

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PROGRAMA

PROVINCIAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Primer Informe

Coordinadora: Graciela Zubelzú

Buenos Aires, agosto de 2004

SUMARIO

RESUMEN

I) EL MARCO GENERAL

A - LO JURIDICO-CONSTITUCIONAL.

A.1. A NIVEL NACIONAL.

A.2. A NIVEL PROVINCIAL:

A.2.1 Las constituciones provinciales.

A.2.2. Los procesos de reforma en curso.

A.2.3. La creación de regiones.

B – LO POLITICO-ORGANIZACIONAL.

B.1. LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES A NIVEL NACIONAL: EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.

B.2. LAS DIRECTIVAS POLITICAS DEL GOBIERNO NACIONAL.

B.3. LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES A NIVEL PROVINCIAL.

II) AVANCES EN LOS ESTUDIOS DE CASO.

CONSIDERACIONES METODOLOGICAS.

CASOS:

GRUPO I:

CORDOBA

SALTA

SAN JUAN

NEUQUEN

CORRIENTES

GRUPO II:

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

PROVINCIA DE SANTA FE

PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

III) AVANCES

IV) PROPUESTAS.

ANEXOS

RESUMEN

El presente informe constituye el primer documento de trabajo del Proyecto CARI - PNUD “Provincias y Relaciones Internacionales”. El mismo se propone analizar distintos aspectos relacionados a la gestión internacional de las provincias argentinas, en gran medida a partir de la búsqueda y sistematización de información, altamente dispersa y de difícil accesibilidad.

El recorrido temático se inicia con las atribuciones constitucionales establecidas en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en particular en el artículo 124, acerca de la capacidad de las provincias a efectos de celebrar tratados internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación.

Se plantea seguidamente un debate aún abierto, que cuenta con la participación de constitucionalistas e internacionalistas, acerca de la necesidad y pertinencia de su reglamentación. Por su parte, en el plano de las reformas constitucionales provinciales, se destaca la creciente incorporación de las denominadas cláusulas federales, que hacen reserva expresa de las atribuciones no delegadas al poder federal, en algunos casos mencionándose la capacidad de realizar gestión internacional. El análisis de las constituciones provinciales releva también la paulatina incorporación como propias de diversas problemáticas internacionales. Se hace referencia a las constituciones provinciales, cuyo proceso de reformas se encuentra en curso.

Otro de los aspectos considerados se centra en el plano político-institucional, para detectar en el nivel nacional, tanto la apoyatura institucional con la que se ha dotado la Cancillería Argentina para acompañar el accionar provincial, así como la política impulsada por el actual gobierno y los mecanismos diseñados para su instrumentación. El análisis se traslada luego al plano institucional de cada una de las provincias argentinas, en procura de identificar a los modificaciones organizacionales que éstas se dieron para llevar a cabo sus iniciativas y acciones de gestión internacional. A partir de ello se analiza el perfil con el que se entiende a la gestión sea éste predominantemente productivo-comercial o más amplio, incorporando aspectos como la cooperación internacional, la integración o las relaciones internacionales.

La segunda parte del informe realiza consideraciones metodológicas al identificar los indicadores empleados a efectos de realizar un avance en el diagnóstico de dos grupos de

provincias. El primer grupo incluye a Córdoba, Salta, San Juan, Neuquén y Corrientes, y en él se ha trabajado fundamentalmente con la información proporcionada por los propios responsables de la gestión provincial. En el segundo grupo se abordan las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este caso se han relevado convenios y acuerdos suscriptos con actores nacionales y subnacionales extranjeros –clasificados según contrapartes y temas- misiones comerciales y participación en ferias internacionales.

En la tercera y última parte se da cuenta de la labor realizada, enmarcándola en un proyecto originalmente pensado para realizarse a lo largo de un año. Se hace referencia a las actividades y proyectos complementarios organizados por el Comité « Las Provincias en el Plano Internacional » y se plantean propuestas destinadas a fortalecer el vínculo con las provincias en el mediano plazo para superar lagunas en el nivel de obtención de información básica y avanzar en el nivel de conocimiento de experiencias y resultados obtenidos. Ello permitiría que todas las provincias sean incluidas como estudios de caso y pueda completarse, en pasos sucesivos, la ponderación de su actividad internacional con los indicadores seleccionados en esta etapa.

I) EL MARCO GENERAL.

A - LO JURIDICO-CONSTITUCIONAL.

A.1. A NIVEL NACIONAL.

El debate sobre la gestión internacional de los actores subnacionales y, en particular, de las provincias argentinas, se hizo más intenso y complejo a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Aunque en el caso de la Argentina, por tratarse de un estado federal, podría suponerse que las atribuciones de las provincias argentinas, eran amplias y estables en el período transcurrido desde el inicio de la organización nacional, podría sostenerse “Que más allá de la forma de estado adoptada (confederación, federación o modelo unitario), dentro de cada una de ellas pueden existir diferencias de grado hacia una mayor o menor concentración o centralización de funciones. En ese sentido, por ejemplo, el federalismo de la Argentina y el federalismo de los Estados Unidos se diferencia por sus distintos niveles o grados de centralización.”¹

Si además se coincide en que en el recorrido histórico del federalismo argentino, la tensión centralización-descentralización, ha persistido pero con el predominio de la primera sobre la segunda, puede afirmarse a efectos de caracterizarlo que “el federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos hasta conformar en realidad (según la expresión de Bidart Campos) un “unitarismo solapado”.² Más aún, hay quienes de manera más radical sostienen que “la frecuente renuencia o condicionamiento del Estado central a “transferir” fondos que en rigor de verdad son propios de las provincias ha llevado a decir a algunos autores que después de la etapa del federalismo “de

¹ Dalla Via, Alberto, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina”, paper junio de 2004 (versión preliminar), Workshop “Federalismo y relaciones internacionales, experiencias comparadas de Argentina, Brasil y México”, CARI-INTAL, a realizarse los días 30 y 31 de agosto de 2004, p. 3.

² Ibidem., p. 4.

confrontación” y del “federalismo de cooperación” ha sobrevenido un “federalismo de extorsión”.³

La reforma de la Constitución de 1994, tiene entre sus otros propósitos, modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, al fortalecer las atribuciones de las provincias. A efectos de las posibilidades que éstas adquieren de realizar gestión internacional, resulta central el artículo 124 que establece:

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

Este artículo establece dos pilares fundamentales respecto de la acción de las provincias. En su primera parte habilita la conformación de regiones que las integren; en la segunda les reconoce la potestad de realizar gestión internacional. Ambas cuestiones constituyen el eje central de este informe y en ellas se centran los apartados posteriores. Pero previamente a entrar de lleno en su desarrollo y análisis, se abordan dos aspectos en el plano jurídico-constitucional. En primer lugar el debate –no cerrado aún– en torno a si se debe reglamentar el artículo 124 o no. Y, en caso afirmativo, a quién corresponde dicha reglamentación: al Congreso de la Nación o las provincias. Seguidamente se analizan las innovaciones, que las cartas constitucionales provinciales han incorporado en sus propias reformas, en relación a la problemática internacional en general, y a la posibilidad de realizar gestión internacional, en particular. Finalmente este segundo informe incorpora un apartado que destinado a recabar los procesos de reformas constitucionales provinciales en curso y otro que incluye la conformación de regiones argentinas que cuentan con cierto grado de formalización.

*** El debate sobre la reglamentación del artículo 124.**

• Motivos para la reglamentación.

³ Boisier, Sergio, Ponencia presentada para el programa de descentralización de Venezuela, PNUD, marzo de 1998, citado en Dalla Via, *Ibidem*, p. 8.

Los motivos que dan origen al debate⁴ pueden clasificarse en teóricos y prácticos. Dentro del primer grupo se encuentra la interpretación del texto constitucional, cuya redacción es de por sí ambigua y bastante vaga. En especial, las frases “compatibilidad” con la política exterior de la Nación, no “afectación” del crédito público y “conocimiento” del Congreso. De allí que no estén claros, por un lado, los límites del actuar internacional de las provincias y, por otro, con qué profundidad debe entender el órgano legislativo federal (máxime cuando el mismo podría no tener la facultad ni la obligación de aprobar los tratados).

En cuanto a los motivos pragmáticos que motivan la discusión se encuentran los eventuales conflictos concretos que se pueden suscitar (y, de hecho, se suscitan) en la práctica. Muchas veces las provincias parecen transitar un circuito autónomo en materia de relaciones exteriores, con prescindencia de la Nación. Un caso paradigmático en este sentido es el de la represa Corpus Christi. Allí hubo un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia de Misiones para delimitar las atribuciones de cada una en dicha obra. Luego, la Nación celebró un tratado internacional con la República de Paraguay. Pero la provincia llamó a un plebiscito, en 1996, que resultó contrario –en un 88 %– al emplazamiento proyectado para la realización del emprendimiento energético binacional. Misiones demandaba a la Nación que Paraguay atendiera sus reclamos (especialmente en materia ambiental). La pregunta que surge en este caso y que abona al debate es, pues, si los resultados **del plebiscito provincial debería tener un carácter vinculante o condicionante respecto a las decisiones del gobierno federal.**

En virtud de esta clase de problemas planteados por el art. 124 CN reformado, es que surgen dos posibles alternativas:

- **Reglamentación por el Congreso.**

Así, un remedio sería que el Congreso reglamentara el citado artículo. Se alega que, mientras el art. 121⁵ CN hace reserva de las competencias no delegadas por las provincias, la competencia sobre las relaciones internacionales sí es delegada en el Gobierno federal. Pero el

⁴ Algunos de los cuales han surgido del debate jurídico sobre la reglamentación del art. 124 CN, que tuvo lugar en el “Comité de Estudios sobre las Provincias en el plano internacional” del CARI el 26 de septiembre de 2002. Disponible en www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html.

⁵ Art. 121 CN: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

ejercicio de esta facultad, aunque originaria de las provincias, está condicionada por los límites de la compatibilidad con la política exterior nacional y la ausencia de afectación de las facultades delegadas y del crédito público. Ello obedece a que Argentina es un Estado federal y no una Confederación (donde las relaciones exteriores pueden estar divididas entre diferentes órganos, provinciales o nacionales). En un Estado federal la política exterior está unificada en el Gobierno federal.

Sin embargo, cabe preguntarse hasta dónde llega la compatibilidad y la no-afectación de la que habla el artículo en cuestión. El constitucionalista Jorge Vanossi y Alan Beraud -miembro del Comité Provincias- sostienen que es necesario delimitar precisamente esferas de acción, a fin de que funcione acertadamente en los casos prácticos. La indefinición de un mecanismo que pauté la interacción entre las provincias y el gobierno federal hace necesario que el Congreso federal debe legislar sobre esta materia. Máxime cuando en su seno están representadas todas las provincias, como afirman autores tales como Alberto Dalla Vía y Juan Sola.

En este contexto, se entiende que no sería correcto plantear el tema en torno a una confrontación entre Nación y provincias, puesto que, en definitiva, la Nación es el conjunto de las provincias, está conformada por ellas –tal como lo establece el Preámbulo del '53. Dalla Via entiende que dicha ley “estaría en cumplimiento de la pauta general del artículo 27 C.N. que fija los grandes marcos o lineamientos habilitantes (*umbrella agreement*) y que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los estados locales para que los convenios que suscriban sean válidos, de manera que el Congreso pueda intervenir y “tomar conocimiento” antes de la concreción del tratado y otorgar o negar la autorización. Dicha Ley debería atender, asimismo, y con particular atención a la publicidad de los tratados que se firmen.”⁶ Así se considera que el mero “dar conocimiento” al Congreso Federal por parte de las Provincias de los convenios internacionales que celebren parece ser un requisito insuficiente para asegurar la necesaria unidad de la política exterior. Si se admitiera que cada Provincia pudiera seguir su propia política internacional se caería en una situación anárquica y el modelo de estado federal se desnaturalizaría hacia una forma confederada que no es la que la Constitución establece.

⁶ Dalla Via, *Op. Cit.*, p.21.

Entre las propuestas que se han efectuado, esta la celebración de un “acuerdo marco” o una “ley convenio” del Congreso de la Nación como el mecanismo por el que se establezcan los requisitos que deben reunir los tratados, así como que su celebración quede a cargo exclusivo del gobierno federal, señalando que “...si bien las provincias no pueden celebrar tratados con naciones extranjeras, no están impedidas de cooperar y protagonizar otras etapas del mismo.”⁷ Al respecto Dalla Vía sostiene que no considera necesario recurrir a un mecanismo complejo en materia de aprobación y adhesiones como es el de las denominadas “leyes convenio” que la Constitución expresamente reconoció para el caso de la coparticipación federal (art. 75 inc. 2 C.N.) pero que no responden a nuestra más antigua tradición constitucional entre leyes “de fondo” y “de forma”. Por el contrario, siendo la política exterior de la Nación una materia expresamente delegada por la Constitución al Gobierno Federal (arts. 121, 75 y 99 C.N.), entendemos que bien puede el Congreso, donde por otra parte se encuentran representadas las provincias, legislar sobre esta materia. Desde esta posición se señala que lo expresado no excluye la posibilidad de la celebración de preconvencios a nivel municipal o provincial, o el de establecer las bases de los futuros tratados por medio de organismos técnicos locales.

- **Reglamentación por las provincias.**

Por su parte, suele postularse también otra forma de solución al tema, la cual consiste en reconocer a las provincias la facultad de autoregularse, sin necesidad de recurrir a ningún recurso federal. Se postula, en este sentido, que es imposible no relacionar el art. 124 CN con el art. 125 CN. Este último sería como una cláusula de resguardo provincial, a través de la cual las provincias se reservan, por ejemplo, los recursos naturales. Es una facultad en tan magnitud “no-delegada” que es conservada. El problema es que no hay un régimen en materia de convenios internacionales para las provincias: pocas reproducen en sus constituciones el esquema piramidal del art. 75 inciso 22⁸ CN, más el art. 31⁹ CN. Por ende, las provincias deberían auto-limitarse a

⁷ *Ibidem.*

⁸ Art. 75 inc. 22 CN: “Corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. [Cita once tratados de derechos humanos]; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser

través de un convenio interprovincial (por medio del Consejo Federal de Inversiones), para dar más seguridad jurídica a la materia. Quienes sostienen esta posición –tales como el jurista Daniel Sabsay– argumentan que es compatible con el federalismo argentino –a pesar de las críticas invocadas por la corriente anterior–, cuyas provincias se han preservado ciertas facultades, a través de cláusulas federales como se verá más adelante al hacer referencia a las constituciones provinciales. En conclusión, no se considera atinado que el Congreso nacional legisle sobre el tema.

Este caso aconsejaría no agregar una legislación más a la ya existente, pues sería una redundancia.

- **No reglamentación**

Por último, autores internacionalistas han sostenido también la postura que reivindica que las provincias preceden a la Nación y que, por ende, las competencias que aquéllas se guardaron no es necesario, ni constitucional, que sean reglamentadas por la Nación. Por otro lado, las provincias tienen límites en su accionar internacional, y si de hecho se extralimitaran estaría la Corte Suprema de Justicia de la Nación para declarar la inconstitucionalidad de lo actuado.

- **Responsabilidad internacional.**

De allí que la discusión derive con frecuencia en la identificación del sujeto responsable a nivel internacional. Por un lado, hay quienes sostienen (Dalla Vía, Beraud) que la responsabilidad es del Estado federal, quien tiene la facultad –delegada– de las relaciones exteriores. Es decir, que en cuanto a la actuación internacional de las provincias, existiría no sólo una restricción originaria, constitucional (cf. el texto del reformado art. 124 CN), sino también una limitación por las consecuencias de la acción, esto es, basada en la responsabilidad internacional. Las provincias, para celebrar tratados, deben comprometer su crédito público, o bien recibir la garantía del Estado federal; de lo contrario, ningún Estado extranjero accedería a arriesgarse. Por

aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

⁹ Art. 31 CN: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”.

ello es necesario ver qué problemas ocurren en la práctica (problemas que –como ya se sostuvo– motivan el presente debate). Cualquier Estado tratará, antes de celebrar un tratado con una provincia, de consultar a la Cancillería para ver si afecta alguno de los tres límites fijados por el art. 124 CN, especialmente en materia económica (consultará, incluso, a los organismos internacionales de crédito).

De esta postura se diferencia otra que afirma que, si las provincias fueran financieramente solventes, no se requeriría la garantía del Tesoro Público ni del Banco Central, por lo que el argumento se desvanecería en la práctica. Y, en todo caso, si el crédito público de la Nación fuera afectado por una provincia, la responsable en el ámbito internacional sería la provincia, no el Estado federal.¹⁰

A.2. A NIVEL PROVINCIAL:

A.2.1. Las constituciones provinciales.

La mayor parte de las provincias argentinas que han reformado su constitución han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación. Algunas de ellas han cumplido este proceso antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

La preocupación por lo internacional incluye temáticas y preocupaciones diversas. Constituciones como la de **Salta** (1998) y **San Luis** (1987) señalan en sus respectivos preámbulos la necesidad de la integración latinoamericana.

Por su parte, la de **Neuquén** (1957-enmendada en 1994) establece como apéndice constitucional la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y la de **San Juan** (1986) la incorpora en uno de los artículos referidos a Declaraciones, Derechos y Garantías. Más recientemente, **Córdoba** (2001), en una disposición complementaria, establece que debe anexarse a dicha carta con carácter obligatorio la Declaración Universal y la parte declarativa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Preámbulo y Parte I), suscripta en San José de Costa Rica en 1969, aprobada por la República Argentina a través de la ley N° 23054 de 1984, a la cual la provincia adhirió por ley N° 7098 de 1984.

Cabe destacar los casos en los que se pronuncian en tono reivindicativo sobre una cuestión

¹⁰ Este apartado fue elaborado con la colaboración del Abogado y Licenciado en Ciencia Política Juan José Carbajales, miembro del Comité “Las Provincias en el plano internacional” del CARI.

nacional de soberanía en el tema Malvinas. La de **Formosa (1991)** fue la primera que hizo mención a la cuestión como una “causa nacional irrenunciable e imprescriptible” (art. 38). También en ella se hace referencia a la necesidad de incrementar el comercio fronterizo y la participación en el planeamiento de políticas económicas en coordinación con las políticas nacionales para el logro de la integración regional e internacional. Por su parte la constitución de **Chubut (1994)** también incorpora la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes que, por ser parte integrante de la Nación Argentina, constituye para la Provincia del Chubut un objetivo nacional, permanente e irrenunciable (disposiciones complementarias, artículo 271, disposición primera).

Esta constitución también incluye, de manera novedosa, un artículo referido exclusivamente al comercio internacional dado que “el Estado tiende a generar corrientes de exportación promoviendo la producción y comercialización de bienes y servicios en función del valor agregado que incorporan y favorece la importación de bienes de capital.” (artículo 84)

En tanto, **Río Negro (1998)**, **Formosa (1991)** y **San Luis (1987)** remarcan la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de la provincia y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica.

En las sesiones referentes a Declaraciones, Derechos y Garantías, las constituciones de **La Rioja (2002)**, **Catamarca (1988)**, **Formosa (1991)**, **Jujuy (1986)**, **Córdoba (2001)**, **Tierra del Fuego (1991)** y **La Pampa (1994)**, expresan la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del gobierno federal. En cuanto a las atribuciones del poder legislativo, las constituciones de **Jujuy**, **Chaco**, **Chubut**, **Tierra del Fuego** y **San Luis** remarcan el derecho de aprobar acuerdos o Convenios con actores internacionales, en tanto le otorgan expresamente al poder ejecutivo provincial la facultad para celebrar tratados con entidades internacionales, contando con la aprobación de la legislatura y el gobierno federal. Una situación análoga se observa en las constituciones de **Salta**, **Córdoba**, **Río Negro**, **San Juan**, y **Catamarca**. Esta última además reafirma la representación del Poder Ejecutivo en nombre del estado y del pueblo de la provincia, en sus relaciones oficiales con otros estados y organismos internacionales.

Interesa resaltar que, en el caso de **Córdoba**, el tema de la competencia del gobierno provincial en la materia que nos ocupa, además de ser abordada como se señaló anteriormente, aparece también dentro de la denominada “cláusula federal” (art. 16) junto con otras cuestiones

donde se expresan competencias no delegadas y otras concurrentes con el gobierno federal. En igual sentido **Chubut** (1994) incorpora una cláusula federal (art. 14) en cuyo inciso 5 se menciona “concertar acuerdos en el ámbito internacional”, de modo muy similar al caso del **Chaco** en el art.13 (1994). La reforma de la constitución de **Salta** (1998) también incluye una cláusula federal (art 3) en los siguientes términos: “promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

La constitución de **La Rioja** en el art. 16 de su última reforma (2002) manifiesta que “la Provincia detenta la facultad de efectuar, en el orden internacional, gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal”.

Otros casos a tener en cuenta son, por un lado la Provincia de **Buenos Aires**, cuya constitución pese a haber sido reformada en 1994, no menciona de manera expresa estas competencias, aunque en la práctica desarrolla actividades en este sentido, y la de la provincia de **Santa Fe** que no ha sido modificada desde 1962. En este último caso, en el año 2004 se analiza una reforma acotada en su temática. De similar manera, la constitución de **Santa Cruz**, reformada en 1998, limitó su alcance a la reelección de autoridades y la incorporación del Consejo de la Magistratura.

Otra dimensión, y muy novedosa desde el punto de vista de la administración jurisdiccional de la Argentina, es la conformación de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (1996). También en este caso se le confiere la capacidad de gestión internacional.

El artículo 129 de la Constitución Nacional reformada señala que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Resulta pertinente destacar las competencias que resguarda para sí la legislación constitutiva o fundante de la primera y única ciudad autónoma de la Argentina, en cuanto a sus potestades para accionar en la esfera externa. En el artículo 14 de la ley 24.588 sancionada en noviembre de 1995, se establece que “la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas y privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención

que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación”. Además al determinar las atribuciones y facultades del jefe de gobierno, dicha ley señala que “concluye y firma tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales”. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros¹¹ y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Dicha ley fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del MERCOSUR e internacionales en la Ciudad .¹²

La constitución de **Santiago del Estero** reformada en el año 2002, incluye específicamente estas competencias de acción y gestión internacional. La situación de crisis institucional de esta provincia y la intervención federal de 2004, ha convocado a una reforma de dicha carta.

Los artículos e incisos referidos a declaraciones y atribuciones referidos a cuestiones internacionales y de gestión mencionados precedentemente han sido extractados y transcritos en el Anexo I.

El proceso de reforma de las constituciones provinciales, particularmente de aquellas modificadas a partir de 1994, evidencia la creciente incorporación de cuestiones internacionales al considerárselas parte del interés propio de las provincias. En este sentido, podría señalarse que las provincias han dado muestras de hacer suyas temáticas tan variadas como la integración regional, el comercio internacional y la soberanía de Malvinas, así como también la reivindicación de un espacio propio de acción internacional, que sin competir con la política del estado nacional, no las confine a la inacción.

- **A.2.2. Los procesos de reformas en curso:**

Las reformas propuestas a varias constituciones provinciales transitan actualmente diferentes etapas en el camino hacia su aprobación final. Aunque la información disponible no hace referencia a los aspectos específicos vinculados a temas como la gestión internacional, se considera conveniente incluir información que de cuenta de los procesos en curso, a efectos de facilitar su posterior seguimiento y análisis.

¹¹ El 1 de octubre de 1996 fue sancionada la “constitución de la Ciudad de Buenos Aires (denominación oficial aunque algunos se refieren al Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires).

La reforma de la Constitución de **Santiago del Estero**, avanzó con la realización de la jornada de trabajo del 20 de julio de 2004, en la cual los distintos actores de la sociedad civil buscaron construir los consensos sobre los cuales se erigirá el trabajo de la futura convención constituyente, cuyo objetivo es devolver "la vigencia de un régimen republicano y democrático". Partidos políticos, sindicatos, dirigentes sociales, empresarios, académicos y entidades intermedias debatieron sus posiciones en cuatro talleres: reforma electoral y política, reforma del Poder Judicial, reforma de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y reforma municipal y participación ciudadana. Como base de las discusiones se tomaron en cuenta los aportes emitidos por la Mesa del Diálogo Santiagueño (que incluye a la Iglesia) y la Multisectorial (partidos minoritarios y grupos de derechos humanos) y el asesoramiento y la asistencia técnica brindada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre los consensos alcanzados pueden señalarse: la eliminación de la ley de lemas, la limitación de la reelección a sólo dos períodos y la publicidad de las declaraciones juradas de los funcionarios el rediseño del sistema electoral para incorporar un mecanismo de representación proporcional como el D'Hont; la despolitización del Consejo de la Magistratura; la selección de jueces por concurso y oposición; la autonomía de los municipios; la informatización de los padrones; el presupuesto participativo; la elección popular del defensor del pueblo; implementación de mecanismos de control de los actos de gobierno y la presentación de candidaturas por fuera de los partidos. Aunque no tuvieron el consenso de todas las comisiones, también se sugirió la eliminación de las listas sábana y la obligatoriedad de explicar el origen de los fondos utilizados durante las campañas proselitistas. El documento realizado brindará recomendaciones para los convencionales que serán elegidos por los santiagueños el 31 de octubre de 2004. El interventor federal Pablo Lanusse, aspira a que la nueva Constitución sea sancionada antes de elegir el próximo gobernador en marzo de 2005.¹³

En el caso de **Mendoza**, el Gobernador Cobos continúa con su decisión de darle impulso a la reforma, razón por la cual en julio de 2004 convocó a todos los presidentes de bloque para trabajar en el tema. El proyecto propiciado por el gobernador trata sobre reelección de cargos, de legisladores e intendentes; dar participación a los departamentos (representatividad que hoy no

¹² Art. 104.

¹³ "Proponen cambios a la Constitución santiagueña", Diario La Nación, miércoles 21 de julio de 2004.

tienen) y trabajar en el tema de la autarquía judicial. Incluye, entre otros ítem, la reelección para un solo período del gobernador, la representación departamental en las cámaras, la iniciativa popular, el sistema de consulta popular vinculante y no vinculante, y la incorporación de cambios en el sistema de partidos políticos. El proceso dará lugar a un plebiscito en la misma fecha de las elecciones legislativas de 2005.

En la provincia de **San Juan**, el gobernador Gioja impulsa un proyecto de reforma parcial, a pesar de lo cual, se anticipa que los cambios incluidos serán importantes. En el caso de los empleados estatales, limita a cuatro años la duración de los contratos para nombramientos políticos, en tanto que extiende hasta seis años los de aquellos que asumieron por concurso. Por su parte, las reformas también incluyen que los diputados provinciales puedan declarar en la Justicia sin necesidad del desafuero; terminar el cargo vitalicio del defensor del pueblo; que los integrantes de la Corte de Justicia sean designados directamente por Diputados; y reducir la cantidad de concejales, pero no de los municipios. Por su parte, también se plantea reglamentar el juicio político y que una mayoría calificada pueda suspender en su cargo al gobernador. En lo que respecta a la reelección del gobernador, seguiría siendo en forma consecutiva al primer mandato y por sólo una vez.

En el caso de **Santa Fe** la reforma de la constitución provincial constituye una cuestión que ha sido debatida en más de una oportunidad no sólo en la esfera política y sino también en los ámbitos académicos. En abril de 2004 la reforma tomó estado parlamentario. La propuesta incluye como un punto central **la instauración del régimen de autonomía municipal**, el otorgamiento de rango constitucional al Consejo de la Magistratura, la creación de la Fiscalía Provincial de Investigaciones Administrativas, y la autarquía de la Defensoría del Pueblo para que pueda actuar libre de toda presión en la defensa de los derechos sociales, entre otras cuestiones. En la discusión política actual predomina la cuestión de la derogación, o el mantenimiento de la ley de lemas, y dado que esta cuestión divide claramente al partido gobernante, el gobernador Obeid impulsa la realización de un plebiscito. Se prevé que el respaldo popular a la derogación, presionará sobre los legisladores que resisten a derogar a esta ley. Por último, en **Neuquén** el 1 de Mayo de 2004, se presentó un proyecto integral de reforma de la Constitución, que propone someter a revisión la totalidad de los artículos de la misma.

Una comisión de especialistas entre quienes se cuenta a los Dres. Antonio María Hernández y Rodolfo Ponce de León está trabajando en este proceso.

*** La creación de regiones:**

El reconocimiento constitucional a la potestad de **las provincias para crear regiones** destinadas a promover el desarrollo económico y social, constituyó un elemento tan innovador como las posibilidades de realizar gestión internacional. En numerosos casos a partir de realidades preexistentes, **las provincias han impulsado acciones de gestión internacional empleando la identidad o plataforma regional, como un mecanismo adicional destinado a sumar esfuerzos y recursos escasos, a efectos de intentar su potenciación.**

Cabe señalar que una década después de sancionada la Constitución Nacional, el proceso de conformación de las regiones argentinas ha transitado un recorrido complejo. Tomando como centro de atención el requerimiento de reglamentación de lo estipulado en la Constitución con relación a la conformación de regiones, se presentó en 1996, una propuesta elaborada por el ex asesor presidencial Roberto Dromi.¹⁴ Esa iniciativa conocida como RESA (Regiones Económicas y Sociales en la Argentina) tenía como ejes básicos la descentralización, la eliminación de superposición de funciones entre entes nacionales y provinciales, así como la generación de políticas comunes para la administración de los recursos, de manera que pueda optimizarse su asignación y eficiencia en cada región.¹⁵ En sus fundamentos, dicha propuesta sostenía que mientras “la provincia es la escala descentralizadora del poder en lo político-institucional, la “región” constituye la escala descentralizadora del poder en lo económico-social”. Siguiendo esa misma lógica “se prevé la incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económico-social¹⁶ referentes a: comercio exterior, servicios públicos, transporte, vialidad, bancos, política económica, obras públicas, medio ambiente, turismo, parques

¹⁴ Ese trabajo fue presentado en la reunión del gabinete nacional del 17 de septiembre de 1996, como iniciativa presidencial y es el resultado de un trabajo multidisciplinario dirigido por el Dr. Dromi.

¹⁵ Se ha seguido en este punto el trabajo “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales.” Colacrai, Miryam; Zubeizú, Graciela, Disponible en www.cari1.org.ar.

nacionales, etc.¹⁷ Como puede inferirse, las materias que quedarían comprendidas cubren un espectro muy amplio; en lo referido a los temas de mayor incidencia en nuestro trabajo pueden mencionarse: Comercio Exterior, Importación-Exportación, propuestas con relación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros espacios regionales.¹⁸ Esta propuesta preveía que las regiones podrían tener representación en las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del MERCOSUR, enviar representantes a los comités técnicos y ser consultadas sobre diversas cuestiones económico-sociales con carácter vinculante.

La propuesta Dromi había formalizado seis RESA, a las que consideraba regiones tradicionales del país, a saber: NOA (noroeste), Nuevo Cuyo, NEA (nordeste), Patagonia, Mediterránea y Bonaerense. Frente a este intento de “integrar regiones concebidas por el poder central”, cuya estructuración fue percibida como respondiendo a intereses sectoriales y al tradicional peso político de Buenos Aires, algunas provincias presentaron sus proyectos alternativos.

Cabe aquí señalar que la propia perspectiva desde la cual se entiende a la conformación de Regiones entre provincias, y que no debe visualizarse como un mecanismo institucional de confrontación con el Gobierno Nacional y de acciones tendientes a revertir el histórico proceso de centralización y concentración evidenciado en la República Argentina. Más bien, la regionalización debe ser entendida como una instancia superadora, integradora, exigida por los tiempos actuales, que construya y articule consensos regionales y nacionales y que genere beneficio para todos los habitantes de nuestro país.

En el caso de **Córdoba** y **Santa Fe**, la iniciativa para conformar la **Región Centro**, comenzó a delinearse a partir del “derecho soberano de las provincias de decidir cuáles son los caminos a explorar hacia la integración regional” -para utilizar los propios términos del entonces (nuevamente actual) gobernador de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid-¹⁹ y habida cuenta de la existencia de una larga historia de acuerdos y su similitud y complementariedad productiva. Esta iniciativa se concretó con la firma del tratado de integración regional entre las provincias de Córdoba y de Santa Fe el 15 de agosto de 1998. Dicho documento establece como órgano máximo de decisión

¹⁶ MENEM, Carlos; DROMI, Roberto, “El Nuevo Federalismo. Las regiones para el desarrollo económico-social”, Buenos Aires, 1996 (mimeo), Sección Fundamentos, p. 1.

¹⁷ *Op. Cit.*, sección Fundamentos, p. 5.

¹⁸ *Ibidem*, p. 27.

¹⁹ Mensaje a la Asamblea Legislativa del gobernador de la provincia de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid. Inauguración del 115º Periodo de Sesiones Ordinarias. 1º de mayo de 1997, p. 10.

ejecutivo a la Junta de Gobernadores integrada por los primeros mandatarios del tratado (art. 2), para llevar adelante la conducción política del proceso de integración y la promoción de las acciones necesarias con el fin de promover el desarrollo económico y social y humano. El art 4 fija un Comité Ejecutivo como organismo de implementación de las políticas regionales integrado por ministros de las provincias signatarias. Los art 5, 6 y 7 se ocupan de cuestiones también operativas. El art. 8 resulta revelador porque establece que “la junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales del MERCOSUR que le afecten, junto con el Gobierno de la Nación.”

Poco tiempo después la provincia de **Entre Ríos** se incorpora a la Región Centro a través de la firma del Acta de adhesión al Tratado, el 6 de abril de 1999. La iniciativa refleja una voluntad política de autoridades provinciales, más allá de sus pertenencias partidarias, dado que la iniciativa fue motorizada por el entonces gobernador radical de Córdoba, Ramón Mestre, y el gobernador justicialista de Santa Fe, Jorge Obeid, a la que se sumó el gobernador justicialista de Entre Ríos, Jorge Busti.²⁰ El bloque regional fue relanzado el 27 de julio de 2004 en Córdoba.²¹

En este punto es importante destacar que desde el momento mismo de la iniciativa sus mentores dieron gran relevancia a la proyección exterior que esta región pudiera tener en el

²⁰ Otros documentos emitidos por las máximas autoridades de la región son:

1-la Declaración de Paraná también del 6 de abril de 1999, que establece una serie de obras prioritarias como la finalización de un tramo de la Autopista Santa Fe-Paraná, la construcción de un Centro Intermodal de Transferencia de Cargas en el nodo Santa Fe-Paraná que permita confluir las rutas del corredor bioceánico y manifiestan su total oposición a la construcción de un puente Colonia-Buenos Aires, solicitando idéntica posición de los legisladores nacionales de la Región. Declaración de Paraná, Paraná, 6 de abril de 1999.

2- Acta de reafirmación de la Región Centro. Suscripta en Paraná por el gobernador José De la Sota (Córdoba), Jorge Obeid (Santa Fe) y Jorge Busti (Entre Ríos) el 16 de agosto de 1999 en la que se asume el compromiso de asegurar la continuidad de la comunidad regional independientemente del cambio de autoridades políticas y funcionarios, instruir al Comité Ejecutivo para la integración de los subgrupos de trabajo y establecer la Secretaría Administrativa con sede en Córdoba.

²¹ La Región establece las siguientes autoridades: Junta de Gobierno, integrada por los gobernadores de las tres provincias. La titularidad será anual y rotativa, y recaerá primero en manos del cordobés José Manuel de la Sota. En 2005 el cargo será para el mandatario entrerriano y luego para el santafesino. El rol del gabinete ministerial estará representado por un Comité Ejecutivo, ocupado por un ministro de cada provincia. Al igual que con la Junta, la rotación dispone que hasta 2005 la presidencia del Comité recaerá en un cordobés, Eduardo Acastello, actual jefe de Gobierno de De la Sota. La Región también contará con una Comisión Parlamentaria Conjunta, que ya está integrada por 60 legisladores provinciales (20 de cada provincia). A su vez, también contará con una Secretaría Administrativa, que funcionará en forma permanente y estará, por el momento, radicada en Córdoba. Otro poder que funcionará en torno a la Región Centro es el Bloque Bicameral de Legisladores Nacionales, que sesionó por primera vez en el edificio de la Legislatura cordobesa.

futuro, para posicionarse mejor dentro del MERCOSUR, como parte del corredor bioceánico , y en una estrategia exterior ampliada, conectarse vía Chile con las economías asiáticas.²²

Para el foco de atención de este trabajo, resulta indispensable reconocer que las acciones destinadas a la conformación efectiva e institucionalizada de las regiones constituye un fenómeno que comienza a observarse de manera creciente. Nuevamente tomando como caso a la Región Centro, puede notarse, cómo es incorporada **la dimensión internacional, en los planes de acción que la Región pondera**. En primer lugar se establece **como prioridad de la región, y acotada a su ámbito, precisamente una de las metas del programa “Provincias y Relaciones Internacionales”**, al reconocer que:

“En uso de sus atribuciones constitucionales, las provincias parte de la Región Centro ya han firmado numerosos convenios con diferentes instituciones, provincias o estados extranjeros, cuyo relevamiento es prioritario, a fin de intercambiar esa información a escala regional y comenzar nuevos contactos tendientes a extender los beneficios obtenidos en este nivel.”²³

La Región Centro parte de su caracterización como uno de los polos de proyección internacional dada su ubicación estratégica como articuladora del Corredor Bioceánico, el que a su vez se enmarca en el Corredor Austral del Cono Sur. Por lo tanto la Región Centro prioriza la vinculación con el MERCOSUR, en el que existen antecedentes de participación directa de las provincias en algunas comisiones. Para ello se proponen activar esa presencia actuando ahora de manera coordinada.²⁴

La presencia de autoridades subnacionales de países vecinos en el acto de relanzamiento de la Región da muestras de la proyección externa que la Región persigue.²⁵ También se enuncia

²² Ver al respecto, ERRAMOUSPE, Juan J., Diario la Voz del Interior, Córdoba, 16 de agosto de 1998.

²³ Ver en el Anexo IV del documento “Región Centro. Instituciones, Economía y Sociedad, “De la Institucionalidad Pública de la Región Centro, hacia la Integración en el MERCOSUR.”, 29 de marzo de 2004, Ciudad Universitaria, Córdoba. : Ámbitos en los que los órganos de la Región Centro podrían desarrollar planes de acción. (pp.52-71), punto 7, Relacionamiento externo.

²⁴ Por ejemplo, la propuesta sugiere conformar un grupo de participación dentro del Consejo Económico y Social, o bien a través de las representaciones sectoriales que se desempeñan en los subgrupos técnicos del Grupo Mercado Común, acordando posiciones comunes en las diferentes negociaciones. La búsqueda de coordinación tiene su correlato a nivel nacional, donde se reconoce que por medio de sus 50 diputados nacionales y 9 senadores se puede pesar en las grandes decisiones nacionales, tales como presupuesto, coparticipación, promoción industrial. Ver *Op.Cit.*, p. 68.

²⁵ Estuvieron presentes el intendente de la Región de Antofagasta (Chile), el gobernador del Estado de Paraná, Brasil, Roberto Recchiao, quien dijo estar como representante de la Comisión de Desarrollo del Sur del Brasil (un grupo de estados provinciales institucionalmente ligados, como Paraná, Río Grande Do Sul, Santa Caterina y Matto Grosso do Sul). También estuvo presente el gobernado de San Juan, dado el

como propuesta de la Región Centro, y con la colaboración de la Cancillería Argentina, iniciar una ronda de presentaciones en embajadas y demás representaciones diplomáticas en la Argentina.

Resulta interesante destacar, como se verá de manera más detallada en el desarrollo de los siguientes apartados, que se ha podido recabar información sobre algunas actividades de las regiones, que en algunos casos directa y en otros indirectamente, trascienden las fronteras nacionales.

La **Región del Norte Grande**²⁶ (Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones y Salta)²⁷ avanzó en su organización al firmarse en julio de 2004 en Resistencia, Chaco, el estatuto del Norte Grande, mediante el que se reglamentó el funcionamiento del Consejo Regional del Norte Grande, de su junta ejecutiva, y de la secretaría técnica. Según el documento en los próximos dos meses, cada provincia deberá aportar los fondos para poner en funcionamiento al Consejo. La declaración final, instó además a los legisladores nacionales para que contribuyan a todas las gestiones de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, para estudios de factibilidad de proyectos o ejecución de las obras realizadas. Cabe destacar que por su ubicación geográfica esta región, constituye el eje de los proyectos de integración física que se engloban incluso en un proyecto más amplio como es el ZICOSUR, que será tratado en otro apartado.

La Región Patagónica se creó en 1996 en Santa Rosa de La Pampa, y cuenta con una asamblea de gobernadores (la última reunión a la que asistieron cuatro gobernadores se realizó en el 2002), un parlamento patagónico y el tribunal superior de justicia.

B- LO POLITICO-ORGANIZACIONAL.

B.1. LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES A NIVEL NACIONAL: EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.

B-1- LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES: EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.

entendimiento existente para propiciar conjuntamente el paso de Agua Negra, como eje del corredor bioceánico.

²⁶ Su acta constitutiva se remonta a 1985.

La estructura organizativa de la Cancillería sufre un cambio de importancia al incorporar competencias vinculadas al comercio internacional en virtud de la Ley 24.190 que le asigna su actual denominación.²⁸ El Decreto Nro. 1190, del 10 de julio de 1992 reglamenta respecto a cambios tales como la creación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente de la Secretaría General y de Coordinación, área destinada a “asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los organismos y autoridades de los distintos Poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias.”²⁷ El segundo objetivo (tanto en el decreto citado como en su actualización año 2000), se refiere a “formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución de temas atinentes a la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política.” Sus tareas también incluyen el asesoramiento y asistencia -conjuntamente con la Consejería Legal- a los Poderes Provinciales. Para atender cada una de estas instancias se establecieron posteriormente cuatro Direcciones: la de Asuntos Nacionales, la de Asuntos Parlamentarios, la de Organizaciones Intermedias y la de Asuntos Federales. Esta última resultó la encargada directa de las relaciones con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales.

En la modificación organizacional de la Cancillería realizada a partir del cambio de gobierno y la asunción del entonces canciller Adalberto Rodríguez Giavarini en 1999, las cuatro direcciones mencionadas revisten en la Dirección General de Relaciones Institucionales, que depende directamente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares.

La actual gestión modifica nuevamente el rango de las reparticiones ministeriales involucradas en un esquema similar al del período 1992-1999, con el agregado que la unidad más específica de interacción con los gobiernos provinciales se denomina hoy, **Dirección de Asuntos Federales y Electorales**. (Ver organigrama en Anexo II.)

²⁷ Las provincias de Santiago del Estero, Jujuy y Tucumán no enviaron representantes, aunque se estima que pueden quedar incorporadas en el futuro.

²⁸ Esta ley fue sancionada el 16 de diciembre de 1992 y promulgada el 7 de enero de 1993.

Esta constituye la instancia de vinculación directa con las provincias y la encargada de implementar las directivas políticas formuladas por el gobierno nacional. Las funciones de la mencionada Dirección son:

- 1.- Canaliza y da respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.
- 2.- Asesora y asiste a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las áreas de Cancillería que correspondan, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés.
- 3.- Asesora a los Poderes, en coordinación con la Consejería Legal, en los temas atinentes a la firma de Acuerdos o Convenios Internacionales encuadrados en el nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional.
- 4.- Colabora y asiste a las autoridades municipales en la tramitación y establecimiento de "Ciudades Hermanas" con los distintos municipios del exterior.
- 5.- Asiste y coordina con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República en el exterior, a las misiones oficiales de autoridades provinciales, municipales o regionales.
- 6.- Entiende en la organización de reuniones de los distintos Entes Regionales de la República, en coordinación con las áreas de la Cancillería que corresponde, y asiste a éstos en el diseño de acciones y políticas tendientes a su vinculación con sus homólogos del exterior.

Cabe señalar que la Dirección de Asuntos Federales ha trabajado en cuestiones referentes al establecimiento de Hermanamientos y ha sugerido pautas destinadas a hacer más efectivo el empleo de este mecanismo²⁹. Esta Dirección ha relevado casi doscientos convenios de este tipo, información que ha sido aportada y analizada para este informe. Este mecanismo está destinado a promover vínculos que van desde el intercambio de ideas y el conocimiento de las respectivas culturas, hasta la puesta en marcha de programas cooperativos y proyectos de negocios. Debe señalarse que, aunque predominantemente los han utilizado ciudades, también existen **hermanamientos entre otros actores subnacionales**, siempre a condición que exhiban el mismo status. Así, pueden citarse como ejemplo el convenio de hermanamiento firmado en diciembre de 2003 entre la provincia de Buenos Aires y la región de Roma. Otro ejemplos son: la provincia de

²⁹ Estas pautas están disponibles en www.mrecic.gov.ar/dirfe

Buenos Aires con la región de Galicia y con el Estado Libre de México, ambos en 1997 y la provincia de Córdoba y la región de Piamonte, en Italia en 1991.

B-2- LAS DIRECTIVAS POLITICAS DEL GOBIERNO NACIONAL.

En la presidencia de Néstor Kirchner, dentro del conjunto de objetivos que la cancillería ha definido como instrucciones políticas, se destaca que *“En cuanto a los asuntos federales y electorales, se persiguió 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.”*³⁰

Al momento de hacer el balance de sus primeros meses de gobierno a fin del año 2003, en lo referente a la expresada meta, se da cuenta de lo actuado señalando que *“se han implementado políticas y reuniones con el objeto de profundizar el contacto con las provincias, invitándolas -en especial en lo que hace a las relaciones con los países limítrofes- a participar en negociaciones encaradas para satisfacer los intereses nacionales y provinciales argentinos ante tales países”*.

Las reuniones con representantes provinciales y con altas autoridades del Ministerio realizadas hasta el momento, han aprovechado oportunidades de contar en el país con la presencia de los embajadores acreditados en países con los que las provincias tengan temas de interés. Es decir, no se establece un mecanismo regular de reuniones periódicas.

Así, hasta el momento, se han producido tres encuentros, dos de los cuales pueden inscribirse en esta modalidad:

- **Reunión con representantes de la provincia de Mendoza - 15 de julio de 2003.**

Este encuentro fue directamente solicitado por el gobierno de Mendoza, para tratar temas muy específicos como el financiamiento de la promoción internacional del vino, la exportación de ajo con destino a Brasil, Venezuela y la Unión Europea, los problemas fitosanitarios con Chile, el sistema general de preferencias para productos mendocinos, el Mercosur y las relaciones con Brasil. En dicha reunión, realizada en Cancillería, estuvieron presentes por la provincia, el Ministro de Hacienda, Gabriel Fidel, y el Subsecretario de Programación Económica, Luis Steindl. Por la Cancillería asistieron el Subsecretario de Relaciones Institucionales, Marcelo

³⁰ Memoria detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1 de marzo de 2004.

Fuentes, el Subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur, Eduardo Sigal, y los Directores de Mercosur, Daniel Raimondi y de la Fundación Exportar, Marcelo Elizondo, además de representantes del sector privado mendocino.³¹

- **Reunión con representantes provinciales - 23 de agosto de 2003.**

Esta reunión contó con la asistencia de los Embajadores de la Argentina en Bolivia, Horacio Macedo, y en Chile, Carlos Abihaggle. Estuvieron presentes autoridades provinciales de diverso rango, tales como el gobernador de la provincia de Jujuy, los vicegobernadores de Córdoba y San Luis, ministros de Santa Cruz, San Juan, Buenos Aires, Tucumán y Misiones, secretarios y subsecretarios del Chaco y Santa Fe y representantes de Entre Ríos y Salta. En ese encuentro «Los representantes provinciales en forma coincidente, manifestaron su satisfacción por la institucionalización de un vínculo más fluido con la Cancillería con la finalidad de reforzar la participación de las provincias en la gestión de la política exterior y destacaron, asimismo, la necesidad de que se lleven a cabo este tipo de reuniones de trabajo en el interior del país.»³²

En esa oportunidad, el Subsecretario de Relaciones Institucionales, Embajador Marcelo Fuentes, solicitó a los representantes provinciales que hagan llegar por escrito sus requerimientos e inquietudes a la Subsecretaría para su ulterior gestión en las respectivas áreas de la Cancillería.

- **Reunión en Cancillería con representantes provinciales - Octubre de 2003**

Esta reunión se celebró con motivo de la presencia del embajador argentino en los EEUU, José Bordón, en Buenos Aires.³³

Asimismo para **la instrumentación de esta política**, esta administración entiende que el proyecto que se intentó impulsar años atrás, bajo la modalidad « la cancillería en el interior » que contemplaba la presencia permanente de funcionarios diplomáticos en diversas provincias argentinas no resulta conveniente, al menos como un primer paso del proceso de articulación con las provincias. En cambio la estrategia que se impulsa actualmente apunta a ofrecer dos variantes:

³¹ Información para la prensa nro. 131/2003, Dirección de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 15 de julio de 2003. Disponible en www.mrecic.gov.ar

³² Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa Nro. 183/2003, 28 de agosto de 2003, Disponible en www.mrecic.gov.ar.

- “*El interior en la Cancillería*”: iniciativa por la que se brindaría un espacio físico en la propia cancillería para contar con la presencia permanente de las provincias y la atención de dos funcionarios diplomáticos profesionales –a nivel de primer secretario o consejero- por cada cuatro provincias. Durante el Taller de Trabajo realizado en el CARI los representantes de las provincias presentes sugirieron que éstas sean agrupadas respetando el criterio de la regionalización. Otro proyecto que apuntaría en la misma dirección consiste en la instrumentación de pasantías de funcionarios provinciales que se ocupen de la gestión internacional en la Cancillería, para que se entrenen en el conocimiento del funcionamiento de distintas áreas y se les otorgue capacitación de modo regular.³⁴
- De modo complementario y en dirección inversa, se contempla impulsar *la presencia de funcionarios de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales en las provincias*. En este sentido existe un proyecto que se está evaluando en dicha Subsecretaría y en la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería, destinado a realizar jornadas de capacitación para funcionarios responsables de generar y ejecutar la gestión internacional en las provincias.³⁵ Estas Jornadas se realizarán en nueve ciudades del interior, que no sean ciudades capitales de provincia, y su modalidad prevé tanto paneles integrados por funcionarios con rango Subsecretarios o Directores de áreas de la Cancillería, como talleres de trabajo entre funcionarios y representantes de entidades provinciales, así como también paneles dedicados a explicar diversos mecanismos de cooperación internacional.

Como muestra del interés por acercar estos contactos, pero generado en este caso por iniciativa de una provincia, puede mencionarse la visita del consejero Pedro von Eyken, de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, encargado de la relación con el tercer sector (fundaciones, ONGs, partidos políticos y cooperativas), quien visitó la provincia invitado por el gobernador Jorge Colazo (Tierra del Fuego).

³³ Sobre este encuentro no se cuenta con información en la página web de la Cancillería.

³⁴ Taller de Trabajo, Programa “Provincia y Relaciones Internacionales”, CARI/PNUD, Buenos Aires, 7 de julio de 2004. Presentación de la Dirección de Relaciones Federales y Electorales, Cancillería Argentina, a cargo de la Sec. Alicia Falkowski Morchio.

³⁵ Información suministrada por la Sec. Alicia Falkowski Morchio, Dirección de Asuntos Federales y Electorales, Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, 26 de mayo de 2004.

A partir de la política impulsada en los primeros meses de gestión, el gobierno nacional evalúa que *“En general, se ha profundizado asimismo la coordinación institucional y política entre la Cancillería y los demás poderes del Estado y representaciones de la sociedad civil y empresarial, atendiendo a la cooperación con las provincias, demás entes regionales y el sector privado”*.³⁶

C- LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES A NIVEL PROVINCIAL.

En el ámbito de cada provincia la actividad de gestión internacional no escapa a los vaivenes propios de los cambios políticos originados en los procesos electorales, tanto vinculados a la alternancia político-partidaria, como a recambios de las máximas autoridades provinciales dentro de una misma pertenencia partidaria.

En este sentido, el panorama actual de las provincias argentinas ofrece numerosos casos en lo que se da una continuidad en la gestión del propio gobierno provincial: Salta, Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También hay casos en los se observa la continuidad en cuanto al partido político gobernante, pero con una nueva figura en el cargo de gobernador: Santa Fe, Santa Cruz, Buenos Aires y Misiones, por sólo nombrar algunos ejemplos. Por último, existen algunas que presentan cambios partidarios y en consecuencia de mandatarios. Cabría además señalar que se han sucedido procesos de intervención federal en el caso de Corrientes (diciembre de 1999- 2001) y actualmente Santiago del Estero, con los impactos que esta medida constitucional extrema puede ocasionar sobre las estructuras institucionales.

Todas estas modificaciones pueden traducirse en cambios y/o ajustes, de variada visibilidad, en el área específica encargada de ejecutar la gestión internacional de la provincia. Estas pueden abarcar desde la generación de actividad en caso que no hubiera experiencia en esta política pública provincial, un mayor dinamismo, o el inicio de un período de escasas acciones o inacción.

La mayoría de las provincias se han dotado de áreas específicas vinculadas a la problemática de la gestión internacional, aunque éstas presentan diversos perfiles, como puede observarse en el Anexo II que incluye los organigramas de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Cabe aquí señalar que en muy pocos casos, no más de cuatro, es factible contar con organigramas completos de las administraciones provinciales de

³⁶ Memoria detallada del Estado de la Nación, *Op. Cit.*

fácil acceso, razón por la cual la mayoría de estos organigramas han sido construidos a partir de la información a la que se accedió. Resultan por lo tanto provisionales, hasta tanto pueda obtenerse información oficial.

En el entramado institucional que los gobiernos provinciales se han dado pueden formularse las siguientes consideraciones:

- En la mayoría de las provincias las áreas o reparticiones (Subsecretarías, Direcciones) encargadas de esta actividad se ubican dentro de la estructura de un Ministerio de Producción, tales los casos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Salta, Santa Fe, San Juan y La Pampa. De igual manera en el caso de La Rioja, en que se incorpora en un ministerio de perfil similar y denominación más tradicional: el Ministerio de Industria, Comercio y Empleo.
- Sólo en algunos casos se cuenta con un área con una visión de la gestión internacional que exceda lo productivo-comercial. Ellos son la Secretaría de Relaciones Internacionales y una Dirección de Cooperación Internacional (Tierra del Fuego), la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y la Dirección de Relaciones Internacionales (CABA), la Secretaría de Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (Salta), la Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales (Chaco), la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Integración y Cooperación Internacional (provincia de Buenos Aires) y la Dirección de Relaciones Internacionales (Corrientes).
- En contados casos dichas áreas o reparticiones dependen de otras más generales como la Secretaría General de la Gobernación (Corrientes), la Jefatura de Gabinete (Neuquén) o como podría ser el Ministerio de Gobierno (Mendoza) o el vice jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- En algunas sólo existe una Dirección de Comercio Exterior como única área vinculada a lo internacional (Chubut y La Pampa).
- Dos provincias cuentan con Agencias específicas, presumiblemente con algún grado de autonomía, destinadas a promover eventos de promoción de exportaciones, como son Agencia Pro Córdoba, Pro Mendoza y BAexporta.

Además de mostrar en alguna medida el perfil con el cual se piensa a la gestión, el conocimiento de la estructura organizacional de cada provincia constituye una herramienta básica a efectos de detectar a los funcionarios provinciales responsables directos de la gestión

internacional provincial, a fin de posibilitar un contacto regular que permita la interacción con el Comité de Provincias.

II) LOS AVANCES EN LOS ESTUDIOS DE CASO.

Consideraciones metodológicas.

A partir del marco jurídico, político e institucional, y centrando el análisis en el concepto de gestión internacional, se plantea como objetivo ponderar los avances realizados por las provincias.

La división en **dos grupos de casos** presentada en este informe –punto en que se diferencia del primero- obedece a la necesidad de adaptar la metodología de trabajo, al que constituye el principal problema para el desarrollo del proyecto: la posibilidad de contar con información completa y documentada sobre las diferentes acciones de gestión internacional de las provincias argentinas. Cabe aquí precisar que esta realidad no necesariamente implica en todos los casos una actividad difícil de registrar debido a su intensidad, sino que predominantemente ello obedece a **la ausencia de centralización de la información en la propia provincia, la inexistencia de inventarios o registros provinciales que operen a modo de archivo y de memoria para contribuir a la eficacia de la gestión, dada la natural alternancia de funcionarios políticos, la inaccesibilidad de la información –no sólo para los investigadores, sino también para los propios funcionarios- que deben recolectar la información fragmentada en diferentes reparticiones de una misma administración provincial.** Por todo ello, se ha considerado conveniente diferenciar dos grupos en función de los indicadores que pudieron ser cubiertos con la información obtenida en esta etapa del proyecto.

GRUPO I:

Se incluyen aquí predominantemente casos de provincias, respecto a las que se pudo avanzar en **el conocimiento de la estructura institucional y de las prioridades en la gestión internacional.** Cabe señalar que gran parte de la información que se vuelca en las páginas siguientes sobre este primer grupo, fue proporcionada de manera directa por funcionarios de cada una de las provincias analizadas en el Taller de Trabajo realizado el 7 de julio de 2004. Esto es valorado positivamente porque ha posibilitado el intercambio de consultas. A diferencia de los casos tomados en el grupo II, en éste no se tuvo acceso a documentación, como es el caso de los

convenios suscriptos, y sólo de manera parcial a por ejemplo, la nómina de misiones comerciales realizadas como iniciativa propia de la provincia.

Este grupo incluye a **Córdoba y a las provincias fronterizas de de Salta, San Juan Neuquén y Corrientes.**

*** CÓRDOBA.**

Esta provincia constituye una pionera en el ejercicio de la gestión internacional, razón por la cual **resulta sumamente valioso que haya podido ser incorporada en este segundo informe.** De todas formas, y cómo se verá seguidamente, pese a lo rico de la información relevada, aún existen aspectos de la actuación provincial que requieren ser cubiertos.

Córdoba cuenta con una apoyatura institucional para la acción externa de dos décadas, lapso en el cual ha sufrido las siguientes variaciones:

1984 – El gobernador Angeloz creó el Ministerio de Comercio Exterior. Durante sus tres mandatos consecutivos, el ministerio operó con recursos presupuestarios importantes, sede propia y organizó numerosas misiones externas.

1995/96- El gobernador Mestre realizó un ajuste presupuestario por el que el área prácticamente desapareció, se modificó su rango ministerial hasta prácticamente su desaparición, vendieron su sede, y quedó con muy poco personal. Resulta llamativo en este contexto que el mecanismo de “Córdoba Trade Center”, no sólo siguiera existiendo sino se proyectara la apertura de nuevos centros en España y Rusia.

2000 - El gobernador De la Sota crea en varios ámbitos **agencias** (no todas tienen la misma estructura jurídica) que son más autónomas y autárquicas, y al sector de comercio internacional lo transforma en una de ellas, siguiendo el modelo de Pro Chile. La agencia **Pro Córdoba** constituye una sociedad de economía mixta, cuenta con un directorio, conformado mitad por representantes del sector privado (de cámaras empresariales) y mitad del sector público, mientras que el presidente y vicepresidente son nombrados por el Poder Ejecutivo. También cuenta con un comité ejecutivo integrado por dos representantes del sector privado y uno del ámbito público y un consejo asesor, para definir la parte estratégica y en el que intervienen agencias de desarrollo, organizaciones municipales y de desarrollo regional y la sindicatura (integrada por dos miembros del sector privado y uno del público).

Por su parte el estatuto de Pro-Córdoba establece como objetivos la promoción de exportaciones de valor agregado, de PYMES y la mayor descentralización regional posible del comercio exterior de la provincia. Respecto a la asignación presupuestaria, no más del 40% puede ser destinado a costos burocráticos y no menos del 60% tiene que ser asignado a la promoción comercial. El mecanismo de financiamiento fija que por cada peso que entrega el gobierno los privados deben aportar uno. La creación de Pro Córdoba en el 2001 se hace por ley y en tiempos de la convertibilidad la agencia tenía un presupuesto de 1.200.000 u\$s. El actual presupuesto es de 600.000 pesos y la parte privada aporta una cifra equivalente. Es decir que en la práctica cada evento se cubre por mitades.

El perfil de la provincia.

El perfil productivo de la provincia la tornó hasta 1998 inclusive, muy dependiente del Mercosur dado el peso de dos sectores económicos: el automotor y el lácteo. En aquella etapa el crecimiento económico de la provincia fue más alto que el nacional, y su aporte a las exportaciones nacionales oscilaban entre un 12 y un 15%. Córdoba llegó a concentrar el 40% de sus exportaciones a Brasil (junto a Chile) hasta el año 98. En 1999, las exportaciones caen el 25% y los sectores líderes hasta ese año caen el 60%.

A partir del 2001 crece nuevamente con el boom exportador agrícola, pero con una estructura diferente, dada por las *commodities* o productos de bajo valor agregado como los aceites, y una recuperación progresiva de la producción industrial. Si bien Chile se mantiene como destino de las ventas, el peso de Brasil se redujo notoriamente y su lugar preponderante ha sido reemplazado por un nuevo destino: China y el Asia, que recepta el 15,5% de las exportaciones provinciales.

Este cambio, ha llevado a definir los objetivos de promoción de Pro- Córdoba ya expuestos. La Agencia participa en 22 **misiones y ferias** al año, que se determinan anualmente en el directorio, se discute con los sectores privados en base a un análisis de ventajas comparativas y se fija una agenda anual, que no se modifica durante el año. En el caso de misiones o participación en feria más alejadas del Mercosur y América Latina, se coordina con el CFI y con los

Eurocentros (que coordinan las rondas de negocios en la UE). La agencia no mueve un recurso sin aprobación del directorio y trabaja en combinación con otras instituciones, como:

- grupos de exportadores (CFI) por sectores miel, madera, autopartes y maquinaria agrícola.
- Instrumentos de apoyos a las PYMES (SEPYMES).
- Fundación ExportAr.

Orgánicamente la agencia depende del **Ministerio de la Producción**, pero esto no implica una dependencia presupuestaria.

A ello puede agregarse que mayor información específica de lo actuado por la provincia de **Córdoba**, en el período 2003-2004 **puede verse en el Anexo V**. Respecto a las 8 misiones comerciales de las que se cuenta con información, 6 tienen como destino países latinoamericanos y las dos restantes se ha dirigido a Italia y China. Cabe además mencionar un encuentro de negocios argentino-chileno realizado en la provincia.

Cabe concluir indicando que al perfil productivo-exportador consignado, la gestión se complementa con un rol activo en el marco de la conformación de la Región Centro, y en esa instancia, con la priorización del desarrollo de la infraestructura física destinada a la salida bioceánica. Ello resulta acorde con la modificación de sus principales bienes exportables y en consecuencia, la reorientación parcial de su comercio exterior, en el que China se ha convertido en un mercado relevante.

Los casos de las provincias fronterizas: Salta, San Juan, Neuquén y Corrientes.

Los casos que se desarrollan seguidamente, constituyen provincias fronterizas –tres compartiendo frontera con Chile y una - que exhiben la preocupación común por los problemas de infraestructura física, y en especial la construcción de vías de comunicación tanto ferroviaria como por carretera. Obviamente esta prioridad no es exclusiva de los casos aquí tomados, cada uno de los cuales exhibe además sus propias características, que serán detalladas de manera individual. Sin embargo, convendría señalar como problemática particular de todas las provincias argentinas de esta condición, **el dinamismo desplegado y las gestiones que las han tenido como actores protagónicos, a efectos de concretar la integración física** que además es planteada con una mirada estratégica que permita el vínculo Atlántico-Pacífico. Así, como señala Colacrai, las provincias proponen al gobierno central la realización de obras en los pasos

internacionales y en ciertos casos hasta las ejecutan empleando recursos propios. Pueden señalarse, por ejemplo : 1.- **Paso de Jama**, en el límite con la República de Chile: el complejo lo va a construir la provincia de Jujuy, y luego la Nación reintegrará los fondos que adelanta la provincia; 2.- **Paso de Sico** (RN 51), también con Chile, se encuentra consolidado: fue construido por la provincia de Salta y lo entregó en comodato a la Nación en el año 1997; 3.- **Paso Salvador Mazza – Yacuiba** (RN 34), en la provincia de Salta, en su límite con Bolivia: se encuentra pavimentado y la obra ha sido realizada con fondos propios provinciales; 4.- **Paso de San Francisco**, ha sido asfaltado por parte de la provincia de Catamarca; 5.- **Paso de Agua Negra**, en la provincia de San Juan (Región de Coquimbo, Chile): es un área donde se están realizando estudios de prefactibilidad técnica, con el fin de definir las obras necesarias en dicha zona limítrofe y proyecto sobre el que se hará referencia en el análisis del caso de esta provincia 6.- **Paso San Sebastián**, en la provincia de Tierra del Fuego: la ampliación del complejo fue realizada por la provincia a su propio costo, por considerarlo fundamental para sus intereses; 7.- Pasos de Pino Hachado, Cardenal Samoré, Huaum, Mamuil Malal: todos en la provincia de **Neuquén**, la que ha ofrecido realizar mejoras en dichos pasos fronterizos a su propio costo, particularmente con la finalidad de facilitar el turismo; 8.- **Paso Tromen**, también en dicha provincia: se prevé que se inicien los trabajos a partir de los primeros días de 2005, con la pavimentación de sus 34 km.³⁷

Algunos de estos casos serán abordados nuevamente al analizar lo actuado en los tres casos seleccionados: las provincias de **Salta, San Juan y Neuquén**.

* SALTA

En el plano internacional la Secretaría de Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, constituye la agencia coordinadora de toda la actividad internacional de la provincia desde 1996. Desde esa fecha el actual Secretario, Dr. Roberto Ibarguren, se desempeña

³⁷ Colacrai, Miryam, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, (*draft paper*) junio de 2004, Workshop “Federalismo y relaciones internacionales, experiencias comparadas de Argentina, Brasil y México”, CARI-INTAL, a realizarse los días 30 y 31 de agosto de 2004, p. 6.

en ese cargo y también como representante de la provincia ante la Cancillería Argentina y por lo tanto constituye el nexo con el gobierno nacional en esta esfera.³⁸

En su condición de provincia fronteriza, se observa un perfil de gestión centrado en la integración física y en el impulso a proyectos como:

*Proyecto Regional de Desarrollo del Corredor Ferroviario Bioceánico Santos- Salta- Antofagasta- Estado de Mato Grosso do Sul- Salta y Chaco, corredor de 4300 km que requiere de la modernización de lo ya construido. Para el desarrollo de este proyecto se ha constituido el Comité Coordinador de Gobernadores, que ha trabajado en sucesivas reuniones - Campo Grande (febrero de 2004), Salta (abril del 2004), Mejillones (abril de 2004), Resistencia (junio 2004). Se señala el interés chino en la obra, incluso la próxima visita del embajador chino a la provincia de Salta (julio de 2004) y de organismos financieros que aportarían fondos para la evaluación del proyecto. Entre ellos se menciona IRSA- BID (2000 millones para ese fin) FONPLATA; el BNDS de Brasil . Además el proyecto ha sido tratado en el “Programa de Desarrollo Empresarial, Financiero y de Inversiones para la América del Sur (SA IFED) de la OCDE en sucesivas reuniones: Iguazú (noviembre de 2002) Salta (2003) y próximamente en Foz de Iguazú (octubre de 2004).

* Proyecto Corredor Ecológico Binacional del Alto Bermejo (provincias de Jujuy, Salta y Tarija) Consiste en un Programa de Cooperación Técnica con el gobierno de Francia, por medio de un convenio que ha sido suscripto por el Emb. Sanmillan (COREBE)³⁹ y el embajador de Francia a efectos de proteger la yunga.

Pero en esta condición de provincia fronteriza también presenta otros problemas vinculados a la seguridad:

³⁸ Salvo que se haga indicación expresa de información de otra fuente, lo aquí relevado ha sido explicado por el Dr. Roberto Iburguren, Secretario en el Taller de Trabajo, Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, CARI/PNUD, Buenos Aires, 7 de julio de 2004.

³⁹ La Comisión Binacional para el desarrollo de la Cuenca del Bermejo y Río Grande de Tarija (COREBE) entre Argentina y Bolivia cuenta con representación de las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta y Santiago del Estero, cuyo objeto es “establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente, encargado de impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos.” Colacrai, Miryam, *Op. Cit*, p.21.

- “frontera desguarnecida” contrabando de droga y más recientemente de inmigrantes ilegales, principalmente de origen chino provenientes predominantemente de la provincia de Funyiu que arriban en oleadas que en su picos alcanzan un número de entre 100 y 300 migrantes diarios que exhiben gran organización y poder financiero. Este problema ha sido conversado por el gobernador de Salta, con el presidente de Bolivia y con el Prefectos de Tarija y de Santa Cruz de la Sierra, pero las soluciones no son sencillas, en parte por la falta de fondos. Se señala como una realidad la debilidad de Bolivia para ejercer el control de su frontera y se da como ejemplo el puente YASMA (Yacuiba-Salvador Mazza) y el establecimiento de los controles fronterizos que debió quedar a cargo del estado argentino.

* **la promoción del comercio:** la gestión se ha focalizado en promover productos como el vino a granel (Rusia) limones (Rusia, Ucrania y Belarus) o proyectos en torno al tabaco donde se busca alcanzar el mercado de Tashkent (Uzbekistan), donde se triangula tabaco de distintas variedades. Dicha promoción se articula con la preocupación por la realización de obras que concreten la integración física, a efectos de abaratar costos en fletes y acceder al mercado del Pacífico. Con este objeto la provincia ya cuenta con un depósito fiscal e infraestructura para mover despachos de carga en el puerto Mejillones, Antofagasta.

- **SAN JUAN**

La información recabada acerca de la gestión internacional sobre la que se ha podido contar con mayores precisiones es la destinada al aspecto productivo-comercial. En ese ámbito el **Ministerio de la Producción**, a través principalmente de la Secretaría de Producción e Inversiones –que cuenta con una Dirección de Comercio Exterior-, constituye el ámbito principal de la acción externa. Este ministerio cuenta también con cuatro subsecretarías: de Industria, de Agricultura y Ganadería, de Minería y de Turismo. En el **Ministerio de Gobierno**, del que dependen la Secretaría de Relaciones Institucionales, y en la órbita de esta, la Dirección de Integración y Desarrollo Regional, se inserta la actividad del Comité de Frontera. Ante la eventual realización del paso de Agua Negra, el Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente, encargado de llevar adelante la obra pública provincial, actuaría como área responsable.

La Secretaría de Relaciones Institucionales, dadas su competencia respecto al desarrollo de las relaciones interprovinciales e interregionales, constituiría el área por la cual se canalizarían por ejemplo los crecientes vínculos de San Juan con la Región Centro.

El perfil de la gestión provincial está centrado en dos estrategias:

* **la búsqueda de la integración física** priorizando la conexión con Chile, pero también sumándose a otros proyectos. Respecto a Chile, San Juan impulsa decididamente la construcción del túnel Aguas Negras. En la visita presidencial a China del junio de 2004, se suscribió con el gobierno chino un preacuerdo y de firmarse el contrato definitivo el gobierno chino prestará 250 millones de dólares y el aporte tecnológico de sus empresas para construir el túnel de 14 kilómetros en el paso de Agua Negra que permitirá el tránsito todo el año hacia el puerto de aguas profundas de Coquimbo. Es una obra clave en el denominado Corredor Bioceánico que une Brasil con las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y San Juan, y de allí a Chile.⁴⁰

Se indica la presión coincidente, tanto de la provincia argentina como de la 4ta región de Chile, para demandar a sus respectivos gobiernos nacionales para viabilizar este paso. Se posibilitaría así el acceso al Pacífico, vía el puerto de aguas profundas de Coquimbo. Más aún en oportunidad del relanzamiento de la Región Centro, el gobernador sanjuanino y el intendente de la Región de Coquimbo, Felipe del Río Goudie, suscribieron un acta para impulsar la concreción del estudio de factibilidad económica financiera del proyecto del túnel Internacional por el Paso de Agua Negra que puede ser utilizado todo el año.⁴¹

⁴⁰ Ver mayor información en “Agua Negra: lo que no se contó.”, Diario de Cuyo, San Juan, 1 de Julio de 2004.

⁴¹ Entre San Juan y la Cuarta Región se acordó la conformación de comisiones de trabajo integradas por el secretario regional Ministerial de la Quinta Región, Darío Valenzuela Van-Treek, representantes del consejo regional de Coquimbo, Pablo Muñoz y Fernando Joo; el gerente del Puerto de Coquimbo, Miguel Zuvic Mujica; el concejal de la comuna de La Serena, Yuri Olivares y el alcalde de Coquimbo, Pedro Velásquez, por parte del gobierno chileno; y por el ministro de Infraestructura, Tecnología y Medio Ambiente de San Juan, José Strada; el sub-administrador de Vialidad Nacional, Julio Ortiz Andino; el director de la Escuela de Caminos de Montaña de San Juan, Juan Marcet; y el director de Vialidad Provincial, Mario Ramón Tello, todos por el gobierno de Argentina. De conformidad con los resultados del estudio de prefactibilidad técnica realizado por ambos países, las partes acordaron dar por iniciado el proceso de tramitaciones tendientes a efectuar el estudio de factibilidad económico financiero del proyecto de túnel del Paso de Agua Negra, comprometiéndose a absorber por parte iguales los costos del estudio. Las acciones comenzarán el 1 de agosto próximo y ambos realizarán tareas vinculadas a la recepción de la delegación de la República Popular de China, previendo para tal fin la celebración de reuniones de trabajo en ambos países. Por otra parte se procurará incorporar a las comisiones de trabajo a

Como una señal más de la importancia de los vínculos con Chile se señala la apertura de la casa de Chile en San Juan.

- **la búsqueda de mercados externos para su producción regional (vinos, olivos)** Al respecto el gobierno señala que como ésta es de escaso impacto en el volumen exportable de la Argentina, sus productos no son considerados prioritarios y por eso es de su interés vital observar cómo se negocian los diversos acuerdos de libre comercio, dado que según sean los términos fijados, esto puede tener un gran impacto en la economía provincial. Se señala la presencia de la provincia en la World Food de Moscú en setiembre de 2004. También se indica como condicionante del accionar de la provincia la magnitud de su deuda que alcanza dos presupuestos y medio.⁴²

* NEUQUEN

La gestión internacional de la provincia se localiza en la Subsecretaría de Coordinación dependiente de la Jefatura de Gabinete (Ministerio Coordinador). Dicha Subsecretaría (área preexistente a la gestión actual , pero que desde diciembre de 2003 se busca potenciar), centra su trabajo en 3 cuestiones:

- * cooperación técnica internacional: en vinculación con el COPAL (Consejo para planificación y acción para el desarrollo), institución perteneciente a la provincia.
- * Comités de fronteras.
- * Unidad ejecutiva de financiamiento externo: destinada a obtener financiamiento para grandes obras.

representantes nominados por las provincias de la Región Centro Argentina, interesada en el Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo, invitándolos a suscribir el acta.

⁴² La información sobre la provincia de San Juan, particularmente en su aspecto institucional y comercial, fue tomada de la presentación de la Directora de Comercio Exterior, Lic. María Elida Hidalgo, en el Taller de Trabajo, Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, CARI/PNUD, Buenos Aires, 7 de julio de 2004.

El objetivo general de esa Subsecretaría consiste en conocer la oferta disponible de provisión de recursos técnicos, humanos y financieros, y las necesidades de los distintos sectores de la provincia y ponerla a disposición de los sectores y municipios para su desarrollo. La funcionaria provincial hizo referencia a la dificultad en acceder a información y en conocer las posibilidades que ofrece la cooperación internacional, pese a que han mantenido contactos con las áreas de cancillería. Además señala la complejidad de los caminos para acceder a algunos programas de cooperación, por ejemplo en el caso del FOAR, que involucra tanto a Cancillería como al Ministerio de Educación. Señala que a veces, por esta complejidad, las provincias buscan nexos directos con Estados, universidades, agencias y embajadas.⁴³

Otra de las agencias vinculadas a la esfera internacional, la **Dirección de Comercio Exterior**, depende del Ministerio de la Producción.

Además de contar con una concepción amplia o estratégica en lo que hace a la búsqueda de oportunidades en diferentes áreas de gestión internacional, **Neuquén ha buscado fortalecer de manera intensa y con un alto perfil, la relación con Chile.**

En esa dirección la provincia impulsa los siguientes proyectos:

- **infraestructura vial:** la provincia ya cuenta con la financiación para asfaltar un tercio de los más de 90 km. de la ruta que recorre los Siete Lagos (sur de Neuquén). Si esa obra se hiciera en su totalidad, se contaría con una ruta más segura para cruzar a Chile por el Paso Cardenal Samoré, el que –por lo general– permanece cerrado en invierno. El gobernador de Neuquén destacó que "de los siete pasos fronterizos pavimentados que hay entre Chile y Argentina, cuatro están en su provincia: dos están terminados y dos en ejecución en julio de 2004: El paso Tromen y el paso Mamuil Malal.
- **Infraestructura ferroviaria:** La iniciativa del Tren Trasandino del Sur consiste de los puertos de Bahía Blanca (Argentina) y Talcahuano (Chile) para lo cual restan construir 50 kilómetros de vías en una primera etapa y 140 kilómetros en la segunda fase (la mitad en territorio chileno, la mitad en suelo argentino) que deberían emprenderse en forma conjunta

⁴³ La información aquí señalada fue tomada de la exposición de la Lic. Mariana Barreras, Asesora de la Subsecretaría de Coordinación, Ministerio de Jefatura de Gabinete, Neuquén, Taller de Trabajo, Taller de

entre los dos países y requerirán una inversión cercana a u\$s 200 millones. El gobernador de la provincia manifestó que cuenta con el apoyo del presidente chileno, quien se comprometió a encarar en forma conjunta la solicitud de un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo para completar las obras del tramo entre la Argentina y Chile.⁴⁴ El primer tramo del proyecto cuenta con un crédito otorgado y aprobado por la Legislatura de Neuquén por casi 50 millones de dólares, que permitiría construir el primer tramo entre Zapala-Las Lajas y quedar en igualdad de condiciones en cuanto a los tramos que restarían ejecutar tanto del lado chileno, como del argentino. Respecto a esta iniciativa es de interés detenerse a observar el aspecto financiero, dado que el **préstamo internacional** que recibirá Neuquén será el primero logrado por una provincia luego del *default*, por lo que reviste especial importancia en materia económica y política para el país, y evidencia el acuerdo entre provincia y nación para hacerlo factible. El préstamo será coordinado por el Instituto de Comercio Exterior de Portugal, en el marco de un acuerdo firmado por la provincia con ese país.

Otro aspecto interesante en torno a esta iniciativa es la búsqueda de apoyo que desde el gobierno provincial se hace en **Río Negro y Buenos Aires**, aval que en principio ya se habría manifestado.

- la construcción, en territorio chileno, de un **gasoducto** de 475 kilómetros que interconecte los gasoductos Pacífico y Gas Andes, por los que se transporta el fluido desde la cuenca neuquina hacia Chile. El primero iría en dirección a la ciudad de Concepción y el otro, a Santiago. Este proyecto ha sido presentado al canciller Rafael Bielsa en abril de 2004 y al presidente chileno, En cuanto a la inversión que sería preciso realizar para concretar el proyecto, el gobernador entendió que deberá estar a cargo del sector privado y estimó que los plazos de ejecución de la obra podrían oscilar entre los cuatro y los doce meses.
- **CORRIENTES.**

Trabajo, Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, CARI/PNUD, Buenos Aires, 7 de julio de 2004.

⁴⁴ Diario Ambito Financiero, Buenos Aires, 29 de julio de 2004.

La Dirección de Relaciones Internacionales (DRI) fue creada por el Poder Ejecutivo Provincial en el año 1990, dada la característica geográfica de poseer más de 700km de frontera con tres países: Brasil, Paraguay y Uruguay. Cabe señalar que esta provincia contaba con una Secretaría de Planificación y una Secretaría de Cooperación Internacional, que fueron suprimidas por la intervención federal. Desde la actual se gestión, y dado el desdoblamiento de las actividades productivo-exportadoras, se analiza la posibilidad de volver a contar con una Secretaría de Planificación que empleando un mirada estratégica coordine por ejemplo todo lo atinente a Cooperación Internacional, hoy dispersa en varios ministerios.

Las principales funciones de esta repartición apuntan a:

- propiciar la articulación entre los organismos del Estado Provincial –en materia de integración- y su interrelación con las instituciones nacionales y con los municipios fronterizos, con el propósito de imprimir mayor uniformidad a las acciones de integración de la provincia con otros países.
- Reunir y estructurar la información y documentación sectorial y global de la Provincia, Región y Nación.
- Asistir al sector privado y organismos gubernamentales y no gubernamentales en aspectos referidos a la integración y el relacionamiento exterior de la provincia.

Como región fronteriza la integración física y otras cuestiones derivadas de ella ocupan un lugar prioritario en la gestión de la provincia. A modo de ejemplos puede citarse:

- la habilitación del cruce Itatí-Itá Corá/Paso de la Patria
- seguimiento del cumplimiento del “Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los recursos Icticos en los ríos Paraná y Paraguay”.
- gestionar y ejecutar la cooperación en el ámbito del FOAR en áreas sugeridas y presentadas por la DRI, como por ejemplo el establecimiento del servicio de balsa y del control en Pilar-Paraguay.
- participación en el grupo técnico mixto Argentino-Paraguayo, que en el caso de Corrientes tiene que como prioritario la habilitación del paso fronterizo para la represa de Yaciretá, que comunica las localidades de Ituzaingó (Argentina) y de Ayolas (Paraguay).

El análisis de los convenios suscriptos por la provincia, podrá realizarse en la próxima etapa, dado que actualmente se cuenta con copia de los documentos suscriptos durante el año 2004. En los tres casos la contraparte ha sido otro actor subnacional –el Estado de Río Grande.⁴⁵

* GRUPO II.

En el plano instrumental, las acciones de gestión internacional pueden evaluarse a través de diversos indicadores. En este caso, para la confección del diagnóstico, se consideran como más relevantes a:

- Acuerdos (con estados nacionales, estados, regiones y/o provincias extranjeros, organismos financieros de créditos, hermanamientos) en diferentes áreas de cuestiones: cooperación tecnológica-científica y técnica, cultural, de medio ambiente y salud.
- Misiones provinciales y participación en ferias.

Cabe aquí hacer referencia a que la potestad de las provincias para realizar gestión internacional de modo autónomo, y en tanto y en cuanto no se produzcan definiciones en torno a la necesidad o no de reglamentar el art 124 y eventuales mecanismos a emplear en este último caso, tiene efectos sobre la realización de un diagnóstico amplio y completo.

La creciente interacción y la consecuente firma de acuerdos internacionales por parte de las provincias y ciudades, constituye un fenómeno que se ha incrementado en los últimos años con la globalización. Se trata de un fenómeno positivo y relevante y constituye, como ya se señaló, uno de los principales indicadores para dar cuenta de la actividad externa. Sin embargo, la inexistencia de un ámbito que centralice la información no sólo a nivel nacional, sino a veces en una misma provincia, obstaculiza las posibilidades de contar con información exhaustiva. Ahora bien, al considerar **la suscripción de acuerdos con otros actores**, observamos que la información es parcial, no está reunida -ni siquiera a modo de inventario- ni física ni virtualmente. Dada la no obligatoriedad de participar a la nación por parte de las provincias, no existe una instancia que reúna la documentación de manera completa y actualizada. Por ejemplo,

en la Dirección de Tratados (MRXCIC) se cuenta con la información de los acuerdos suscriptos por la provincia de Buenos Aires hasta el año 2000, información que fue proporcionada voluntariamente por la provincia. En otros casos sólo cuentan con convenios aislados dado que no es obligación de las provincias enviar copias de éstos al gobierno federal. La idea de registrar de manera obligatoria los convenios ha sido sugerida en un artículo de Rosendo Fraga⁴⁶, en tanto desde el Comité Provincias se ha señalado reiteradamente la necesidad de contar con alguna instancia o mecanismo que reúna dicha documentación .

Se formulan seguidamente algunas consideraciones respecto a los **convenios y acuerdos suscriptos por cuatro actores subnacionales argentinos: las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Cabe aquí aclarar que la selección de casos obedeció a la disponibilidad de información que pudo obtenerse en esta etapa de realización del proyecto, aunque el hecho de contar con dos de los actores que a partir de 1994 han modificado su entidad jurídica, así como dos provincias de peso en el conjunto de provincias argentinas -con experiencia en gestión internacional- han ofrecido un interesante campo exploratorio. En cada caso, los convenios han sido agrupados, según puede observarse en los cuadros del Anexo III, teniendo en cuenta los temas que los han motivado y las contrapartes con las que se los han suscripto.

En el caso de la provincia de **Buenos Aires**, los datos obtenidos, que abarcan hasta el año 2000, muestran numerosos convenios suscriptos. De un total de 33, **la mayoría tienen como contraparte a actores subestatales de estados federales** como Brasil (4) Alemania (4), Canadá (3), EEUU (2) y con **estados de acentuada descentralización** como Italia (3) y España (9). Estos suman un total de 25. El resto, suscriptos con Estados nacionales, exhiben una relativa diversidad, dada por los contactos establecidos con China, Israel, México, Holanda y Lituania. Esta provincia también ha suscripto convenios con entidades de diversos países cuya composición en cuanto a lo público y privado no puede identificarse.

⁴⁵ La Dra. Gabriela Basualdo, Directora de Cooperación Internacional de Corrientes, no ha suministrado la nómina de los convenios suscriptos por la provincia (1993-2004), así como copia de los convenios del año 2004.

⁴⁶ FRAGA, Rosendo, “Relaciones internacionales interprovinciales”, Disponible en www.nuevamayoría.com/ES/ El portal sociopolítico de Iberoamérica, Consultado el 3 de mayo de 2004.

Respecto a la **temática privilegiada** por estos acuerdos, puede afirmarse que la búsqueda de cooperación técnica y tecnológica -comprendiendo diversos aspectos, tales como, agricultura, salud, salud y medio ambiente, medio ambiente, recursos humanos y PyMES- ha constituido la predominante, ya que sobre ella se concentran 19 convenios. Las cuestiones económico-comerciales y financieras son objeto de 9 acuerdos, mientras que en el área cultural se cuenta un convenio suscripto con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). A nivel más general, la provincia ha suscripto cinco cartas generales.

Debe señalarse que los números de los convenios clasificados por áreas pueden no coincidir con los clasificados por contraparte, dado que en este último caso los que han sido suscriptos con entidades en las que la participación gubernamental no está clara no han sido contabilizados.

En el caso de **Santa Fe**, la información obtenida no es exhaustiva. De los 21 convenios a los que se tuvo acceso, se observa que existe una relativa diversificación dado que países europeos como España (5), Italia (2) y Francia (3) concentran numerosos convenios. De los países latinoamericanos, la contraparte predominante es Brasil (4), y existe un convenio con Cuba y otro con una región de Chile. Existen acuerdos con contrapartes menos tradicionales, como China (2) Japón (1) y Kuwait (1). También ameritan destacarse los acuerdos suscriptos con organizaciones y organismos como la CEPAL, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y UNICEF. Los contactos con **contrapartes subnacionales** se da en los casos de Gipuzcoa (España), Matto Grosso Do Sul (Brasil), la región de Lorena (Francia) y la región de Coquimbo (Chile).

Respecto a las **áreas de mayor interés**, cabe indicar que en las cuestiones vinculadas a asistencia técnica y tecnológica y a la cooperación científica, algunos convenios se vinculan específicamente a cuestiones agrícolas, pero estos temas también son objeto de acuerdos de perfil comercial. Cabe destacar que existen cuatro acuerdos referidos a temas culturales y educativos.⁴⁷

⁴⁷ En relación al caso de Santa Fe debe mencionarse un aporte reciente: “Las relaciones entre la Provincia de Santa Fe y la República Italiana. Las acciones de sus entes subnacionales en el marco de la cooperación descentralizada”, Autor: Lic. Marta Cabeza, Tesis de Maestría, defendida en febrero de 2004, Maestría en Integración y Cooperación Internacional, CEI/CERIR, Universidad Nacional de Rosario. Directora: Miryam Colacrai.

En el caso de la Provincia de **Tierra del Fuego**, la búsqueda de acuerdos con actores nacionales y subnacionales extranjeros es más reciente, dado que prácticamente se inicia en 1994. Los convenios suscriptos reflejan la prioridad de cuestiones vinculadas al tránsito y transporte fronterizo, reflejada en los tres acuerdos suscriptos con la XII Región de Chile, así como también la búsqueda de cooperación cultural, técnica, científica y económica dado el acuerdo firmado con Israel, y uno más específico sobre cooperación logística y científica en la Antártida firmado con Ucrania. En este caso se ha completado la información proporcionada en contactos con funcionarios de la provincia posteriores a la realización del primer informe, razón por la cual ha sido incluida en esta segunda versión.

En lo referente a la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, puede observarse que sus contrapartes son mayoritariamente ciudades, aunque se han realizado acuerdos con seis actores subnacionales que comprenden distintos rangos tales como estados y condados (EEUU, 3), estados (Brasil,1), regiones (Italia, 2) y el País Vasco (España). Un gran número de convenios tienen por objeto la identificación de temas de interés común y a partir de ello, adquieren un carácter exploratorio de potenciales proyectos de cooperación.

Las áreas privilegiadas en los 32 documentos suscriptos comprenden una problemática variada, que incluye al sector turístico, al sector público de servicios, a la cultura y patrimonio urbano, a educación y deportes y promoción de contactos entre ONGs. También se observa algunos destinados a la promoción comercial y de Pymes, intercambio de *know how* y cooperación científica y tecnológica.

Otro de los aspectos relacionado con la búsqueda de contactos y la suscripción de acuerdos se vincula con la posibilidad de contar con información **respecto al grado de ejecución de los instrumentos suscriptos y su valoración en cuanto a los resultados**. Entraríamos aquí en una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos, que exigen un mayor nivel de información, y fundamentalmente **la posibilidad de poder realizar entrevistas con los funcionarios competentes**. Al respecto cabe señalar lo manifestado por el Subsecretario de Relaciones Internacionales (CABA), Roberto Laperche, quien indicó que desde su asunción se está trabajando en una revisión completa de los convenios y acuerdos de hermanamientos a efectos de diferenciar cuáles son factibles de activar. Uno de los primeros objetivos de la dirección es revisar estos acuerdos para identificar qué aspectos pueden ser activados. Sobre todo

en materia de acuerdos de hermanamiento, hay muchos temas en los que es posible una transversalidad y complementariedad con otras ciudades del mundo.⁴⁸ Como ejemplo de emprendimiento exitoso en su negociación y suscripción ha sido citado el caso del hermanamiento de las ciudades de Rosario y Zurich.⁴⁹ Si bien en este estudio no se han considerado las relaciones entre ciudades, a excepción del particular caso de la ciudad de Buenos Aires, resulta interesante como ejemplo para marcar las diferencias entre trabajar con indicadores cuanti y cualitativos. Llegado el momento de la ejecución del referido convenio, las actuales autoridades municipales de Rosario, han encontrado inconvenientes técnicos para incorporar al transporte público nuevamente el uso de tranvías, razón por la cual existen dudas sobre su efectivo cumplimiento.⁵⁰

Otro de los indicadores relevantes consiste en las misiones comerciales y participación en ferias internacionales. Este indicador de extremo valor para ponderar el grado de actividad realizada en el campo internacional, presenta un nivel mayor de desagregación en cuanto a las posibilidades de contar con información. En general el espectro temporal de la información disponible abarca períodos cortos, en algunos casos sólo comprende la gestión de la actual autoridad provincial y no está accesible un archivo de lo actuado en períodos largos.

Una dificultad adicional para reunir información se vincula al hecho que existen distintos tipos de misiones comerciales, y no siempre puede diferenciarse entre:

- Las generadas por las propias provincias.
- Las organizadas con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) a solicitud de las provincias bajo la modalidad oferta-destino.
- Y las que se producen con la participación de varias provincias con la modalidad de promoción sectorial de un producto con el respaldo del Consejo Federal de Inversiones.

En esta primera etapa de trabajo se ha podido relevar información parcial sobre las misiones de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (período 2001-2004) y la actividad

⁴⁸ Exposición del Sr. Subsecretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Roberto Laperche, Reunión del Comité Provincias, Buenos Aires, 16 de abril de 2004.

⁴⁹ Ministro Armando Maffei, Dirección de Asuntos Federales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Reunión del Comité Provincias, Buenos Aires, 16 de abril de 2004.

proyectada para el presente año de la provincia de **Santa Fe**, dentro de los estudios de caso seleccionados. En el primer caso y durante el período mencionado se han realizado 14 misiones con diversidad de destinos, aunque han predominado mayoritariamente los países latinoamericanos (11 sobre 14) y entre ellos los limítrofes como Brasil y Chile (6 de estos 11). Como destinos extracontinentales se señalan España, China e Israel.

La provincia de **Santa Fe** presenta un ambicioso proyecto que aspira a estar presente en 11 ferias internacionales y realizar misiones comerciales a 10 países. En ambos casos los destinos se concentran en países latinoamericanos. Del total de misiones programadas 6 se realizarán a estos países, 2 a EEUU, 1 a Puerto Rico y 1 a China, la única extracontinental. Respecto a las ferias, de un total de 11, 9 se realizarán dentro de América Latina (4 de ellas en Brasil) 1 en Argelia y 1 en Francia.

Cabe aquí señalar que en el caso de la provincia de Santa Fe y en el de Córdoba, se han organizado algunas misiones a partir de su calidad de integrantes de la **Región Centro**, modalidad que resulta promisorio a efectos de potenciar posibilidades de presencia internacional y búsqueda de mercados.

En relación a los dos últimos indicadores a considerar, es decir, encuentros con representantes de **otras entidades subnacionales en reuniones regionales y contactos con funcionarios extranjeros**, cabe indicar algunas precisiones. El espectro que ambos pueden abarcar es sumamente amplio. En el primer caso, los representantes locales y provinciales, se reúnen con sus pares, en una ya tradicional inclusión en los **comité de fronteras** que nos vinculan con países limítrofes. Si bien no se pretende aquí dar cuenta de la intensa actividad que en este ámbito se realiza, interesa por una parte hacer mención al seguimiento que se hace sobre este punto, en otro de los proyectos que el Comité Provincias está desarrollando. Por otra, resulta importante destacar que en la actualidad están activos los siguientes comités:

- **Frontera con Paraguay:** Encarnación-Posadas; Colonia Falcón-Clorinda; Alberdi-Formosa; Pilar-Puerto Bermejo; Itácora-Itatí; Ituzaingó-Ayolas.
- **Frontera con Brasil:** Foz de Iguazú-Puerto Iguazú; Santo Tomé-Sao Borja; Uruguayana-Paso de los Libres.
- **Frontera con Uruguay:** Fray Bentos-Gualeguaychú; Paysandú-Colón; Salto-Concordia.

⁵⁰ LANGONE, Eugenia, “Ahora el municipio desecharía la idea de reinstalar tranvías”, Diario La Capital, Rosario, 7 de mayo de 2004, p. 8.

- **Frontera con Bolivia:** Pocitos-Yacuiba; La Quiaca-Villazon.
- **Frontera con Chile:** NOA-Norte Grande; Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor, Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y Subcomité Aisén-Chubut (este último se ha subsumido en el anterior).

Otra variante de vinculación de **las provincias, se da cuando éstas integran nuevas regiones con actores subnacionales de otros países**, caso que las diferencia de las regiones “endonacionales” integradas por provincias de una misma nación.⁵¹ El primer caso por su propia definición implica iniciativas generadas con neto perfil internacional, del que pueden citarse algunos ejemplos.

La conformación de la “**Patagonia Sur**” surgió de las reuniones de los comités de frontera chileno-argentinos meridionales. El trabajo conjunto de dos regiones chilenas (Magallanes y Antártica Chilena y Aysén) y tres provincias argentinas (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) se focalizó en la conformación de una regional integral, entendida inicialmente con el propósito de objetivo de promocionarla y posicionarla como un destino turístico preferente en el mercado brasileño. En esta dirección ya se han realizado dos cumbres binacionales, la última en abril de 2004 en Punta Arenas. Resulta interesante destacar que el hecho de ser Chile un estado unitario, no inhibe un rol activo de las regiones como puede verse en esta iniciativa y en la suscripción de convenios por ejemplo con Tierra del Fuego.

Otra región de este tipo es la denominada **ZICOSUR** (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano) , proyecto que agrupa a actores subnacionales de tres países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil y Paraguay) y dos asociados (Chile y Bolivia), destinadas a potenciar sus esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados del Asia y de la Cuenca del Pacífico. Para ello ha realizado diversos encuentros con funcionarios y empresarios de países pertenecientes a ambas regiones.⁵²

⁵¹ Esta expresión está tomada de Hernández, Antonio M., “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la Reforma constitucional de 1994, Depalma, Buenos Aires, 1997, pag. 82.

⁵² La ZICOSUR conforma un subsistema regional, que consiste en un conjunto de Estados geográficamente próximos que interactúan regularmente y comparten hasta cierto punto un sentido de identidad regional, y es reconocido por actores exteriores. Procura desarrollar un proceso de regionalización de tipo horizontal basada en intereses compartidos, con el fin de articular un corredor bioceánico y, a través de él comerciar con la Cuenca del Pacífico.

En la reunión preparatoria del VII encuentro de la Zicosur que se realizará en setiembre de 2004 en Tarija (Bolivia) se definieron algunas prioridades que servirán de base a las decisiones a tomar en el mencionado encuentro. En esta reunión celebrada en junio de 2004 en Resistencia, Chaco, se suscribió la Carta de Resistencia donde se manifiestan su intención de presentar a los presidentes del Mercosur “los objetivos estratégicos en lo que respecta al corredor bioceánico en su longitud este – oeste bajo un concepto integral carretero, ferroviario, hidrovia, aéreo, energético, cultural, educativo, turístico, productivo y de redistribución territorial, uniendo a los dos océanos, con salida inicial en el mega puerto de Santos y puertos del Pacífico y la necesidad de crear una coordinación ferroviaria”.

Otra variante de vinculación está dada por encuentros como **la reunión de gobernadores del Mercosur** celebrada en Valparaiso (abril de 2004) que tendría un alcance estratégico más amplio, considerando al menos algunas de los temas tratados en el encuentro. El gobernador de Misiones, Carlos Rovira, que concurrió con mandato especial de los gobernadores de los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, presentó un proyecto que involucra a estos tres estados y a la provincia argentina. El proyecto comprende la construcción de un gasoducto que abastezca Santa Catarina pasando por Misiones, la construcción de la represa hidroeléctricas de Corpus, sobre el Paraná, Garabí y Uruguay; puentes sobre el Uruguay en El Soberbio, Alba Pose y San Javier; Usinas Térmicas en Oberá y Puerto Iguazú; y tendido de líneas de 500 KV que una ambos países.⁵³ Esta iniciativa ganaría continuidad, y una proyección regional más amplia con la reunión programada en Loja, Ecuador para noviembre de 2004.

También surgen iniciativas aún poco conocidas en su contenido pero innovadoras al menos en su denominación, como resulta la firma de un acta acuerdo de «**Estados Coordinados**» entre la Provincia de Córdoba y el Estado de Paraná (Brasil).

En realidad este indicador podría ser incluido en el siguiente, pero se lo diferenciado en función de su rasgo de contactos a nivel subnacional y regional y dada su incidencia en los procesos de integración.

⁵³ “Misiones quiere ser polo exportador », Diario Ambito Financiero, miércoles 21 de abril del 2004.

El segundo indicador que engloba un espectro amplio de acciones está dado por **los contactos de las autoridades provinciales con autoridades y representantes de otros estados y organismos internacionales**. Éste permitiría determinar áreas de interés, países con los que existen contactos, proyectos potenciales, frecuencia y amplitud de algún tipo de actividad internacional. Constituiría el tipo de actividad general comprendida en el concepto de **gestión internacional**, al que algunos autores denominan «*paradiplomacia*» o diplomacia paralela, entendiendo por tal a:

*« La participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. »*⁵⁴

Entre las actividades variadas e intensas realizadas en los últimos meses pueden mencionarse a modo de ejemplos, la visita a Tierra del Fuego del embajador de Rusia, a efectos de analizar proyectos energéticos y portuarios, la reunión de los gobernadores de Salta, Juan Carlos Romero, y el de Jujuy, Eduardo Fellner, con el presidente de Bolivia, Carlos Mesa para tratar temas vinculados a la integración y a las zonas de frontera en abril de 2004, las gestiones del gobernador de Río Negro en EEUU para obtener créditos ante el BID destinados a realizar obras de infraestructura pública,⁵⁵

También podría incluirse la reunión del Secretario Ejecutivo para la 4ª Cumbre de las Américas y Embajador, Carlos Onis Vigil, con funcionarios cordobeses a fin de evaluar si la ciudad de Córdoba reúne los requisitos de infraestructura y seguridad para ser la sede de la próxima Cumbre a desarrollarse en el 2005, de la que participarán 34 países.

⁵⁴ CORNAGO, N., "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation", in: ALDECOA, F. e KEATING, M. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Londres: Frank Cass, 1999.

⁵⁵ El financiamiento estaría destinado a la construcción de ramales ferroviarios (como los puertos de San Antonio -Río Negro- y Samoré -Chile-) para consolidar la bioceanidad y la integración local, uniendo las ciudades de Choele Choel-San Antonio y Sierra Colorada. El ex mandatario provincial, Pablo Verani, se

III) AVANCES.

El trabajo realizado en esta etapa ha permitido contar con un primer diagnóstico provisional, ampliado y enriquecido a partir de los contactos posteriores realizados con representantes de distintos actores subnacionales argentinos y la búsqueda de información que se continuó realizando en forma simultánea, desarrollado a este informe. El Taller de Trabajo realizado el 7 de julio de 2004, convocó a un muy buen número de actores subnacionales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Salta, San Juan, Tierra del Fuego)⁵⁶ y posibilitó un rico y promisorio intercambio de información, experiencias y propuestas, que han sido volcado en las páginas precedentes. A partir de esta primera experiencia se continuó el contacto con los participantes quienes mostraron sumo interés en armar una red permanente de intercambio y trabajo. Además, en algunos casos se involucraron activamente para alentar a la participación de provincias que aún no han respondido a la convocatoria realizada desde el CARI. Cabe señalar que el próximo contacto será la participación de la provincia de Catamarca en la reunión mensual del Comité del 1 de setiembre de 2004, a través de la presencia del Ing. Luis Rebellato, Secretario de Estado de Coordinación Regional e Integración. Esta provincia respondió positivamente a la convocatoria, pero no pudo estar presente en el Taller de Trabajo dado que en esa fecha precisamente contaba con la visita de una misión de la Región de Antofagasta, Chile.

Los puntos de debilidad señalados por los propios actores de la gestión provincial, que se acompañó en algunos casos de propuestas, se centró en distintos niveles:

* **a nivel interno de la propia administración subnacional:** ausencia de información centralizada y dificultades en la circulación de la información en la propia provincia.

desempeña actualmente como representante del BID en la provincia. Agencia de Noticias Río Negro, “Apuran crédito del BID”, Miércoles 19 de mayo del 2004.

⁵⁶ Estuvieron presentes: Marisa Dumé (Secretaria de Relaciones Internacionales de **Tierra del Fuego**), Roberto Iburguren (Secretaría de Coordinación de Relaciones Internacionales de **Salta**), Carlos Kesman (Director de la agencia Pro **Córdoba**), Beatriz Paglieri (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Integración y Cooperación de la provincia de **Buenos Aires**), María Elida Hidalgo (Dirección de Comercio Exterior de **San Juan**), Silvia Busti (Directora de Comercio Exterior de **Entre Ríos**), Gabriela Basualdo (Dirección de Relaciones Internacionales, **Corrientes**) Mariana Barreras (Subsecretaría de Coordinación de **Neuquén**), y Rubén Geneyro (Subsecretaría de Relaciones Internacionales de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**) y Néstor Zurdo (Dirección de Comercio Exterior, **La Pampa**).

*** a nivel de vínculo sub-nacional y nacional:** necesidad de unificar en el ámbito nacional la articulación de los contactos regulares con las provincias. En la esfera comercial se hace referencia a la positiva experiencia en el Consejo Federal de Comercio Exterior (COFESEX), que funcionó hasta el año 1987 aproximadamente. Se señala que en el área comercial se pasó de una acentuada centralización en los 70', a una excesiva fragmentación y desorden en los 90'. Al respecto, también se indica la ausencia de información y de participación de la provincias en acuerdos bi y multilaterales de libre comercio negociados por el gobierno nacional, que tendrán impactos directos en las economías provinciales.

Desde la óptica del gobierno nacional se hace referencia a las dificultades que genera la salida directa de las provincias al escenario internacional. Se insiste en la función de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (MRECIC), como apoyatura a una acción externa más efectiva, tarea que puede abarcar desde el armado de las agendas hasta el asesoramiento respecto a la documentación a suscribir.

*** a nivel del vínculo entre actores subnacionales:** dificultades para encontrar contrapartes equivalentes entre distintas estructuras organizativas de las diferentes provincias, de manera de posibilitar una rápida y efectiva comunicación, la coordinación horizontal y vertical.

El cuerpo del informe y lo señalado precedentemente permiten indicar a modo de síntesis final que el proyecto avanzó en lo referente a:

Establecimiento de contactos directos con responsables de la gestión internacional de las provincias.

- 1) Pueden contarse con vínculos con doce de ellas, aunque en casos donde la gestión está descentralizada se hace necesario ampliar el espectro de funcionarios a consultar.
- 2) Inclusión de un número interesante de estudios de caso. Al respecto se considera necesario complementar los avances realizados a partir de la información obtenida. Se cuenta para ello con el compromiso de las provincias a prestar colaboración. Como se ha señalado en el cuerpo del informe, la metodología utilizada para analizar un grupo de casos se ha basado predominantemente en la información proporcionada por los propios gestores, mientras que en el otro grupo de casos prevalece el trabajo con fuentes documentales escritas.

- 3) Creación de un espacio de diálogo e intercambio que reúne a funcionarios del gobierno nacional y los provinciales, que posibilita al Comité del CARI, participar tanto como facilitador del debate, como ofreciendo y procesando insumos. En esa dirección la propuesta de los participantes del Taller fue la continuidad del trabajo en red. Por ejemplo, se anticipó la invitación a asistir al Seminario Internacional sobre “*Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina.*” a realizarse en agosto de 2004 auspiciado por el BID/INTAL.

En función del informe diagnóstico realizado se presenta seguidamente una propuesta destinada a posibilitar la continuidad del programa.

IV) PROPUESTA.

El proyecto originalmente formulado para dar cuenta de la actividad internacional de las provincias argentinas preveía desarrollar sus actividades durante doce meses. La extensión del proyecto encuentra su fundamento en la sensibilidad de las cuestiones atinentes a las provincias argentinas y en la centralidad que hoy adquiere su proyección e inserción en el plano internacional. Estos plazos resultan también pertinentes si se considera que en la problemática en cuestión se parte de una laguna a nivel de información básica, la que, como se ha señalado en distintos puntos de este informe, se encuentra fragmentada, dispersa, inaccesible en gran medida y desactualizada. Esta situación fue además corroborada por representantes provinciales, que reconocen que esto ocurre en la propia administración provincial.

A efectos de completar la tarea iniciada, se proponen la realización de las siguientes actividades:

* realizar en el período agosto/diciembre de 2004, tres nuevos talleres de trabajo destinados a incorporar a nuevas provincias y a continuar el intercambio con las ya integradas a una red de trabajo, fijando como fechas tentativas: el 15 de setiembre, el 30 de octubre y el 15 de diciembre. Dado lo planteado por algunas de ellas se evalúa conveniente realizar dos de los

encuentros en el interior: uno en Salta y otro en alguna provincia del sur. Se facilitaría de este modo la participación de aquellas que aún no lo han hecho.

Se daría cuenta de los avances por medio de informes parciales posteriores a cada Taller o de forma conjunta en diciembre de 2004.

* organizar para marzo de 2005 un Seminario convocando a todas las provincias a efectos de hacer una presentación final, cuya organización se hará a partir de áreas o perfiles de gestión diferenciadas y con un espacio específico destinado a la visión estratégica de la acciones externas de las provincias.

* realizar para abril de 2005 una publicación final que de cuenta de los resultados obtenidos.

ANEXOS

- I) CONSTITUCIONES PROVINCIALES. ARTICULOS E INCISOS REFERIDOS A TEMAS INTERNACIONALES.
 - II) ORGANIGRAMAS: CANCELLERIA ARGENTINA Y GOBIERNOS PROVINCIALES.
 - III) ACUERDOS Y CONVENIOS DE LOS CUATRO ESTUDIOS DE CASOS.
 - V) MISIONES COMERCIALES.
-