



LA INCIDENCIA DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Maximiliano Zuccarino.

Resumen:

El presente trabajo se propone analizar en qué medida los actores subnacionales son capaces de influenciar, en forma directa o indirecta y a través de distintos mecanismos, en el proceso de formulación de la política exterior a nivel nacional. Para ello, en una primera instancia y luego de definir qué se entiende por política exterior, se plantea un recorrido que dé cuenta de aquéllas variables, tanto internas como externas, que inciden en dicho proceso, a fin de constatar hasta qué punto la actuación de los actores subnacionales puede ser enmarcada dentro de las primeras. Seguidamente, tras un breve repaso acerca de la participación internacional de los mismos, se aborda la cuestión central de análisis, para finalizar con las conclusiones, donde se plantea la posible incidencia de la provincia y los municipios bonaerenses en la formulación de la política exterior argentina.

Palabras clave:

Actores subnacionales, política exterior argentina, variables internas.

Abstract:

The present article aims to analyze how subnational actors are capable of influencing, directly or indirectly, and through different mechanisms, in the process of foreign policy formulation at the national level. To do this, in the first instance and after defining what is understood by foreign policy, variables, both internal and external, that affect that process are relieved, in order to verify if the action of subnational actors can be considered within the former. Then, after a brief review about their international participation, the central question of analysis is addressed, to end with the conclusions, where the possible incidence of the Buenos Aires province and its municipalities in the formulation of Argentine foreign policy is proposed.

Key words:

Subnational actors, Argentine foreign policy, internal variables.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se propone analizar en qué medida los actores subnacionales son capaces de influenciar, en forma directa o indirecta y a través de distintos mecanismos, el proceso de formulación de la política exterior a nivel nacional. Para ello, en una primera instancia y luego de definir qué se entiende por política exterior, se plantea un recorrido que dé cuenta de aquellas variables, tanto internas como externas, que inciden en dicho proceso, a fin de constatar hasta qué punto la actuación de los actores subnacionales puede ser enmarcada dentro de las primeras. Seguidamente, tras un breve repaso acerca de la participación internacional de los mismos, se aborda la cuestión central de análisis, para finalizar con las conclusiones, donde se plantean reflexiones que pueden establecerse como marco para el análisis sobre la posible incidencia en la política exterior argentina de la provincia y los municipios bonaerenses.

POLÍTICA EXTERIOR: DEFINICIÓN Y VARIABLES INTERNAS Y EXTERNAS QUE LA AFECTAN

Antes de abordar el análisis las variables que inciden en el proceso de formulación de la política exterior de un Estado, se considera conveniente dejar en claro qué se entiende por política exterior. En este sentido, siguiendo a Calduch Cervera (1993), puede definirse como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch Cervera, 1993:3).

Dos cuestiones se destacan de la definición anterior y resultan útiles a los fines del presente trabajo. Una de ellas es el carácter estatal de la política exterior, es decir que sólo los Estados son capaces de ejecutarla en tanto y en cuanto cuentan con los atributos necesarios para hacerlo: capacidad jurídica internacionalmente reconocida y capacidad política de acción. La otra cuestión es que la política exterior no puede disociarse de la política interior del Estado, ya que ambas se interfieren mutuamente pues, en definitiva, no son más que dos facetas de una misma realidad política (Calduch Cervera, 1993).

La aproximación al concepto resulta clave ya que permite no sólo definir la política exterior sino entenderla exclusivamente en términos estatales y, por consiguiente, analizarla con los mismos parámetros que a cualquier política pública. En esta línea, cabe añadir otras definiciones y precisiones acerca de la política exterior que complementan la anterior. Siguiendo a Roberto Miranda (2005) ésta debe ser entendida como la resultante de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que pretenden para el Estado en el marco internacional. Rubén Perina, por su parte, la describe como “el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a las demandas y determinantes internos y externos (...) con el objetivo declarado de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema” (Perina, 1988: 13).

Tomando en consideración lo hasta aquí señalado, la política exterior de una nación es una política pública dirigida hacia fuera de sus límites territoriales pero que busca satisfacer intereses existentes hacia el interior del Estado en cuestión. Ello habilita a

otorgar dentro del análisis -siguiendo el esquema de Perina- un mayor peso a las variables internas a la hora de interpretar la formulación de la política exterior, sin por ello desconocer la incidencia de los condicionantes externos o sistémicos, a los que históricamente, desde el campo disciplinar de las relaciones internacionales, se les ha brindado una atención preferente como factores explicativos del comportamiento externo de los países de la región latinoamericana en general y de la Argentina en particular.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de variables internas y externas? Someramente, podría decirse que las primeras refieren a aquellos factores propios o presentes hacia el interior del Estado, y pueden ser de lo más variadas: van desde cuestiones generales como el modelo de desarrollo político-económico adoptado por aquél, hasta cuestiones más específicas, como los intereses particulares de los dirigentes políticos que se encuentran a cargo del ejercicio del gobierno en el periodo bajo estudio o actores específicos que operan desde dentro del país planteando sus demandas y ejerciendo su influencia a fin de conseguir sus objetivos. Dentro de este grupo se pueden incluir tanto a organismos públicos (Poder Legislativo, Estados provinciales y municipales, universidades públicas, empresas estatales) como privados o no gubernamentales (empresas de capital nacional o extranjero operantes en el territorio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación privadas, entre otros).

Las variables externas, por su parte, son aquellas que influyen la formulación y ejecución de la política exterior desde fuera de los límites territoriales del Estado y también, como las internas, pueden ser de carácter general (estructura y funcionamiento del sistema internacional con su potencia o potencias hegemónica/s de turno, ordenamiento y disputas por la supremacía a nivel continental o regional) o referidas a actores puntuales, como otros Estados nacionales o subnacionales que se relacionan con el Estado objeto de análisis en sus distintos niveles, organizaciones estatales u ONGs internacionales, empresas multinacionales, ciudadanos particulares, entre otros.

Tomando en consideración la definición de política exterior como política pública, se supone que entre estas dos variables ya definidas, corresponde colocar un mayor énfasis en el análisis de las variables internas. En relación a ello, si bien la literatura sobre las fuentes internas de la política exterior comenzó a desarrollarse en Estados Unidos a fines de la década de 1950 -complementándose en la década siguiente con los trabajos de Pierre Renouvin y su desarrollo del concepto de las “fuerzas profundas” como factores que influyen y condicionan la toma de decisiones en materia internacional (Renouvin y Duroselle, 2000)-; el estudio de las mismas no halló eco inmediato en América Latina, donde recibieron mucha menos atención que las variables exógenas. Esto respondió, entre otros factores, a que allí el enfoque predominante partía de considerar la posición “periférica” de los países de la región, lo cual colocaba al sistema internacional como principal factor condicionante de su comportamiento externo y tendía a subestimar la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior (Russell, 1990).

Partiendo de esta realidad, y en sintonía con nuevos enfoques que han ido apareciendo, de lo que se trata es de valorizar la incidencia de las variables internas en el proceso de formulación de la política exterior. Para ello, resultan de suma utilidad los trabajos de una serie de analistas y teóricos provenientes del campo de las relaciones internacionales, entre los que se destacan el alemán Volker Rittberger (2004) y Roberto Miranda (2011). Estos distinguen entre aquellas corrientes (liberalismo utilitario, internacionalismo

liberal, institucionalismo internacional y neoliberal, estructuralismo) que buscan explicar la política exterior de los Estados “desde abajo” al focalizarse en las variables domésticas (tipo de régimen, política exterior como instrumento de la clase dominante); y el realismo y neorrealismo, que colocan el acento en los incentivos y constreñimientos del sistema internacional como determinantes de la conducta internacional de los Estados.

Dentro del primer grupo, todas corrientes de origen anglosajón, se puede incluir a autores tales como James Rosenau (1997), quien afirma la necesidad de adoptar un enfoque que combine variables internas y externas (o “intermísticas”) a la hora de analizar la política exterior de un Estado. Por su parte, Robert Putnam (1988), Robert Keohane y Joseph Nye (1988), destacan, como actores internos, a grupos o individuos que ejercen influencia en el proceso de su formulación y toma de decisiones a partir de establecer coaliciones con los encargados de implementarla -que, a su vez, persiguen intereses propios o del Estado que representan- o con sus contrapartes en el exterior.

En esta línea que tiende a valorizar las variables internas, Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988) afirman que el estudio de las influencias domésticas sobre la política exterior es un campo en crecimiento que destaca el rol jugado por distintas fuerzas e instituciones políticas tales como el Poder Legislativo, la burocracia, los Estados (entendidos como Estados subnacionales o provincias), la opinión pública y determinados grupos de interés. Manfred Wilhelmy (1991), por su parte, propone un enfoque similar aplicado al caso latinoamericano, sosteniendo que la política exterior es una política pública y que, como tal, es susceptible de ser sometida a procesos de análisis análogos a las demás.

Pasando a los análisis elaborados desde Latinoamérica, resultan de utilidad los aportes, ya señalados, de Rubén Perina (1988) y Roberto Russell (1990), quienes destacan la incidencia de los actores internos, sean estos gubernamentales o no. En esta línea y en relación al caso argentino, Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) indican que explicar la historia de la política exterior argentina supone, al enfocar sus lazos con la política interna, analizar su íntima vinculación con la naturaleza socio-histórica del Estado y la estructura económica de la sociedad.

Otro de los principales exponentes que ha hecho hincapié en la trascendencia del estudio de los factores internos es Marcelo Lasagna (1995 y 1996), quien coloca énfasis en el régimen político, especialmente los principios y valores que justifican las orientaciones de sus políticas públicas, entre ellas la política exterior, la cual se encuentra condicionada por la ideología que profese el grupo o partido gobernante y la coalición de intereses que lo sustente. William Hazleton y Heraldo Muñoz (1987), por su parte, colocan el acento en la incidencia de otros factores y actores, tales como las empresas transnacionales, la teoría realista de poder y las percepciones o imágenes que cada país tiene sobre el sistema internacional, la potencia hegemónica de turno y los Estados vecinos¹.

1 Más allá de que involucran actores o dimensiones externas, a estas variables se las considera dentro de las internas, ya que la implementación de una política realista o de poder es el resultado directo de concepciones y decisiones surgidas en el seno del elenco gobernante del propio Estado que las implementa, de igual modo que corren por su cuenta las imágenes o percepciones que dicho grupo tenga sobre el sistema internacional u otros Estados, motivándolo a actuar en consecuencia. En cuanto a la empresa transnacional, si bien se trata de un actor en principio internacional, una vez instalada ésta en el país receptor suele

Finalmente, el politólogo y diplomático chileno Alberto van Klaveren (1984) es uno de los autores que probablemente más claramente sistematiza la cuestión de las variables externas e internas, destacando dentro de éstas últimas la orientación del régimen, los procesos de toma de decisiones y política interna, la política burocrática y el liderazgo. A los autores citados cabría añadir otros, cuyos trabajos han sido publicados más recientemente. En este sentido, hay que mencionar la línea de investigación seguida por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), que valoriza la incidencia de las variables domésticas en la formulación de la política exterior. Entre los trabajos más relevantes se pueden destacar los de Esteban Actis (2012), Eliana Calderón (2014), Ornella Fabani (2016) y Anabella Busso (2014), quien sostiene que los vaivenes de la política exterior se explican mayoritariamente por causas internas, como las crisis político-económicas, las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional -liberalismo y alineamiento por una parte versus desarrollismo y autonomía por la otra- y las variaciones en la concepción de democracia.

Además, otros autores contemporáneos han puesto de relieve la necesidad de contemplar los condicionantes domésticos en la formulación de la política exterior. Entre ellos se destacan Mauricio Alice (2009); Leandro Sánchez (2013) -quien aborda la participación del “cuerpo decisorial legislativo”-; Pablo Valenzuela (2013) -aporta el concepto de “actores domésticos autónomos”-; Hugo Dalbosco (2014), propone estudiar la política exterior a partir de combinar tres enfoques: la teoría de las élites, la teoría de la burocracia y el análisis de políticas públicas; y Schenoni y Ferrandi (2014), entre otros.

De lo anterior se desprenden pues, dos afirmaciones centrales:

- 1) Que no es posible explicar y entender el proceso de formulación de la política exterior de un Estado sin atender a la incidencia de las variables internas en la misma;
- 2) Que los actores subnacionales son pasibles de ser analizados dentro de las variables internas como factor influyente en la formulación de la política exterior.

En consecuencia, a ese propósito estará dedicado el siguiente apartado.

LA INCIDENCIA DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Si bien es una cuestión que se ha venido trabajando a lo largo del presente libro, conviene insistir sobre el punto y dejar en claro qué se entiende por actores subnacionales, previamente a ahondar en su capacidad de influenciar la política exterior. Podría definirse a tales actores como a “las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005:44). Se destaca de esta manera el vínculo existente entre tales actores y una unidad mayor -el Estado Nacional-, de la cual son componentes y que es la encargada de la formulación de la política exterior.

En las últimas décadas del siglo XX, la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición del rol del Estado Nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países (Keohane y Nye, 1989;

constituirse con gerentes, empleados y representantes locales, cada uno de ellos con sus respectivos intereses particulares, transformándose así en una suerte de actor mixto, entre interno e internacional.

Nye, 2003). Por consiguiente, la formulación y definición de la política exterior fue perdiendo el carácter centralizado que históricamente tuvo en torno a la acción de los ministerios de relaciones exteriores (Maira, 2010), marcando el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores que buscan ampliar sus espacios de participación en el proceso decisorio sobre cuestiones externas, interactuando junto al gobierno central en la búsqueda de influir en la política exterior del Estado (Medeiros, citado en Bueno, 2010). En ese sentido, para Jiménez Grotter y Peresutti (2013), la política exterior no sólo estaría condicionada por los acontecimientos internacionales sino también por eventos y actores internos que coexisten con los Estados Nacionales y con quienes mantiene una necesaria interrelación, como son los estados subnacionales.

Dentro de esa lógica, Colacrai y Zubelzú (1994:4) reconocen que “si bien estos actores subnacionales no fijan el contenido de la Política Exterior -es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional- tienen posibilidades de influir en el cómo, ya que su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión”. Por lo tanto, estas acciones y estrategias desplegadas en el ámbito exterior son pertinentes al campo de las relaciones internacionales, ya que, al estar subordinadas al Estado Nacional, amplían las vinculaciones del país, modernizan el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integran el desarrollo local al contexto internacional (Miranda, 2005).

Esta actividad internacional de los actores subnacionales se ha definido genéricamente como paradiplomacia y refiere a aquella que comprende “las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros” (Duchacek citado en Iglesias, 2008:34). De Marsilio (2006) realiza una clasificación sobre estas actividades, incluyendo entre ellas la creciente capacidad de los actores subnacionales para operar como un actor socio-político más en el proceso de formulación de la política exterior. En esta línea, Duchacek (1984) clasifica a la paradiplomacia en directa e indirecta. La primera tiene lugar cuando la región o subgrupo presenta una actuación directa en el escenario internacional, mientras que la segunda acontece cuando desde el interior se presiona para modelar las políticas que el gobierno central implementará en el exterior (Duchacek, 1984).

En consecuencia, de aquí en más, el presente capítulo se centra en torno al concepto de la paradiplomacia indirecta, proponiendo indagar en qué medida los actores subnacionales influyen en la formulación de la política exterior de un Estado, especialmente el Estado argentino, y qué posibilidades otorga éste a su acción.

Ahora bien, dentro de esta paradiplomacia indirecta, existen matices. A este respecto resulta útil la caracterización y tipología propuesta por Zubelzú (2006) en lo referente a las acciones de los actores subnacionales, las cuales pueden ser: propias (el equivalente a paradiplomacia directa), coordinadas, de *lobby* y concertadas. En este caso, interesan en particular las tres últimas: mientras las acciones coordinadas y concertadas refieren a las actividades en que las unidades y el gobierno nacional actúan de forma conjunta y consensuada por medio de las instituciones estatales, implicando un mayor o menor grado de negociación entre las partes para llevarlas adelante, las acciones de *lobby* refieren a aquellas en que las unidades subnacionales no actúan directamente en el plano internacional, sino que buscan presionar al gobierno central en función de sus intereses y con un fin de inserción externa. Esto significa que la presión ejercida sobre éste es un

medio para alcanzar un fin de naturaleza externa, y esta será tanto más efectiva si el gobierno provincial en cuestión cuenta con recursos y herramientas tales como capacidad de negociación, poder político y sintonía con el gobierno nacional, el contar con potenciales inversores, capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación (Zubelzú e Iglesias, 2005).

De esta manera, los intereses de los actores subnacionales a veces van de la mano y se complementan con los lineamientos de la política exterior implementada por el gobierno central, mientras que en otras ocasiones es necesaria su intervención e influencia para operar en pos de modificar el rumbo o las prioridades de la misma acorde con sus expectativas e intereses². Esto demuestra que, más allá de la utilidad de la clasificación anterior, a menudo resulta complejo distinguir tajantemente cuándo una acción responde a una u otra de las categorías mencionadas -como si se tratase de un modelo ideal weberiano-. Generalmente, lo que sucede en la práctica es una combinación de ellas, motivo por el cual, de aquí en más, el enfoque propuesto propende a dar cuenta de ello, abordando la incidencia de los actores subnacionales en la formulación de la política exterior como un todo, sin distinguir modalidades.

Tal circunstancia se debe en parte, a que no siempre es sencillo conciliar tales intereses (nacionales y subnacionales) y mantener en la práctica una división funcional de tareas entre el Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales, tornando por momentos más dificultosa la formulación y puesta en práctica de la política exterior, ya que puede dar lugar a fricciones, fragmentar el proceso decisorio y reducir la coherencia de esa política. De lo que se trata, pues, es de lograr una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la subnacional, fenómeno que se observa cada vez con mayor frecuencia a causa de la creciente renuncia del Estado Nación a retener el monopolio de funciones y temas tradicionalmente considerados como exclusivamente propios (Russell, 2010).

Conviene llamar la atención en este punto acerca de las condiciones del sistema internacional actual, especialmente el proceso de globalización, las instancias de integración regional y el incremento de la competencia en todos los niveles. Para hacer frente a estos desafíos lo que se busca es preparar a las economías subnacionales (regionales y provinciales, principalmente) para afrontar las condiciones cada vez más exigentes de competencia internacional. Un ejemplo de ello, en el caso argentino, es el programa “Cancillería en el Interior”, que desde mediados de la década de 2000 buscó institucionalizar encuentros periódicos con las provincias con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectarlas internacionalmente en diferentes áreas:

2 Acaso el ejemplo más extremo de este tipo de desacuerdos se da en aquellos casos en los cuales, en su proyección internacional, los gobiernos intermedios tienen también un objetivo político, de autoafirmación de su relevancia gubernamental, como representación autorizada de una comunidad política, no necesariamente en conflicto con aquella más amplia que representa el conjunto del Estado, pero que también reclama su lugar en el ámbito doméstico y más allá (Lecours y Paquin, citados en Cornago Prieto, 2010). Esto es particularmente evidente en aquellos territorios que, por distintas razones, han reclamado históricamente cierta autonomía o hasta incluso la secesión respecto de la autoridad estatal central, como es el caso de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Québec en Canadá, Cataluña y el País Vasco en España o Escocia respecto de Gran Bretaña. Tales circunstancias, vale aclararlo, no son factibles para el caso argentino en función de lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional, el cual si bien reconoce jurídicamente capacidad de acción a los actores subnacionales en el plano externo al mismo tiempo limita y condiciona ese accionar al encorsetarlo dentro de los parámetros más amplios de la política exterior nacional, lo cual será analizado con mayor profundidad en páginas posteriores.

inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional (Zubelzú e Iglesias, 2005).

Esta actividad por parte de los gobiernos centrales responde, entre otras causas, a la creciente presión ejercida por diversos agentes sociales (asociaciones de productores y empresarios o sindicatos sectoriales) para que los gobiernos intermedios defiendan también en el exterior sus intereses, lo que los lleva a reclamar cada vez más la atención de las cancillerías. Esto se refleja en la creación de agencias de desarrollo regional, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte a través de la frontera de dos o más Estados, la regeneración medioambiental en espacios compartidos, la creación de parques tecnológicos, el desarrollo del sector servicios, o la promoción de la colaboración para la investigación entre firmas y universidades, entre otras iniciativas, que parecen adquirir en el contexto actual una relevancia nueva, desembocando en algunas de las formas más caracterizadas de acción exterior de los gobiernos intermedios (Cornago Prieto, 2010).

Vinculado a lo anterior, cabe mencionar toda una serie de temas que configuran la agenda internacional, los cuales son compartidos por Estados subnacionales (especialmente aquellos situados en zonas fronterizas) y sus respectivos Estados Nacionales, en la medida en que, cada vez con mayor asiduidad, éstos últimos firman tratados con otros países en los cuales se incluyen asuntos que también forman parte de la jurisdicción de los primeros. Entre tales asuntos pueden mencionarse: la protección de los derechos humanos y laborales (especialmente de trabajadores migrantes), criminalidad transfronteriza, protección ambiental, derechos de pesca, intercambios culturales y turismo. Como consecuencia de esto, desde el nivel nacional los temas derraman indefectiblemente hacia las instancias subnacionales (Duchacek, citado en Iglesias, 2008).

Tal como afirma Russell (2010) en relación a estos asuntos “compartidos”, se hace cada vez más necesaria una coordinación entre ambos niveles de gobierno (nacional y subnacional) a fin de evitar duplicaciones y voces disonantes, transmitir información, generar confianza, contribuir a una mejor preparación profesional de los “paradiplomáticos”, y aprovechar la ventaja comparativa que surge del conocimiento directo del otro y de los problemas locales por parte de los actores estatales subnacionales en los asuntos transfronterizos.

Ahora bien, más allá de estas acciones coordinadas y/o concertadas, cada vez más necesarias y frecuentes, las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno se plasman también, como se ha dicho, en la capacidad de influencia de los Estados subnacionales sobre los gobiernos centrales a fin de que éstos incorporen algunas de sus demandas en el diseño e implementación de la política exterior³. Tal injerencia puede manifestarse de diferentes maneras o asumir formas diversas y acaso el momento más propicio para su manifestación se da cuando acontece una situación de búsqueda de consenso interno por parte del gobierno nacional a la hora de adoptar medidas o de emprender negociaciones en el ámbito internacional. En efecto, la impresión de falta de respaldo en el interior de los Estados parece comprometer las expectativas de cumplimiento de los compromisos y

3 Al respecto, y focalizando particularmente en dos estudios de caso que dan cuenta de la influencia de este tipo de actores en la formulación de la política exterior argentina, ver: Bueno, María del Pilar, “La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, Nº 15 – 16, Diciembre 2012 – Marzo 2013, pp. 49-69.

erosionar la credibilidad del Estado ante terceros. De hecho, en ocasiones la obtención de tal apoyo constituye un requisito formalmente necesario para que la posición que se quiere adoptar pueda tener efecto, generalmente bajo alguna forma de ratificación parlamentaria (Cornago Prieto, 2010), siempre teniendo en consideración que, en muchos países y entre ellos la Argentina, el Parlamento está constituido por legisladores que representan en él y en forma directa los intereses de sus respectivas provincias.

Asimismo, cuando la negociación internacional pudiera llevar a la adquisición de obligaciones jurídicas sobre materias de competencia compartida o exclusiva de la autoridad subnacional, los diversos sistemas constitucionales pueden imponer cierta participación activa de los gobiernos regionales en la formación de la decisión estatal, en razón de su competencia sobre algunas materias. Esa participación puede reducirse a la obligación para el gobierno central de facilitar información a la entidad subnacional sobre el curso de las negociaciones, o de consultar oportunamente a los gobiernos regionales sobre la posición a adoptar, pero también puede exigir el visto bueno formal, o incluso el reconocimiento de una cierta capacidad convencional a la propia autoridad subnacional (Cornago Prieto, 2010).

De lo anterior se deduce que la incidencia de los Estados subnacionales en la formulación de la política exterior no resulta de un proceso espontáneo ni, mucho menos, anárquico, sino que, por el contrario, en respuesta a la realidad imperante, los Estados Nacionales han establecido durante las últimas décadas diversos mecanismos legales e institucionales a fin de regular y dar cuenta de este nuevo rol desempeñado por los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales. En el caso argentino es importante aclarar que, normativa e históricamente, las relaciones exteriores del país fueron potestad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional que, a través de distintas leyes y, principalmente, de la Constitución Nacional, ha visto materializada su autoridad en el tema. Sin embargo, con la reforma de 1994, las atribuciones en este sentido experimentaron diferentes modificaciones y abrieron un nuevo camino para las entidades subnacionales (Calvento, 2017), sin por ello llegar a contemplar el carácter consultivo formal de tales actores en la formulación de la política exterior, tal y como se describió párrafos atrás, y fue abordado en profundidad en el Capítulo II del presente libro.

Estos cambios experimentados en el plano normativo reforzaron transformaciones que se estaban realizando a nivel institucional, particularmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitieron dar cuenta de un proceso de inclusión y reposicionamiento de los espacios subnacionales en temáticas internacionales. Por ejemplo, un área que tiene incumbencia sobre el accionar internacional de los municipios es la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. A través de diferentes programas ofrece herramientas a los destinatarios de la cooperación descentralizada, entre ellos gobiernos provinciales y municipales, “a fin de generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local y enmarcado en la política nacional que lo sustenta” (Cafiero, 2008:284). Con estos programas se busca garantizar la distribución federal de la cooperación difundiendo información a todos los sectores públicos y privados acerca de las actividades de cooperación internacional y capacitando en la formulación de proyectos a los nuevos actores del desarrollo. Asimismo, se reconoce como uno de los alcances más relevantes de la Dirección, la creación y organización de un área especializada en los asuntos de cooperación internacional en cada provincia argentina (Cafiero, 2008).

Estas transformaciones a nivel organizacional, que significan el reconocimiento y la materialización de la importancia de la participación a nivel internacional de las entidades subnacionales, ocurrieron durante el período menemista (Ley de 1993 y reforma constitucional de 1994) y se mantuvieron en el mismo sentido durante el gobierno de Fernando De la Rúa. Por su parte, el gobierno de Néstor Kirchner profundizó esta incorporación al establecerse como uno de los objetivos de gobierno el perseguir “la federalización de la política exterior argentina, esto es, instrumentar la creciente participación de las Provincias, Municipios y Regiones, y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en las acciones de política exterior” (Memoria detallada del Estado de la Nación, 2004, citado por Zubezú, 2004), política que se sostuvo en el periodo 2007-2015.

Ejemplos de lo anterior los constituyen los programas “Interior: Prioridad para Exteriores” y “Cancillería en el Interior”, lanzados en el año 2004. El último de ellos se creó con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectar internacionalmente a provincias y municipios en diferentes áreas: inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional (Zubezú, 2004). Asimismo, el Programa “Municipios al Mundo”, generado en 2009 desde el Ministerio del Interior de la Nación, buscaba impulsar la concreción de convenios de Hermanamiento entre municipios argentinos y extranjeros, en colaboración con el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con el fin de lograr objetivos tales como ayuda humanitaria, intercambio cultural y educativo, desarrollo económico, turístico y cuidado del medio ambiente.

En consecuencia, podría concluirse que los sucesivos gobiernos nacionales desde los años '90 hasta la actualidad, aún en diferentes contextos y con objetivos también distintos, se propusieron promover una federalización de la política exterior argentina, incorporando la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política (Araya y Herrero, 2015).

CONSIDERACIONES FINALES

Las páginas precedentes han pretendido contribuir, desde un punto de vista teórico y a partir de un recorrido por diversos conceptos y autores propios de las relaciones internacionales, al abordaje de una cuestión que ha adquirido en las últimas décadas un creciente vigor pero que no ha recibido, hasta el momento, la atención y el análisis que merece: se trata de la influencia que los Estados subnacionales ejercen, directa o indirectamente, sobre el poder central a la hora de la formulación y ejecución de la política exterior con el objetivo de satisfacer demandas e intereses propios. La reflexión ha girado en torno al caso argentino.

Para concretar tal propósito, se consideró pertinente realizar una primera aproximación al concepto de política exterior, entendida como una política pública más a cargo del Poder Ejecutivo Nacional que se ve afectada y condicionada por un conjunto de variables internas y externas, que intervienen en el proceso de formulación y ejecución de la misma. Dentro de las variables internas, se consideró especialmente el rol que le cabe a los actores subnacionales (provincias, municipios), en tanto y en cuanto, desde los años '90 del siglo pasado y en un contexto de aceleración de las vinculaciones internacionales (globalización, procesos de integración regional bajo el paradigma del “regionalismo

abierto”), se han multiplicado no sólo los actores que participan del juego de las relaciones internacionales como componentes del sistema, sino también las formas de relacionamiento entre ellos. Es, pues, en ese marco, que se interpretó la creciente participación de los Estados subnacionales, pero no sólo como actores independientes sino más bien, en este caso, como actores internos que ejercen influencia en la toma de decisiones en materia de política exterior.

En tal sentido, se identificaron las oportunidades que ese contexto ha brindado para tal tipo de participación, complementadas con reformas institucionales y jurídicas en el caso argentino desde la modificación de la Constitución Nacional en 1994, como así también las limitantes que se derivan de tales circunstancias, configurando un escenario particular para la actuación de las provincias y municipios como actores internos con capacidad de influir en la formulación y ejecución de la política exterior.

En consecuencia, el presente capítulo constituye tan sólo un punto de partida y aspira a ser un aporte que, desde el plano teórico, sirva como sustento y estimule investigaciones futuras que se centren en este fenómeno y, por qué no, contribuyan a comprender de forma cada vez más cabal la lógica del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior en la Argentina. En esa línea, queda como desafío profundizar la indagación acerca del rol de la provincia de Buenos Aires y/o de sus municipios en el proceso descrito -ya sea en líneas generales o en referencia a algún caso específico-, en tanto y en cuanto se trata del más importante de los actores subnacionales del país en términos demográficos, territoriales y económico-productivos, motivo por el cual es de presumir que su capacidad de influencia ha de ser mayor, en términos relativos, que la de las demás provincias.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, Esteban, “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 1, N° 3, septiembre-diciembre 2012.
- Alice, Mauricio, “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, en *Serie de artículos y testimonios*, N° 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, agosto de 2009.
- Araya, José María y Herrero, María Sol, “Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”, en Mariana Calvento (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. CEIPIL- ANPCyT. Tandil, 2015.
- Bueno, María del Pilar, “La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, N° 15 – 16, Diciembre 2012 – Marzo 2013, pp. 49-69.
- Bueno, María del Pilar, *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*, Tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.
- Busso, Anabella, “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, en *Estudios Internacionales*, Volumen 46, N° 177, Santiago, enero de 2014.
- Cafiero, Ana, *La cooperación descentralizada en Argentina, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*, Montevideo, 2008.
- Calderón, Eliana Emilse, “Variables domésticas y política exterior: el condicionamiento del contexto interno brasileño sobre las políticas de seguridad en la frontera con Colombia”, en *Relaciones Internacionales*, Volumen 23, N° 47, La Plata, Diciembre 2014.
- Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid, 1993.
- Calvento, Mariana, *La política exterior argentina y su articulación con la política internacional subnacional en las últimas décadas*, Evaluación Periódica de Desempeño Académico, Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN, 2017.
- Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia, “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias y Graciela Zubezú: *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008.

- Colacrai, Miryam y Zubezú, Graciela, “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo N° 6, Universidad Nacional de Rosario, Diciembre 1994.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- Cornago Prieto, Noé, “La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción”, en Maira, Luis (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Dalbosco, Hugo Luis, *Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina (1983- 2007)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina, 2014.
- De Marsilio, Ernesto, “Aportes Teórico- Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”, *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC, Córdoba, 2006.
- Dirección De Asuntos Federales y Electorales, *La cancillería federal. Presentación de los Programas de la Dirección*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 2010.
- Duchacek, Ivo D., “The International Dimension of Subnational Self-Government”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 14, N° 4, 1984.
- Fabani, Ornella, “Condicionantes domésticos, regionales e internacionales y su incidencia sobre la política exterior de Bahrein tras los levantamientos en el mundo árabe”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 5, N° 3, septiembre-diciembre 2016.
- Fronzaglia, Maurício, *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*, Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005.
- Hazleton, William, “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Bs. As., GEL, 1987.
- Iglesias, Eduardo (dir.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* / Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubezú, Bs. As., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.
- Ingram, Helen y Fiederlein, Suzanne, “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy”, en *The Western Political Quarterly*, Volumen 41, N° 4, Diciembre 1988, pp. 725-745.

- Jiménez Grotter, Carlos y Peresutti, María Alejandra, “El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior”, en *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, 29 y 30 de Mayo del 2013.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Bs. As., Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.
- Lasagna, Marcelo, “Las determinaciones internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*, N° 111, Año 28, julio-setiembre 1995, pp. 387-409.
- Maira, Luis (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Miranda, Roberto, “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad”, en Miranda, Roberto y otros, *Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Pía, 2011.
- Miranda, Roberto, “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”, en *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, 2005.
- Muñoz, Heraldó, “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la Política Exterior*, Bs. As., GEL, 1987.
- Natalizio, María Victoria, *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CAEI. Buenos Aires, 2007.
- Nye, Joseph, “Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak”, en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 3, N° 3, México D.F., Julio-Septiembre de 2003.
- Perina, Rubén, “El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales”, en Roberto Russell y Rubén Perina (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1983)*, Bs. As., GEL, 1988.
- Putnam, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, Volumen 42, N° 3, 1988, pp. 427-460.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Bs. As., Capital Intelectual, 2005.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policies Derivated from International Relations Theories*, Tübingen, Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen, 2004, pp. 1-32.

- Rosenau, Jame, “Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World”, en *Cambridge Studies in International Relations*, Volumen 53, Cambridge University Press, 1997.
- Russell, Roberto, “El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria”, en Luis Maira (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Russell, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Bs. As., GEL, 1990.
- Sánchez, Leandro Enrique, *Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999- 2003)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Schenoni, Luis y Ferrandi Aztiria, Alejo, “Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil”, en *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Volumen 10, N° 19, Monterrey, enero-mayo 2014.
- Valenzuela, Pablo, *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior*, Instituto de Asuntos Públicos para la Universidad de Chile, Santiago, 2013.
- van Klaveren, Alberto, “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Tomo I, Bs. As., GEL, 1985.
- Wilhelmy, Manfred, “Los objetivos de la política exterior latinoamericana”, en *Estudios Internacionales*, N° 9, abril-junio de 1991, pp.176-193.
- Zubelzú, Graciela, “La acción internacional de las provincias argentina. Reflexiones generales y análisis”, en *Revista Estudios*, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, N° 18, otoño 2006, pp. 147-160.
- Zubelzú, Graciela. *Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. PNUD-CARI, Buenos Aires, 2004.
- Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria, *Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. PNUD-CARI, Buenos Aires, 2005.