

EL ROL DE LAS REGIONES EN LA POLITICA EXTERIOR: SU POTENCIAL DE ARTICULACION CON LOS PAISES LIMITROFES

Raúl Bernal Meza

El presente trabajo pretende hacer un aporte al análisis sobre el papel de las regiones nacionales en la formulación de la política exterior y de su potencial de articulación con regiones de países limítrofes para estos efectos, en el marco de las transformaciones sufridas por el sistema internacional y de las estrategias políticas latinoamericanas para hacer frente a sus negativas consecuencias.

Se trata en este sentido de ofrecer algunos elementos de juicio para incluir el tema de la participación de las regiones en el debate latinoamericano sobre las estrategias de concertación política, como mecanismos para alcanzar una recuperación del crecimiento a tasas históricas y un mejoramiento de los márgenes de autonomía y negociación internacional.

A modo de explicación semántica, atendiendo a la confusión a que se presta la utilización de los términos *región* y *regional*, ya que usualmente ambos expresan indistintamente categorías nacionales y sub-continenciales, se ha utilizado su escritura con minúscula para señalar ámbitos domésticos o nacionales y mayúscula para hacer referencia al ámbito latinoamericano.

Las Regiones frente a la crisis: el marco de la concertación

La crisis económica de América Latina, que se arrastra desde el comienzo de la presente década con inusual persistencia, adquirió ya para 1988 un carácter dramático, afectando la estabilidad social e institucional de los países de la Región. Caída del producto por habitante a los niveles de 1978, tasas promedio de inflación del 470%, caída de los niveles de inversión y de los salarios reales y otros

negativos efectos pusieron de relevancia la evolución desfavorable de la Región por octavo año consecutivo;¹ reduciéndose la capacidad de control de los gobiernos sobre la política económica; afectándose el crecimiento y la estabilidad de las sociedades de nuestros países.

El descenso del producto tuvo su impacto en el desempleo en forma alarmante, mientras que el grueso de los ingresos por exportaciones fue usado para financiar el aumento de las transferencias de recursos al exterior. Así, la falta de dinamismo de la actividad económica, la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos, la caída en la formación de capital y el deterioro de los niveles medios de vida tuvieron un impacto mayor en los estratos más vulnerables de la población pero, paralelamente, afectaron con mayor intensidad a las regiones del interior de los países latinoamericanos. Muchas de ellas fueron virtualmente libradas a su suerte y debieron recurrir al desarrollo de agencias regionales (a nivel de estados federales, provincias o regiones) y a iniciativas propias para alterar las tendencias dominantes hacia el estancamiento y el debilitamiento progresivo de la infraestructura económica y productiva, el empleo y la generación de recursos económicos y financieros genuinos.

De esta forma se advirtió que, a medida que la situación económica se agravaba durante el transcurso del decenio que fue de 1975 a 1985, las regiones fueron progresando en la búsqueda de instrumentos y políticas de vinculación externa, las que acentuaron la necesidad de implementar formas de cooperación entre zonas y regiones limítrofes. El proceso fue casi simultáneo a aquél que puso a la integración fronteriza en una nueva perspectiva.

Ha sido la existencia de una conciencia cada vez más profunda sobre la importancia de buscar en la Región misma y desde el interior, las alternativas que aseguraran progresos efectivos en la recuperación de políticas de desarrollo la que ha incentivado a los gobiernos locales a implementar nuevas estrategias. De esta forma, mientras la adversa situación económica y financiera de los países de la Región obligó a éstos a la adopción de políticas restrictivas e individuales que

¹CEPAL, *Balance preliminar de la Economía Latinoamericana 1988* (Santiago: Naciones Unidas, diciembre de 1988).

condicionaron el proceso de integración y cooperación Regional, generándose tendencias hacia el bilateralismo en las relaciones económico-comerciales y de cooperación, hubo crecientemente nuevas experiencias de creatividad puestas de manifiesto por los Estados y las regiones nacionales para buscar y explorar fórmulas y mecanismos nuevos y alternativos para promover la cooperación y las relaciones de integración y concertación de políticas fronterizas, como instrumentos de desarrollo regionales.²

Los cambios en las percepciones teóricas.

Si bien en América Latina la realidad marcó primero el camino de los consejos derivados de una lectura teórica, particularmente en el interior -donde la especialización sobre relaciones internacionales y política exterior es casi inexistente- las percepciones acerca de los cambios y transformaciones que estaban ocurriendo en el sistema internacional tuvieron no obstante una influencia relativa en el proceso de vinculación externa de las regiones nacionales. Estas operaron a través de las modalidades del comercio exterior, de la evolución de los servicios y de las telecomunicaciones y a través de los medios masivos de comunicación social. La técnica y el comercio facilitaron el mejor conocimiento de la realidad internacional a lo que contribuyó la movilidad social y la actividad política domésticas.

La mayor participación del interior en el proceso de vinculación externa, estimulada por la recuperación del sistema político-institucional democrático, fue favorecida ciertamente en varios países latinoamericanos por los cambios que se operaron en la sociedad civil y en las instituciones vinculadas con el quehacer internacional. Hubo cambios en la concepción clásica de las relaciones internacionales, consideradas hasta no hace mucho como patrimonio y responsabilidad exclusivas del gobierno central, el que daba a la política exterior su enfoque y contenidos, los que reflejaban el carácter del Estado

²Ver, Raúl Bernal Mcza, "La Integración Fronteriza. Experiencias de Integración en el Cono Sur, *Serie Estudios e Informes*, N°85-4, Mendoza, CERIAI, 1985. También del mismo autor, "Alternativas para una integración fronteriza entre Arica, Tacna y Oruro", *Revista Integración Latinoamericana* N°118, Buenos Aires, INTAL, nov. 1986.

(democrático, autoritario). Era éste, a través de sus agencias, el que concebía y determinaba las relaciones de las fronteras nacionales. La nueva interpretación de las relaciones internacionales, concebidas como la más amplia interacción que se pueda establecer entre las distintas sociedades nacionales y a través de los diversos grupos que ellas cobijan en su interior, permitió la superación gradual de dos complejos, aquél que depositaba toda la responsabilidad de las relaciones externas en la capital política y el otro, que señalaba a ésta como la única unidad con capacidad analítica y disponibilidad de profesionales y especialistas para asumir dicha tarea.

Paralelamente, tal como lo demuestran los procesos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano del Atlántico (Argentina, Brasil y Uruguay), la democracia y la recuperación de la institucionalidad del régimen político participativo, favoreció la consolidación de mayores niveles de autonomía política y económica de las regiones, estados y provincias nacionales para establecer vinculaciones externas en diversas áreas y sobre distintos temas. El consenso democrático ha fortalecido las relaciones formales e informales entre países de la Región atlántica. Para éstos, el espíritu de la integración y cooperación bilateral ha pasado a ser la piedra angular del subsistema de relaciones políticas. Al mismo tiempo, la integración bilateral es concebida como una variable del desarrollo, y la democracia como la variable resocializadora de un nuevo marco de percepciones recíprocas. Bajo el cambio de una tradición política basada en disputas hegemónicas y recelos mutuos, con debilidad de los sistemas políticos domésticos -casi permanentemente bajo regímenes autoritarios que contribuían a mantener dichas percepciones- se concibe a la democracia como el soporte sustancial de las nuevas percepciones de cooperación e interdependencia.

En el plano doméstico, la vigencia del sistema democrático y la autonomía relativa del federalismo han facilitado el desarrollo de las relaciones bilaterales limítrofes, a nivel de regiones.

Otro aspecto, de carácter sistémico, estructural, que fue funcional al cambio de percepciones que llevó a considerar a la frontera y por ende a las vinculaciones entre regiones fronterizas en la perspectiva de la cooperación y ya no de conflicto, fue la importancia del proceso de transnacionalización e interdependencia en la economía

política mundial. La necesidad de dar respuestas a las demandas nacionales y la mayor conciencia en los actores nacionales y regionales sobre sus responsabilidades ante objetivos tradicionalmente manejados desde agencias estatales centrales, hizo que los objetivos de desarrollo económico, mantenimiento del empleo, protección del medio ambiente, la defensa de la identidad cultural regional, la preservación de la calidad de vida y una mayor integración al mundo, pasaran a gravitar más decisivamente en las formas y el carácter de las relaciones externas.³ La transferencia de responsabilidades desde el Estado hacia las provincias o regiones y desde éstas a la sociedad civil, permitió el desarrollo de nuevos actores, grupos no gubernamentales y agencias que asumieron el ejercicio de esas responsabilidades y buscaron más allá de las fronteras nacionales la satisfacción de sus necesidades e intereses, ante un Estado imposibilitado financiera y económicamente. Transnacionalización e interdependencia, bajo los condicionantes de la crisis económica Regional, han llevado a que un abanico cada vez más amplio de intereses dependan para su satisfacción de acciones autónomas vinculadas con el contexto externo.

La proliferación de actores, temas en las agendas e interés de la sociedad ha llevado progresivamente a una mayor vinculación de las sociedades nacionales y a los distintos segmentos y estamentos de éstas con sus similares de otros Estados.

Coincidente en el subcontinente fue el paso de las preocupaciones de la *alta política* (que en nuestros países se concentraron en torno a los conflictos limítrofes y las percepciones de carácter geopolítico en materia de relaciones bilaterales) a las necesidades del crecimiento y el desarrollo, con un discurso internacional-proveniente de las naciones industrializadas de occidente y de algunos organis-

³Luciano Tomassini, "El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos", en: Luciano Tomassini (comp.), *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp. 15-66. El autor cita a Richard N. Cooper, "The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community", 1968 y "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", *World Politics*, vol. 24, Nº2, enero de 1972. También, fundamentalmente, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en transición*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988).

mos financieros multilaterales- en favor de la adopción de modelos de crecimiento orientados al exterior, como mecanismos de impulso al desarrollo económico del Tercer Mundo. Las estrategias exportadoras exo-dirigidas, respuesta en parte a las consecuencias de las estrategias de sustitución de importaciones agotadas, ayudaron al convencimiento político en algunas regiones de las perspectivas que ofrecía la relocalización industrial y las nuevas inversiones externas, consecuencia de las nuevas formas de acumulación a escala mundial.

Es un hecho, sin embargo, que las regiones del interior no se han beneficiado de estas nuevas estrategias del capitalismo mundial. Las tendencias recientes y actuales del sistema económico internacional, en materia de inversiones, comercio y financiamiento, han llevado a un nuevo tipo de aislamiento a estas zonas, tanto desde la perspectiva de los beneficios que otras áreas más dinámicas o con mayor peso político nacional o concentración demográfica (generalmente las capitales nacionales y sus radios de influencia) han podido obtener, como desde aquella del acceso de las regiones a una vinculación más estable con la economía política internacional.

Se produjo así, en las regiones del interior, una tendencia al doble marginamiento: de las corrientes del comercio, las inversiones y la tecnología a escala mundial y el marginamiento doméstico, tanto de las decisiones a nivel político, como de la transferencia de recursos.

Sin embargo, tanto las regiones limítrofes del interior como los centros nacionales de poder político, comparten ahora las mismas preocupaciones, pero en peores condiciones para enfrentarlas: las provincias y regiones necesitan comerciar, atraer inversiones, reestructurar sus aparatos productivos, incorporarse a las rutas de comercio y transporte, de la misma forma como lo requiere el Estado. El desarrollo es hoy un problema común, tanto para el Estado como para las regiones.

La crisis económico-financiera de los países en desarrollo ha venido a contribuir a fortalecer las tendencias a la vinculación externa, por vías transnacionales e interdependientes; pero, a estas condiciones son particularmente sensibles los países latinoamericanos, afectados por un alto endeudamiento, que compromete la posibili-

dad de nuevos créditos y obliga a transferir al exterior recursos imprescindibles para el desarrollo. A nivel de relaciones Estado-céntricas, las tendencias sistémicas de transnacionalización e interdependencia (asimétrica, desde una relación Norte-Sur) están afectado profundamente a nuestros países, además, por la falta de una capacidad analítica y de concertación política para aprovechar algunas de las ventajas que ellas podrían ofrecer,⁴ debilitando sus economías y su propia soberanía política. No obstante, es posible que las relaciones a nivel de regiones limítrofes -por vía de una integración fronteriza e interdependiente- constituyan una alternativa positiva para escapar a las tendencias a un crecimiento negativo.

De esta forma, tal como se verá en las páginas que siguen, la concertación y articulación entre regiones limítrofes, acompañando el proceso interdependiente del sistema, pueden contribuir a fortalecer la soberanía política que una interdependencia asimétrica está debilitando progresivamente, a partir de las realidades de unas economías en crisis, débiles para enfrentar con éxito las nuevas formas y demandas de acumulación capitalista a escala mundial.

El proceso de participación internacional de las regiones.

Si bien las regiones tienen una tradición histórica de vinculaciones con sus respectivas regiones limítrofes, las que se remontan a los tiempos de la colonia y la independencia latinoamericanas (casos de Santiago de Chile y la región de Cuyo; Argentina y Brasil a través de la Banda Oriental; Salta y Antofagasta; Tacna y Arica; Santander y Táchira; Cúcuta y San Antonio; Misiones y Foz do Iguazú; Entre Ríos con la Banda Oriental y el sur del Brasil; Asunción con el litoral argentino de los ríos Bermejo y Paraguay, etc.), es a partir de la implementación de acuerdos multilaterales de integración cuando se asiste verdaderamente a un replanteo de las relaciones bilaterales regionales y de la presencia de cada país en América Latina. La preocupación por el aislamiento externo, las políticas de prestigio,

⁴Ver al respecto, Luciano Tomassini (comp.), *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, op. cit.

las ventajas de la integración para el comercio y el transporte, etc., constituyeron fundamentos para desarrollar políticas de vinculación a nivel de frontera. Las áreas de frontera, bajo el peso de las "políticas de poder" que percibían a las mismas como zonas de riesgo latente, y por las condicionantes de un tipo de desarrollo dependiente, vivieron no sólo aisladas respecto de sus zonas limítrofes vecinas, sino que se fueron constituyendo en muchos casos en economías regionales con un relativo aislamiento de los centros dinámicos y de decisión política nacional. De esta forma, las áreas fronterizas resultaron a la postre con un potencial de desarrollo reprimido, con ausencia de políticas específicas de promoción, caracterizándose a menudo como zonas donde convergían dos o más economías con políticas nacionales propias, distintas, pero que, debido a sus diferencias, resultaban ser complementarias, generando independientemente de las voluntades políticas centrales movimientos de personas, bienes y servicios, que aprovechaban las ventajas comparativas relativas, la cercanía geográfica y la complementariedad de la propia geografía, en relación a la actividad económica. De esta forma, aún cuando durante mucho tiempo las áreas de frontera fueran concebidas como factor restrictivo y diferenciador de nacionalidades -producto de una ocupación mediante asentamientos humanos diseñados en función de una política nacional carente de una estrategia de desarrollo o aprovechamiento fronterizo- éstas convivieron con realidades distintas, ya que la propia actividad y los condicionamientos que imponía la geografía y la política las hacía tener evidentemente un carácter integrador.⁵ Concurrieron así dos situaciones, la determinación internacional de las fronteras, separando a veces una relación comunitaria y cultural de tradición histórica y una condición marginal dentro de un Estado subdesarrollado. Se llegó en muchos casos a lo que Felipe Herrera llamó la trágica coincidencia entre las líneas de nuestras fronteras con las líneas más extremas del subdesarrollo.

⁵Ver, "La frontera como factor de integración", editorial, Revista *Integración Latinoamericana*, Nº118, Buenos Aires, INTAL, nov. 1986; Jorge Iturriza, "Integración Fronteriza. Un enfoque metodológico", *Ibid.*; y Raúl Bernal Mesa, "Alternativas para una integración fronteriza...", *op. cit.*; también, Felipe Herrera, *Comunidad Latinoamericana de Naciones*, (Santiago: Editorial Universitaria, 1983), Cap. VI.

A este destino fueron escapando las áreas de frontera a través de los flujos migratorios, los intercambios diversos y, luego de iniciado el proceso de integración a nivel institucional, mediante la vinculación de los transportes internacionales y luego por medio de la ampliación de los marcos de cooperación e integración fronterizas, para más tarde hacerlo gracias a la implementación de políticas de aprovechamiento conjunto de las riquezas y recursos geográficos. Durante el proceso se fue desarrollando paulatinamente la percepción de una complementariedad por sobre las tendencias a la disgregación y la discontinuidad de los espacios geográfico-políticos.

Las regiones limítrofes se fueron aprovechando de las condiciones pragmáticas que la lejanía de los centros políticos otorgaban, a despecho de las políticas oficiales, a menudo envueltas en la divergencia entre las solidaridades demandadas extra-Regionalmente mediante las constantes hegemónicas y las verdaderas solidaridades existentes en la Región o por tendencias a la confrontación que hacían ambiguo muchas veces el compromiso político de los gobiernos por la integración y la concertación política Regional. Era la clásica dicotomía entre retórica de integración e ideología; entre discurso y praxis política.

Hoy, cuando hablamos del aporte sustancial de la democracia al proceso de vinculación limítrofe, no podemos dejar de reiterar la influencia del sistema sobre la ideología y de ambos sobre las percepciones políticas. Así, a tendencias al conflicto han logrado sobreponerse formas de ajuste mutuo, acercamiento de posiciones nacionales que evidenciaban la presencia de interpretaciones distintas, a partir de las cuales -y como los Estados no están condenados al conflicto- éstos podían cooperar para alcanzar objetivos e intereses, que son nacionales, pero además comunes: desarrollo, crecimiento, cooperación, paz, democracia.

A medida que el proceso de interacción entre los Estados ha venido haciéndose más complejo, han surgido dos tipos de intereses entre los mismos: los complementarios y los convergentes. Los primeros, que se manifiestan en políticas externas e internas, se relacionan con el carácter de la estrategia global de los respectivos relacionamientos sistémicos y, coyunturalmente, con el proceso de reformas económicas o transformaciones estructurales en cada país; mientras que los segundos vinculan interna y externamente determi-

nados aspectos políticos (consolidación de la democracia; fortalecimiento de la paz sub-Regional, etc.). Esta lectura tiene relación con la superación de las percepciones del paradigma realista ante las nuevas realidades y agendas de intereses de los Estados, vistos los cambios producidos en el sistema político y económico internacional, cuestión que se manifiesta en la mayor complejidad de la agenda bilateral, la que entonces se abre a la consideración de temas que trascienden al ámbito de lo político y la seguridad, para situarse en relación a los problemas del desarrollo, el fortalecimiento de la sociedad civil, la defensa del sistema democrático, la concertación y la cooperación política sub-Regional, etc. Este es, pues, el marco que, a través del perfeccionamiento de los acuerdos generales de cooperación e integración (Tratado de la Cuenca del Plata; Tratado de Cooperación Amazónica; Convenio CAUCE; Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil; Acuerdo de Cartagena; Tratado de Paz y Amistad Argentino-Chileno; Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil; etc.), va permitiendo también a las regiones, estados federales y provincias, aumentar el margen de autonomía de sus iniciativas externas y, particularmente, de las bilaterales a nivel limítrofe.

La hipótesis que sugiere esta modalidad de cooperación, dentro del proceso que está caracterizando el ritmo y la orientación de las acciones tanto de cooperación como de concertación Regionales, señala que ella "es función del grado de desarrollo y de las políticas económicas que en cada etapa exhiben los países que participan en el mismo y, por otra, de la cambiante estructura del contexto internacional";⁶ es decir que, a medida que ha venido cambiando la naturaleza de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, han cambiado también las modalidades de cooperación entre los mismos.⁷

Esta evolución señala también razones para que las modalidades de cooperación a nivel de regiones hayan entrado en esta *nueva* etapa a constituir responsabilidad de los servicios exteriores, vinculándose éstos y otras agencias nacionales con las autoridades y actores

⁶Luciano Tomassini, "Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana", *Estudios Internacionales*, N°83, Santiago, julio-septiembre 1988, p. 322.

⁷*Ibid.*, p. 323.

no gubernamentales del interior. La relación más estrecha entre grado de desarrollo económico y estructura del contexto internacional se apreció claramente a partir de mediados de la década de los 70 y durante la presente, cuando las dificultades económicas y financieras domésticas, en un contexto internacional recesivo, llevaron a los países latinoamericanos a implementar políticas gubernamentales que apuntaban a la resolución de problemas urgentes, coyunturales a menudo, las que condicionaron el proceso de cooperación, llevando a una aceleración de las tendencias hacia el bilateralismo en las relaciones económico-comerciales y de cooperación, y a la búsqueda de mecanismos nuevos y alternativos para promover formas de desarrollo bilaterales concurrentes a los esfuerzos gubernamentales. Es justamente de este proceso del que resultan nuevos roles y responsabilidades a nivel de las regiones nacionales; pero ellas requieren para su evolución ordenada y fructífera de un cambio en las percepciones cooperación-conflicto y de una cierta autonomía que sólo parecen posibles bajo el orden institucional del sistema democrático de gobierno.

Papel de las regiones en la formulación de la política exterior.

Poniendo de relevancia la potencialidad de articulación externa de las regiones, específicamente con sus similares de países limítrofes, es interesante considerar el papel de éstas dentro de las nuevas formas de concertación latinoamericana.⁸ Corresponde esto a las características que está asumiendo la misma y al entendimiento directo entre regiones, provincias o estados federales; entre algunos de éstos y un Estado nacional y/o entre regiones a través de convenios o acuerdos suscritos a nivel bilateral por los respectivos gobiernos nacionales. Experiencias de estos tres tipos o formas de concertación, para el manejo conjunto o colectivo de problemas o políticas regionales que afectan a áreas de dos o más países limítrofes, se están produciendo actualmente y desde hace unos años en América Latina;

⁸Para éstas, ver, PNUD/CEPAL/RIAL, "Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina", Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, RIAL, CEPAL, Santiago, Documento de Trabajo N°3, octubre 1988.

tal es el ejemplo de las acciones emprendidas por regiones, como es el caso que lleva a prestaciones de servicio e intercambio de factores en la zona Cúcuta-San Antonio (frontera de Venezuela y Colombia) o entre Foz do Iguazú y Ciudad Presidente Stroessner, como también en el área de la Laguna Merín (frontera uruguayo-brasileña) y entre algunas regiones integrantes del Proyecto de Integración GEICOS; los casos de acuerdos de regiones nacionales con gobiernos de otros países, tal es el de las experiencias de provincias argentinas con el gobierno paraguayo, que implicaron acciones conjuntas para el mejoramiento de las telecomunicaciones, proyectos para emprender empresas conjuntas, consorcios de exportación, cooperación técnica, cooperación cultural, educacional y sanitaria; una política que sustituyó a las relaciones bilaterales su bajo perfil; y el caso de la vinculación entre regiones a través de convenios bilaterales entre Estados nacionales. Este último caso, ejemplificado en el Protocolo 23 del Acuerdo de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil, denominado específicamente "Regional Fronterizo", que consagra oficialmente la participación activa de la región de frontera de ambos Estados (integrada por las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe y por los estados federales brasileños de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) en un Grupo de Trabajo Permanente, dentro del ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica, grupo cuya coordinación llevan a cabo conjuntamente los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, es el ejemplo más novedoso y reciente de la relación política entre regímenes democráticos, autonomía regional y estrategias de desarrollo.

Tanto el rol de las regiones como la potencialidad de articulación de acciones y políticas de las mismas dentro de la política exterior quedan de manifiesto cuando este Protocolo señala que el "grupo de trabajo antes indicado tendrá como atribución principal la identificación de acciones a desarrollar por ambos países". Este es así el ejemplo y el modelo para acciones futuras; una experiencia que refleja el carácter que está adquiriendo el proceso de concertación latinoamericana y el rol futuro de las regiones en el mismo.

Como aporte singular al mejoramiento de las políticas exteriores bilaterales a nivel Regional -a medida que la Región recupera una dimensión de mayor importancia dentro de los objetivos de política exterior de los países- está el hecho que las regiones, provincias o estados federales aportan a las agencias nacionales una especificidad y un conocimiento más profundo de las realidades y potencialidades de las áreas de articulación limítrofe. Desde esta perspectiva, las regiones contribuyen a fortalecer la capacidad de integración, cooperación y concertación entre países vecinos, mejorando así las perspectivas de viabilidad de los subsistemas Regionales dentro del marco del sistema internacional contemporáneo.

La base de esta nueva interpretación sobre las regiones limítrofes radica en la predominancia que están adquiriendo las relaciones de cooperación sobre las de conflicto⁹ y la necesidad de hacer frente a los efectos económicos, financieros, tecnológicos y productivos de los cambios producidos en el sistema económico internacional de los últimos quince años. Como proceso, si bien las áreas de frontera tienen en algunos casos una larga tradición de vinculaciones formales e informales, tal como ya se ha señalado,¹⁰ el mismo se inscribe dentro de las tendencias de interdependencia y de mayor coordinación de políticas externas y de la aceptación de la idea que las políticas domésticas, en relación a las áreas limítrofes, tienen ciertamente un efecto sobre las zonas vecinas, lo que determina varios niveles de consecuencias e impactos sobre la situación y posición internacional de esas regiones; prueba de ello han sido las políticas aplicadas por Brasil en relación al "Proyecto Pantanal", en el estado de Mato Grosso; la determinación de cotas de altura a las represas sobre el sistema fluvial del Plata o a la explotación forestal de la Amazonía, por citar sólo algunos ejemplos.

⁹Para una visión Regional más específica del cambio de percepciones, aplicado a las relaciones Brasil-Argentina, ver del autor, "Examen de los obstáculos económicos y socio-culturales para la solución pacífica de conflictos entre países latinoamericanos. Apreciación global y de casos concretos", Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Seminario *Integración solidaria para el mantenimiento de la paz en América Latina*, 1989.

¹⁰Ver, Raúl Bernal Meza, *La Integración Fronteriza. Experiencias de Integración en el Cono Sur*, op. cit.

Articulación de intereses entre regiones de países limítrofes: una forma de crear interdependencias.

Un balance muy general de la situación internacional de América Latina permite percibir que la vulnerabilidad de los países de la región frente a los centros se ha profundizado con los años, reduciéndose -paralelamente a su crisis económica- la autonomía para diseñar e implementar políticas que contribuyan a disminuir el impacto de estas situaciones. Diversos son los mecanismos que, desde los años cincuenta, se han intentado desarrollar en la Región para escapar al efecto perverso de la asimetría centro-periferia, los que se han agrupado en las distintas manifestaciones de la integración, la cooperación y, recientemente, la concertación política Regionales. No obstante, estos esfuerzos han sido producto de resultados mezquinos, atendiendo a las dificultades y presiones que afligen hoy a los países latinoamericanos. El análisis de las causas de esta situación ha ocupado diversos y permanentes trabajos en el ámbito de la CEPAL, INTAL, ALADI, SELA, Grupo Andino y otros, en relación a estrategias Regionales que podrían haber ayudado a morigerar el efecto de dichas asimetrías. De ellos se pueden concluir varias razones para el fracaso de las iniciativas, entre ellas, la falta de voluntad política, las distintas formas de vinculación e inserción internacional de las economías, la persistencia de ideologías nacionalistas y de percepciones geopolíticas en los grupos de poder y de gobierno, los distintos niveles de desarrollo de las economías nacionales, etc. Sin embargo, queda de manifiesto que la falta de efectivas interdependencias entre nuestros países es una de las causas que ha incidido con cierta importancia, tanto en el ámbito de lo económico como de lo político e incluso, lo militar-estratégico.

Por cierto que si bien la integración y la cooperación son instrumentos que tienden a desarrollar distintas formas de interdependencia económica y política, la concertación en este último ámbito ha permitido ciertos progresos en la formulación de políticas e iniciativas en relación a la reducción de la vulnerabilidad política extra-Regional; tales son las propuestas en torno a la constitución de "zonas de paz", la búsqueda de acuerdos desde la perspectiva latinoamericana para la crisis centroamericana o en relación a las conse-

cuencias de la guerra del Atlántico Sur. En este proceso, la democracia ha generado solidaridades que están favoreciendo la integración, ayudándola a retomar su impulso (caso Grupo Andino y, más recientemente, el proceso argentino-brasileño), contribuyendo a reducir el efecto pernicioso para estos objetivos de las ideologías y enfoques que priorizan la percepción de conflictos bilaterales y limítrofes y, en definitiva, creando relaciones efectivas de interdependencia.

Desde este punto de vista, una de las variables que debe ser tenida en cuenta con mucha importancia es la relativa a la articulación de intereses entre regiones de países limítrofes, como forma de generar nuevas interdependencias. Está claro que al incorporar a los procesos de integración y cooperación la mayor cantidad de actores sociales, comunitarios y geográficos, puede señalarse como hipótesis que un mayor compromiso de los distintos sectores y de los escenarios geográficos y políticos nacionales (capitales y el interior), puede contribuir a los objetivos de mejoramiento de las autonomías nacionales y de la Región, dados el interés y los objetivos específicos que buscan alcanzar las regiones en el proceso de articulación limítrofe. Tanto la integración, la cooperación, como la concertación política, sean bilaterales o latinoamericanas, son responsabilidad de actores y agencias diversas; pero las políticas e iniciativas no escapan a las responsabilidades que competen a la política exterior.

Es pues a ese nivel que deben poder actuar también las regiones. No se trata de que éstas se constituyan en generadoras de políticas independientes, sino de percibir cómo la política exterior puede enriquecerse y beneficiarse técnicamente de la participación de las regiones y de cómo éstas, alcanzando objetivos sectoriales y domésticos locales, pueden contribuir a fortalecer la política exterior de la nación.

Todas y cada una de las acciones integradoras, de cooperación o de concertación deben ser leídas como contribuciones para superar la crisis, retomar el camino del crecimiento, profundizar y afianzar la democracia, para lograr la construcción de sociedades más libres, justas y participativas, que incorporen al desarrollo a los sectores sociales y geográficos hoy marginados y que reconstruyan el orden preservador de la sociedad civil. Mayor participación y responsabilidades a asumir por las regiones son políticas funcionales a esos

esfuerzos; pero dependen para su desarrollo que ellas lo logren y sean consideradas como coadyuvantes a las estrategias y alternativas de desarrollo integral de la sociedad de cada nación. Creo que es justamente la reafirmación de la democracia la que puede permitir esta perspectiva y brindar mayores canales de participación nacional.

Al sugerir iniciativas como la de la participación de las regiones en la formulación de estrategias de política exterior, se deben aprovechar las características que ha asumido la nueva diplomacia regional, en la cual se advierten contactos más frecuentes a alto nivel, reuniones con agendas abiertas, disposición al diálogo, presencia de otros actores políticos en las visitas oficiales (sectores político-partidarios, parlamentarios, sindicalistas, autoridades provinciales y regionales, empresarios, periodistas, etc.), aspectos todos que contribuyen a un diálogo más franco, abierto y participativo. De sus beneficios no se puede desaprovechar hoy la capacidad dinamizadora y el efecto multiplicador de ella.

Sin embargo, a pesar de todas estas razones, no puede dejar de explicitarse lo más ampliamente posible los frutos que se espera obtener de la participación de las regiones y de su rol en la formulación de la política exterior. Sin perjuicio de la necesidad de proceder a un seguimiento posterior del tema, es conveniente resaltar la necesidad de contar con diagnósticos de potencialidades, posibilidades, recursos y demandas, a nivel regional; señalando objetivos, estudios a desarrollar; cuantificar la capacidad planificadora y operativa de la estructura profesional y política de las regiones, etc. En este sentido, debe hacerse una labor de información y formación (especialización), tanto a nivel del personal de las cancillerías como de aquél de las administraciones provinciales o regionales.

Al mismo tiempo, la participación real de las regiones debe contribuir a hacer efectivo el ánimo de la declamatoria política del discurso oficial; a difundir y valorizar la ampliación y profundización de los vínculos bilaterales.

La nueva política exterior, recreada en el ámbito latinoamericano por el impulso de la redemocratización, debe asumir la mediación y el arbitraje entre grupos y poderes domésticos, entre tendencias y rivalidades locales; entre los intereses políticos de las metrópolis nacionales y los objetivos de desarrollo de las regiones del

interior, en la representación internacional del país en su conjunto. He allí también la importancia de la presencia de las regiones en la formulación y ejercicio de la misma.

La nueva política exterior lleva implícitos los fundamentos de la modernidad, para poder ser un instrumento efectivo ante un escenario que evoluciona rápidamente, como ocurre con el sistema internacional. Esta modernidad debe estar relacionada con la democracia; esa es la histórica relación entre progreso y proyecto político amplio, justo y participativo.

Riesgos y perspectivas.

Un papel más activo en el contexto de las vinculaciones de frontera de las regiones nacionales, por cierto que contribuye a afianzar el proceso de integración y cooperación bilateral a nivel limítrofe y éste no se contrapone en modo alguno a proyectos o acuerdos más amplios que busquen implementar los gobiernos centrales. El beneficio directo de la capacidad de articulación externa de las regiones con sus similares vecinas cae dentro del radio de su acción inmediata, porque favorece y regula la complementación y el movimiento de personas, factores y bienes, ya que está más cerca y conoce mejor su espacio geográfico de lo que lo puede hacer una agencia central a cientos de kilómetros de distancia, pero, fundamentalmente, porque contribuye a mejorar el perfil del conocimiento recíproco de los aspectos culturales, tradicionales e históricos entre las naciones puestas en vinculación por la frontera.

La capacidad de formular iniciativas, por parte de las regiones, está ayudando a la formulación e implementación de políticas a nivel bilateral y sub-Regional en las cancillerías latinoamericanas, tal como se percibe en el caso de los países del Atlántico meridional (Argentina, Brasil y Uruguay). Sin embargo, más allá de la especificidad propia que pueden aportar las iniciativas regionales, la participación de las regiones en la formulación de la política exterior, en relación a los países vecinos, traslada y racionaliza en el interior las ideas y proyectos de integración, cooperación y concertación bilaterales, sub-Regionales e incluso Regionales, los que por sus

características y la dinámica que adquirieron desde los años cincuenta, quedaron circunscritos a la conducción de los poderes centrales y a la capacidad de influencia de los actores políticos y económicos con acceso directo a los mismos, los que históricamente no estuvieron ubicados en el interior. Desde esta perspectiva, la participación de las regiones contribuye a fortalecer en el plano doméstico la capacidad de consenso nacional de la política exterior, al mismo tiempo que vehiculiza hacia los mismos intereses, preocupaciones y objetivos del interior hoy postergados y que han trabado en el tiempo su potencialidad de desarrollo.

Las regiones limítrofes o áreas de frontera, a pesar del carácter integrador de sus actividades y vínculos, han sido el sector a veces más receloso de las estrategias integradoras, por causas culturales, ideológicas o de intereses sectoriales específicos; sin embargo, justamente para revertir estas ocasionales situaciones, así como para fortalecer el proceso de concertación regional, que está caracterizándose por su dinamismo e innovación en las formas,¹¹ es necesario ayudar a fundamentar la fe en la voluntad de la cooperación mutua y colectiva. Esta es una demanda no sólo de los centros de decisión nacionales, sino, especialmente, de las regiones limítrofes, ya que los resultados ayudan y convencen, a la vez que comprometen, tanto a unos como a otros.

Las regiones tienen una responsabilidad que asumir en la búsqueda de respuestas a los problemas del desarrollo y a la crisis que viven nuestros países. Su participación en la formulación de políticas externas les permite comprometer su apoyo; pero para ello deben mejorar progresivamente sus respectivas capacidades analíticas y de gestión, cuestión que compete tanto a los poderes locales como a las agencias de los gobiernos centrales. Para que esto sea efectivo, se requiere de mecanismos de consulta y coordinación, para que *no haya* riesgos de llevar adelante iniciativas que contradigan o afecten la capacidad política de las relaciones exteriores del Estado. Queda claro sí el efecto multiplicador de las iniciativas regionales de carác-

¹¹Ver, PNUD/CEPAL/RIAL, *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, op. cit.

ter límite y de las perspectivas que abre la participación explícita de las regiones en los acuerdos de vinculación bilateral, como los que se están desarrollando en el área del Atlántico sudamericano.

La participación de regiones y el rol de ellas en la formulación de una nueva y más ágil como pragmática política exterior, debe combinar motivaciones reales con justificativos y supuestos hipotéticos. Estos últimos forman parte de las necesarias formulaciones prospectivas.

Beneficios y perspectivas que ofrece la participación de las regiones en la formulación de la política exterior.

Por la presión y demanda de intereses específicos, la participación de las regiones permite que haya una constante de preocupación en las cancillerías para mantener consultas bilaterales permanentes. Esta situación beneficia a las naciones puestas en relación por regiones limítrofes, porque mantiene y estimula la búsqueda de entendimientos integradores y cooperativos a nivel bilateral y ayuda, en el plano latinoamericano, al fortalecimiento de las políticas de cooperación y concertación. Al mismo tiempo, el hecho de mantener agendas con temas de preocupación e interés regional y fronterizos, fortalece la atención que las cancillerías confieren al ámbito Regional en la formulación e implementación de las respectivas políticas exteriores.

Esta capacidad de vinculación retroalimenta el interés por las consultas y los contactos permanentes, ya que la presencia externa y las iniciativas impulsadas por las regiones permite que las respectivas cancillerías evalúen y revisen permanentemente su política exterior en relación a este ámbito bilateral, tanto en relación a las vinculaciones a nivel de regiones, como a escala sub-Regional.

La región, por su ubicación y necesidades, tiene una capacidad de impulsar iniciativas que a menudo se pierden en medio de la burocracia del gobierno central, las que podrían ser canalizadas coordinadamente por los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. En este sentido, la región provee de impulso y estímulo político al gobierno central y sus agencias vinculadas con el ámbito internacional; provee de proyectos concretos y permite al mismo

tiempo que haya, por parte de las comunidades del interior, un mayor interés por la política exterior del Estado.

La posibilidad de establecer una coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y las regiones con potencialidad de articulación con sus similares de países limítrofes lleva implícitos beneficios a nivel de la política doméstica, permite que en las regiones haya una mayor comprensión de la política exterior; estimula el desarrollo de la capacidad crítica, analítica y de planificación de los gobiernos locales y contribuye a hacer más participativo el proceso de formulación y toma de decisiones en materia de relaciones internacionales.

Los límites de un accionar regional: entre el poder central y las cancillerías.

Para facilitar el ejercicio de la capacidad regional, sin entorpecer las funciones de las agencias específicas, ni limitar exageradamente la participación de otros intereses en el proceso de vinculación internacional de los Estados, tal como ocurre en muchos países, creo deben considerarse al menos cuatro situaciones:

a) La necesidad de encontrar un equilibrio entre una cierta autonomía de las regiones, entre la posibilidad de brindarles espacio político para la búsqueda de soluciones a sus problemas sectoriales (ejemplo: comercio exterior, tránsito de productos, asistencia técnica, cooperación científica y universitaria, etc.) y que dicha autonomía no implique la formulación de una política exterior independiente de los lineamientos oficiales de las cancillerías.

En el caso argentino, esta situación pudo haberse producido, a nivel de la política exterior bilateral, con dos países con cuyos gobiernos Buenos Aires mantuvo, durante los últimos años, una política de "bajo perfil" (Chile y Paraguay), mientras que gobernadores de provincias limítrofes respectivas mantuvieron diversos niveles de vinculación y relación, los que en ciertos casos resultaron ser bastante fluidos. En estos casos -se consideró en ciertos ámbitos burocráticos- hubo "acciones de política exterior", fundamentadas en la identificación de intereses concretos y en coincidencias de carácter ideológico.

b) Dada la existencia posible de menores trabas burocráticas entre el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas que se da en las administraciones regionales, éstas lograron en algunos casos una mayor actividad y rapidez en gestiones externas, lo que llevaba a que ciertas iniciativas que les incumbían directamente pasaran a ser impulsadas por ellas antes que por las cancillerías, en relación a cuestiones de carácter bilateral. De esta situación resultaba que: se crearan problemas a nivel ministerial por la actividad regional "autónoma" y por la falta de coordinación con la agencia gubernamental encargada de las relaciones exteriores. Estas colisiones llevaron en casos a resultados externos negativos.

c) Las regiones, provincias o estados limítrofes, están a menudo tan lejos (en distancia e influencias) del gobierno central que terminan teniendo contactos mucho más estrechos con los gobiernos vecinos que los que su propio Estado mantiene con aquéllos. Esto es resultado de la lógica y la dinámica de la integración fronteriza; donde convergen regiones separadas sólo por líneas de frontera, ríos, cuencas, etc.

d) Por falta de formación profesional y conocimiento específico en las regiones sobre temas que adquieren distinta relevancia cuando se trasladan al ámbito internacional, muchas veces se pierden iniciativas y se debilitan contactos bilaterales, produciéndose frustraciones y recelos posteriores.

Política exterior y potencialidad de articulación externa de regiones con sus similares de países limítrofes.

En páginas anteriores me he referido a la "nueva" diplomacia Regional, la que ha hecho posible las actuales e innovadoras formas de concertación política latinoamericana. A nivel nacional, los gobiernos de la recuperación democrática, especialmente los del río de la Plata, se han preocupado por dar nuevos contenidos a la política exterior, en busca de lograr una mayor autonomía y presencia internacional.

Una política exterior orientada a mejorar el perfil de vinculación internacional del país, dirigida a buscar formas de superar la

situación externa (niveles de dependencia, deuda, financiamiento, inversiones, comercio, conflictos coloniales o territoriales, etc.), debe decidir hoy entre distintos caminos, el de los esfuerzos independientes e individuales -vistos como inefectivos, ante las nuevas realidades del sistema internacional- y el de la "concertación", a través de una mayor cooperación Regional en todas sus manifestaciones y mediante una recuperación del rol de la integración latinoamericana en el proceso de lograr mayores niveles de autonomía y capacidad de negociación colectiva internacional. La realidad del sistema mundial es que éste, por imperio de las modernas formas de producción, sus demandas de acumulación y por el diseño resultante de la economía política y su vinculación con lo político-militar, tiende en forma cada vez más compleja hacia la constitución de bloques económicos, políticos y comerciales.

Desde nuestra perspectiva Regional, aún cuando las políticas exteriores de los países en su conjunto no hubiesen impulsado con todo el vigor político necesario el camino de la cooperación y la integración, el rol que han asumido las regiones nacionales en la concertación de mecanismos locales de interdependencia y cooperación, ha resultado ser un factor dinámico y funcional a los objetivos de mejorar la situación de aislamiento, marginación y dependencia por la que han atravesado los gobiernos regionales como consecuencia del impacto de la crisis económico-financiera y las políticas autoritarias.

Durante los años 80 ha habido un debilitamiento del proceso de cooperación e integración latinoamericanos, pero las regiones nacionales no se mantuvieron ausentes y, por el contrario, buscaron formas de concertación para salvar sus situaciones de carácter local, gracias a la articulación de intereses con regiones de países limítrofes. Pruebas de este proceso se encuentran especialmente en el marco de la Cuenca del Plata, pero también en regiones de la frontera colombo-venezolana, peruano-ecuatoriana y peruano-boliviana.

En este período, las regiones fueron acumulando experiencia, la que es ciertamente aprovechable por las agencias gubernamentales centrales en la formulación de políticas bilaterales. En general, más allá del impacto de tendencias sistémicas de transnacionalización

y la interdependencia, la crisis llevó a las regiones y gobiernos locales a un "sálvese quién pueda", situación que las impulsó a tomar la iniciativa para encontrar formas de financiamiento externo autónomas (uno de cuyos ejemplos fue el del gobierno de la provincia argentina de Entre Ríos, para la construcción del gasoducto binacional que les interesaba desviara su trazado y cruzara por dicha región); a promover proyectos para generar divisas, a expandir su comercio exterior, etc.

Los gobiernos centrales han comprendido que deben otorgar mayor autonomía a las provincias en su comercio exterior y que no existen tantas perspectivas de emprender acciones bilaterales, a nivel de países limítrofes, sin planificar las mismas con las regiones. Resultado de las diversas experiencias emprendidas en este sentido, pueden señalarse las siguientes perspectivas:

- conjunción de esfuerzos y de capacidad crítica para la formulación de proyectos regionales y limítrofes de desarrollo;
- incremento de la capacidad de realización de proyectos para la explotación y aprovechamiento de recursos naturales fronterizos;
- satisfacción de demandas y necesidades regionales, en servicios y factores, limitando así los gastos del gobierno central;
- mejoramiento de la infraestructura vial, carretera y fluvial, mediante el aprovechamiento conjunto de los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles en las regiones, a ambos lados de las fronteras, (experiencia efectiva en el caso de las regiones limítrofes chileno-argentinas y argentino-uruguayas);
- políticas de cooperación cultural y artesanal para la preservación de patrimonios regionales de origen común;¹²
- propuestas de políticas de cooperación universitaria y técnica de regiones afines (como es el ejemplo de las iniciativas de regiones argentino-brasileñas y argentino-chilenas).

Todas estas alternativas y muchas otras similares forman parte hoy de objetivos de política exterior, atendiendo a la desaparición gradual de divisiones entre materias de "alta" y "baja" política, pro-

¹²Se pueden citar al respecto las diversas propuestas en el marco del Grupo Andino y el estudio de CEPAL, *Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas del río Uruguay*, Buenos Aires, CEPAL, Oficina Buenos Aires, 1988.

ducto de la ampliación y diversificación de la agenda internacional. Sin embargo, todos confluyen, desde la perspectiva de un continente en desarrollo, para aportar a mejorar los niveles de progreso económico, técnico y de autonomía. Por lo mismo y reconociendo que una de las dificultades para lograr progresos efectivos en el proceso de integración y cooperación latinoamericanas es la gran heterogeneidad de niveles de desarrollo de los países y que es indispensable definir políticas o alternativas que consideren esta realidad, concentrando los esfuerzos de los gobiernos en países con características semejantes (tal cual ha sido la experiencia hacia el bilateralismo de los años recientes), se debe tomar muy en cuenta el aporte que pueden hacer las regiones limítrofes a la formulación de dichas alternativas, atendiendo al hecho que ellas reflejan, por lo general, las formas más extremas de las desviaciones estructurales de los procesos de desarrollo a que ha dado lugar la dependencia. Hacer de las regiones un polo doméstico de dinamismo en el proceso de cooperación e integración beneficiaría tanto a éstas como a los países involucrados y al proceso en su conjunto.

Previsiones para una estrategia prospectiva.

El proceso de participación externa y de articulación entre regiones limítrofes está directamente vinculado al fortalecimiento de los sistemas democráticos participativos. Esta es la perspectiva que se advierte en países de importancia significativa por su dimensión, como Argentina; Estado con capacidad de favorecer el desarrollo de un rol regional con impacto directo sobre las fronteras de otros cinco países. En este sentido, la *propuesta federalista* del nuevo gobierno central, es previsible, aliente el proceso de articulación externa de las regiones, ya que su espíritu es otorgar mayor autonomía a las provincias, en concertación con la cancillería. El diagnóstico en que ésta se basa es que la experiencia ha sido positiva, pero que aún resta mucho por hacer.

No obstante, es conveniente formular algunas sugerencias, para un mejor desarrollo del proceso. En primer lugar, la necesidad de contar con un apoyo de los gobiernos, que se refleje en voluntad

política. Esta debe afirmarse tanto en las ventajas de la institucionalidad política democrática, como en la elaboración de diagnósticos serios, que señalen tanto las posibilidades como las necesidades a cubrir, con pragmatismo, sobre la base de estudios y trabajos específicos.

En segundo lugar, se debe proceder a la identificación de organismos regionales y ayudar a éstos al desarrollo de su capacidad analítica y de planificación.

En tercer lugar, se debe proceder a la delegación de poderes hacia los entes regionales, por parte de la administración central. Coincidente con esto, a nivel de las cancillerías, se deben implementar las medidas de coordinación necesarias entre éstas y las respectivas regiones o provincias, para evitar excesos de autonomía o colisiones que perjudiquen los esfuerzos globales a nivel bilateral, tanto de unas como de otras.¹³

Por otra parte, es imprescindible encontrar mecanismos -a nivel de las cancillerías- para desactivar dificultades limítrofes que aún seguirán entorpeciendo los esfuerzos regionales. Si bien ésta posibilidad la está brindando la existencia de mejores relaciones a nivel de gobiernos, no es menos cierto que en otros casos una constante de vinculación a nivel de regiones ha contribuido a un mejor entendimiento bilateral.

Conclusiones.

Si bien la democracia ha generado solidaridades que han favorecido el proceso de generación de interdependencias, ya que el cambio de percepciones ayuda a la solución de problemas limítrofes o al abandono de concepciones hegemónicas rivalizantes, las regiones y provincias han ejercido su potencialidad de articulación con sus similares de países limítrofes para enfrentar la crisis que las afecta en mayor grado que a otras. La experiencia, beneficiada por la mayor autonomía que brindan los sistemas democráticos de gobierno, señala que

¹³Estas coordinaciones están propuestas en el marco de los acuerdos bilaterales suscritos entre Argentina y Brasil y entre Chile y Argentina.

las regiones proveyeron a las administraciones centrales de proyectos maduros que las cancillerías de estos países limítrofes no habían desarrollado.¹⁴

No obstante y a la luz de las experiencias recientes, parece que los Estados que tienen una organización federal de gobierno estarían en condiciones de amparar regímenes de autonomías regionales en forma más efectiva, en el corto plazo.

La participación y el rol de las regiones en la formulación de la política exterior de los países de América del Sur es un proceso en constante desarrollo. Esta es una tendencia acorde con las demandas de democratización regional, participación efectiva y pragmatismo en la concreción de objetivos de integración, cooperación y concertación a nivel latinoamericano.

A diferencia de lo que ocurre con sus economías externas, atadas a los condicionantes de la economía política mundial, los gobiernos nacionales mantienen una capacidad endógena reguladora de las vinculaciones e interacciones políticas internacionales de los Estados, pero no han podido evitar la progresiva participación de las regiones y gobiernos locales. Se advierte que mientras en los regímenes autoritarios o en aquellos países en que se ha erosionado la capacidad reguladora y de control soberano sobre el territorio nacional, por efectos del narcotráfico y la guerrilla, las autonomías regionales han visto restringida su capacidad de articulación externa en forma casi absoluta, en aquellos Estados que gozan hoy de una cierta estabilidad político-institucional democrática (particularmente Argentina, Brasil y Uruguay), esta autonomía ha venido evolucionando favorablemente, otorgando un nuevo perfil a la presencia bilateral de las regiones y a la propia política exterior, en relación a los países limítrofes. Tomando en cuenta las políticas que impulsan los nuevos gobiernos (como el argentino) y los procesos domésticos de retorno a la democracia (como es el caso de Chile), la tendencia sugiere una perspectiva aún más optimista.

¹⁴Ejemplos de éstos están en las propuestas de integración argentino-brasileña en el Proyecto GEICOS; en las iniciativas de las provincias argentinas del litoral Bermejo, Paraguay, Paraná; en las propuestas efectuadas por regiones limítrofes chileno-argentinas, etc.

La vinculación entre regiones de países limítrofes no ha constituido aún la expresión de una estrategia de carácter Regional, regulada y con suficiente planificación; la misma ha sido resultado de respuestas al impacto de la crisis sobre las economías regionales, fundamentalmente. Sin embargo, es posible sugerir que motivaciones políticas específicas existieron igualmente. Son justamente éstas las que han despertado cierto recelo en algunas agencias gubernamentales particularmente sensibles, como son las cancillerías. No obstante, es posible que ambas situaciones se hayan producido como consecuencia de los propios procesos políticos endógenos y exógenos limítrofes. De esta forma, el proceso de articulación hacia la concertación, entre regiones de países limítrofes, ha obedecido a distintas causas; entre ellas:

- 1) la diversidad de intereses y de formulación de políticas (ideologías) entre gobiernos centrales y regiones o provincias locales.
- 2) a la necesidad de satisfacer las demandas regionales y locales originadas en la implementación de políticas orientadas a la expansión de actividades productivas o de intereses económicos sectoriales.
- 3) a estrategias para escapar al impacto de la crisis sobre las economías regionales. Esta alternativa, que incluso en casos fue acompañada de la emisión de monedas provinciales ("bonos"), (casos de provincias argentinas como La Rioja, Tucumán, Salta y otras), constituyó de hecho un esfuerzo por concertar políticas, ya fuera con las regiones limítrofes de países vecinos o con el propio gobierno nacional vecino.

La crisis generalizó en algunos países la necesidad de impulsar iniciativas autónomas y regionales, que aceleraron una tendencia a la "feudalización" de las unidades regionales, en relación a la formulación de estrategias y políticas globales emanadas de los gobiernos centrales. El ejemplo más claro de esta tendencia se ha dado en el caso argentino, donde han co-existido estrategias "federales" junto a otras vinculadas con la aparición de coincidencias político-ideológicas o económicas con los gobiernos de países vecinos; pero también es posible advertir esta tendencia en otros países, como Brasil y en regiones de la frontera colombo-venezolana.

Finalmente, vale la pena señalar que el proceso recién comienza. El papel de las regiones en la formulación de la política exterior y la potencialidad de articulación con regiones de países limítrofes es una realidad que la democratización y las tendencias a la transnacionalización e interdependencia del sistema y la economía política mundial harán inevitable.

Ante estas perspectivas, más allá de establecer coordinaciones operativas entre las regiones o provincias y sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, es necesario que los gobiernos nacionales re-evalúen el rol de las regiones, su peso y la presencia de las percepciones e intereses regionales en la formulación de estrategias y en el proceso de concertación política latinoamericana. La pregunta acerca de cómo se pueden llevar los intereses regionales al marco de esta dimensión latinoamericana, la que ha adquirido recientemente una nueva concepción, requiere de un trabajo analítico que escapa a las perspectivas propuestas por este estudio. No obstante, creo que pueden señalarse al respecto cuatro niveles:

- 1) A través del contacto y la concertación directa entre regiones limítrofes afines, con coordinación a nivel de las cancillerías o Ministerios del Interior.
- 2) A nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores, manteniendo en dichas agencias representantes regionales ad-hoc.¹⁵
- 3) A nivel internacional directo entre las regiones y el gobierno central de la nación vecina.¹⁶
- 4) A través de acuerdos y tratados bilaterales entre países, dentro de los cuales se establezcan mecanismos para la participación activa de regiones o provincias específicas.¹⁷

¹⁵ Como ha sido el caso de algunas provincias argentinas en relación a la "Comisión Binacional Argentino-Chilena".

¹⁶ Como fue la experiencia de acuerdos y contactos entre provincias argentinas y agencias gubernamentales nacionales de Paraguay y Chile.

¹⁷ El Protocolo N°23 del Acuerdo de Integración entre Argentina y Brasil hace referencia específica al desarrollo de las regiones (provincias y estados federales) limítrofes, estableciendo para estos efectos representaciones regionales concretas. La idea que surge de esta modalidad es que la experiencia que se obtenga pueda servir como modelo para la estrategia futura en la vinculación con otros países, tal como sucedió con la creación de los "Comités de Frontera". Otro tanto podría decirse, inicialmente al menos, de las perspectivas futuras de los "Comités de Frontera" señalados en los Acuerdos de Integración Física y Complementación Económica entre Argentina y Chile.

Todas y cada una de estas alternativas contribuirán a fortalecer la concertación, la cooperación y la integración latinoamericanas y acercarán los intereses nacionales a las demandas regionales. La mayor participación de las regiones fortalecerá las políticas externas nacionales, beneficiando en definitiva al propio sistema político doméstico en su conjunto.