporación activa de los gobiernos subnacionales. La tesis de Tussie remite a la necesidad de coordinación de los distintos ámbitos y propone, por tanto, avanzar hacia un mayor grado de institucionalización de los distintos actores del proceso. Como corolario de este análisis se desprende que en la medida que el proceso resulte inclusivo será más factible que la economía política tiende a respaldar más sólidamente el proceso de apertura e integración.

Por otro lado, *José Flávio Sombra Saraiva* introduce la dimensión federativa del Estado brasileño y la política exterior, con principal énfasis en la política comercial. En la primera parte, el autor propone re-evaluar los marcos analíticos y paradigmáticos para estudiar el federalismo brasileño en el área de las relaciones internacionales y comerciales. En tal sentido, observa que las tendencias que prevalecieron en la década de los años noventa significaron un retroceso de las tendencias descentralizadoras que inspiraron la reforma constitucional de fines de los años ochenta. Bajo ese signo, que se evidencia particularmente en el manejo de las finanzas subnacionales y en los límites al gasto e inversión de los estados, el autor sostiene que será difícil diversificar la distribución territorial de las actividades exportadoras. Con tal propósito, Sombra Saraiva indica que la elevada concentración que posee el estado de San Pablo en el comercio exterior es un patrón que se ha mantenido invariante pese al impulso que ha recibido el MERCOSUR en la década pasada. A renglón seguido el trabajo describe varias de las iniciativas de los estados que han llevado a la creación de secretarías y agentes subnacionales con el propósito de promover la actividad comercial externa. Asimismo, estas acciones son vistas

como alternativas que llevan a desconcentrar el eje de intereses económicos y políticos de la región paulista. Y también se interroga acerca de la necesidad de instaurar mecanismos institucionales para incorporar este ejercicio de la “para-diplomacia” de los gobiernos estatales. El autor concluye con sugerencias de políticas que mejorarían las actividades de las entidades subnacionales y que, en general, facilitarían un diseño regionalmente más equilibrado de la política comercial exterior de Brasil.

El tercero de los trabajos dentro de este grupo es un estudio de *Jorge A. Schiavon*. En él se analizan iniciativas en materia de comercio exterior que, en fecha reciente, han tomado los estados de Jalisco, Nueva León, Guanajuato, Baja California, el estado de México y Chiapas. Después de reseñar la importancia de estas acciones en el escenario político-institucional mexicano, el autor construye una hipótesis explicativa de estas conductas e intenta aislar algunos factores que, en su interpretación, explican el curso de los hechos. En forma análoga a las opiniones que esbozan varios de los autores aquí comentados, Schiavon encuentra dos elementos centrales que han inducido esta mayor actividad de los estados. De una parte, la globalización, la expansión del comercio que ha tenido México en los años recientes, incluyendo los efectos del TLCAN y, de otro lado, los factores internos. Así señala que la mayor apertura democrática y la natural competencia política a que ha dado lugar han llevado a las autoridades de los estados a cobrar más participación en las decisiones de política exterior. A su vez, el autor sostiene que estas acciones han estado condicionadas por los arreglos constitucionales y normativos de México, donde prevaleció una práctica centralista y limitada de federalismo. En tal sentido, y si bien observa que no es previsible esperar reformas en la definición de estos aspectos, el autor estima que la presencia de los intereses locales en la gestión de la política comercial externa será creciente. Y afirma que dicho proceso será directamente proporcional a la consolidación y práctica de la alternancia política. En cierto sentido, en la visión de este autor, es el proceso de descentralización de las relaciones entre gobierno federal y estados y de las prácticas políticas que lo acompaña el que conduce a un estilo de gestión de la política comercial externa donde está representado un mayor número de intereses internos. Al respecto, el trabajo de Schiavon resulta sumamente ilustrativo en la reseña comparativa que se observa, en esta materia específica, en países de organización federal más descentralizada: Alemania, Canadá y Estados Unidos, entre otros. El trabajo da cuenta de cómo representantes de los gobiernos subnacionales acompañan de cerca la marcha de las negociaciones comerciales y observa que esta intervención temprana representa, a la postre, un mecanismo eficaz de diseño y gestión de la política externa.

Finalmente, tres trabajos discuten un tema de mayor especificidad que los anteriores: la cooperación en el área de fronteras y en el desarrollo de la infraestructura física. Es sabido que un problema recurrente de los procesos de integración es la necesidad de cooperación en las zonas de frontera. Este ingrediente es imprescindible a la hora de planear y ejecutar obras de infraestructura física y de la coordinación regulatoria que genera el espacio común fronterizo. La competencia sobre el uso de recursos compartidos binacionalmente, la armonización de la presencia gobierno nacional y las autoridades locales, aun dentro del propio territorio, son temas frecuentes que deben ser resueltos por las autoridades y cuya solución eficaz impacta no sólo en la población local sino en el mejor uso de la frontera.

Miryam Colacrai escribe sobre la cooperación entre las provincias y el gobierno federal en áreas de frontera y el desarrollo de la infraestructura física. Son analizados programas transnacionales importantes como la Hidrovía Paraná-Paraguay, el aprovechamiento

hidroeléctrico Corpus Christi, Salto Grande y Yacyretá, obras de manejo hídrico internacional como la Cuenca del Río Bermejo y, por último, pasos fronterizos, rutas y puentes internacionales. La autora concluye que la ejecución de algunas obras de infraestructura son resultado del consenso entre gobierno nacional y provincias. Sin embargo, particularmente en los proyectos hidroeléctricos, tal consenso no pudo ocurrir debido a la ausencia de incentivos de cooperación entre las partes. En el caso de Brasil, *Waldomiro Pecht* analiza la experiencia del estado de São Paulo en proyectos transnacionales de infraestructura en el contexto del MERCOSUR. El autor presenta una larga lista de proyectos de infraestructura (logística MERCOSUR) que estarían bajo análisis del gobierno paulista. En cuanto a la concepción, el estudio señala la estrecha vinculación de estos proyectos estaduales con ejes nacionales de desarrollo concebido en distintos planes de inversión pública. En tal sentido, el lector puede apreciar cómo la estrategia de integración de Brasil ha alentado, en el plano regional, al diseño de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), como un intento de desarrollo de la infraestructura en América del Sur. Sin embargo, Pecht apunta que la falta de recursos financieros para inversión por parte del estado está obstaculizando el desarrollo de tales proyectos. Los esquemas de asociación público-privados son aplicables en algunos casos, pero resultan insuficientes para atacar el problema en la escala necesaria. El autor concluye que es menester una acción por parte del gobierno federal con el propósito de viabilizar la concreción de los proyectos de infraestructura en el ámbito de São Paulo-MERCOSUR. Por último, *Jorge A. Bustamante* analiza la Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), organismo bilateral creado por el TLCAN entre las regiones fronterizas de México y Estados Unidos. El autor hace una evaluación positiva de los resultados alcanzados por la COCEF. Según Bustamante, la COCEF ha incrementado las probabilidades y las posibilidades de mejorar los niveles de vida de los habitantes fronterizos a través del establecimiento de nuevos mecanismos para mejorar la calidad ambiental y de los recursos naturales. Además, los mecanismos de participación de la población local que adoptó el proyecto fueron innovación desde el punto de vista de la cultura política local, con resultados favorables porque han alentado una gestión más democrática de los recursos y la regulación ambiental.

Cabe cerrar esta introducción con una aclaración y un agradecimiento del Comité de Dirección de la Revista. Al considerar la publicación de los trabajos reunidos en este número, el Comité evaluó conveniente la difusión de las ponencias según fueron presentadas por los autores al Taller sin someterlas a comentarios de árbitros externos. Los trabajos se publican en su versión original, incluyendo en algún caso actualizaciones y revisiones de los propios autores. La labor editorial y de traducción ha quedado a cargo de la revista. Finalmente, el Comité de Dirección desea hacer explícito su reconocimiento a la labor realizada por Juan J. Taccone, Director del INTAL hasta febrero de 2005, y al Embajador Eduardo Iglesias, Director del Comité de Provincias del Comité Argentino para las Relaciones Internacionales. El trabajo de ambos permitió la realización del Taller y la preparación de las ponencias sobre Federalismo y Relaciones Internacionales que ahora se publican en este número 21 de Integración & Comercio.

Ricardo R. Carciofi
Director del INTAL
Marzo 2005