

Las provincias argentinas en el escenario internacional

Desafíos y obstáculos de un sistema federal



Argentina

LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS DE UN SISTEMA FEDERAL

Iglesias, Eduardo

Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal / Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubezú. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

268 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-22328-8-7

1. Relaciones Internacionales. I. Iglesias, Valeria II. Zubezú, Graciela III. Título
CDD 327.1

Las Provincias Argentinas en el escenario internacional

Desafíos y obstáculos de un sistema federal

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Esmeralda 130, Piso 13, C1035ABD Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina

<http://www.undp.org.ar>

ISBN 978-987-22328-8-7

Primera edición: 800 ejemplares

Diseño y armado: Rosario Salinas

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

La información contenida en este libro no refleja necesariamente la opinión del PNUD. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del PNUD.

LAS PROVINCIAS ARGENTINAS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS DE UN SISTEMA FEDERAL

EDUARDO IGLESIAS

DIRECTOR

GRACIELA ZUBELZÚ

COORDINADORA

VALERIA IGLESIAS

COORDINADORA

JULIÁN BERTRANOU

ANA CAFIERO

JUAN JOSÉ CARBAJALES

CLAUDIA GASOL

MARCELO A. SALVILO



COMITÉ PROVINCIAS



Argentina

ÍNDICE

Prólogo	7
<i>Adalberto Rodríguez Giavarini</i>	
Introducción	9
<i>Julián Bertranou</i>	
Capítulo I: Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas.....	19
<i>Graciela Zubelzú</i>	
Capítulo II: La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones.....	47
<i>Juan José Carbajales y Claudia Gasol</i>	
Capítulo III: El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas.....	83
<i>Graciela Zubelzú</i>	
Capítulo IV: Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino	107
<i>Valeria Iglesias</i>	
Capítulo V: La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino.....	159
<i>Valeria Iglesias</i>	
Capítulo VI: La gestión internacional provincial en el área de recursos naturales e infraestructura.....	185
<i>Graciela Zubelzú</i>	

Capítulo VII: El caso argentino a la luz de las experiencias internacionales. Estudio comparativo con otros Estados federales o de estilo federal.....	215
<i>Marcelo Salviolo</i>	
Capítulo VIII: Escenarios de la Cooperación Internacional en la Argentina.....	241
<i>Ana Cafiero</i>	
Conclusiones.....	257
<i>Eduardo Iglesias</i>	
Acerca de los autores	265

PRÓLOGO

El presente libro constituye un aporte sustancial al estudio de la gestión internacional de las provincias argentinas. Desde el regreso a la democracia en 1983, las provincias han venido trabajando de manera sostenida para fortalecer nuestro sistema federal. La profundización de la globalización, sumada a las iniciativas de integración regional en América Latina, despertó el interés de las provincias por avanzar sus perfiles de gestión internacional en el marco de un federalismo de concertación. La reforma constitucional de 1994 encuadró jurídicamente esta actividad, dejando abierta la posibilidad de que las provincias puedan firmar convenios internacionales que no afecten los intereses nacionales en política exterior ni el crédito público de la Nación. A partir de esto cambios internacionales y domésticos, lo cierto es que las provincias argentinas, algunas con más intensidad que otras, han descubierto un horizonte de posibilidades en materia de comercio exterior, atracción de inversiones, cooperación internacional, turismo y recursos humanos.

La internacionalización de las provincias, sin embargo, no ha sido un proceso parejo y por lo tanto es posible identificar notables diferencias en los perfiles de gestión, la capacitación en recursos humanos y los diseños institucionales que contribuyan a una efectiva gestión internacional. A los rasgos particulares de cada provincia, se suma la tarea de coordinación entre las provincias y la Nación a través de sus diversas agencias. La dispersión de la información en los distintos niveles de gestión y la falta de mecanismos institucionales articulados, entre otros, plantean desafíos a ser encarados tanto por el sector público como por la sociedad civil en su creciente participación en la discusión de temas internacionales.

Motivados por este proceso dinámico, denso y complejo, como es la gestión internacional de las provincias, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales decidió crear en 2002 el Comité de Estudios *Las Provincias en el Plano Internacional*. Dicho Comité, cuyo Director es el Embajador Eduardo Iglesias, está integrado por miembros del Poder Ejecutivo, académicos y del sector privado, conformando un espacio multidisciplinario para estudiar los distintos aspectos referidos a economía y

finanzas, comercio, infraestructura, medio ambiente, turismo y migraciones, entre otros temas.

Desde el año de su creación, el Comité ha venido realizando un trabajo sostenido para comprender la naturaleza del fenómeno que se propone estudiar, convocar a los actores provinciales y nacionales, públicos y privados, y ofrecer un espacio de encuentro en donde poder cambiar información y experiencias en un marco de pluralismo y tolerancia. En particular, la labor del Comité ha comprendido la organización de reuniones con expertos, talleres de trabajo con funcionarios provinciales y de la Nación, la publicación de informes y documentos de trabajo y la cooperación con otras agencias nacionales e internacionales.

En este contexto, el CARI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Argentina iniciaron un proyecto de cooperación que abarcó la confección de informes, la organización de talleres de trabajo y de viajes a distintas provincias para relevar información, presentar la iniciativa e ir conformando una red de actores provinciales y nacionales involucrados en la gestión internacional de las provincias.

Este libro presenta los resultados de esta cooperación entre el CARI y el PNUD y constituye una contribución sustancial por dos motivos. En primer lugar, es el primer libro que se publica en la Argentina sobre la problemática internacional de las provincias desde una perspectiva académica. Su valor agregado reside en los diversos enfoques utilizados y por lo tanto el lector tendrá acceso a las distintas dimensiones (económica, jurídica, institucional, de cooperación, etc.) que se presentan al momento de estudiar la inserción internacional de las provincias. Cabe destacar que mucha de la información aquí presente se encontraba dispersa y poco organizada y su análisis se ha visto notablemente enriquecido a partir del trabajo de campo realizado por los distintos investigadores. En segundo lugar, se trata de una publicación que será sin duda una guía útil para los tomadores de decisión en los distintos niveles de la administración pública que se interesen por contar con uno de los diagnósticos más completos que existen al momento.

Uno de los desafíos centrales de las provincias en los próximos años será como articular estrategias de proyección externa para consolidar la sustentabilidad del desarrollo interno. Esta articulación sólo será posible mediante la construcción de una relación coherente y eficaz entre ellas y la Nación que evite la dispersión de iniciativas aisladas y promueva el trabajo conjunto en la definición del interés nacional. Este libro no ofrece la última palabra frente a este desafío pero sí un necesario punto de partida para su mejor comprensión y una de base adecuada para la acción futura.

Adalberto Rodríguez Giavarini
CARI - Presidente

INTRODUCCIÓN

Julián Bertranou

Presentación

El libro que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) presenta en esta oportunidad, es el fruto de un interés común por explorar las condiciones institucionales y las características políticas y programáticas que actualmente pueden observarse en materia de competencias internacionales de las provincias argentinas. Este campo de actuación provincial es de creciente relevancia, aunque no cuenta hasta ahora con suficientes aportes desde la investigación descriptiva y explicativa. Este libro intenta constituirse en una de las referencias conceptuales y de política pública que facilite un mayor conocimiento por parte de los hacedores de políticas y los ciudadanos.

Por razones institucionales, políticas y de implementación de políticas públicas, las provincias argentinas son actores cada vez más relevantes en el escenario nacional. No sólo por las amplias competencias que les asigna la Constitución Nacional, sino también por el devenir de las relaciones nación-provincias en los últimos cincuenta años, en las que se observa una tendencia creciente a la descentralización de funciones junto a una mayor incidencia provincial en el sistema político partidario; las provincias son responsables de un número muy significativo de áreas de política pública. La mayor parte de la salud pública, la educación básica y secundaria, la seguridad, la justicia, la asistencia social y el medio ambiente, están administrados por los poderes provinciales con la autonomía que constitucionalmente les corresponde, y con niveles de coordinación interjurisdiccional y federal que dependen de la capacidad de articulación que despliegue el gobierno nacional. Esta capacidad de articulación no es homogénea, por lo cual, los niveles de autonomía funcional se expanden.

Desde el punto de vista del desarrollo humano —paradigma conceptual del PNUD—, y del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(ODM)¹, la llave está principalmente en manos de las provincias, en la medida en que las áreas prioritarias de acción como salud, educación y medio ambiente, dependen de decisiones y acciones de estas estructuras subnacionales. Considerando este punto es que el Gobierno Nacional con apoyo del PNUD y el conjunto de agencias del sistema de las Naciones Unidas en Argentina, están promoviendo el involucramiento de las provincias en la adaptación de los ODMs a nivel provincial, con la consecuente reforma de su estructura de programas y proyectos con el fin de alcanzar estas metas adaptadas. Desde el punto de vista nacional, es imprescindible consolidar las acciones de coordinación federal e interjurisdiccional, con el objeto de establecer estándares de gestión homogéneos en todo el país. Este es uno de los principales desafíos de los Consejos Federales (de salud, de educación, de seguridad y otros), y es una de las estrategias de apoyo del PNUD.

Si bien estaban presentes antes de la reforma constitucional de 1994, a partir de esta última se especificaron y fortalecieron las competencias provinciales en materia de relaciones internacionales. Esta particularidad del sistema institucional argentino, que lo asemeja parcialmente a otros países federales, conlleva una serie de potencialidades, así como ciertos riesgos, que requieren atención. Por lo pronto, esta capacidad provincial tiene la posibilidad de incrementar las opciones estratégicas de las provincias (muchas veces incluso actuando como regiones), incorporando nuevos socios y aprendizajes que pueden redundar en beneficios para la población. En un mundo de crecientes relaciones entre actores de distintos niveles, públicos y privados, la posibilidad de las provincias de involucrarse en estructuras de interacción con unidades políticas de otros estados o unidades multilaterales, simplemente amplía el campo de elecciones y de alternativas para encontrar senderos de desarrollo humano.

La contracara de esta potencialidad puede implicar riesgos, o quizás desafíos a ser abordados. Los vínculos de las provincias con unidades de otros Estados nacionales o multilaterales pueden afectar negativamente la coherencia de la estrategia internacional de la Nación. Se abre entonces un marco amplio de relaciones nación-provincias para establecer el equilibrio

¹ Los ODMs son metas de desarrollo al año 2015, acordadas por todas las naciones del mundo en la Cumbre del Milenio del año 2000, que conforman una agenda mínima compartida de progreso en términos de desarrollo humano. Incluyen el compromiso de reducir la pobreza extrema a la mitad, de universalizar el acceso a la educación básica, de lograr la igualdad de género y de reducir la mortalidad infantil en dos tercios, entre otros. Cada país luego debe adaptar estos compromisos generales a sus condiciones propias, algo que la Argentina hizo en el año 2003, incorporando incluso otro objetivo como es el trabajo decente. (ver http://www.undp.org.ar/archivos/ODM_infpro_enbaja2_dic06.pdf)

necesario entre este dinamismo subnacional y los requerimientos de la necesaria coherencia y unicidad de la política internacional. La información, la comunicación entre partes y la creación de instancias de vinculación permanente, son el marco institucional y operativo dentro del cual este equilibrio puede afirmarse para el provecho de todos los ciudadanos. Este libro y las acciones que previamente se llevaron a cabo, quieren contribuir a sentar las bases institucionales para una mayor densidad relacional.

Este desafío es el que explica la iniciativa del CARI y su solicitud de apoyo al PNUD, conociendo el interés de éste último en el estudio de las dinámicas provinciales. El embajador Eduardo Iglesias, director del Comité Provincias en el Plano Internacional del CARI promovió esta sociedad, y entre los años 2004 y 2006 se desplegó una serie de actividades de búsqueda de información, de análisis de experiencias de gestión internacional de las provincias, de realización de talleres de intercambio en diversas provincias y regiones, de relevamientos de las estructuras e iniciativas provinciales y de sistematización bibliográfica, bajo coordinación de Graciela Zubelzú y Valeria Iglesias, ambas miembros del Comité Provincias en el Plano Internacional, y la supervisión del embajador Iglesias. Gran parte de esta información detallada está a disposición en el sitio web del Comité Provincias en el Plano Internacional del CARI, además de estar incluida, en forma agregada, en este volumen. La vocación de las dos partes intervinientes fue la de poner a disposición este conocimiento acumulado en forma inmediata y de promover algún mecanismo de actualización permanente.

Las reuniones en provincias (y respectivas regiones nacionales) fueron diversas, entre las que cabe mencionar las de San Juan, Chaco, Chubut y Santa Fe, además de la realizada en la Ciudad de Buenos Aires, y en las que participaron más de 100 funcionarios provinciales relacionados con el tema. Las dimensiones de esta temática fueron ampliamente abordadas: las características del sistema institucional federal argentino; las estructuras institucionales provinciales ligadas a la cooperación o las relaciones internacionales; las iniciativas de cooperación y sus rasgos técnicos; los programas de promoción de la proyección internacional; y las instancias de articulación interprovincial y entre la Nación y las provincias.

Los campos sectoriales que forman parte de esta actividad internacional de las provincias son diversos y fueron exhaustivamente relevados durante este período. En este volumen, sin embargo, se prestará atención específica a tres áreas de política pública: el comercio exterior, el financiamiento externo de las actividades provinciales, y la gestión de los recursos naturales y la infraestructura pública ligada a los mismos. Esta es una de las fortalezas del libro, así como una de sus limitaciones temáticas, que esperarán otros esfuerzos para su complementación.

Organización del libro

El volumen está organizado a través de una serie de capítulos que recorren dimensiones conceptuales, institucionales, organizacionales y empíricas de las competencias en materia de relaciones internacionales de las provincias argentinas. El capítulo I, *Actores subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. El encuadre de las provincias argentinas*, preparado por Graciela Zubelzú, analiza bajo el prisma de la disciplina de las Relaciones Internacionales, las transformaciones en torno a la multiplicación de actores internacionales y a sus ámbitos de acción, competencia y jurisdicción. El artículo privilegia un enfoque conceptual que aborda categorías —Estado-Región, *Multi-level Governance*, Estado-Hueco, Paradiplomacia— como conceptos que caracterizan procesos de coexistencia de diversas formas e instancias de autoridad pública y público-privada en el escenario internacional contemporáneo. A partir de este recorrido conceptual se definen el alcance y la especificidad del término “subnacional”. Esto es, ¿qué implicancias tiene en la práctica y en la articulación de la política nacional?, ¿qué márgenes de acción externa involucra?

El Capítulo II, *La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones*, a cargo de Juan José Carbajales y Claudia Gasol, inicia con una exposición detallada sobre el debate jurídico en torno de las interpretaciones del artículo 124 de la Constitución Nacional reformada en 1994. En este sentido, busca desentrañar las atribuciones de las que gozan las provincias en la negociación de convenios internacionales *vis-à-vis* de las facultades del Estado Federal en la arena internacional. Las posiciones al respecto presentan significativas divergencias que hacen que el debate —que incluye la conveniencia o inconveniencia de la reglamentación de aquel artículo por parte del Congreso de la Nación— aún no haya sido zanjado. En una segunda instancia, el trabajo realiza una clasificación de las provincias según sus textos constitucionales observando tres atributos: a) la “cláusula federal” —es decir, las facultades de gestión externa que pueden poseer los distintos miembros de un Estado Federal, conforme sus propias constituciones—, b) las referencias a la integración regional, y c) otras temáticas relacionadas a las relaciones internacionales. Luego, el artículo repasa las reformas constitucionales provinciales o los proyectos de reforma que han tenido lugar desde 2005. Finalmente, en las conclusiones se sostiene que el debate sobre la gestión internacional de las provincias argentinas se hizo más intenso a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, la cual fortaleció el federalismo e imprimió las bases para una relación compleja pero positiva entre las provincias y el Gobierno Federal. En la prácti-

ca existe una dinámica y rica actividad de las provincias en el exterior, lo cual no necesariamente se refleja en sus textos constitucionales. Podría inferirse que estarían traspasando el límite impuesto por la letra del artículo 124 de la Constitución Nacional, que se refiere claramente a “convenios internacionales”, diferenciándolos de aquellos documentos indicados en el artículo 125 (“tratados interprovinciales”).

En el Capítulo III, *El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas*, Graciela Zubelzú comienza interrogándose acerca de qué factores pueden haber incidido en la divergencia que se observa entre las provincias argentinas en cuanto al activismo y a la densidad de sus gestiones internacionales. Reconociendo el carácter multicausal del fenómeno, el artículo se dedica a una causa relevante: el marco institucional de la gestión externa provincial. En primer lugar, se realiza una clasificación de las provincias a partir de sus diseños institucionales. El trabajo conforma, de este modo, cuatro grupos: 1) provincias en las que las áreas o reparticiones encargadas de esta actividad externa se ubican dentro de la estructura de un ministerio de producción —Buenos Aires, Chaco, Santa Fe y La Pampa, entre otras—; 2) provincias que cuentan, o han contado, con alguna área específica de relaciones internacionales cuya denominación podría reflejar una visión de la gestión internacional que exceda lo productivo-comercial —por ejemplo, Chaco, Corrientes, Tierra del Fuego—; 3) provincias que cuentan con agencias específicas, presumiblemente con algún grado de autonomía, destinadas a fomentar eventos de promoción de exportaciones —Agencia Pro Córdoba, Pro Mendoza, Pro Río Negro y BAexporta—; 4) provincias que no cuentan con ninguna área institucional específica destinada a la gestión externa, aunque aquello no significa la ausencia de actividades externas en todos los casos —San Luis, Santa Cruz, Formosa, Río Negro y Tucumán—. En segundo lugar, el artículo lleva a cabo un análisis de los perfiles de gestión del área externa en las provincias argentinas. Así, surgen distintas dimensiones de análisis que muestran una significativa heterogeneidad entre los casos: a) trayectoria y experiencia en la gestión internacional / acciones nóveles y recientes; b) descentralización / centralización; c) concentración o diversificación temática de la gestión; d) gestión preactiva / reactiva. Por último, el artículo concluye que sólo unas pocas provincias cuentan con trayectoria y continuidad en la materia. Estas son precisamente las que han ido desarrollando y ajustando organizaciones, y más recientemente agencias, para atender este tipo de actividades. Sin que se indique una correlación directa, la tendencia parece señalar que a mayor desarrollo relativo provincial y mayor experiencia y densidad en la gestión externa, corresponde una estructura institucional más compleja, profesionalizada y con propensión a la descentralización.

Valeria Iglesias preparó el Capítulo IV, *Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino*. En el mismo afirma que el comercio exterior es una de las áreas de política con perfil internacional tradicionales para las provincias argentinas. El objetivo principal de este capítulo es caracterizar las acciones vinculadas al comercio exterior desarrolladas por las provincias y regiones argentinas. En particular, se analizan tendencias, similitudes y diferencias regionales, mecanismos de articulación, así como los mayores avances y obstáculos que enfrentan los gobiernos provinciales en esta área.

Uno de los primeros rasgos que se hacen evidentes es que el activismo en materia comercial no se da de manera homogénea. Esto es verdad tanto a nivel provincial como a nivel regional. En cuanto a las *acciones de promoción comercial*, se observa que éstas no colisionan con la política comercial nacional. Más bien lo contrario. Es decir, ayudan a llenar un vacío de “especificidad local” que caracteriza a una parte de las políticas nacionales, dadas sus propias restricciones presupuestarias y el tamaño de las estructuras institucionales encargadas de su definición e implementación.

Dentro de las actividades de promoción, la autora observa que algunas son habituales y se dan en mayor o menor medida en todas las provincias con sus particularidades. Específicamente se refiere a la organización de eventos en el exterior; la recepción de representantes extranjeros; las tareas de inteligencia comercial; la firma de convenios internacionales; el dictado de cursos de capacitación; y la asistencia comercial, legal y técnica. También se detecta cierto tipo de medidas que se pueden considerar *novedosas* ya que sólo las implementan unas pocas provincias, como son la apertura de oficinas en el exterior y la elaboración de estudios de seguimiento de las negociaciones comerciales internacionales.

Asimismo, el *activismo provincial* en comercio exterior muestra ciertos *patrones*. Primero, las principales provincias exportadoras del país son generalmente las que desarrollan una mayor cantidad y variedad de medidas que sus pares de menor peso económico. Segundo, las provincias más activas suelen contar con diseños institucionales especializados para desarrollar la gestión comercial. Tercero, los diversos programas de apoyo están focalizados mayormente en empresas PYMES. Por último, la concentración de la producción y exportación local en unos pocos *commodities*, como es el caso de los hidrocarburos, minerales o cereales, muchas veces desincentiva la gestión provincial. Lo que sucede en estos casos es que la venta de estos productos al exterior suele estar en manos de grandes empresas extranjeras o *traders*. Otro de los puntos clave es que el contexto de integración regional resulta imprescindible para comprender de manera acabada la gestión comercial de las provincias. Los gobiernos subnacionales desarrollan activi-

dades a distintos niveles, dando forma a lo que aquí denominamos un “*spaghetti bowl subregional*”. Así, en los Comités de Integración tratan temas relacionados al comercio transfronterizo. Las regiones interprovinciales sirven como plataforma de acciones de promoción comercial conjunta y para reunir masa crítica en sus demandas ante el gobierno nacional. Por su parte, las macro-regiones muchas veces funcionan como sub-proyectos de integración dentro del MERCOSUR que se organizan en base a intereses y necesidades locales. Concluye que uno de los grandes desafíos pendientes es la inclusión de las provincias en los procesos decisorios a nivel nacional, en especial en materia de negociaciones comerciales. La nueva tendencia hacia una “diplomacia comercial federativa” que ha comenzado a perfilarse apunta precisamente a fortalecer la participación provincial.

En el Capítulo V, *La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino*, la misma Valeria Iglesias afirma que a lo largo del tiempo, el financiamiento a las provincias presentó dos grandes modalidades. Una de ellas se instrumentó a través de los llamados créditos “directos”, en los cuales la provincia es el prestatario inmediato y discute los contenidos y condiciones con el banco, pero es el gobierno nacional quien los garantiza. Su trabajo concentra la atención en estos créditos directos pues son los que suponen una mayor participación y “autonomía política” por parte de las provincias que deciden qué financiar, cómo estructurar los programas, y cuánto se va a gastar. Al examinar el marco legal y comparando con las experiencias de los otros sectores analizados en este volumen, una de las primeras reflexiones que surgen es que las provincias argentinas gozan de un poder de decisión que podría considerarse limitado respecto de la contratación de créditos con organismos multilaterales (la Nación tiene atribuciones importantes a la hora de la aprobación y el monitoreo). De todas formas, si se compara el caso argentino con el de otros países —como India, España o Sudáfrica— las provincias todavía gozan de cierto margen de maniobra. La base de las regulaciones que rigieron en el período “post-convertibilidad” estuvo dada por el *Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)*. El PFO se sancionó en noviembre de 2002 y se dio en forma paralela con la operatoria del canje de deuda provincial. En términos generales, mediante el PFO el Estado nacional se comprometía a cubrir parte de la necesidad de financiamiento de las provincias y a cambio éstas eran exigidas a implementar reglas macro-fiscales homogéneas orientadas al ordenamiento de sus cuentas, prohibiéndoles contraer nuevas deudas por fuera del programa que incrementaran su stock. El trabajo menciona que la principal motivación de establecer relaciones con los bancos es económica. Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dina-

mizador del desarrollo local. Desde otra óptica, algunas provincias también perciben los préstamos de los bancos como una alternativa de financiamiento frente al giro de fondos o a la asignación de obras de infraestructura por parte de la Nación. El principal obstáculo que enfrentan las provincias para acceder a préstamos directos es el período de tiempo que tardan en acordarse los préstamos —etapas de re-evaluación y negociación incluidas— y en concretarse los primeros pagos.

En el Capítulo VI, *La gestión internacional provincial en el área de recursos naturales e infraestructura*, Graciela Zubelzú procura reflejar las múltiples cuestiones que intervienen en dos áreas muy amplias en las que las provincias argentinas efectúan gestión internacional. En el caso de la actividad destinada a promover inversiones para la explotación de recursos naturales, plantea la complejidad aportada por el marco jurídico, que además está siendo ajustado tanto en lo que respecta al vínculo entre los derechos de propiedad provinciales y el Estado nacional, como en lo referente al propio rol estatal —sea nacional o provincial— en combinación con los sectores privados nacional y extranjero para el aprovechamiento de los recursos petrolíferos. En el caso de los emprendimientos mineros adquiere particular relevancia la presencia predominante de inversiones extranjeras que las provincias buscan atraer y cuyas concesiones otorgan. Y es respecto de estas acciones donde las provincias muestran diversidad. Mientras algunas buscan estimularla con empeño, en alguna medida ante la escasez de alternativas productivas, otras no las alientan o las limitan dada la mayor capacidad de la sociedad civil provincial o local para plantear demandas en defensa del cuidado ambiental.

A la inversa de lo que sucede en la explotación de los recursos naturales, en el caso de la gestión externa destinada a motorizar obras de infraestructura física, parece predominar el tipo de acciones coordinadas en las que la provincia y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo articulado y consensuado. Sin embargo, en relación a esta área temática, el artículo muestra que también se realizan acciones de *lobby* en la que queda claro el juego político de negociación y presión ante el gobierno nacional. Más aún, incluso se intentan acciones propias, como las del gobierno neuquino.

El Capítulo VII, *El caso argentino a la luz de las experiencias internacionales. Estudio comparativo con otros Estados federales o de estilo federal*, fue preparado por Marcelo Salviolo. La relevancia del aporte tiene que ver con la presentación de la experiencia comparada en esta materia en los países con características constitutivas similares a la Argentina. El autor realiza un análisis detallado de la estructura institucional de países como Estados Unidos, Canadá, Suiza, Australia, Bélgica, Sudáfrica, y los latino-

americanos México, Brasil y Venezuela. Esta revisión de los marcos institucionales permite al lector conocer la situación relativa de las provincias argentinas vis-à-vis los Estados subnacionales de los países con estructuras federales, en lo referente a la capacidad de vincularse internacionalmente.

Finalmente, en el Capítulo VIII, Ana Cafiero presenta *Escenarios de cooperación internacional en la Argentina*, donde luego de presentar los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de cooperación internacional, analiza con más detalle nuevas modalidades como la Cooperación Descentralizada, que vincula a unidades subnacionales de países donantes con unidades subnacionales de países receptores, y los Programas Federales de Cooperación Internacional y de Capacitación en Formulación de Proyectos, que facilitan el acceso de las provincias y municipios a opciones de relación con organismos bilaterales y multilaterales de cooperación.

Las *Conclusiones* de este volumen están a cargo del embajador Eduardo Iglesias, inspirador y activo animador de esta iniciativa.

Son necesarios algunos agradecimientos antes de cerrar esta introducción al volumen. En primer lugar, a las autoridades máximas de las instituciones promotoras: Adalberto Rodríguez Giavarini, presidente del CARI, y Carlos Felipe Martínez, representante residente del PNUD. En todo momento y durante el largo proceso de preparación de la información y del libro, apoyaron la iniciativa sin titubeos. El ex presidente del CARI Carlos Manuel Muñiz, recientemente fallecido, fue un entusiasta sostén del proyecto y hacemos a través de la presente, nuestro humilde recordatorio. En segundo lugar, a Eduardo Iglesias, por su permanente iniciativa e insistencia en la necesidad de concluir un trabajo lo más amplio y exhaustivo posible.

Graciela Zubelzú y Valeria Iglesias fueron quienes coordinaron e impulsaron en terreno la investigación y la sistematización de la información, además de la organización de este volumen y la redacción de muchos capítulos. Fueron actores clave en el éxito de este emprendimiento e hicieron su aporte con rigor analítico y excelente disposición. Los otros capítulos contaron con el aporte de especialistas que desinteresadamente hicieron una contribución de enorme valor. Tomás Bril, colaborador del PNUD, apoyó el proceso de edición del volumen.

Finalmente, todos los que participamos de la promoción de este emprendimiento agradecemos el aporte de los numerosos funcionarios provinciales que brindaron de una manera ávida y desinteresada su conocimiento y experiencia en el tema. En especial, agradecemos la colaboración de los gobernadores José Luis Gioja de San Juan, Mario Das Neves de Chubut, Roy Nikisch del Chaco y Jorge Obeid de Santa Fe.

CAPÍTULO I

LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: CONCEPTOS, VARIANTES Y ALCANCE. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS ACCIONES DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Graciela Zubelzú

Introducción

Celestino del Arenal ha señalado la presencia de factores, por un lado, de acción inmediata, y por otro, de acción profunda sobre el sistema internacional. Entre estos últimos, cuyo impacto se deja notar a largo plazo, menciona: la transnacionalización de las relaciones internacionales y la unificación del campo político-diplomático y, sobre todo, económico, la multiplicación de actores no estatales, la crisis del modelo clásico del Estado-Nación, la intensificación del fenómeno regional o la revolución científico-técnica¹.

En décadas recientes la intensificación de los vínculos internacionales y transnacionales, así como también cambios domésticos, han alentado a que los actores gubernamentales —componentes de unidades políticas estatales— desarrollen por sí mismos una variedad de acciones en diferentes materias en el escenario internacional. Esta tendencia abarca a distintos niveles subnacionales: regiones (en los casos en que agrupan a un conjunto de entidades como las provincias), provincias (y sus equivalentes Estados, *Landers*, Regiones, Cantones, Autonomías), y municipios. Aunque algunas de las reflexiones que a continuación se ofrecen puedan comprender al conjunto de actores subnacionales, ellas se centran exclusivamente en un conjunto de ellos: las unidades territorialmente mayores constitutivas de un Estado-Nación, generalmente denominadas provincias o Estados.

¹ Celestino Del Arenal, “El Nuevo Escenario Mundial y la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en AAVV, “Hacia un nuevo orden internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M Díez de Velazco”, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 81-86 en Kepa Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Servicio Editorial del País Vasco, 2003, Guipúzcoa, p.154 nota 11.

1. La intensificación de la acción internacional de los actores subnacionales

La acción internacional de los actores subnacionales se ha desarrollado gradual e ininterrumpidamente en numerosos países notoriamente disímiles. ¿Cuáles son las razones de esta actividad? ¿Por qué los ejemplos son tan tantos y tan diversos? Un conjunto de factores ha posibilitado la intensificación de la acción externa de los actores subnacionales o subestatales en el escenario internacional. Estos factores poseen distinto alcance, no se han desarrollado simultáneamente y son señalados de modo coincidente en numerosos trabajos al abordar el marco general de casos específicos. Así entre los *factores de alcance general o sistémico* se destaca la consolidación de una economía globalizada que tiende a desarticular a las economías nacionales y a debilitar al Estado-Nación según entienden algunos, o como sostienen otros, a modificar su rol como organización territorial eficaz en materia de gobernabilidad de las actividades económicas nacionales. Ante esto, los Estados se ven compelidos a ceder terreno frente a autoridades regionales o locales, que constituyen los puntos de apoyo reales de las corporaciones. En este marco de economía globalizada también alcanzarían status de factor sistémico los efectos generales que el crecimiento económico de China ha tenido en las últimas décadas. La atracción por este mercado ha favorecido la búsqueda del camino del Pacífico para una serie de actores subnacionales con acceso directo o factible a esa vía de intercambio comercial, así como la posibilidad de obtener inversiones de ese origen destinadas a promover su aprovisionamiento

También los *contextos* de alcance más acotados, que actúan como complemento de las tendencias sistémicas, han reforzado los estímulos para potenciar las acciones externas de los actores subnacionales. En este marco se destacan los procesos de integración *regional* europeo y mercosureano². Por el contrario, el proceso de liberación comercial que encarna el NAFTA,

² Sólo a título de ejemplo sobre estos temas puede verse Marcelo Passini Mariano, María I. Barreto, “Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul”; Ana María Stuart, “Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia”; Marcelo de Almeida Medeiros, “Unidades subnacionais e integração européia: o caso do comité das regioes”, en *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Vigevani, Wanderley, Barreto, Passini Mariano (comps.), Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004. También la ponencia de Marcelo de Almeida Medeiros, “Dinamica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na Economia Política dos Estados de Pernambuco, Bahia, Sao Paulo e Rio Grande do Sul. Perspectivas neo-institucionais”, World International Studies Committee, First Global International Conference, Istanbul, August 24-27, 2005. Citado con autorización del autor.

conduciría particularmente a la erosión de la autoridad gubernamental a nivel subnacional³.

Al avanzar en la identificación de los factores que han favorecido la creciente acción externa de actores subnacionales, los provenientes del *contexto interno* resultan relevantes y proporcionan elementos de causalidad más específicos. Así, cambios en las constituciones a nivel del Estado-Nación han tanto recogido como perfeccionado iniciativas que sus partes componentes realizaban en el ámbito internacional. También transformaciones domésticas, tales como la salida de regímenes políticos autoritarios y los avances en los procesos de democratización, han impulsado la ejecución de acciones autónomas de un conjunto de actores no gubernamentales —en adelante ONGs— y gubernamentales, como es el caso de las entidades subnacionales. En algunos casos, la apertura democrática ha posibilitado el inicio de un proceso de cooperación e integración regional realimentando las acciones de actores subnacionales con sus contrapartes vecinas o cercanas.

Más específicos aún resultan los cambios o realidades domésticas de muchos de esos actores subnacionales, algunos de los cuales contaban con bases identitarias e históricas que reforzaban la voluntad de protagonismo y las actividades generadas en ese nivel.

Las iniciativas de las unidades subnacionales producen diversas reacciones de parte de los gobiernos nacionales. Éstas van desde la falta de preocupación a respuestas positivas y altamente negativas, dependiendo de si sus percepciones sobre estas actividades son vistas como políticamente marginales, complementarias, redundantes o conflictivas con la política exterior nacional. Al decir de Duchacek a partir de estas actividades surge el concepto del Estado territorial como un actor multivocal o de múltiples voces. En sus palabras, “ni una bendición ni una maldición, la presencia subnacional en la escena internacional se ha convertido en un hecho en un mundo interdependiente”⁴.

Esta variedad de incentivos genera una diversidad y amplitud de acciones y objetivos que pueden ser susceptibles de caber en el ámbito de la gestión externa de los actores subnacionales. Por ello es necesario precisar algunos criterios para delimitar y ordenar un conjunto de actividades heterogéneas. Se considera entonces que éstas actividades comprenden una

³ Mildred Warener; Jennifer Gerbasi, “Rescaling and Reforming the State under NAFTA: Implications for Subnational Authority”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, 4, December 2004, pp.858-873.

⁴ Ivo D. Duchacek, “The International Dimension of Subnational Self-Government”, *Publius: The Journal of Federalism*, 1984 14(4):5-31; 1984, p. 5.

variedad de temáticas (desde las tradicionales como la promoción de productos propios a la cooperación en material cultural, como así turística, técnica y tecnológica, y de salud), *alcance* (que van desde los ámbitos externos más cercanos a otros muy distantes, e involucran como contrapartes a actores estatales, subestatales, ONGs, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales), *intensidad* (que comprende tanto a contactos regulares como esporádicos, también a los que son meramente exploratorios o protocolares y a los que entrañan acciones concretas y puntuales) y *modalidad* (variando en este caso desde si son unilaterales o emprendidas en conjunto con otros actores o en conjunción con el Estado-Nación). Los objetivos que en general predominan están vinculados a la promoción y desarrollo de las potencialidades socio-económicas del propio actor subnacional, aunque sobre las diversidades de metas se harán algunas salvedades en otros apartados de este capítulo.

La amplitud y heterogeneidad de la acción externa de estos actores han contribuido al empleo de diversas denominaciones para dicha actividad tales como *global micro-diplomacy* y paradiplomacia, por ejemplo. La multiplicidad de términos puede aportar confusión más que dejar claro que dicha variedad responde a matices diversos que diferencian situaciones con un núcleo común: la actividad externa. Por ello gran parte de este capítulo está focalizado en el aspecto conceptual y terminológico.

2. Aportes teóricos para la construcción de un marco conceptual

Una serie de conceptos han sido acuñados para caracterizar a la coexistencia de diversas formas e instancias de autoridad pública y público-privada en el escenario internacional contemporáneo. Resulta pertinente plantearnos: ¿cuáles aportes teóricos ayudan a interpretar el fenómeno o la tendencia? Y en esta multiplicidad, ¿cuáles conceptos dan cuenta de cambios generales —más o menos consolidados— y cuáles caracterizan a acciones más acotadas? El énfasis en la relevancia, extensión y profundidad que adquiere esa coexistencia varía según las visiones de diferentes escuelas o corrientes teóricas de la disciplina de las Relaciones Internacionales. No nos detendremos a indagar en estas corrientes, sino que reconocemos la necesidad de realizar un recorrido sobre algunos términos que dan cuenta de aquel fenómeno (o del fenómeno de la coexistencia de diversos niveles de autoridad), dada su vinculación con el eje central de este proyecto: el del actor subnacional. Se busca así en algunos casos precisar las posibilidades de un empleo conceptual complementario, y en otros destacar diferencias sustantivas en cuanto a la intensidad de aquel fenómeno.

Conceptos como *Estado-Hueco*, *Glocalización*, *Estado-Región*, *Multi-level Governance* y *Paradiplomacia* se enmarcan por otra parte en diversos enfoques teóricos y pueden compartir solo de modo muy general un punto de partida común: el deterioro de la soberanía del Estado-Nación a manos de —y en competencia con— poderes económicos, políticos, burocráticos, legales e ilegales que los traspasan y atraviesan. Aunque el punto de partida pueda ser el mismo —la soberanía perforada de la que habla Duchacek— las variaciones en calibrar la intensidad del fenómeno, y los matices en los focos de atención conducen a visiones divergentes.

El concepto de *Estado Hueco* planteado por Susan Strange enfatiza el rol del Mercado y considera que la autoridad de los gobiernos de todos los Estados —grandes y pequeños, débiles y poderosos—, ha sido debilitada como resultado del cambio tecnológico y financiero y la acelerada integración de las economías nacionales en una sola economía global de Mercado. Ello ha conducido a que los Estados ya no compitan entre sí por el control del territorio y sobre los recursos generadores de riqueza que a él se vinculan, sino que los Estados compiten cada vez más por porciones del Mercado en la economía mundial. En consecuencia, los Estados están obligados a buscar aliados comerciales en vez de aliados militares⁵. Strange define el ambiguo rol que le cabe a los Estados aún hoy. Colectivamente son las fuentes más influyentes y por lo tanto las más críticas de la autoridad en el sistema mundial. Sin embargo, cada vez son más *instituciones huecas*, que mantienen su apariencia externa pero cuya autoridad respecto de la sociedad y las transacciones económicas dentro de sus fronteras territorialmente definidas está seriamente deteriorada. *Podemos conjeturar que en este marco de análisis los actores subnacionales también competirían por porciones de mercado resultando difíciles las posibilidades de cooperación o coordinación con el Estado-Nación dada su condición de “hueco” y la ferocidad de la competencia. Cabe aquí el interrogante respecto de la propia condición de “hueco” del actor subestatal. Si es por su propia estatalidad, esta podría ser equiparable a la del Estado-Nación.*

El término *Glocalización*, reúne a los fenómenos de la Globalización y la Localización. Fue acuñado por Roland Robertson a partir de su conocimiento de las prácticas del mundo de negocios japonés. Más allá de su difusión e incorporación generalizada en análisis con diversos enfoques disciplinarios y multidisciplinarios, el concepto refleja discusiones en la sociología

⁵ Susan Strange, *The Retreat of the State: The diffusion of power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p.14 citado por Robert Keohane, Peter Karzenstein and Stephen Krasner, *International Organization and the Study of World Politics*, International Organization, Autumn 1998, vol 52, no. 4, p. 657.

con respecto a su propio objeto de estudio. Así, una corriente importante postulaba la necesidad de realizar ajustes dada la creciente primacía de la sociedad global por sobre las sociedades nacionales. El término Glocalización apunta a “la interpenetración (o interdependencia) de la universalización de la particularización y la particularización de la universalización”. Puede ser expresado como un proceso gemelo de macro-localización y micro-globalización. El primero involucra la expansión de los límites locales, así como también el convertir algunas ideas o prácticas locales en instituciones globales.⁶

Khonder señala que la actual explosión de vínculos interterritoriales y comunicacionales no solo es un fenómeno de creciente interacción horizontal, sino que también debe ser comprendido en su dimensión vertical, caracterizada por la fusión directa de los procesos local y global. El término Glocalización contribuye al reconocimiento de la gran importancia de los niveles local y global comparados con el nivel nacional. Más importante aún, este vocablo supone un cambio de énfasis desde unidades, entidades o actores hacia las interacciones, flujos, vinculaciones y lazos entre las unidades⁷.

Aunque el plano de las interacciones cobre relevancia, y en consecuencia el predominio de un enfoque dinámico centrado en los procesos de cambio, resulta de interés a los efectos de este capítulo destacar su rasgo constitutivo centrado en el acercamiento entre las necesidades locales y las oportunidades e impacto del nivel global. Este es considerado un rasgo valioso a la hora de enmarcar la acción externa a nivel subnacional, el que por cierto implica un mayor nivel de localización. Más aún, muchos de los artículos que trabajan a partir de este enfoque privilegian las acciones de actores aún más acotados territorialmente como son las mini-regiones o los municipios.

A partir de una perspectiva que privilegia el plano económico se elabora el concepto de *Estado-Región*. Éste se sostiene en el supuesto de que como los mercados mundiales funcionan de manera correcta, los Estados-Nación ya no tienen que desempeñar el papel de creadores de mercados. En realidad, el enfoque que acuña el nuevo término señala de modo crítico que la actual función del Estado-Nación consiste en proteger vía subsidios a los sectores no competitivos a escala mundial. En consecuencia, a las empresas les cabe prácticamente de manera exclusiva definir una estrategia de compe-

⁶ Habibur Khondker, “Glocalization as Globalization: Evolution of Sociological Concept”, *Bangladesh e-Journal of Sociology*, Vol. 1, N. 2, July, 2004, p.4.

⁷ Joachim, Blatter, Helen Ingram, Pamela Doughman, Emerging Approaches to Comprehend Changing Global Contexts, *BIOGEM Research Paper* Nro. 3/2003, Chapter I, p.6-7, 2001. Disponible en www.sozial-oekologische-forschung.org/_media/AgChange-biogum_fb_2003_3.pdf - (acceso 11/12/2006).

titividad internacional. A partir de esta valoración positiva del funcionamiento del Mercado, Omaha sostiene que los Estados serán cada vez más *Estados-Regiones*, entendidos como áreas, normalmente transfronterizas, desarrolladas en torno a un centro económico regional, que actúan como “puntos de entrada” de la economía mundial y *constituyen unidades económicas y no políticas*⁸. Los Estados-Regiones se caracterizan por constituir un mercado atractivo por su dimensión, contar con una población de entre cinco y veinte millones de habitantes, exhibir intereses comunes en cuanto a su rol de consumidores, demandar infraestructura en comunicaciones, transporte (aeropuerto y puerto internacionales) y servicios profesionales fundamentales para participar en la economía mundial. Aunque no se detiene a analizar las funciones residuales del Estado tradicional, está implícita en su obra la idea de su permanencia como unidad política.

En nuestro análisis conceptual interesa subrayar que el Estado-Región se aleja de la idea de actor subnacional (unidad jurídico-política diferenciada al interior del Estado Nación) dado que supone una coexistencia paralela entre varias regiones transfronterizas delineadas por el Mercado y pertenecientes eventualmente a más de un Estado-Nación. *Aunque no se comparte el supuesto central que da origen al término —la perfección del Mercado— y en consecuencia la pertinencia de un empleo generalizado del concepto de Estado-Región, se valora el aporte que éste hace al colocar el foco de atención sobre la coexistencia de regiones transfronterizas altamente integradas que se observan en algunos casos en el escenario internacional. También resulta interesante rescatar, pero sólo a modo de conjetura, la hipótesis que Omaha considera probada: el crecimiento continuo del número de Estados-Regiones.*

Nuestras reflexiones nos llevan a destacar que las unidades subnacionales que pertenezcan a este tipo de regiones participan activamente en el desarrollo de relaciones caracterizadas por su densidad y múltiples temáticas. Es claro que optamos por el término Región transfronteriza y no por el de Estado-Región por lo que este último implica.

La idea central del concepto de *Multi Level Governance* alude a la relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental, antes centrada en el Estado-Nación, hacia otros niveles en una dimensión vertical (supra: corporaciones, organismos y regímenes internacionales, e infra: actores subnacionales) y horizontal. *Multi Level Governance* describe un sistema de

⁸ Kenichi Omaha, “The Rise of the Region State”, *Foreign Affairs*, Spring 1993. Más recientemente en la misma línea escribió “Beyond the Nation State”, *The Globalist*, Monday, June 13, 2005. Disponible en www.theglobalist.com/DBWeb/StoryId.aspx?StoryId=4615 (Acceso 5 de enero de 2007).

negociación continua entre gobiernos de un conjunto variado de jurisdicciones territoriales como las mencionadas. El término se identifica sobre todo con el proceso de integración europeo y es empleado corrientemente por los estudiosos que abordan esta temática.

Aunque existe coincidencia en reconocer este proceso de dispersión, no es tanto el consenso a la hora de considerar las posibilidades de organizar a una autoridad ahora dispersa. Hooghe y Marks distinguen dos tipos de *Multi Level Governance*. El primer tipo describe un número limitado de jurisdicciones. Estas se corresponden con diferentes niveles: internacional, nacional, regional, local y con fines generales. Esto es, ellas reúnen juntas a múltiples funciones, incluyendo un rango de responsabilidades políticas y, en muchos casos, un sistema de justicia e instituciones representativas. Los bordes o límites de estas jurisdicciones no se cruzan o superponen. Esto sucede respecto de las jurisdicciones en cualquier nivel entre los distintos niveles.

El primer tipo no niega la existencia de la superposición de competencias y está representado y organizado por el principio del federalismo que parte del poder compartido entre un número limitado de gobiernos operando en unos pocos niveles. El federalismo se concentra principalmente en la relación entre el gobierno central y una fila de gobiernos subnacionales que no se cruzan o superponen⁹.

Un segundo tipo refiere a jurisdicciones territoriales ilimitadas en su número, flexibles en su diseño para adaptarse rápidamente a demandas y cambios, que se cruzan o pueden cruzarse entre sí y que están especializadas con tareas o metas específicas¹⁰. (caso Suiza)

Los autores indican que ambas formas guardan un alto grado de consistencia, que representan respuestas alternativas a problemas fundamentales de coordinación y que la variedad refleja distintas concepciones de comunidad. La primera es simbolizada por las *matrioshkas* rusas y la segunda por una torta marmolada.

Otros aportes sostienen que el poder o la ganancias de poder o autoridad de actores no estatales no se traduce necesariamente en una pérdida del poder del Estado, sino que *se está desagregando en partes funcionalmente distintas, tales como Cortes, agencias regulatorias, ejecutivos y hasta legislaturas*.

Estos trabajan conectados con sus pares del exterior, creando una densa red de relaciones que constituyen un *nuevo orden transgubernamental*. Este

⁹ Liesbet Hooghe; Gary Mark, "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97 No. 2, (2003), p. 236.

¹⁰ *Ibid*, pp. 233-43.

tipo de relaciones se incrementan en la década del 70¹¹ y sus sostenedores afirman que en los 90 el transgubernamentalismo se ha convertido en la más extendida y efectiva forma de gobierno internacional¹². Uno de los ejemplos señalados por Slaughter, que da cuenta de este fenómeno, es el *modus operandis* elegido por los abogados defensores de derechos humanos quienes optan por litigar frente a Cortes domésticas de diferentes países, pero desarrollando estrategias concertadas a nivel transnacional, en lugar de presentar sus reclamos ante instituciones, como por ejemplo el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por su parte, jueces nacionales e internacionales trabajan conformando una red que va construyendo una comunidad jurídica global, que se manifiesta en su forma más informal en el conocimiento de decisiones judiciales internacionales y extranjeras y en la consecuente voluntad de citarlas en sus fallos¹³.

Dado que la globalización implica la erosión de los límites nacionales y por lo tanto mayores dificultades para implementar las normas nacionales, la regulación transgubernamental produce reglas sobre problemas respecto de los cuales cada nación también busca legislar: el crimen organizado, el terrorismo, la evasión fiscal, el lavado de dinero, la degradación ambiental. *Aunque las redes transgubernamentales frecuentemente crean sus propias reglas, su propósito es fortalecer el cumplimiento de la ley nacional. Más aún, sus defensores sostienen que trabajando con instancias subnacionales e internacionales se puede crear un nuevo orden mundial genuino, en el que las instituciones cumplan las funciones de un gobierno mundial sin alcanzar esta forma.*

Aunque pueda dudarse acerca del alcance y profundidad de la gobernabilidad transgubernamental a nivel sistémico, esta visión rescata el rol de la gestión pública en espacios acotados y específicos. Este aporte resulta valioso a la hora de aproximarnos al tipo de actividad que pueden desarrollar los actores subnacionales. Resulta claro que este enfoque no reniega de la estatalidad sino que reconoce su desagregación.

Consideramos necesario destacar que el cambio hacia el Multi Level Governance debería ser concebido como un desarrollo gradual e incremen-

¹¹ Keohane y Nye enfatizaban la importancia de las relaciones transgubernamentales señalando sus contactos directos por encima de las fronteras nacionales y sin tener que pasar por los despachos de relaciones exteriores. Señalaban entonces las dificultades de que el Estado mantenga una posición única y coherente a la hora de una negociación internacional. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p.53. La obra original es de 1977.

¹² Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, Vol. 76. No. 5, September-October, 1997, pp. 183-197.

¹³ *Ibid*, p. 186.

tal en el cual las instituciones todavía juegan un rol definido en gobernar. Tanto el Multi Level Governance como el transgubernamentalismo no deberían ser vistos como una alternativa sino como un complemento a las relaciones intergubernamentales entendidas en el sentido tradicional. Puede argumentarse —o nos resulta correcto el planteo— respecto de en qué medida estos procesos alcanzan a países en vías de desarrollo o son una realidad más allá de los países desarrollados. Una reflexión sobre esto necesita partir de la idea que aún cuando esta tendencia no sea generalizable al universo de los Estados-Naciones, los países en vías de desarrollo se relacionan con los que sí cuentan con un marco regulatorio de sus actividades que refleja estos múltiples niveles de autoridad; en consecuencia deben tener presente a la hora de llevar a cabo sus acciones cómo es la realidad con la que operan. Una segunda reflexión que apunta al corazón del problema: las necesidades y urgencias por obtener recursos será distinta y es probable que en muchos casos la debilidad de la sociedad civil revele acciones subnacionales muy concentradas y dependientes del también débil aparato estatal subnacional.

Los conceptos hasta aquí desarrollados provienen de enfoques que ponen el énfasis en distintos aspectos de las transformaciones en el sistema internacional. Estos podrían representarse o simbolizarse en tres imágenes. Las dos primeras imágenes asignan preeminencia al Mercado. El *Estado hueco* refleja un reacomodamiento de la relación entre Mercado y Estado en la que el primero avanza sobre el segundo en términos de capacidades y poder, pero sin que se adviertan cuestionamientos institucionales. La idea de *Estado-Región* es ciertamente más revolucionaria, implica una nueva configuración en la dupla en la que el Mercado se vincula con la región, la que como referencia territorial relevante desplaza al Estado. En la primera imagen, el Mercado es el lado que inclina la balanza a su favor; en la segunda, el Mercado provoca una dispersión horizontal del poder económico dentro de las regiones y entre las regiones.

La tercera imagen puede agrupar a los conceptos de *Glocalización*, *Multi Level Governance* y *transgubernamentalismo*. Esta representa la dispersión de la autoridad hacia arriba y hacia abajo pero también en el plano horizontal, involucra a la sociedad y revaloriza funciones como la coordinación y principios como el de subsidiaridad¹⁴

Respecto de esta tercera imagen cabe decir que aunque pueda dudarse acerca del alcance y profundidad de la gobernabilidad transgubernamental

¹⁴ Estas imágenes fueron sugeridas por Federico Merke, miembro del Comité Provincias del CARI, en un intercambio de ideas respecto del alcance y grado de innovación de estos términos.

a nivel sistémico, esta visión rescata el rol de la gestión pública en distintos espacios acotados y específicos. Este aporte constituye un buen punto de partida a la hora de aproximarnos al tipo de actividad que pueden desarrollar los actores subnacionales. Resulta claro que este enfoque no reniega de la estatalidad sino que reconoce su desagregación.

2.1. El actor subnacional: algunas precisiones y reflexiones generales sobre su accionar externo

A partir de los conceptos desarrollados que perciben con distinta intensidad, alcance e incluso perspectivas, la coexistencia de diversas formas e instancias de autoridad pública y público-privada en el escenario internacional contemporáneo, cabe centrarnos en el concepto de actor subnacional.

Por un lado, como ya señalamos podría conjeturarse que si es la idea de estatalidad la que está en discusión y si primara la convicción en su agotamiento e inoperancia, la estatalidad subnacional también quedaría cuestionada o debilitada. Es decir, si el Estado es hueco y en consecuencia se lo cuestiona o se cuestiona su capacidad como institución principal garante de la gobernabilidad, cualquier instancia de estatalidad quedaría cuestionada y en consecuencia podría deducirse o transferirse que el actor subnacional también es hueco.

Sin embargo, si el énfasis se pone en la *multiplicidad de instancias de autoridad*, el actor subnacional contaría con algunas posibilidades para alcanzar algunas metas más allá de las fronteras nacionales. Este es el punto de partida del marco analítico con el que trabajamos. *En consecuencia, conceptos de alcance sistémico como la glocalización o el incremento del transgubernamentalismo sirven tanto para realzar como para acotar la actividad a nivel subnacional.*

En los párrafos siguientes se desarrollarán algunas reflexiones y conjeturas acerca de la acción externa de actores subnacionales. Sin pretender resultar exhaustivo, este recorrido busca mostrar la diversidad de líneas de investigación trabajadas con intensidad variable. Estas reflexiones se cerrarán o complementarán retomando el enfoque terminológico referido ahora en el accionar externo.

La producción académica ha sido más prolífica en el estudio de las acciones externas de los actores subnacionales en países que cuentan con un sistema político de tipo federal. En general puede afirmarse que estos sistemas han posibilitado una actividad más intensa. Sin embargo, también puede comprobarse que esta dinámica parece trascender los tipos de sistemas políticos, federales o unitarios, incluso democráticos o autorita-

rios¹⁵. Si observamos el caso de China, un país que constitucionalmente reconoce la dictadura democrática popular, es decir la dictadura del proletariado, en función de las reformas económicas destinadas a lograr una mayor descentralización notamos que las provincias y también los gobiernos locales han adquirido capacidad de decisión propia en algunas cuestiones en la materia. Este caso particular es denominado “federalismo estilo chino” (un federalismo que preserva el Mercado, *market-preserved federalism*) para marcar sus diferencias con el federalismo occidental¹⁶. Resultan particularmente pertinentes y llamativas las consideraciones realizadas en un informe del Banco Mundial que señala que “los vínculos externos transoceánicos parecen haber sido más fáciles de desarrollar que los vínculos con otras provincias, tanto en términos de movilidad de bienes como de algunos factores, particularmente la inversión de capital. *Ha habido alguna tendencia de provincias individuales de comportarse como países separados, más que como partes de un mismo gran país*”¹⁷. Como podrá comprobarse en el análisis de caso argentino, las provincias chinas han salido a realizar contactos con el mundo y entre ellos con las provincias de nuestro país.

En el caso del conjunto de Estados federales existen variantes en relación a las atribuciones precisadas en sus constituciones respecto de sus partes componentes en la esfera internacional. Sin embargo, tampoco la delimitación de atribuciones formales alcanza para delimitar la actividad externa de los actores subnacionales ya que la situación real ofrece evidencia empírica que muestra un avance por sobre la letra. Por ejemplo en el caso de Brasil, más allá incluso de su condición de Estado federal, su tradición centralizadora no habilita en el marco constitucional a los Estados a ejercer acción externa. Así, la realidad contrapone numerosos ejemplos de esta actividad en algunos casos estimulados por otros actores subnacionales, sea en el marco de la integración transfronteriza, sea en el marco del contacto

¹⁵ En una muy interesante observación que a mi criterio trasluce una clara preocupación kantiana, Slaughter afirma que la expansión del transgubernamentalismo hasta abarcar instituciones de Estados no-democráticos ayudaría a expandir paulatinamente el círculo de democracias a través de la transformación sucesiva de sus instituciones. A diferencia de los estudios mayoritarios que al abordar a los sistemas políticos se centran en el Poder Ejecutivo, este artículo aborda a las instituciones del Poder Judicial, *Op. Cit.*, p. 194.

¹⁶ Gabriella Montinola, Yingyi Qiang, Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for the Economical Success in China”, *World Politics*, October 1995, 48 (1), pp. 50-81.

¹⁷ World Bank, “China: Internal Market Development and Regulation”, *Country Operation Division, China and Mongolia Department*, November 24, 1993. Citado en nota 26 pág. 14 del artículo Montinola, *Ibid*. Las itálicas son nuestras.

migraciones¹⁸. Algunos Estados brasileiros incluso cuentan una interesante e intensa gestión externa¹⁹.

A su vez, al interior del grupo relativamente pequeño pero muy heterogéneo de Estados federales, surge otro planteo o interrogante: ¿son diversas en su naturaleza y objetivos las acciones de los actores subnacionales de los países federales desarrollados en comparación con los que no lo son? Interrogantes de este tipo parecerían poco explorados.

Otra línea de análisis interesante tiene que ver con los *estímulos adicionales* a la acción externa de los actores subnacionales. Así, se busca responder a las causas diferenciales de intensidad en la *acción de actores subnacionales de un Estado en relación a otros del mismo Estado*. Una de las razones plantea que la asimetría en la distribución de la riqueza o de los factores productivos entre las entidades que componen Estados federales o descentralizados, favorece una actitud dinámica en el exterior. Sin embargo, también los interrogantes se ubican en torno a porqué algunos actores subnacionales de un Estado se muestran muy activos mientras que otros de ese mismo Estado, no han desarrollado ninguna experiencia en el escenario internacional²⁰.

Otro aspecto a contemplar está vinculado a los casos en los que el *actor subnacional posee una identidad particular* —*cultural, étnica*— que la diferencia del resto de los otros actores subnacionales que componen un Estado-Nación. Casos como el de la provincia canadiense de Québec, de las comunidades españolas autónomas Cataluña, País Vasco o Galicia e incluso Tatarstan en la Federación de Rusia resultan claros ejemplos de esto. El aspecto que en este capítulo nos interesa destacar de casos como éstos y muchos otros, se vincula al tema migratorio y a la existencia de diásporas identificadas y ubicadas en distintos puntos del planeta. Esto es así porque de la misma manera que los núcleos inmigratorios antiguos y recientes de los nacionales de un país adquieren presencia en las agendas de los Estados-Nación, también las *diásporas subnacionales* constituyen un elemento fundamental a la hora de fijar prioridades en los vínculos externos de los actores subnacionales. En muchos casos dichas diásporas constituyen a la vez una herramienta del actor subnacional “madre” para promover objetivos variados y una oportunidad para diversos ámbitos estatales —nacional, provincial y municipal según sea su dispersión o

¹⁸ Tatiana Lacerda Prazeres, “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”, en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004, p. 301.

¹⁹ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Política Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros”, CEBRI, Tesse www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf

²⁰ Caterina García Segura, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, Nro. 91, enero-marzo, 1996, p. 250.

concentración— a efectos de promover sus contactos externos. Más aún, hay quienes las suman como un cuarto nivel, al juego de los tres niveles (externo, nacional y subnacional) que debe ser tenido en cuenta como tal a nivel analítico dado su peso electoral a la hora de las elecciones en la tierra de sus ancestros y en consecuencia a la hora de la acción y la negociación política²¹.

Este aspecto de la cuestión ofrece interesantes aspectos originados en variados casos. Por ejemplo Galicia, que cuenta con una estrategia que apunta a fortalecer su autonomía funcional en el plano interno articulada a sus acciones externas, cuyos objetivos pueden verse en el Libro Branco da Accion Exterior²². Galicia califica a la diáspora como el “principal activo”. En el caso de Tatarstan, a partir de los elementos identitarios hay quienes entienden que en el ejercicio de sus actividades internacionales ha “actuado como un Estado” buscando el reconocimiento de otros²³.

Otro aspecto necesario a considerar se vincula a los problemas referidos al involucramiento conjunto de funciones y jurisdicciones entre Estado-Nación y actores subnacionales. En la segunda parte de esta obra podrán observarse numerosos ejemplos en diferentes áreas temáticas en el caso argentino. Como señala Duchacek, el efecto del *spillover* es un efecto de doble vía. Por un lado, los tratados concluidos entre el gobierno central y otros países a menudo incluyen asuntos que también forman parte de la jurisdicción de los gobiernos subnacionales, tales como la protección de los derechos humanos y laborales (especialmente de trabajadores migrantes), criminalidad transfronteriza, protección ambiental, derechos de pesca, intercambios culturales y turismo. En consecuencia, necesariamente desde el nivel nacional los temas derraman hacia las instancias subnacionales. Por otro lado, las iniciativas de los actores subnacionales en el frente internacional pueden a su vez afectar el manejo nacional de las relaciones internacionales²⁴.

²¹ Un interesante análisis de caso de la diáspora actuando como un actor no gubernamental es el que ofrece Gloria Totoricagüena en “Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy”, *Nationalism and Ethnic Politics*, Routledge, Volume 11, Number 2/Summer 2005, pp. 265-287. El artículo puede consultarse en www.euskosare.org/.../ehmg_2_mintegia/txostenak/diasporas_non_central_government_actors_foreing_policy - 80k (acceso 22-01-2007)

²² Dicho libro puede consultarse en www.igadi.org/archivo/pdf/libro_branco_da_accion_exterior_de_galicia.

²³ Gulnaz Sharafutdinova, “Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan’s Search for Statehood”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4, 2003, 613-629.

²⁴ Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder: Westview Press, 1986, pp.126-7 citado en Deon Geldenhuys, *The Foreign Relations of South Africa’s Provinces*, Paper presented at the WISC International Studies Conference, Istanbul, 26 August 2005, Panel: Sub-national governments and international relations: Theoretical and empirical aspects, p. 10.

Geldenhuis señala que las unidades subnacionales han efectuado acciones que van contra los compromisos de sus gobiernos centrales y cita ejemplos de Estados americanos y provincias canadienses que tomaron medidas que violaban las obligaciones de ambos países en el GATT. Al llevar el análisis al caso de su país, el autor reconoce que Sudáfrica, como otros países, experimenta un *spillover* en la política exterior desde el centro hacia las provincias. Esto típicamente sucede cuando los tratados concluidos con otros países frecuentemente trabajan con temas que están también dentro de la jurisdicción de las provincias, las que probablemente reclamen desarrollar un rol en la negociación de tales acuerdos, y también en su implementación²⁵.

Como ya se señaló, las acciones externas de los actores subnacionales tienen distinto alcance. Duchacek diferencia dos: las que se dan en regímenes regionales transfronterizos (basados principalmente en procesos de asociación informal) y las que buscan los contactos directos entre dichos actores con contrapartes nacionales y subnacionales más distantes. A este último tipo de actividad la denomina *global micro-diplomacy* y cita en su artículo pionero de principios de los 80' como ejemplos las representaciones de los Estados norteamericanos y de las provincias canadienses en Tokio, Bruselas, Frankfurt y Londres²⁶. A estos ejemplos citados por Duchacek se pueden agregar muchas otras acciones similares que se han concretado en los años 80 y 90. Así, por ejemplo el País Vasco cuenta desde mediados de los 80' con una representación en Bruselas habilitada en 1994 por el Tribunal Constitucional que hizo lugar a la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la actividad exterior "cuando éstas actuaran en el marco de sus competencias y su ejercicio no afectara el mencionado 'núcleo duro' de las Relaciones Internacionales"²⁷. Escocia estableció una oficina de *lobby* e información que representaba sus intereses en Bruselas en 1991.

Resulta claro que la gama de ejemplos es muy amplia. Además de casos como los ya citados, importantes por ser tempranos, permanentes e institucionalizados, hay otros ejemplos que denotan un involucramiento en cuestiones mucho más sensibles para la Política Exterior del Estado-Nación y que han formado parte de la agenda más tradicional o la alta política. Así puede señalarse por ejemplo el caso de los gobiernos subnacionales japoneses que participan activamente en el estrechamiento de vínculos con países

²⁵ Deon Geldenhuis, *The Foreign Relations of South Africa's Provinces*, Paper presented at the WISC International Studies Conference, Istanbul, 26 August 2005, Panel: Sub-national governments and international relations: Theoretical and empirical aspects, p. 10.

²⁶ Ivo D. Duchacek, "The International Dimension of Subnational Self-Government", Publius: *The Journal of Federalism* 1984 14(4):5-31; 1984 by CSF Associates Inc.

²⁷ Caterina García Segura, "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales", pp. 211-249, en Vigevani p. 223.

en los que a nivel bilateral las relaciones son complejas como Corea del Norte y Rusia²⁸. En este último caso resulta interesante señalar el peso de actores subnacionales de ambos países actuando como *lobbies* a favor y en contra de la normalización de los vínculos bilaterales y la solución del conflicto de las islas Kuriles²⁹.

Más allá de la variedad de ejemplos, o precisamente a causa de esto, creemos necesario retomar la cuestión terminológica. *Paradiplomacia* a secas, *paradiplomacia identitaria* y *proto diplomacia* constituyen expresiones de uso habitual en la bibliografía sobre la temática.

Ivo Duchacek denominó paradiplomacia a las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros. Paradiplomacia se distingue de la diplomacia normal en que es específica sectorialmente, se focaliza en task específicas más que en representar a la unidad territorial como un todo.

También utilizó el término *protodiplomacy* para englobar a las actividades de los gobiernos subnacionales que promueven un mensaje separatista o independentista en sus programas o en sus proyectos con entidades de otros países. Así, las autoridades regionales o provinciales emplearían sus misiones culturales y comerciales en el extranjero como protoembajadas o protoconsulados de un Estado potencialmente soberano. Tales misiones pueden ser percibidas o tratadas en algunos momentos por el gobierno extranjero receptor en un modo similar.

El concepto de paradiplomacia identitaria se acuña con el propósito de diferenciarse del anterior a partir de un objetivo que no es la independencia. Los actores subnacionales que ejecutan este tipo de diplomacia buscar obtener en la arena internacional los recursos simbólicos y materiales que le fueron negados en el ámbito interno y de los cuales carecen. Puede verse el análisis de los casos de Cataluña, Québec y Flandes³⁰.

Sin embargo, más allá del significado asignado por Duchacek, el término protodiplomacia es utilizado en la bibliografía sobre la temática en otros

²⁸ Jai, Purnendra, "Japan's subnational Governments in International Affairs", *Journal of Japanese Affairs*, Sheffield Centre for Japanese Studies, Routledge Series, 2005.

²⁹ Yukata Okuyama, "The dispute over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990s", *Pacific Affairs*, Vancouver, Spring 2003, pp. 37-53. Entre las páginas 42 y 46 el autor desarrolla las actividades de los gobiernos de Shakhalin y Hokkaido. Brad Williams, "Federal-regional relations in Russia and the Northern Territories dispute: the rise and demise of the 'Sakhalin factor'", *Pacific Review*, September 2006, Vol. 19 Issue 3, p.263-285.

³⁰ Stéphan Paquin, "La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales", *Revue Politique et Sociétés*, Société québécois de science politique, Vol. 23, no 2-3, 2004. pp. 1-35. www.erudit.org/revue/ps/2004/v23/n2-3/010890ar.pdf

dos sentidos, uno que indica la actividad preestatal, es decir la realizada antes de la formación de los Estados-Naciones, (ciudades-Estados) y está vinculada con el ejercicio de la mediación sobre bases jerárquicas o verticales³¹. También es empleada para la diplomacia ejecutada en el caso de Estados temporalmente dominados por otros³².

En alguna bibliografía francesa los términos protodiplomacia y paradiplomacia suelen aparecer como equivalentes y entonces su uso resulta indistinto, mientras en la de origen anglosajón protodiplomacia pareciera más bien asimilada a las formas preestatales de diplomacia.

En algunos casos se encuentran otros términos que se emplean también como equivalentes; así por ejemplo la expresión *micro diplomacy* (para diferenciarla de la estatal) e incluso Aldecoa Luzurraga utiliza la expresión relaciones exteriores para referirse a la actividad externa de las regiones³³.

Kincaid utiliza el término de *constituent diplomacy* para denotar que las partes componentes son unidades constitutivas de las políticas federales y en consecuencia las autoridades subnacionales participan de una co-formulación de la política exterior con el gobierno central³⁴. Su visión diferencia la expresión diplomacia subnacional “dado que implica que las entidades subnacionales “son inferiores o están por debajo del gobierno nacional, y entonces también son inferiores en el campo de las relaciones internacionales”³⁵. Kincaid rechaza por razones similares el término paradiplomacia considerando que el término “para” significa “a un lado de” o “de lado de” e implica un status secundario.

Claramente el primer concepto de Kincaid refiere a unidades nacionales con gran grado de autonomía de sus vínculos externos, resultando entonces no adecuado para el caso argentino.

Sin dudas, paradiplomacia resulta el término de mayor utilización en la bibliografía sobre la temática.

³¹ *Ibid.*

³² Por ejemplo en el caso de Lituania ver Aleksandravicius, Egidijus, *Emigration and the Goals of Lithuania's Foreign Policy*, pp. 1-6. www.lfpr.lt/uploads/File/2003-11%2012/Aleksandravicius.pdf (acceso 22 de enero de 2007)

³³ Francisco Aldecoa Luzurraga, *Relaciones exteriores de la regiones en la Globalización*, 17 de octubre de 2005, www.nortegrande.com.ar (acceso 3 de noviembre de 2005).

³⁴ John Kincaid, “Constituency Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation”, in Hans Michelman and Panayotis Soldatos (eds), *Federalism and International Relations: the rol of the Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

³⁵ John Kincaid “Roles of Constituent Governments” for the Forum of Federations seminar on “Foreign Relations of Constituent Units”, Winnipeg, 11-12 May, 2001 citado en nota 6 en Rob Jenkins, “India's Status and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm” *Publius*.2003, 33, pp. 63-82

Por último, la expresión *diplomacia federativa* constituye una expresión oficial utilizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y en consecuencia Rodríguez considera que en cierta forma es una contribución brasilera a la terminología de la temática. Por ella debe entenderse a la apertura de un espacio a Estados y municipios realizada por ese Ministerio, institucionalizada en la creación de la Asesoría de Relaciones Federativas, ante la percepción de que era preciso abrir ese espacio dado que de lo contrario Estados y Municipios avanzarían de facto en esa dirección³⁶.

Otra discusión interesante derivada del cuestionamiento al protagonismo del Estado-Nación se vincula con “la desarticulación del interés nacional”. Si bien el cuestionamiento a este término, central en el realismo político, reconoce un largo desarrollo, la discusión desde el plano subnacional le sumaría un nuevo ingrediente o una nueva faceta. En consecuencia, el debate se traslada a la asimetría intra Estado, a la coexistencia de provincias o Estados centrales y otros periféricos, y en función de ello cómo definir a aquel concepto central. Cabe resaltar como Geldenhuys señala que “el interés nacional como es definido por el gobierno central, a menudo tiende a ser sinónimo del de las regiones ‘centrales o nucleares’ en un Estado federal. Ejemplos son Ontario en el caso de Canadá y Nueva Gales del Sur en Australia, los respectivos centros del poder político y económico. Los intereses de las “regiones periféricas” —tales como la Columbia Británica y Australia Occidental en los dos ejemplos citados— que pueden ser diferentes de aquellos de las áreas claves, serían entonces negados o subrepresentados en la estructura del poder central³⁷.

Finalmente, es imprescindible incluir una reflexión acerca del alcance (y de la eficacia) de la acción externa de un actor subnacional. Aunque debe resaltarse la importancia de un nuevo campo de la actividad política y de la indagación académica, la proyección del nivel subnacional en el escenario internacional tiene sus límites. En primer lugar, dicha acción constituye una herramienta más con la que cuentan las autoridades políticas y las fuerzas económicas, pero es un riesgo claro cargar en esta política pública acotada la responsabilidad que le cabe a la totalidad de la política subnacional y su articulación con la nacional. Además, en relación a cómo se desarrolla el proceso de gestión externa coincidimos con Keating quien afirma que en general los actores subnacionales operan a través de modalidades de ensayo y error³⁸.

³⁶ Gilberto Marcos Antonio Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 13 y 20.

³⁷ *Op. Cit.*, p. 11.

³⁸ Michael Keating, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Vigevani, p. 70.

3. El caso argentino: algunas consideraciones conceptuales y metodológicas

Se coincide con García Segura³⁹ quien indica que el término correcto para nombrar a los actores componentes de los Estados, sería el de sub-estatal. Sin embargo, el empleo del término subnacional, como lo advierte la académica española es empleado predominantemente y en ese sentido. Con respecto al uso más difundido del vocablo subnacional, cabe precisar dos cuestiones, tanto el “actor subnacional” como el “actor subestatal” derivan de un mismo concepto integral: el “Estado-Nación”. Por esto se entiende entonces que su uso resulta equivalente e indistinto. En segundo lugar, la preferencia por el término subnacional puede obedecer a que se remarca con el contraste con el plano, escenario o sistema internacional, en tanto éstas resultan dos de las dimensiones de análisis más frecuentemente utilizadas en las Relaciones Internacionales.

A partir de este recorrido conceptual se definirá el alcance y especificidad del término subnacional y el caso argentino. Esto es, ¿qué alcance tiene en la práctica la acción de los actores subnacionales en relación a la articulación de la política nacional?, ¿qué márgenes de acción externa involucra? Dicho concepto será empleado en los sucesivos capítulos para denominar al nivel de gestión provincial. Cabe señalar que optamos por emplear el término *gestión externa o internacional* (de las provincias argentinas) de modo sistemático y deliberado. Se lo prefiere al de *paradiplomacia* por considerárselo mas adecuado para la aplicación al caso argentino, especialmente por lo ya señalado respecto al marco constitucional. *La expresión gestión externa o internacional* fue adoptada en el primer artículo de aproximación a la temática en co-autoría publicado hace más de una década y ha sido empleado por ambas autoras en trabajos posteriores, individuales o conjuntos⁴⁰.

Además, el empleo del término *paradiplomacia* puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo *para* tiene mas bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes. También debe considerarse que en sentido estricto y vinculado a la actividad estatal, la *diplomacia* constituye una actividad regida por normas domésticas y con-

³⁹ Caterina García Segura, “La participación de las comunidades Autónomas españolas en las relaciones internacionales”, en Vigevani, *Op. Cit.*

⁴⁰ Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo, Nro. 6, diciembre de 1994.

venciones internacionales específicas, diferentes a las de otros funcionarios públicos.

A partir de la adopción del término *gestión* para definir a la actividad externa provincial, interesa reflexionar acerca de su alcance. El espectro de cuestiones en las que se involucran las provincias argentinas es variado y comprende, por ejemplo, integración fronteriza, inversiones, exportaciones, turismo, cooperación técnica y cultural. Sin embargo, la mayoría se concentra en algunas de estas actividades y no predominan las provincias que pueden exhibir acciones simultáneas en numerosas áreas temáticas.

Cabe ahora centrar la atención en las acciones concretas realizadas por las provincias para alcanzar objetivos en el plano externo. A lo largo de nuestro trabajo detectamos cuatro tipos de acciones. El primer tipo es el de *acciones (o reacciones) propias* —sean éstas producto de una iniciativa o de una oportunidad ofrecida desde el exterior— que surgen como iniciativas generadas y/o efectivizadas por la provincia, sin intervención directa del gobierno nacional (sin perjuicio de que pueda haber de parte de éste conocimiento y/o respaldo) ni del sector privado (cámaras, asociaciones, empresas).

Las acciones propias pueden realizarse de manera individual o en conjunto con otras provincias. Otra variante muy interesante de *acciones propias se da cuando éstas son el resultado de iniciativas originadas en entidades subnacionales de diferentes países*, como es el caso de la misión conjunta entre la provincia de Mendoza y la V Región de Valparaíso (Chile) que visitó Shangai, Hong Kong y Seúl en noviembre de 2004.

Un segundo tipo de *acciones* son las *coordinadas*, es decir, aquellas en las que la provincia (o varias provincias, agrupadas por similitudes productivas o intereses temáticos) y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo conjunto y consensuado. El resultado es entonces la acción coordinada a la que se llega como producto de un proceso que puede estar caracterizado por dificultades, demoras, tensiones, etc. y que se encuentra determinado, la mayoría de las veces, por el intercambio de recursos. Un ejemplo típico del que da cuenta Iglesias es la intermediación de la nación para que las provincias puedan obtener créditos de los organismos financieros internacionales⁴¹. También pueden mencionarse casos de cooperación entre gobiernos provinciales y el

⁴¹ Valeria Iglesias, Segundo informe de relevamiento y diagnóstico. Parte II: *Las provincias y su accionar en materia de comercio internacional. Relaciones con organismos internacionales*, PNUD-CARI, 2005, pp. 1-45). Consultar en www.cari1.com.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf

gobierno nacional como los analizados por Colacrai en el área de infraestructura física⁴².

Existe una tercera variante de acciones —*acciones tipo lobby*— en las que las provincias no gestionan directamente en el plano internacional, sino que más bien ejercen o buscan ejercer presión ante el gobierno nacional para impulsar un proyecto de interés vital para la provincia y que afecta directamente su *performance* internacional. Es decir, que aunque el destinatario inmediato de su acción sea el gobierno nacional, su fin último es la inserción externa de la provincia. Acciones de esta clase se dan frecuentemente en el área de infraestructura vinculada a emprendimientos bi o multinacionales en los cuales las provincias actúan respaldando e impulsando determinadas obras que repercutirán de modo directo en su economía. En numerosos casos las acciones tipo *lobby* son protagonizadas por una provincia en situación de clara competencia con otras que aspiran a alcanzar objetivos similares. Recursos como la capacidad de negociación, el poder político y la sintonía con el gobierno nacional, el contar con potenciales inversores, la capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación, constituyen herramientas empleadas por los gobiernos provinciales en este tipo de acciones. Así pueden señalarse como ejemplo la competencia entre Mendoza (Trasandino Central) y Neuquén (Trasandino del Sur) por obtener el respaldo del gobierno nacional para la reactivación de los ferrocarriles hacia Chile o la puja del gobierno de San Juan por conseguir apoyo y financiamiento para la construcción del Túnel Aguas Negras, antes que otras provincias del norte que buscan mejorar los pasos fronterizos ubicados en su propio territorio.

También las provincias actúan *como lobbies de modo conjunto* ante el gobierno nacional. En este sentido podría mencionarse como ejemplo muy reciente las acciones de las provincias del Norte Grande destinadas a tener protagonismo en la nueva etapa que se abre tras el fracaso de la privatización del FFCC Belgrano Cargas en 2005, una de las herramientas centrales para alcanzar mercados externos en condiciones competitivas.

Un último tipo de acciones —las más antiguas, por cierto— son las enmarcadas en el ámbito de los Comités de Integración a las que podemos caracterizar como *acciones concertadas*. Las mismas están inscriptas en una normativa y una rutina que son muy características de ese tipo de comités y que cuentan con la organización y coordinación del Estado nacional a través de la *Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería Argentina*.

⁴² Miryam Colacrai, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, *Revista Integración & Comercio*, N° 21, julio-diciembre 2004, Año 8, BID/Intal, Buenos Aires, pp. 141-170.

3.1. La otra cara de la moneda: el Estado Nacional Argentino y los actores subnacionales de otros Estados

Las autoridades políticas nacionales han impulsado algunas líneas de acción específicas ante el mayor activismo de las provincias argentinas. Por ejemplo en los 90' se realizó una reforma de la estructura organizacional de la Cancillería Argentina que puso en manos de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales el contacto con las provincias a través de una de sus direcciones: la de Asuntos Federales. Las políticas desarrolladas desde esta y otras agencias del gobierno nacional para trabajar en contacto con las provincias se irán tratando en los sucesivos capítulos que abordan diferentes áreas temáticas de gestión.

Pero además de atender a la dimensión interna de los propios actores subnacionales, el gobierno nacional ha propiciado contactos y suscripto convenios con actores subnacionales extranjeros. Este punto en particular, que no suele ser tenido en cuenta, constituye una muestra más de una tendencia que se va consolidando y cómo esta es procesada por el gobierno central como partícipe de la intensificación del proceso en una doble vía.

Así —y sólo a título de ejemplo— pueden mencionarse la firma de un acuerdo de cooperación con el Estado de Colorado durante la visita realizada por el gobernador⁴³, la reunión de altas autoridades de la Cancillería con el gobernador del Estado de Georgia⁴⁴ los encuentros entre sucesivos cancilleres argentinos con el presidente de la región del Lazio, Italia⁴⁵ y el gobernador del Estado de México⁴⁶.

En resumen, el caso argentino incluye muchas de las facetas del fenómeno caracterizado en las primeras páginas de este capítulo: sus provincias ejercitan la acción externa, el gobierno federal alienta contactos con otros actores subnacionales, y por otra parte su condición de país de inmigrantes

⁴³ La Argentina, por medio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, firmó un acuerdo de cooperación con el Estado norteamericano de Colorado que persigue compartir ideas, experiencias y apoyar intercambios de personal técnico y político en actividades sustentables que beneficien la salud y el ambiente durante la visita del gobernador Bill Owens. "Con Colorado suscriben un acuerdo por el aire. Definirán marcas estándar de calidad", *La Nación*, Información general, domingo 20 de noviembre de 2005.

⁴⁴ "La Cancillería y el Estado de Georgia acuerdan incrementar el comercio", Información para la prensa N°. 227/04. Reunión del gobernador del Estado de Georgia, D. Sonny Perdue y el Secretario de Comercio Internacional, Martín Redrado. Buenos aires, 24 de junio de 2004.

⁴⁵ Reunión del Canciller Taiana con el presidente de la Región del Lazio, Información para la prensa Nro. 090/06, 28 de febrero de 2006.

⁴⁶ "Bielsa recibió al gobernador del estado de México", Información para la prensa N°. 172/2003, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 21 de agosto de 2003.

conduce a la intensa acción de diásporas con los distintos niveles gubernamentales y ONGs. También desde el gobierno nacional se alienta la presencia de los gobernadores en las misiones internacionales. En ocasiones esto puede ir de la mano de un interés puntual preexistente de la provincia; en otras puede abrir el camino a contactos que esa provincia después buscará seguir de manera autónoma.

Por último, y como se observará en el desarrollo de la segunda parte de esta obra, la acción externa de las provincias argentinas se ha circunscrito a impulsar acciones en pos de intereses puntuales que no han comprometido la política exterior del país. Más aún son excepcionales los cuestionamientos públicos realizados a nivel subnacional a una decisión de política exterior o la toma de una decisión que anticipe medidas del gobierno nacional en la materia. En el primer caso, cabe mencionar un importante antecedente de oposición desde el ámbito subnacional a las decisiones de política exterior argentina en ocasión del acuerdo entre los gobiernos de la Argentina y Chile para definir el límite por medio de la adopción de un trazado acordado (poligonal) al cual fue rechazado no solo por fuerzas político-partidarias opositoras, sino por el gobierno y los representantes provinciales de distinto signo político de Santa Cruz.

Un segundo ejemplo, que ha pasado inadvertido, es el reconocimiento del genocidio armenio cometido por el Imperio Otomano, primero a nivel de dos entidades subnacionales —la provincia de Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— antes que conseguirlo de parte del gobierno nacional⁴⁷.

Conclusiones

Del recorrido realizado se desprende que diversos factores moldean el tipo, intensidad y alcance de las acciones internacionales de un conjunto de actores subnacionales heterogéneos. Como se señaló, los estímulos sistémicos y regionales aportan un marco general que ofrece posibilidades similares a gran cantidad de ellos.

Las transformaciones a nivel del sistema internacional, no son uniformes. Reconocemos que los procesos de desagregación de la autoridad esta-

⁴⁷ La ley 26.119 fue aprobada el 29 de noviembre de 2006 por la Cámara de Diputados, el 13 de diciembre por el Senado y promulgada por el Poder Ejecutivo el 12 de enero de 2007. Establece que se conmemorará a partir de 2007 en todo el país el día 24 de abril como “Día de Acción por la Tolerancia y el Respeto entre los Pueblos”, en recordación del genocidio del pueblo armenio cometido por el Imperio Otomano entre 1915 y 1923. Un ley similar, la 24.559 aprobada por el Congreso Nacional fue vetada por el gobierno nacional a través del decreto N° 562/95.

tal en alguna de sus formas están acentuados en algunos espacios regionales. Así, en el ámbito europeo puede visualizarse más cabalmente el *multi level governance*, mientras que para otras regiones la reconfiguración del poder estatal es menos notoria.

Por otra parte, la actividad internacional a nivel subnacional se origina en gran medida en cambios en el Estado-Nación, tales como los procesos de democratización, de descentralización, y repercute consecuentemente en sus partes. Remarquemos entonces que si las transformaciones en el sistema internacional ofrecen un marco permisivo o estimulador, los factores domésticos cobran peso a la hora de definir *qué tipo de actividad externa se llevará a cabo*. Así, actores subnacionales con identidades propias pueden dar lugar a acciones enmarcadas en lo que se ha denominado *paradiplomacia identitaria* o emplear herramientas como las *diásporas subnacionales*. En otros casos el factor doméstico relevante puede resultar el sistema político de tipo federal. Estos ofrecen notorias variaciones tanto en cuanto a los márgenes de autonomía para sus entidades componentes como al peso e institucionalización de estas entidades en la elaboración de la política exterior. En consecuencia, solo en muy pocos casos puede hablarse de *constituent diplomacy* y la actividad que predomina es la de actores subnacionales que intentan bajo variadas formas y estrategias perseguir objetivos de gran diversidad.

Este escenario variado debe tenerse presente a la hora de entender la acción externa de los actores subnacionales. En su conjunto, estas acciones no son esporádicas, ni constituyen hechos casuales o episódicos, sino que tienden a consolidarse como uno de los rasgos de escenario internacional contemporáneo.

El enfoque privilegiado en este capítulo no se ha centrado en los factores causales que explican el desarrollo de las acciones internacionales de determinados actores subnacionales, sino que hemos enfatizado el aspecto conceptual y la precisión terminológica. Las provincias argentinas realizan gestión internacional amparadas y acotadas por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, motivadas por las posibilidades de mejorar su situación socio-económica y sujetas a la natural superposición o entrecruzamiento cotidiano que supone el ejercicio de la autoridad provincial y nacional. En términos de contenidos y de alcance podría equipararse a lo que el muy utilizado término paradiplomacia representa, pero los argumentos por los cuales consideramos que *gestión externa o internacional* resulta más ajustada al marco jurídico y a la memoria histórica argentina, mantienen su validez. Podemos concluir que mientras Québec pueda ejecutar una *constituent diplomacy* y Cataluña o el País Vasco una *paradiplomacia identitaria*, Santa Fe o Mendoza realizan con ellos y con otros actores subnacionales *gestión internacional*.

Bibliografía

- Aleksandravicius, Egidijus, “Emigration and the Goals of Lithuania’s Foreign Policy”, *Lithuanian Foreign Policy Review*, Nro. 11/12, 2003. Disponible en línea en: www.lfpr.lt
- Blatter, Joachim, Ingram, Helen, Doughman, Pamela, *Emerging Approaches to Comprehend Changing Global Contexts*, BIOGEM Research Paper Nro. 3/2003, Chapter I, 2001. Disponible en línea en: www.sozial-oekologische-forschung.org
- Colacrai, Miryam, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, *Revista Integración & Comercio*, Año 8, BID/Intal, Nro. 21, Buenos Aires, julio-diciembre 2004.
- Colacrai, Miryam; Zubeľzú, Graciela, *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo, Nro. 6, diciembre de 1994.
- De Almeida Medeiros, Marcelo, “Dinámica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na Economia Política dos Estados de Pernambuco, Bahia, Sao Paulo e Rio Grande do Sul. Perspectivas neo-institucionais”, World International Studies Committee, First Global International Conference, Istanbul, August 24-27, 2005.
- De Almeida Medeiros, Marcelo, “Unidades subnacionais e integração européia: o caso do comitê das regioes”, en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Duchacek, Ivo D., “The International Dimension of Subnational Self-Government”, *Publius: The Journal of Federalism*, 1984.
- García Segura, Caterina, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1996.
- García Segura, Caterina, “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales”, en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Geldenhuis, Deon, *The Foreign Relations of South Africa’s Provinces*, Paper WISC International Studies Conference, Istanbul, 26 August 2005.
- Hooghe, Liesbet; Mark, Gary, “Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, Vol. 97 No. 2, 2003.
- Iglesias, Valeria, Segundo informe de relevamiento y diagnóstico. Parte II: *Las pro-*

- vincias y su accionar en materia de comercio internacional. Relaciones con organismos internacionales*, PNUD-CARI, 2005. Disponible en línea en: www.cari.org.ar
- Keating, Michael, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Kehone, Robert; Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988.
- Khondker, Habibul, “Glocalization as Globalization: Evolution of Sociological Concept”, *Bangladesh e-Journal of Sociology*, Vol. 1, N. 2, July, 2004.
- Kincaid, John, “Constituency Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation”, en Michelman; Hans; Soldatos, Panayotis (eds), *Federalism and International Relations: the role of the Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Lacerda Prazeres, Tatiana, “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”, en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qiang, Weingast, Barry R., “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for the Economical Success in China”, *World Politics*, 48 (1), October 1995.
- Okuyama, Yukata, “The dispute over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990s”, *Pacific Affairs*, Vancouver, Spring 2003.
- Omahe, Kenichi, “The Rise of the Region State”, *Foreign Affairs*, Spring 1993.
- Omahe, Kenichi, “Beyond the Nation State”, *The Globalist*, Monday, June 13, 2005. Disponible en línea en: www.theglobalist.com.
- Paquin, Stéphan, “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales”, *Revue Politique et Sociétés*, Société québécois de science politique, Vol. 23, no 2-3, 2004.
- Passini Mariano, Marcelo; Barreto, Maria I., “Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul” en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Purnendra, Jai, “Japan’s subnational Governments in International Affairs”, *Journal of Japanese Affairs*, Sheffield Centre for Japanese Studies, Routledge Series, 2005.
- Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio, “Politica Externa Federativa: Análise de Ações Internacionais de Estados e Municipios Brasileiros”, CEBRI, Tese de doutora-

- do. Junio de 2004.
- Sharafutdinova, Gulnaz, "Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood", *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4, 2003.
- Slaughter, Anne-Marie, "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, Vol.76, No.5, September-October, 1997.
- Sodupe, Kepa, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Servicio Editorial del País Vasco, Guipúzcoa, 2003.
- Stuart, Ana María, "Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia" en Wanderley, Vigevani, Barreto, Passini Mariano (eds.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Editora UNESP, EDUC, EDUSC, Sao Paulo, 2004.
- Toticagüena, Gloria, "Diasporas as Non-Central Government Actors in Foreign Policy: The Trajectory of Basque Paradiplomacy", *Nationalism and Ethnic Politics*, Routledge, Volume 11, Number 2/Summer 2005.
- Warener, Mildred; Gerbasí, Jennifer, "Rescaling and Reforming the State under NAFTA: Implications for Subnational Authority", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, 4, December 2004.
- Williams, Brad, "Federal-regional relations in Russia and the Northern Territories dispute: the rise and demise of the 'Sakhalin factor'", *Pacific Review*, Vol. 19 Issue 3, September 2006.

Artículos periodísticos e información oficial para la prensa

- Aldecoa Luzurraga, Francisco, *Relaciones exteriores de las regiones en la Globalización*, 17 de octubre de 2005, Disponible en línea en: www.norte-grande.com.ar
- Diario La Nación*, "Con Colorado suscriben un acuerdo por el aire. Definirán marcas estándar de calidad", Información general, domingo 20 de noviembre de 2005.
- Información para la prensa N° 227/04, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, "La Cancillería y el Estado de Georgia acuerdan incrementar el comercio", Reunión del gobernador del Estado de Georgia, D. Sonny Perdue y el Secretario de Comercio Internacional, Martín Redrado. Buenos aires, 24 de junio de 2004.
- Información para la prensa N° 090/06, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, "Reunión del Canciller Taiana con el presidente de la Región del Lazio", 28 de febrero de 2006.
- Información para la prensa N° 172/2003, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, "Bielsa recibió al gobernador del estado de México", 21 de agosto de 2003.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS EN EL MARCO DEL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO Y A LA LUZ DE SUS PROPIAS CONSTITUCIONES.¹

Juan José Carbajales y Claudia Gasol

1. Introducción. Breves cuestiones metodológicas

El análisis del accionar provincial en materia de gestión internacional que se viene desarrollando en la Argentina, nos lleva a formularnos, *a priori*, una serie de interrogantes jurídicos que conllevan, en algunos casos, respuestas aún pendientes de definición.

Entre las cuestiones más destacadas pueden encontrarse las siguientes: ¿Cuáles son los alcances de la gestión internacional de las provincias argentinas a la luz de la Constitución Nacional reformada en 1994? ¿Cuáles son las facultades y los condicionantes que se desprenden del artículo 124? ¿Cómo se comportan, en la práctica, los distintos actores subnacionales en orden a dichas facultades de gestión internacional? ¿Cómo se presenta esta cuestión en las constituciones provinciales?

Tales interrogantes serán abordados en el presente capítulo, a través del cual se intentará esbozar un principio de respuesta y —en aquellos temas donde el debate continúa abierto—, se procurará realizar un amplio aporte en materia de ideas, reflexiones y marcos de análisis orientadores.

En particular, se abordarán dos aspectos en el plano jurídico-constitucional. En primer lugar, el debate —no cerrado aún— en torno a si se debe, o no, reglamentar el artículo 124 CN. Y, en caso afirmativo, a quién corresponde dicha reglamentación: si al Congreso de la Nación o las provincias.

¹ La primera parte del capítulo, referida al art. 124 CN y el debate sobre su reglamentación, fue elaborado por el Ab. Lic. Juan José Carbajales, miembro del Comité de Provincias del CARI. La segunda parte, relativa a las Constituciones provinciales, fue elaborado por la Abog. Claudia Gabriela Gasol Varela, también miembro del Comité de Provincias del CARI.

En segundo lugar, se analizarán las innovaciones que las cartas constitucionales provinciales han incorporado en sus propias reformas, en relación tanto a la problemática internacional en general, como a la posibilidad de realizar gestión internacional en particular. Finalmente, se abordarán los procesos de reformas constitucionales provinciales en curso, en lo que se refiere a las facultades en cuestión.

2. El artículo 124 de la Constitución Nacional

2.1. *El accionar externo de las provincias y su regulación constitucional*

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. Ello, “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 descentralización.”²

Si además se coincide con que en el recorrido histórico del federalismo argentino, la tensión centralización-descentralización ha persistido pero con el predominio de la primera por 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 concluir en un ‘unitarismo solapado’ (según la expresión de Bidart Campos).³

Más aún, se ha sostenido de manera más radical, 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 algu-

² Alberto R. Dalla Vía, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina”, en la obra colectiva *Integración & Desarrollo*, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio-diciembre 2004, N° 21, año 8, p. 12

³ Dalla Vía, *Op. Cit.*, p. 12 y 13.

nos autores que después de la etapa del federalismo ‘de confrontación’ y del ‘federalismo de cooperación’ ha sobrevenido un ‘federalismo de extorsión’”.⁴

2.2. La situación previa a la reforma constitucional de 1994

Nuestro país ha adoptado, tradicionalmente, la forma representativa, republicana y federal de gobierno —al decir de Hernández— a través de un sistema descentralizado que comprendió también a los municipios.⁵

Retrotrayéndonos a la Constitución histórica de 1853/60, la atribución de competencias en materia de relaciones internacionales fue otorgada en forma exclusiva al gobierno federal, conforme los arts. 27; 67 incs. 12, 14, 16 y 19; 86 incs. 10 y 14; 107 y 108.

En lo que respecta específicamente a las provincias, la clave está en los últimos dos artículos citados, esto es, los antiguos arts. 107 y 108 (actuales 124 y 125). El artículo 107 establecía que “las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.”

No obstante tales “poderes concurrentes”, el artículo 108 precisaba los alcances de dicha facultad, delimitándola en los siguientes términos: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político. (...)”.

En consecuencia, el marco jurídico plasmado en nuestra primera norma fundamental prescribía que la conducción de las relaciones exteriores era prerrogativa exclusiva del gobierno federal, estando vedada la posibilidad a los gobiernos provinciales.⁶

⁴ Sergio Boisier, ponencia presentada para el programa de descentralización de Venezuela, PNUD, marzo de 1998, citado en Dalla Vía, *Op. Cit.*, p. 15.

⁵ Antonio María Hernández, “La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial”; citado en Walter F. Carnota, *Derecho federal. Sus implicancias prácticas*, Grun Editora, Buenos Aires, enero 2005, p. 21 a 58. Se sugiere la consulta de dicha obra a los efectos de profundizar en los aspectos histórico-constitucionales de nuestro federalismo a la luz del pensamiento de Alberdi y la letra de la Constitución a través de las sucesivas reformas.

⁶ Humberto Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional*, primera edición, p. 648, citado en Miguel Á. Ekmekdjian, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1999, tomo V, p. 739.

En este sentido, el jurista Miguel Ángel Ekmekdjian afirma que, “sin embargo, ya antes de la reforma constitucional de 1994, las provincias argentinas comenzaron a suscribir acuerdos internacionales, en materia de radicación de industrias, préstamos de los organismos internacionales, etc., y en general sobre los temas incluidos en el art. 125. Varias constituciones provinciales tenían disposiciones al respecto”.⁷

Por su parte, Bidart Campos sostenía que “el objeto de estos convenios internacionales, con la reserva de su cláusula prohibitiva, puede versar sobre todas las materias que caben en la competencia de las provincias, comprendida también la de naturaleza concurrente con el Estado federal”.

Debe tenerse en cuenta, al respecto, el tema referido al status jurídico de tales convenios provinciales. El mismo no será abordado en el presente capítulo, pero bien puede ilustrar parte de los debates ampliamente tratados por la doctrina.⁸

2.2.1. Los trabajos preparatorios del artículo 124

A los efectos de visualizar el proceso de elaboración legislativa de la materia que nos ocupa, un material útil de análisis son las actas labradas con motivo de la reforma efectuada a la Constitución Nacional en 1994, especialmente los trabajos preparatorios del actual artículo 124 de la Carta Magna.

En primer lugar, cabe destacar que los constituyentes han preferido hacer mención, en la generalidad de los casos, a la denominación “convenios” internacionales que podrán suscribir las provincias con Estados extranjeros, en lugar de utilizar el término “tratado” y/o su definición.⁹

⁷ Miguel Á. Ekmekdjian, p. 738. Ver también Flavio Floreal Gonzáles, “Convenios internacionales de los Estados subnacionales”, *La Ley*, 4 de agosto de 1996, citado por el mismo autor.

⁸ Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1998, t. II, p. 424 y 425. Con respecto a la discusión aquí planteada, relativa a la denominación de tales acuerdos, varios autores, como Ekmekdjian, sostienen que se trata de una cuestión puramente semántica, que no hace a la sustancia del asunto. Ver, Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 740. Néstor P. Sagüés, *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1993, t. I, p. 554; Humberto Quiroga Lavié, *Qué puede hacer la Convención Constituyente*, Zavalía, Buenos Aires, 1994, p. 84 y ss.; citados en Horacio D. Rosatti, “El federalismo en la reforma”, en la obra colectiva de Horacio D. Rosatti, Rodolfo C. Barra, Alberto M. García Lema, Néstor Masnatta, Enrique Paixão y Humberto Quiroga Lavié, *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal-Cuzoni Editores, Buenos Aires, 1994, p. 263. Alberto R. Dalla Vía, *Derecho constitucional económico*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 570.

⁹ Convención Nacional Constituyente, 24° Reunión, 3° Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994, bajo la presidencia de los doctores Eduardo Menem, Ramón Bautista Mestre y María Cristina Guzmán.

La idea subyacente a los convencionalistas ha sido, pues, que dichos convenios internacionales fueran celebrados por las provincias con la finalidad —casi exclusiva— de obtener financiación por parte de Estados extranjeros y de realizar acuerdos de índole económica.

Asimismo, debe destacarse que no parece que haya estado presente en el debate de los constituyentes la cuestión acerca de la necesidad o no de reglamentar el nuevo artículo 124, como así tampoco —es obvio mencionarlo— si una eventual reglamentación debía estar a cargo del Congreso Nacional o de las propias provincias. Por el contrario, parecería que, sobre el particular, se tenía plena certeza.

2.3. El art. 124 en la reforma constitucional de 1994: ¿Cuáles son las facultades y limitaciones de las provincias para celebrar convenios internacionales? ¿Debe ser reglamentada esta norma?

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 tuvo, entre sus otros propósitos, modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, por medio del fortalecimiento de las atribuciones de las provincias. Varios juristas e incluso convencionalistas han defendido la idea de que estos actores subnacionales promocionen sus intereses en el exterior a través de la firma de convenios con entes del Derecho Internacional.

Horacio Rosatti, al explicar los alcances del federalismo en la reforma, sostuvo que “si partimos de la idea sostenida habitualmente por la Corte Suprema de Justicia de que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos (*Fallos*: 312:1186), pero con la lógica limitación de que aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, vemos que en principio no existen obstáculos a la proyección de los intereses provinciales en el ámbito internacional, a condición de que tal proyección no resulte incompatible con la política exterior de la Nación, cuya determinación incumbe a las autoridades nacionales (arts. 27, 67 incs. 12, 14, 16 y 19, y 86, inc. 14 de la Constitución originaria de 1853/60)”.¹⁰

¹⁰ No obstante ello, el autor aclara que la norma omite la referencia a las meras *gestiones* internacionales que no se concretan en convenios, por cuanto la atribución de realizarlas por parte de las provincias es obvia y consustancial a la defensa de sus intereses, no derivando de una habilitación nacional. Horacio D. Rosatti, *Op. Cit.*, p. 264.

Ello se vio cristalizado, precisamente, en la incorporación del art. 124,¹¹ cuyo contenido definitivo es el siguiente:

“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. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

De su texto se desprende una cuestión de capital importancia para la gestión exterior en cabeza de las administraciones provinciales, a saber: el reconocimiento de la potestad de celebrar convenios internacionales.

Como reflexiona el ministro Salviolo, “la Constitución no preveía expresamente competencias internacionales a favor de las provincias. La práctica o la conducta de parte de numerosas autoridades provinciales, en la búsqueda de satisfacer las necesidades locales, además de lo propugnado por parte de la doctrina, condujo a nuestras provincias a avanzar en la celebración de convenios internacionales. Debe recordarse que, para esa corriente de opinión, dichos instrumentos no entraban en contradicción con la Constitución Nacional en tanto no versaran sobre temas de competencia reservada al gobierno federal.”

Y agrega: “La Reforma constitucional de 1994 vino a poner a punto la actividad provincial, actualizando el marco jurídico y delimitando la facultad de celebrar convenios internacionales, plasmando de esa manera las discusiones doctrinarias previas”.¹²

Efectivamente, la restricción a tal facultad opera a través de la sujeción a cuatro limitaciones establecidas en el propio texto constitucional en análisis, a saber:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación;
- Que no afecten facultades delegadas al gobierno federal;
- Que no afecten el crédito público de la Nación; y
- Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

¹¹ Incorporado por la reforma constitucional, según la habilitación del art. 3º, ítem A, inciso d, de la ley 24.309/1993 de “Declaración de la necesidad de su reforma”, conforme Horacio D. Rosatti, *Op. Cit.*, p. 264.

¹² Marcelo A. Salviolo, *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, con prólogo del Embajador Eduardo Iglesias, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005, p. 115 y 117.

A continuación se realizará un breve análisis del contenido y de las variadas interpretaciones del sentido de tales condicionantes.

2.3.1. *La no incompatibilidad con la política exterior de la Nación*

Esta limitación se basa en que, como ya hemos reseñado, la conducción de la política exterior es competencia del gobierno federal, siendo una facultad delegada en la Constitución Nacional a favor de la Nación.

No obstante ello, debe tenerse en cuenta que esta restricción está matizada tanto por los poderes que las provincias se han reservado por imperio del art. 121 de la Constitución, como por aquellos concurrentes con el gobierno federal para el bienestar económico y social. Hemos visto ya que, en la práctica de dicha gestión, suele ocurrir que —en orden a la protección de sus intereses— la provincia actúe en el ámbito internacional a condición de no comprometer negociaciones que invadan la órbita de las relaciones internacionales promovidas por del Estado federal.

En este sentido, el Dr. Juan Vicente Sola afirma: “Sin dejar lugar a dudas sobre la competencia en materia de política exterior que tiene el gobierno federal, es conveniente hacer una distinción. La gestión de facultades que las provincias se han reservado y las que tiene concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico y social pueden desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar facultades del gobierno federal. El límite a esta actividad es que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales. La contratación de bienes y servicios está dentro de esas facultades de las provincias y nada obsta tampoco a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior. (...) Aparece nítidamente la distinción entre las relaciones exteriores, de las que el gobierno federal tiene el monopolio, incluyendo la competencia amplia de concluir tratados internacionales aun sobre temas de competencia exclusiva de las provincias, y por otra parte los negocios administrativos de las provincias”.¹³

En la misma tónica se expresa el Dr. Ekmekdjian, realizando una enumeración del contenido que podrían incorporar esta clase de convenios promovidos por las provincias: “Pensamos que los convenios internacionales a que

¹³ Juan Vicente Sola, *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la política exterior*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997, p. 231. Puede consultarse una versión inicial y un tanto más “excesiva” (como reconoce el propio autor) en Juan Vicente Sola, “Los tratados parciales de las provincias con gobiernos extranjeros”, *El Derecho*, Tomo 88, p. 881 a 886, donde se admite la capacidad sinalagmática internacional de las provincias.

se refiere el art. 124 son —fundamentalmente— los relativos a préstamos de países extranjeros o de organismos internacionales, para el financiamiento de obras públicas de la provincia, o bien para la transferencia de tecnología de punta, o para la radicación de industrias en el territorio provincial. En síntesis, se trata de convenios o tratados (...) principalmente, de orden económico y social y sobre materias que han sido reservadas al gobierno local excluidas —por ende— de la órbita del gobierno federal, o —al menos— concurrentes con éste, conforme surge del art. 125 de la C.N.”¹⁴

2.3.2. *La no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal*

Este condicionamiento parece resultar redundante con el anterior, habida cuenta que es plausible colegir que las facultades delegadas que no deben verse afectadas son, precisamente, las de conducir la política exterior de la Nación.

En ese sentido, son poderes exclusivos del gobierno federal los establecidos en los arts. 75, 99, 100 y 116 (discriminándose a los anteriores como de tipo explícito y al contenido en el art. 75 inc. 32, como de naturaleza implícita de la Nación).¹⁵

De ese modo, las competencias que llegasen a ser objeto de convenios internacionales por parte de nuestras provincias están mencionados en el art. 125 *in fine* del texto constitucional reformado en 1994, a saber: (Las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires) “(...) podrán promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento, y la cultura”.¹⁶

En concordancia con este enfoque se manifiesta el constitucionalista Ekmekdjian, quien sostiene que “en cierto modo, esta cláusula es una repetición de la anterior, y más precisamente aún, de las disposiciones del actual art. 126, el que prohíbe a las provincias ‘celebrar tratados parciales de carácter político’”.¹⁷

2.3.3. *La no afectación del crédito público de la Nación*

Este tercer requisito implica no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el gobierno federal.

¹⁴ Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 739 y 740.

¹⁵ Alfredo E. Mooney, *Derecho público provincial*, Editorial Advocatus, Córdoba, 2001, p. 78 y 79.

¹⁶ Marcelo A. Salviolo, *Op. Cit.*, p. 117.

¹⁷ Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 740.

Ekmekdjian sustenta el punto en los siguientes términos: “no afectar el crédito público de la Nación significa que dichos convenios financieros provinciales-internacionales, no deben tener el aval del Estado nacional, es decir que el gobierno federal no puede ni debe comprometerse como fiador o avalista de la provincia, que sería el deudor principal”.¹⁸

Por su parte, el constituyente Natale agrega un ajustado comentario al respecto, en forma interrogativa: “¿Qué se entiende por afectar el crédito público de la Nación? ¿Responsabilizar al gobierno federal por las obligaciones crediticias de las provincias, o someterlas a la aprobación previa de la autoridad financiera nacional? Es notorio que las provincias, por sí, no podrían comprometer a la Nación, salvo que ésta se hubiese obligado como avalista. En este supuesto las provincias no afectarían a la Nación, sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquéllas. Si descartamos esta respuesta, nos queda la otra: al decir que las provincias no pueden afectar el crédito público de la Nación, la Constitución ha querido limitar su capacidad de endeudamiento para evitar que las reservas del país, o su crédito, puedan alterarse por los compromisos provinciales.”¹⁹

2.3.4. *La celebración de convenios internacionales con conocimiento del Congreso Nacional*

Esta última condición *sine qua non* para la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias ha despertado un fructífero debate doctrinario. Tal como lo ha reseñado prolijamente Mónica Buj Montero²⁰, es posible tipificar dos grupos bien definidos, a saber: los defensores de la doctrina del conocimiento y los promotores de la doctrina del consentimiento (aunque a veces la aplicación de esta clasificación, por los mismos autores, pueda dar lugar a equívocos o ambigüedades).

Como ejemplo de esta última doctrina puede citarse al Dr. Bidart Campos, quien afirmaba que “el Congreso debe tener ‘conocimiento’ de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar. Es también el criterio establecido en el proyecto de Alberdi, que en la nota al art. 104 aclaraba: ‘La aprobación del Congreso es un requisi-

¹⁸ Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 741.

¹⁹ Alberto Natale, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 177 y 178; citado en Antonio María Hernández (h.), *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 108.

²⁰ Mónica Buj Montero, ver en Pérez Guilhou y otros, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, 1987, p. 379, citado en Antonio M. Hernández (h.), *Federalismo...*, *Op. Cit.*, p. 102.

to que serviría para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses diferidos a la Confederación y se destruyera el equilibrio de los pueblos del Estado”.²¹

Dentro de esta vertiente, que identifica el conocimiento con la aprobación, se encuentra el Dr. Sola, quien se pregunta qué ocurriría si las provincias firmaran un convenio que fuera manifiestamente inconstitucional o contrario a la política exterior del país. “El congreso rechazaría un tratado semejante —se contesta—. El ‘conocimiento’ implica un control; el registro de un tratado parcial es su aprobación. Los constituyentes excluyeron la aprobación como requisito previo, formal y expreso del tratado parcial, pero al exigir el conocimiento establecieron que no podrá haber tratado sin el consentimiento, quizá tácito, del Congreso”.²²

Sola también introduce una argumentación que es frecuente entre los partidarios de un rol más activo del Congreso, a saber: la eventual responsabilidad internacional del gobierno federal: “En este caso particular de concertación federal la característica constitutiva del conocimiento del Congreso se acentúa porque puede estar en juego la responsabilidad internacional del Estado. Este consentimiento es preventivo, pues si el Congreso manifestara su oposición, el tratado no tendría validez. (...) La palabra ‘conocimiento’ no puede interpretarse como indicando que el Congreso sólo cumple la función de tomar nota, de informarse exclusivamente.”²³

Por último, el constitucionalista María Antonio Hernández contextualiza el tema: “El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso.” Y, en idéntico sentido al de Sola, advierte que “esto también se debe vincular con la eventual responsabilidad internacional que le puede corresponder al Estado federal por el convenio, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (ratificada por la Ley 19.865), arts. 27 y 46, y la circunstancia de que las provincias no son sujetos del Derecho Internacional”.²⁴

²¹ Germán J. Bidart Campos, *Manual de derecho constitucional argentino*, p. 141, citado en Juan Vicente Sola, *Op. Cit.*, p. 232. Tal es lo establecido por la Constitución de los Estados Unidos y la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

²² Juan Vicente Sola, *Op. Cit.*, p. 232. En idéntico sentido, Floreal González considera que el conocimiento del Congreso no es el equivalente al depósito de una mesa de entradas; en Flavio Floreal González, “Convenios internacionales de los Estados subnacionales”, *La Ley* del 4 de agosto de 1996, citado en Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 738.

²³ Juan Vicente Sola, *Op. Cit.*, p. 232.

²⁴ Antonio María Hernández (h.), “La descentralización del poder en el Estado. El federalismo. ‘Nación’ y provincias”, en la obra colectiva de Susana Albanese, Alberto R. Dalla Vía, Roberto Gargarella, Antonio María Hernández (h) y Daniel Sabsay, *Derecho constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005, p. 723 a 726.

En la doctrina opuesta se encuentran los autores que hacen hincapié en la diferencia entre el texto final del art. 124, y tanto los antecedentes de Alberdi en *Las Bases* como la Constitución de EE.UU.

Ekmekdjian sostiene, en este sentido, que, “teniendo en cuenta la diferencia que existe entre nuestros textos de los arts. 124 y 126, y la diferencia de éstos con el antecedente (del 126) en la Constitución de Filadelfia, el conocimiento del Congreso no implica que éste deba expresar su aceptación expresa, sino que ésta se presume luego de transcurrido el año parlamentario en que fue notificado de la celebración del convenio. (...) [Estos convenios] deben estar sujetos a una condición resolutoria expresa”.²⁵

Por su parte, los convencionalistas Dromi y Menem afirman que: “con conocimiento no quiere decir aprobación ni *ad referendum*, sino que el Congreso debe ser notificado de los tratados internacionales acordados por las provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes”.²⁶

En tanto, Rosatti ratifica que “la cláusula bajo examen requiere que sean comunicados al Congreso Nacional. (...) Según nuestro criterio, conocimiento no significa aprobación del Congreso pero sí autoriza su análisis”.²⁷

2.4. El debate sobre la reglamentación del artículo 124

Motivos para la reglamentación

Los motivos que dan origen al debate²⁸ 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 los márgenes de acción sobre, por un lado, los límites del actuar internacional de las provincias y, por otro, con qué profundidad debe entender el órgano legislativo federal.

²⁵ Miguel Á. Ekmekdjian, *Op. Cit.*, p. 742.

²⁶ Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La Constitución reformada*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, p. 401.

²⁷ Horacio D. Rosatti, *Op. Cit.*, p. 265.

²⁸ Algunos de los cuales han surgido del debate jurídico sobre la reglamentación del art. 124 CN, que tuvo lugar en la Reunión Plenaria el “Comité de Estudios sobre las Provincias en el plano internacional” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del 26 de septiembre de 2002. Un resumen del mismo, realizado por el Dr. Juan José Carbajales, se encuentra disponible en www.cari1.com.ar/spanish/comites/provincias.html.

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. Si bien en un marco de colaboración, algunas veces las provincias han llevado a cabo acciones que pueden provocar complicaciones en el manejo de las relaciones exteriores por parte de la Nación. Un caso paradigmático en este sentido es el del Emprendimiento Hidroeléctrico 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).²⁹

La pregunta que surge en este caso y que abona al debate es, pues, hasta qué punto los resultados del plebiscito provincial deberían tener carácter vinculante respecto de las decisiones del gobierno federal en materia de política exterior, como es la realización de una obra de integración física con un país limítrofe.

En virtud de esta clase de problemas planteados por el art. 124 de la Constitución Nacional reformada, es que surgen tres alternativas posibles: a) la reglamentación por el Congreso, b) la reglamentación por las provincias, y c) la no reglamentación.

Más allá del método a través del cual se llevaría a cabo la reglamentación, las razones para una eventual regulación del tema han sido planteadas por Dalla Vía en los siguientes términos: “Se trata de un problema delicado que es, a nuestro juicio, imperioso reglamentar y aclarar. Es más, hemos pensado desde un principio que esta debió ser la primera ley reglamentaria de la Constitución. Entendemos que la norma, tal como está redactada, si quedara abierta podría ocasionar graves consecuencias a la responsabilidad del Estado federal, por un lado, y por el otro, también herir al federalismo que es justamente el valor que el constituyente pretendió preservar.”³⁰

Por su parte, este autor hace hincapié —como gran parte de la doctrina— en los problemas que la praxis diaria del accionar externo de las provincias genera frente al encuadre jurídico, convirtiendo los límites impuestos por la normativa constitucional en “zonas grises”, de delimitación difusa y alcance vago.

²⁹ Al respecto, puede verse el trabajo de Juan José Carbajales, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en las obras de aprovechamiento hidroeléctrico”, en Miryam Colacrai, *La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en el desarrollo de la infraestructura física*, en la obra colectiva *Integración & Desarrollo*, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio-diciembre 2004, N° 21, año 8, p. 147 a 154.

³⁰ Alberto R Dalla Vía., *Derecho...*, *Op. Cit.*, p. 571.

En este sentido, Dalla Vía afirma que, “además, existen razones prácticas, hechos de la realidad, que es menester entender y no desconocer. Es impensable suponer que las provincias puedan responsabilizarse internacionalmente por acuerdos celebrados con otros países. Siempre será el Estado federal en quien recaiga esa responsabilidad, no sólo por razones jurídicas, sino también económicas. (...) La ley que mencionamos debería, en principio, deslindar qué tipos de acuerdos son los que las provincias pueden realizar, además de establecer que el ‘conocimiento’ que la Constitución requiere es un conocimiento racional y eficiente que supone la existencia de una manifestación de voluntad, positiva o negativa, por parte del Congreso, que es el órgano del gobierno federal en quien reposa la facultad de aprobar todos los tratados internacionales que comprometen a la Nación.”³¹

Reglamentación por el Congreso

El argumento esgrimido por los sostenedores de un remedio legislativo se basa en que, mientras el Art. 121 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 ejercicio de esta facultad, aunque originario de las provincias, está condicionado 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 —según esta postura— 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.

Avalando esta tesis se expresa el Dr. Antonio María Hernández, quien postula que los constituyentes usaron la denominación de “convenio” para indicar un “alcance más limitado” de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores. La reforma —añade— “amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional (...); pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación —no una confederación—, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.”³²

Sin embargo, cabe preguntarse hasta dónde llega la compatibilidad y la no-afectación de la que habla el artículo en cuestión. Algunos constitucionalistas sostienen que es necesario delimitar precisamente esferas de acción,

³¹ Alberto R. Dalla Vía, *Derecho...*, Op. Cit., p. 571 y 572.

³² Antonio María Hernández (h.), *Federalismo...*, Op. Cit., p. 106.

a fin de que funcione acieadamente en los casos prácticos. La indefinición constitucional de un mecanismo que pauté claramente los márgenes de interacción entre las provincias y el gobierno federal, hace necesario que el Congreso federal deba legislar sobre esta materia. Máxime cuando en su seno están representadas todas las provincias.

En este sentido, el ministro Salviolo sostiene que “si el Parlamento Nacional es la institución donde se hallan representados los Estados federados y el Pueblo de la Nación, debería ser quien se encargue de reglamentar el mencionado Artículo 124 de nuestra Constitución. La reglamentación sería establecida consecuentemente a través de una Ley Nacional.”

Con ello —prosigue— “no se perseguiría desnaturalizar los derechos constitucionales de nuestras provincias ni neutralizar lo resuelto por la Reforma Constitucional de 1994. No se buscaría en modo alguno confrontar con las facultades de nuestros Estados federados ni generar desconfianza sino colaborar con ellos respetando sus derechos, a través de una adecuada reglamentación, para alcanzar una total coherencia en la ejecución de la política exterior nacional.”³³ La Cancillería Argentina sería el órgano nacional encargado de colaborar con la provincia en sus gestiones internacionales.

La finalidad última aquí explicitada sería llevar a la práctica un “federalismo de concertación” a través del cual pueda generarse una sinergia positiva en la colaboración mutua que complemente los intereses de las provincias y los del gobierno federal.

En lo que respecta al contenido de una hipotética ley reglamentaria, el Dr. Dalla Vía propone “que el gobierno nacional fije las pautas o marcos habilitantes (*umbrella agreement* o *acords cadre*) y que el Congreso dicte una ley convenio que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados locales, para que los convenios que suscriban sean válidos.”³⁴

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, esta corriente afirma que 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.³⁵

³³ Marcelo A. Salviolo, *Op. Cit.*, p. 123 y 124. Ver también el capítulo de este autor en la presente obra, donde se extiende con claridad sobre algunos de los temas aquí tratados.

³⁴ Alberto R Dalla Vía., *Derecho...*, *Op. Cit.*, p. 573 y 574.

³⁵ En lo que respecta a la publicidad de los tratados internacionales celebrados por las provincias, el Comité de Provincias del CARI viene realizando, desde el año 2003, un trabajo de

En contrapartida, cabe destacar que los defensores de la reglamentación legislativa reconocen que la actividad internacional de las provincias puede alcanzar cierto grado de iniciativa, que no entre en colisión con los condicionamientos fijados por el texto constitucional reformado. A menudo denominados “preconvenios”, su contenido se basaría en acuerdos parciales de complementación y cooperación, que podrían ser factibles y útiles, por ejemplo, en zonas fronterizas.

Reglamentación por las provincias

Por su parte, un sector de la doctrina suele postular otra forma de solución al tema, consistente en reconocer a las provincias la facultad de autorregularse, sin necesidad de recurrir a ninguna otra instancia nacional.

Se afirma, 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 ciertas facultades que, en tan magnitud son no-delegadas, que son conservadas. El problema es que no hay un régimen en materia de convenios internacionales para las provincias: pocas de ellas reproducen en sus constituciones el esquema piramidal del Art. 75 inc. 22 CN, más el Art. 31 CN.

Por ende, las provincias deberían auto-limitarse a través de un convenio interprovincial (por medio, por ejemplo, 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.³⁶

En conclusión, no se considera atinado que el Congreso Nacional legisle sobre este tema, pues sería una redundancia agregar una legislación más a la ya existente.

La 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

sistematización y digitalización *on line* de tales tratados. Los resultados arribados con las provincias de Tierra del Fuego y de Salta pueden consultarse en <http://www.cari1.com.ar/memoria/2005/provincias>.

³⁶ Como se verá en el apartado 3.1. de este capítulo, al hacer referencia a las constituciones provinciales.

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.

En este sentido, el Dr. Sola cree que “existe control jurisdiccional sobre los tratados parciales, que podrán ser ejercidos directamente por la Corte Suprema cuando una provincia sea parte, quedando como último recurso la intervención federal en territorio de la provincia para asegurar la vigencia de la Constitución”.³⁷

Al respecto, es interesante resaltar la propuesta de Salviolo que evitaría tales situaciones extremas. El remedio residiría en la participación activa de la Cancillería, a saber: “la colaboración y el asesoramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, velando para que la provincia en cuestión celebre un convenio con el exterior en lo que respecta a sus competencias legislativas, no afectando las facultades delegadas al gobierno central, no comprometiendo el crédito público de la Nación y asegurando que su accionar sea compatible con la política exterior de la República, todo ello, como dijimos anteriormente, a través de la reglamentación de una Ley del Congreso Nacional.”³⁸

Responsabilidad internacional

De allí que, en caso de no reglamentación, la discusión derive con frecuencia en la identificación del sujeto responsable a nivel internacional. Al respecto, hay quienes sostienen 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 ni organismo internacional de crédito accedería a arriesgarse.³⁹

Por tales razones, resulta necesario ver qué problemas ocurren en la práctica (problemas que —como ya se ha sostenido— motivan el debate

³⁷ Juan Vicente Sola, *Op. Cit.*, p. 233. Ver también Antonio María Hernández (h.), *La descentralización...*, *Op. Cit.*, p. 726.

³⁸ Marcelo A Salviolo, *Op. Cit.*, p. 125

³⁹ Ver, al respecto, el capítulo de la Lic. Valeria Iglesias en la presente obra.

sobre la reglamentación del Art. 124 CN). Cualquier Estado u organismo internacional (especialmente de crédito) intentará, antes de celebrar un tratado con una provincia, consultar a la Cancillería para ver si afecta alguno de los tres límites fijados por la norma constitucional, especialmente en materia económica.

Al respecto, Boggiano afirma que “en la práctica, los tratados de contenido económico requerirían la garantía de la Nación. Ello tornará abstracta la condición de no afectar al crédito público de la Nación. No obstante, en los tratados que no requieran garantía de la Nación será pertinente que cualquiera de las partes del tratado solicite la intervención del Poder Ejecutivo Nacional, por vía del Ministerio competente. Cualquiera de las partes podrá solicitar una declaración del Poder Ejecutivo Nacional sobre la no afectación de la política exterior de la Nación ni de su crédito público. No podrá sorprender que alguna de las partes requiera dictamen del procurador del Tesoro que verse sobre todos los recaudos del Artículo 124”.⁴⁰

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.

En el próximo apartado veremos cómo tratan la cuestión las constituciones provinciales.

3. Constitución Nacional y Convenios Internacionales. La acción externa de las provincias desde la perspectiva de las administraciones locales

3.1. *La gestión internacional de los Estados sub-nacionales en las Constituciones locales*

3.1.1. *Introducción. Marco normativo a nivel federal antes y después de la reforma de 1994*

Como se ha sostenido anteriormente, el sistema federal que tradicionalmente ha receptado la Constitución Nacional en su texto de 1853 coloca bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional la conducción de las relaciones internacionales y de la política exterior, concretada fundamentalmente a tra-

⁴⁰ Antonio Boggiano, “Teoría del Derecho Internacional. Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos”, *La Ley*, Buenos Aires, 1996, p. 158.

vés de los tratados internacionales celebrados en conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Carta Magna. Hasta aquí, podemos observar que el texto constitucional argentino en su antigua redacción no habilitaba a las provincias a ejercer actos de conducción en materia de política exterior.⁴¹

Ahora bien, la República Argentina emprendió una reforma de su Carta Fundamental en el año 1994, que introdujo el ya analizado Art. 124,⁴² siendo dicho proceso de reforma importante en lo que a la materia internacional se refiere, tanto para la administración federal como para los distintos gobiernos locales.

De un análisis comparativo entre ambos sistemas, solo nos interesa destacar como llamativo para agregar a los debates actuales, la idea de que el término “tratado” era receptado en la Constitución Nacional de 1853 haciendo alusión a los tratados interprovinciales que podían celebrar las provincias, mientras que con la reforma operada en 1994, si bien el Art. 125 mantiene dicha facultad, el Art. 124 —al incorporar expresamente el ámbito internacional para la actuación de las provincias— introduce la concepción de “convenios internacionales”, con los consiguientes planteos doctrinarios acerca de si son verdaderos tratados internacionales o no.⁴³

Mas allá de lo rico del debate en torno a esta cuestión, creemos que marca una clara diferencia entre los tratados parciales⁴⁴ del Art. 125 y los “convenios internacionales” del Art. 124, pudiendo percibirse en dicho texto la intención del legislador contraria a considerar a dichos documentos como verdaderos tratados internacionales a la luz del derecho internacional público.

Ahora bien, una vez señalado brevemente el marco normativo a nivel federal para la celebración de estos actos de gestión internacional provincial, bajaremos un nivel en la jerarquía normativa de nuestro análisis, a los fines de enfocarnos en las distintas constituciones provinciales y la implementación o no de la cuestión internacional en sus textos.

3.1.2. Las Constituciones provinciales y la cuestión internacional

Las distintas administraciones provinciales se refieren a la temática internacional en sus textos dando a la misma un diferente abordaje o tratamiento, como así también ocupándose del tema en diferentes momentos.

⁴¹ Marcelo A. Salviolo, *Op. Cit.*, p. 117.

⁴² Apart. 2.3 y 2.4.-

⁴³ Ver apart. 2.2 a 2.2.1. del presente capítulo.

⁴⁴ Abonando la tesis antes analizada de Salviolo de que se refiere a los tratados interprovinciales o intrafederales.

En ese sentido, algunas a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 se han ocupado del tema, tales los casos de Chaco (1994⁴⁵), La Pampa (1994), Chubut (1994), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), Santiago del Estero (texto de 1986 que abordó posteriormente otra reforma en el año 2005) y Formosa (2003).

Otras aún antes de la reforma de la Carta Magna Nacional ya se habían ocupado del tema; nos referimos a los casos de Río Negro (1988), Tierra del Fuego (1991), Jujuy (1986), San Juan (1986), Córdoba (1987, vale aclarar que la Constitución de ésta provincia vivió otro proceso de reforma en el año 2001) y Salta (ref. 1986 con reforma parcial en 1998).

Algunas administraciones provinciales han incluido expresamente en sus textos constitucionales competencias en cuanto a la gestión internacional (Río Negro, Tierra del Fuego, Córdoba, San Luis, Formosa, Salta, Chubut, Jujuy, La Rioja, Catamarca, La Pampa, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Otras provincias, si bien no han aggiornado sus textos a la reforma nacional, manteniéndolos conforme los parámetros del antiguo Art. 107 de la Carta Magna (Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Mendoza y Santa Fe), en los hechos realizan gestión externa.

Para comenzar con nuestro análisis, y adoptando metodológicamente un ordenamiento temático, debemos afirmar que los temas que son recurrentes en una u otra Carta Fundamental que expresamente se refieren a la temática internacional, se pueden clasificar en los siguientes:

1) La inclusión de cláusula federal, 2) la referencia a la integración regional, 3) a pactos de derechos humanos, a causas propias de soberanía nacional, comercio internacional, recursos naturales y/o a la facultad del Ejecutivo provincial de celebrar tratados internacionales.

3.1.2. I.- Provincias que efectúan referencia expresa a las facultades externas

3.1.2. I. a)- Provincias que incluyen la cláusula federal en sus textos constitucionales

En primer lugar, consideramos propicio detenernos a reflexionar acerca del concepto de “cláusula federal” a los efectos de establecer qué entendemos por ella ya que son varias las Constituciones provinciales que las contienen.

⁴⁵ Se señala entre paréntesis la fecha de que data la Constitución actualmente vigente en cada provincia.

La llamada cláusula federal indica las facultades de gestión externa que pueden poseer los distintos miembros de un Estado Federal, conforme sus propias constituciones. En el ámbito del Derecho Internacional Público y dentro del instituto de la Responsabilidad Internacional del Estado, cuando se estudia el caso de las federaciones, vemos que en caso de incumplimiento por parte del Estado sub-nacional de un acuerdo internacional celebrado por éste, en el ámbito internacional la responsable sería la Nación.

En ese sentido, James Crawford, relator especial de Naciones Unidas para este tema, en su informe a la Asamblea General al referirse al comentario del Art. 4 de su proyecto de artículos, referido a la responsabilidad internacional en los casos de las federaciones atribuye la responsabilidad internacional al Estado federal reconociendo dos excepciones que son: 1) cuando la contraparte acepta limitar la responsabilidad por incumplimiento solamente al Estado sub-nacional, y 2) en caso de que una cláusula federal así lo establezca⁴⁶.

Comenzando con el análisis de los textos constitucionales que la contienen, en este conjunto se encuentran la Constitución de la Provincia de Río Negro, como pionera en la materia, por cuanto es la primera que la establece promoviendo un federalismo de concertación, a los fines de la satisfacción de intereses comunes; como así también a los efectos de establecer relaciones conjuntas intergubernamentales e interjurisdiccionales, a través de tratados y convenios, y también con el fin de promover participaciones en organismos de consulta y decisión.

Asimismo, esta Carta Magna faculta a la máxima autoridad de la provincia a celebrar y suscribir tratados y convenios internacionales con la Nación y las demás provincias; autoriza también la celebración de tratados y convenios sobre asuntos de su competencia exclusiva, posterior ratificación y conocimiento —respectivamente— de la legislatura provincial; y autoriza al gobierno provincial a realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacción de propios intereses y sin perjuicio de las facultades nacionales.

⁴⁶ Informe Comisión de Derecho Internacional, Anexo a la Resolución Nro. 56/83 de la Asamblea General, Naciones Unidas, proyecto de artículos del relator oficial Sr. James Crawford sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, p. 75. Se lo puede hallar en Biblioteca Naciones Unidas, Sede Argentina, sita en Junín 1940, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo el N° A/56/10 (01-59916 (S) 251001. En Internet: página oficial de Naciones Unidas, acudiendo al link referido a la Comisión de Derecho Internacional. <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2001/2001report.htm>. Asimismo consultar Informe N° II: "Provincias y Relaciones Internacionales". Investigadoras Principales: Dra. Graciela Zulbezu, Mag. Lic. Valeria Iglesias. Ver su anexo 1 a cargo de Abog. Claudia Gabriela Gasol Varela en donde se analiza el tema.

Con respecto al texto constitucional de la provincia de Salta, encontramos que —además de promover un federalismo de concertación en su preámbulo y ratificado en su art. 3— faculta al gobernador a celebrar acuerdos con la Nación y las demás provincias, a los efectos de procurar la satisfacción de intereses propios de la provincia (Art. 144 inc. 13), y además lo faculta a concertar acuerdos internacionales en áreas que constituyan facultades propias de la provincia sin afectar la política exterior, lo cual es exclusivo de la Nación.

En tono similar, la Constitución de la provincia de Córdoba contiene la cláusula federal en su Art. 16, la cual le permite ejercer derechos y competencias no delegadas al gobierno federal, promover con él y las demás provincias un federalismo de concertación con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante tratados y convenios. También dicha cláusula habilita a la provincia a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses sin perjuicio de las facultades del gobierno federal.

La provincia a través de su texto constitucional, además de promover un federalismo de concertación en su Art. 16, en su Art. 144 inc. 4 enumera las atribuciones y deberes del máximo funcionario del Ejecutivo provincial, atribuyéndole la facultad de celebrar tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios con el gobierno federal las demás provincias, los municipios y entes públicos ajenos a la provincia con aprobación de la Legislatura (Art. 110 inc. 2) y dando cuenta al Congreso Nacional en su caso.

También la indicada provincia, celebra convenios, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, además de impulsar negociaciones, siempre cuidando de no afectar la política exterior que es competencia exclusiva de la Nación. Recordemos que Córdoba es una de las tres integrantes de la Región Centro, foco de dinámico intercambio regional con las demás provincias, la Nación y entidades externas.

La Constitución de la provincia de Tierra del Fuego también incluye la llamada cláusula federal, promoviendo un federalismo de concertación, como lo hacen las provincias de Salta, Córdoba y Río Negro, con el gobierno nacional e interprovincial, a los efectos de satisfacer comunes intereses, otorgando iguales facultades a las ya analizadas.

La provincia de Chaco es otra de las que goza de la cláusula federal permitiendo al gobierno provincial a celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales.

Esta aclaración entendemos que es sumamente importante a los efectos de poder interpretar los distintos textos constitucionales y adoptar unas pos-

tura respecto de la naturaleza de los “convenios internacionales” facultados por el Art. 124 de la C.N. y ver cómo se ha receptado en las distintas administraciones locales. En efecto, aquí tenemos el caso de un texto constitucional en donde parecería reflejarse una clara diferencia entre acuerdos: 1) interprovinciales, 2) regionales, 3) nacionales, y 4) internacionales.

De ello podemos deducir entonces que no serían lo mismo —o que al menos merece una aclaración explícita a la hora de otorgar facultades en ese sentido— y entonces podríamos inferir expresamente que los Convenios Internacionales incorporados en el Art. 124 de la C.N. serían otra facultad distinta que poseen las provincias.

3.1.2. I.b)- Provincias que incluyen alguna referencia a la integración regional en sus textos constitucionales

Traemos nuevamente al análisis a la Constitución de Chaco en la que —recordemos lo dicho *supra*— la cláusula federal inserta en su texto permite al gobierno provincial a celebrar acuerdos regionales, entre otros ya analizados en el apartado anterior.

El texto constitucional de la provincia de Santiago del Estero faculta en su Art. 160 inc. 6° a celebrar acuerdos interprovinciales a fines de dar creación a regiones para el desarrollo económico con una organización institucional facultada para ello.

La Constitución de la provincia de San Luis fija como política de Estado la ciencia y la técnica, asegurando el desarrollo socio-económico de la provincia con participación de sectores de la producción, de la ciencia y la tecnología y la coordinación del accionar de los distintos centros de investigación y desarrollo provincial con los regionales, nacionales e internacionales.

También el texto constitucional de Río Negro junto con las Cartas fundamentales de las provincias de San Luis y Formosa —al referirse al desarrollo científico y tecnológico provincial— destacan los intercambios con la Nación y con otros Estados latinoamericanos.

Las dos últimas, junto con la de la provincia de Salta, también hacen referencia a la vinculación con otros Estados latinoamericanos, señalando en su preámbulo la necesidad de una integración latinoamericana.

En especial la Constitución formoseña establece en su Art. 42 una declaración sobre integración regional al referirse a la promoción —por parte de la provincia— de obras de infraestructura favoreciendo el desarrollo armónico de su interior y la integración provincial, regional, nacional e internacional.

Vemos aquí que se repite esta clasificación cuatripartita antes analizada en el caso de la cláusula federal contenida en la Constitución de San Juan, remitiendo a los comentarios allí formulados en orden a señalar que parece-

ría consolidarse una tendencia a diferenciar claramente las “nuevas” facultades internacionales (ya sea a nivel convenios y/o en materia de integración), diferenciando los diferentes ámbitos de inserción tales como el interprovincial, el nacional, el internacional o el regional.

Chubut también incluye en su texto constitucional la necesidad de promover la integración regional e internacional. En ese sentido, merece especial comentario también, puesto que establece la delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supra provinciales, requiriendo para ello la aprobación de los dos tercios del total de miembros de la Legislatura, y sujeto al referéndum popular posterior como condición de su vigencia. Asimismo, establece las clásicas facultades ejecutivas de concertar acuerdos y tratados con diferentes entes públicos internos y externos.

También la Constitución de La Pampa vemos que, además de las facultades conferidas al gobernador para celebrar tratados, hace referencia a la integración en su Art. 4, cuando declara con vocación regional, que la provincia podrá integrarse y crear órganos, celebrar acuerdos o convenios internacionales a los efectos de lograr un mayor desarrollo económico y social.

Si analizamos el caso jujeño vemos que además de las facultades referidas a la capacidad de celebrar tratados internacionales, se menciona la promoción de la integración económica regional (Art. 72 inc. 9) y, al referirse a la planificación de la obra pública, indica que la misma debe realizarse de manera integral contemplando las relaciones de interdependencia de factores regionales, entre otros.

Por último, el caso puntual de la Constitución catamarqueña indica en su Art. 1 que el pueblo de la provincia tiene asegurada la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de los recursos y riquezas naturales.

3.1.2. I.c)- Provincias que incluyen alguna referencia en sus textos constitucionales a pactos de derechos humanos, a causas propias de soberanía nacional, comercio internacional, recursos naturales y a la facultad de celebrar convenios internacionales

La Constitución de Córdoba establece la obligación de agregar como anexos —vía disposición complementaria— la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la parte declarativa de la Convención Americana (Preámbulo y parte 1º) que fue aprobada por la Argentina por Ley N° 23.054 de 1984, adhiriendo la provincia ese mismo año.

La provincia de Santa Fe hace alusión al derecho humano a la salud, en su Art. 19 tutelándolo a través de la promoción, la protección y la repara-

ción de la salud en colaboración con la Nación, otras provincias y asociaciones privadas, nacionales e internacionales.

En el caso de Chubut y Formosa también sus textos reivindican la causa Malvinas y la consideran como una cuestión nacional, irrenunciable e imprescriptible. El primer caso también dispone en materia de comercio internacional la tendencia a generar corrientes de exportación promoviendo la producción y comercialización de bienes y servicios en función del valor agregado que incorporan, favoreciendo la importación de bienes de capital.

El texto constitucional de la provincia de Formosa, establece —a su vez— en su Art. 51, que la provincia ejercerá la plenitud del dominio exclusivo, imprescriptible e inalienable sobre los recursos minerales, incluyendo los hidrocarburos, las fuentes de energía hidráulica, solar, eólica, geotérmica, nuclear y toda otra que exista en su territorio, exceptuando la vegetal. Asimismo, también establece que dicho aprovechamiento lo efectuará por sí misma o por convenio, y se realizará de manera coordinada con la Nación, ratificando además los derechos de condominio público sobre ríos limítrofes a su territorio pudiendo celebrar tratados interprovinciales o con países ribereños para el aprovechamiento de las aguas de dichos ríos y sin perjuicio de las facultades del Estado Nacional en materia de navegación y comercio interprovincial e internacional.

El caso formoseño merece una especial observación y es que, si bien hace referencia a las cuestiones internacionales en sus Arts. 6 y 8 —entre las que se destaca la mencionada *supra*—, su Art. 142 inc. 1 le otorga expresamente facultades externas al gobernador para celebrar acuerdos o tratados internacionales con la Nación y otras provincias; se incluyen a los Estados extranjeros sólo desde la reforma del año 2003.

Asimismo, esta última provincia, junto con Jujuy, La Rioja, Tierra del Fuego, Catamarca, La Pampa, San Juan y Córdoba, señalan —concordantemente con el texto del Art. 124 de la CN antedicho— la necesidad de celebrar acuerdos internacionales sin intromisión en las facultades propias de la Nación.

Respecto de las atribuciones legislativas específicamente, las señaladas Constituciones de las provincias de San Luis, Córdoba, Río Negro, Tierra del Fuego y Salta, junto con las de Catamarca, San Juan, Jujuy, y Chaco, establecen claramente la facultad legislativa de aprobar acuerdos internacionales, para lo cual también establecen las atribuciones del Ejecutivo provincial en materia de celebración de acuerdos internacionales con la indicada aprobación legislativa y del gobierno federal.

Tal es el caso de la señalada Constitución de San Luis que, como se mencionara *supra*, faculta a la Autoridad Ejecutiva, en su Art. 168 inc. 15, a celebrar acuerdos y tratados con la Nación, las demás provincias, los municipios, entes de derecho público y privado, nacionales y extranjeros para diversos fines (Art. 144 inc. 2).

Refiriéndonos a la Constitución de Tierra del Fuego, encontramos que por los Arts. 135 inc. 1 y 105 inc. 7, se faculta al gobernador a concertar acuerdos internacionales (y con otros entes públicos), designándosele representante oficial de la provincia en sus relaciones oficiales.

También el texto constitucional de la provincia de Santiago del Estero faculta al gobernador a celebrar tratados y convenios parciales con la Nación y las demás provincias, en su Art. 160 inc. 5, es decir, los llamados acuerdos interprovinciales a la luz del antiguo Art. 107 (actual 125) de la Constitución Nacional.

Asimismo, el texto constitucional en análisis permite a la máxima autoridad de la provincia a celebrar acuerdos internacionales que —a la luz del Art. 124 de la CN— recoge el límite impuesto por esa normativa referido a la necesidad de conocimiento por parte del Congreso Nacional.

También merece un comentario el texto constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por cuanto en su Art. 104 inc. 3 establece —como atribuciones y facultades del jefe de Gobierno— la conclusión y firma de acuerdos y convenios internacionales e interjurisdiccionales y con otros entes públicos, y asimismo autoriza la formación de regiones con las provincias y municipios, y designa representantes suyos ante entes nacionales o extranjeros (inc. 19)⁴⁷.

3.1.3. *Provincias que no efectúan referencia expresa a las facultades externas*

Paralelamente a ello, y como se manifestara precedentemente, existen también constituciones que no incluyen facultades de gestión externa en sus textos, tales como las pertenecientes a las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Mendoza, Santa Cruz y Santa Fe, aunque en los hechos estas provincias también hacen uso de dichas atribuciones constitucionales provenientes del Art. 124 de la CN.

También vale destacar que la mayoría de los textos constitucionales provinciales hacen referencia a la temática internacional, utilizando como sinónimos los términos “acuerdo”, “tratado” o “convenio”, lo cual —como se ha analizado *supra*— está en discusión en la doctrina, dada la compleja — y aún no resuelta— separación doctrinaria en cuanto a la naturaleza jurídica de los “acuerdos internacionales” que celebran las provincias como miembros de la federación.

⁴⁷ Por último, el Art. 80 inc. 2 f) atribuye a la Legislatura la facultad de legislar sobre la materia considerada en los Arts. 124 y 125 de la CN, y también está facultado para aprobar o rechazar convenios y acuerdos celebrados por el jefe de Gobierno (Art. 80 inc. 8).

Comenzando por el texto constitucional de Buenos Aires sólo menciona la facultad del Ejecutivo de celebrar acuerdos interprovinciales, los que deberán ser aprobados o desechados por el Legislativo provincial atribuyéndole al primero la calidad de agente directo e inmediato del gobierno federal, a los efectos de hacer cumplir la Constitución Nacional en el territorio provincial.

La Constitución de Mendoza sólo se refiere a las facultades del ejecutivo provincial de celebrar acuerdos parciales con las demás provincias para fines de interés público (Art. 128 inc. 6), dando cuenta de ello al Legislativo quién los aprobará o los deseará (Art. 99 inc. 1).

El texto constitucional de Misiones avanza más que el mendocino al ampliar los fines de aquellos tratados parciales interprovinciales, refiriéndose no sólo al interés público, sino a la administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común (Art. 116 inc. 8), con aprobación del Legislativo provincial y dando cuenta al Congreso Nacional.

Con similares expresiones se manifiesta la Constitución de Neuquén en su reciente versión del 17.02.2006, al atribuir al gobernador, en su Art. 214 inc. 1, facultades de celebrar tratados interprovinciales y con la Nación, designándolo representante de la provincia ante éstos y ampliando aún más los fines para celebrarlos, los cuales incluyen también el interés cultural y educacional; ello con aprobación de la Legislatura (Art. 189 inc. 2).

Santa Fe y Entre Ríos son otros casos en donde la Carta Magna de cada una de ellas no establecen expresamente facultades externas de la provincia⁴⁸, tales como las que venimos analizando; no obstante ello, es indudable la gestión internacional desarrollada por ambas provincias; sin ir más lejos, dada su condición de miembros de una de las regiones más pujantes de la Argentina, como lo es la Región Centro.

La Constitución de Tucumán establece la facultad del gobernador de celebrar y firmar tratados interprovinciales para administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura provincial y del Congreso Nacional, dato este último que la destaca del resto, ya que el antiguo Art. 107 de la CN —actual 125— sólo requiere conocimiento.

El texto constitucional de Corrientes —en un tono similar— establece en su Art. 83 la atribución del Poder Legislativo de aprobar o desechar tratados interprovinciales con fines de interés público y faculta al Ejecutivo a celebrar y firmar tratados parciales interprovinciales a los mismos fines, dando cuenta de ello al Congreso Nacional conforme lo estipulaba el antiguo Art. 107 de la CN.

⁴⁸ Recordemos que solamente la Constitución de la provincia de Santa Fé hace referencia al derecho humano a la salud antes analizado.

Por último el texto constitucional de Santa Cruz prevé en su texto la celebración de acuerdos interprovinciales e intrafederales, según la clasificación que ya efectuáramos siguiendo a Salviolo. En este aspecto, se continúa con el requisito de dar cuenta al Poder Legislativo que —en el caso de dicha provincia es unicameral— a los efectos de que éste apruebe o rechace el documento. Asimismo, en su texto promueve la celebración de pactos regionales en materia económica, social y educativa.

A los efectos de ir formulando algunas conclusiones de éste análisis integral, podemos observar las siguientes cuestiones. En primer lugar parecerían ser mas pioneras —y por ende las más comprometidas con la cuestión internacional— aquellas provincias que poseen cláusula federal en sus textos ya que —con excepción del caso de San Juan— ya todas incluían la cuestión internacional aún antes de la reforma de la Constitución Nacional operada en 1994 con la consiguiente inclusión del ya analizado Art. 124.

Respecto de esta temática puntual podemos extraer otra conclusión, y es que la mayoría de las provincias —a tono con el Art. 124 de la CN— incluyeron expresamente en sus textos la facultad de realizar gestión internacional; otras —como hemos visto— aún siguen refiriendo a los tratados interprovinciales con alguna posibilidad de reforma futura (como es el caso de Santa Fé) pero no se observa un gran interés por la temática internacional, aunque en la práctica sí realizan probada gestión exterior (como es el caso de Entre Ríos que pertenece, como hemos indicado, a una de las regiones más pujantes y dinámicas al momento de mostrarse en el exterior a través de ferias y misiones comerciales).

Pero vale rescatar otra reflexión más y es que —de aquellas Constituciones que sí establecen expresamente esa facultad de gestión internacional— al referirse a la firma de documentos, no se refieren solamente a la celebración de “convenios internacionales” como lo hace el Art. 124 de la CN sino que van mas allá al colocar también la palabra “tratado internacional”.

Ello es importante porque si profundizamos en el análisis del Art. 124 vemos que el texto del artículo cuida muy bien de no referirse al termino “tratados internacionales” y si analizamos los debates que ello generó deducimos que la mayoría de la doctrina actualmente es pacífica en afirmar que esos “convenios internacionales” del Art. 124 de la CN no serían “tratados internacionales” a la luz de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y el Derecho Internacional Público general, con lo cual podríamos estar ante un posible avance de las Constituciones de las provincias por sobre lo dicho por la Nación en el Art. 124 de su Constitución. Ello más aún si observamos que los textos constitucionales provinciales que se refieren a ello, mencionan las dos posibilidades como facultades de la autoridad: celebrar convenios y tratados internacionales.

Por último también podemos inferir que —de la lectura de los textos constitucionales provinciales y los Arts. 124 y 125 de la CN— hoy día se encuentran claramente definidos los ámbitos de actuación e injerencia de los Estados miembros de la federación, las provincias ya que se hace clara alusión en diferentes textos a los ámbitos nacional, internacional, regional e interprovincial. No obstante todo lo analizado en este apartado, ello encuentra complemento con lo que se analizará en el próximo título, referido a los casos concretos de reformas recientes o actualmente en curso.

3.1.4. Los recientes procesos de reforma constitucional en las diferentes administraciones provinciales. Intereses en pugna: lo internacional y lo doméstico

Desde 2005, casi una decena de provincias han promovido —de alguna u otra manera— procesos de reforma de sus Constituciones.

En el caso de la provincia de Neuquén, la Convención Constituyente local aprobó por unanimidad el texto que reforma la Constitución provincial el 17.02.05, cuya jura fue el 21.02.06, entrando en vigor luego de su publicación en el Boletín Oficial, en marzo de 2006. En el presente texto, se mantiene como anexo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y se agregó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Aquí es de destacar además, que si bien el texto fue alcanzado por unanimidad —lo que se creía difícil luego de los amparos judiciales presentados— no prosperó la propuesta del Movimiento Popular Neuquino (MPN) de reformar el régimen económico contemplado constitucionalmente hasta ese momento, que no habilita la privatización en la explotación de los recursos naturales como el gas y el petróleo.⁴⁹ Asimismo, la reforma a la Carta Magna neuquina contempla el reconocimiento y la incorporación de los derechos del pueblo mapuche, generando el surgimiento de un nuevo actor político, social y cultural dentro del marco de una democracia participativa.⁵⁰

La provincia de Tucumán declaró la necesidad de reformar su constitución⁵¹, mereciendo destacarse —en lo que a la cuestión internacional refiere— la inclusión del derecho de rectificación y respuesta (más conocido como “derecho a réplica”), prohibido en la Constitución tucumana de ese momento, en el entonces art. 29⁵² e incluido por otras Constituciones pro-

⁴⁹ *Ámbito Financiero*. Sección: Ámbito Nacional: “Mañana jurarán nueva constitución neuquina”. Pp. 08, 20.02.06.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Por Ley provincial N° 7.469 de fecha 22.12.04.

⁵² *Clarín*, El país, “Alperovich busca incluir el derecho a réplica en la constitución”, 26.02.06, p. 13.

vinciales como la de Río Negro que también contempla otros derechos humanos consagrados internacionalmente tales como el derecho de asociación, de la dignidad humana, libertad de cultos, derecho de información y expresión, defensa del medio ambiente, entre otros. Recordemos que este último derecho fue incorporado a la Constitución Nacional en 1994 con la incorporación a la misma del Pacto de San José de Costa Rica, al otorgársele jerarquía constitucional al mismo. Finalmente, el texto constitucional actualmente vigente se aprobó el 06.06.06.

En la provincia de Mendoza, con fecha 23.10.05 se realizó un plebiscito no vinculante con resultado favorable a la reforma constitucional. Los puntos centrales del proyecto en lo que a la cuestión internacional refiere es la incorporación de normas ambientales tendientes a la recomposición del daño ambiental y la prohibición del ingreso y traslado por el territorio provincial de residuos peligrosos, como así también normas referidas a los recursos naturales de la provincia, su dominio, con especial acento en los recursos hídricos, y el régimen constitucional de aguas de dominio público provincial. Actualmente continúa vigente la Constitución de 1916.⁵³

Misiones es otra provincia con un proceso de reforma en curso⁵⁴ el cual, dentro de la temática que nos interesa, contempla temas tales como los derechos indígenas⁵⁵.

En la provincia de Corrientes la situación difiere, ya que existen varios proyectos de reforma con distinto grado de avance en su tratamiento. Todos ellos se refieren en el caso que nos ocupa, a los efectos de la presente investigación, a la intención de modernizar el capítulo referido a las declaraciones, derechos y garantías —en especial con la incorporación de nuevos derechos en el orden ambiental— y también, se indica la creación de regiones interprovinciales (y también, intermunicipales) para el desarrollo económico y social (Proyecto Nro. 230/2002).

Temas tales como la protección del ecosistema del Iberá y todos los recursos naturales provinciales también están presentes⁵⁶. Asimismo, se plantea incorporar la participación de la Legislatura en los Convenios Internacionales que suscriba el gobernador conforme la reforma de la

⁵³ <http://www.mendoza.gov.ar/paginas/leyes/constmza.htm>

⁵⁴ En donde se han elegido los convencionales constituyentes el 29.10.06, resultando favorable dicha elección a los integrantes del ala opositora al oficialismo, encabezada por el Obispo Joaquín Piña

⁵⁵ Actualmente está en vigencia la Constitución de 1988 aprobada por Ley provincial N° 2.604. <http://www.misiones.gov.ar/legal/constitucion.htm>

⁵⁶ Proyecto Nro. 1163/05, recaratulado actualmente por expte. Nro. 1188/2005 y Proyecto Nro. 1624/2003, ambos del Ejecutivo provincial.

Constitución Nacional en su Art. 124⁵⁷ (Proyecto Nro. 017/2002). Con respecto al actual capítulo de la Constitución provincial referido a “Declaraciones Generales” se propicia la incorporación de un nuevo artículo acerca de la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles del Estado en las zonas que cuenten con recursos naturales⁵⁸. Con fecha 12.03.07 comenzaron las sesiones de la Asamblea Constituyente, que actualmente continúa reunida.⁵⁹

Algunas provincias han reformado o reformarán próximamente su Constitución pero aparentemente, según lo conversado con fuentes locales y consultando los textos en los casos en que ya operó la reforma, no incluirían cuestiones referidas a la gestión internacional. Ellas son: Santiago del Estero⁶⁰, Entre Ríos⁶¹, Catamarca⁶² y La Rioja⁶³. También podemos men-

⁵⁷ Disposición ésta —entre otras— que recibió el apoyo de distintos sectores de la sociedad, como por ejemplo, la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina —Seccional Corrientes— por Nota presentada el 02/07/2004 a la Honorable Cámara de Diputados Provincial por su secretario general Francisco Romero.

⁵⁸ De conformidad con lo previsto en el Art. 124 de la CN (Art. 3 del Proyecto Nro. 821/2004 y proyecto que corre agregado por Expte. 1188/2005), y la inclusión —en dicho capítulo— de los derechos constitucionales de segunda y tercera generación (Proyecto Nro. 1163/05 del Ejecutivo provincial, rearticulado actualmente por expte. Nro. 1188/2005). También se contempla habilitar a la Legislatura para que, por medio de “tratados parciales” esté facultada para negociar relaciones regionales, no sólo a nivel nacional, sino también en una dimensión binacional o multinacional. Se menciona también —junto a ello— la posibilidad de propender a una regionalización —entendida ésta como refuerzo a las autonomías provinciales— a fin de lograr cohesión en sus necesidades y anhelos comunes (Proyecto Nro. 1624/2003 del Ejecutivo provincial). Asimismo, el gobernador agrega en dicho Proyecto, lo valiosos que significan los emprendimientos regionales con provincias que compartan la idiosincrasia correntina y las vinculaciones de éstas con el Mercosur el cual considera revalorizado y agrega —por todo ello— que la estratégica ubicación de la provincia no puede permanecer como la de un mero espectador, creando perspectivas favorables para la exportación provincial y las inversiones (Proyecto Nro. 1624/2003 del Ejecutivo provincial).

⁵⁹ Marzo 2007. Desde 2005 hasta la fecha podemos informar que se han elegido convencionales constituyentes el 18.02.07, los cuales —*luego de haber sido impugnada su designación por la apelación presentada por el Frente de Todos para la reforma encabezada por el actual gobernador*— han sido proclamados como tales por decisión del Superior Tribunal de Justicia constituido en Junta Electoral Permanente el pasado 01.03.07.

⁶⁰ Cuya reforma entró en vigor el 28.11.05. *Ámbito Financiero*. Sección, Ámbito Nacional, “Santiago estrenará nueva Constitución”, 22.11.05, p. 22.

⁶¹ Realizó una consulta popular no vinculante favorable el 23.10.05. en el caso de esta provincia ello llamativo puesto que se trata de una provincia miembro de una de las regiones más dinámicas como es la Región centro al momento de “salir al exterior”, mostrar sus productos y generar actos de gestión internacional.

⁶² Donde se realizó un plebiscito vinculante favorable en 2001.

⁶³ Donde la Legislatura provincial aprobó una enmienda al Art. 117 de la Constitución pero que no refiere a la temática internacional.

cionar otras provincias en donde la idea de reformar la Constitución está presente, aunque de manera tenue aún. Entre ellas, encontramos a la provincia de Chubut⁶⁴ y Santa Fe.

Como conclusión de ello podemos extraer que —si bien en la práctica todas las provincias realizan gestión internacional— algunas de ellas, aún las que con mas intensidad “salen” a mostrarse y establecer contactos externos (como es el caso de Entre Ríos y Santa Fe, miembros de la Región Centro); no tendrían en agenda una reforma constitucional para la inclusión de esta temática, sino que lo que sí está presente es la cuestión política local a través del planteo referido al tema de reelección y otros afines.

Ello podría significar que al ser ejercida la gestión internacional propiamente en la práctica, no interesa tanto regularla expresamente y por escrito, más aún, si analizamos los debates tendientes a una futura reglamentación del Art. 124 de la CN, observamos que muchas veces se opta por ejercer en la práctica las facultades conferidas por este último artículo, sin especificar sus alcances, no obstante lo cual, no debemos desechar una tarea futura en tal sentido.

4. Conclusiones

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 (amén de existir antecedentes previos, basados en los “poderes concurrentes” y una práctica creciente).

La reforma constitucional fortaleció el federalismo e imprimió las bases para una relación compleja pero positiva entre las provincias y el gobierno federal. En este sentido, el Artículo 124 reconoció facultades para celebrar convenios internacionales, al tiempo que fijó limitaciones para resguardar los poderes delegados a la Nación.

No obstante ello, el alcance y sentido de tales facultades y condicionamientos ha dado lugar al debate —todavía abierto— en torno de la necesidad de reglamentar la citada norma constitucional. Se ha intentado dar cuenta —someramente— de este rico debate.

Asimismo, se han reseñado, en forma breve, las diversas posturas a favor de una reglamentación por parte del Congreso de la Nación o de las provincias, así como aquéllas en contra de tal reglamentación.

⁶⁴ En donde se contemplan cambios en el Poder Judicial y la regulación de las regalías petroleras.

En lo que se refiere a las constituciones provinciales y la facultad de las provincias de realizar gestión internacional, puede observarse, en primer lugar, que en los hechos hay una muy dinámica y rica actividad de las provincias en el exterior, lo cual no necesariamente se refleja en sus textos constitucionales, tal vez porque —al no estar escrito expresamente— no se les niega la posibilidad de ejercer esa facultad y no se analizan detenidamente los alcances de la misma.

Asimismo, hay claramente cuatro competencias definidas y bien delimitadas en la tendencia seguida por algunos textos constitucionales (incluso los Arts. 124 y 125 de la CN), a saber: 1) internacional, 2) nacional, 3) interprovincial y 4) regional.

Las provincias que consagran expresamente la facultad de celebrar documentos internacionales, en su mayoría no sólo incluyen la facultad de celebrar convenios internacionales, sino también hacen referencia expresa a los tratados dentro de ese ámbito.

Con ello se podría inferir que estarían traspasando el límite impuesto por la letra del Art. 124 de la CN, que se refiere claramente a “convenios internacionales”, diferenciándolos de aquellos documentos indicados en el Art. 125 de la CN (“tratados interprovinciales”). Es más, la Norma Suprema de ninguna manera menciona a los “tratados internacionales” a la hora de referirse a la facultad de actuación externa conferida a las provincias.

No obstante todo lo analizado, los temas centrales que giran en torno a la naturaleza jurídica de esta “gestión internacional provincial” y su delimitación son temas aún de pendiente resolución en la República Argentina, justamente por lo sensible que ellos son en sí mismos y la envergadura de los intereses que envuelven, trazándose como objetivo central de este trabajo el planteo de estos temas a fin de promover su estudio y análisis a los efectos de ofrecer herramientas para emprender un camino tendiente a la resolución de estas cuestiones.

Bibliografía

Libros:

- Barberis, Julio, *Formación del Derecho Internacional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Barberis, Julio, *Los sujetos del derecho internacional actual*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
- Barberis, Julio, Frida, Pfirter Armas, y María, Querol, *Sujetos del derecho de gentes*, Universidad Austral, Cuadernos de Derecho Internacional 1, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1998.
- Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1998, t. II.
- Boggiano, Antonio, “Teoría del Derecho Internacional. Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos”, *La Ley*, Buenos Aires, 1996.
- Carnota, Walter F, *Derecho federal. Sus implicancias prácticas*, Grun Editora, Buenos Aires, enero 2005.
- Colacrai, Miryam, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en el desarrollo de la infraestructura física”, en la obra colectiva *Integración & Desarrollo*, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio-diciembre 2004, N° 21, año 8.
- Dalla Vía, Alberto R., *Derecho constitucional económico*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999.
- Dalla Vía, Alberto R., “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina”, en la obra colectiva *Integración & Desarrollo*, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio-diciembre 2004, N° 21, año 8
- De la Guardia, Ernesto, *Derecho de los Tratados*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1997.
- Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Duodécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- Dromi, Roberto, y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.
- Ekmekdjian, Miguel Á., *Tratado de derecho constitucional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1999, tomo V.
- Hernández, Antonio María, (h), *Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 2000.
- Hernández, Antonio María, (h), “La descentralización del poder en el Estado. El federalismo. Nación’ y provincias”, en la obra colectiva de Albanese, Susana, Dalla Vía, Alberto R., Gargarella, Roberto, Hernández, Antonio María (h.),

- y Sabsay, Daniel A., Derecho constitucional, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005.
- Hernández, Antonio María, (h), *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997.
- Midón, Mario A. R., Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del Mercosur, Editorial Rubinzal - Culzoni Editores, 26 octubre 1998
- Money, Alfredo Eduardo, *Derecho Público Provincial*, Editorial Advocatus, Córdoba, abril 2001.
- Rosatti, Horacio D., “El federalismo en la reforma”, en la obra colectiva de Rosatti, Horacio D., Barra, Rodolfo C., García Lema, Alberto M., Masnatta Néstor, Paixão, Enrique y Quiroga Lavié, Humberto, *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires.
- Salviolo, Marcelo A., *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, con prólogo del Embajador Eduardo Iglesias, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005.
- Sola, Juan Vicente, *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la política exterior*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997.

Documentos normativos

- a) Constitución Nacional
- b) Constituciones Provinciales

Informes de investigación consultados:

Informe final Proyecto *Provincias y Relaciones Internacionales*, PNUD Argentina, Comité “Las Provincias en el Plano Internacional”, CARI, 2005. Dicho informe puede ser localizado en www.cari1.com.ar.

- Informe de investigación: a cargo de las investigadoras principales: Dra. Zubelzú Graciela y Mag. Iglesias Valeria.
- Anexo: a cargo de la Abog. Gasol Varela, Claudia Gabriela, Asistente de investigación.

Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales, Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú. Puede ser localizado en www.cari1.com.ar.

Convención Nacional Constituyente, Actas correspondientes a la 3° Sesión Ordinaria de la reforma constitucional de 1994.

Reunión Plenaria del “Comité de Estudios sobre las Provincias en el Plano Internacional” del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del 26 de septiembre de 2002. Un resumen del mismo se encuentra disponible en www.cari1.com.ar/spanish/comites/provincias.html.

Artículos periodísticos:

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Santiago estrenará nueva constitución”, 22.11.05, p. 22.

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Avanzan también otras reformas”, 22.11.05, p. 22.

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Primer revés judicial para la convencional de Neuquen”, 26.12.05, p. 27.

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Neuquen: reanuda convención pese a un fallo que lo impedía”, 27.12.05, p. 22.

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Mañana jurarán nueva constitución neuquina”, 20.02.06, p. 08.

Ámbito Financiero, Sección: Ámbito Nacional, “Binner ya piensa en la reforma”, 13.03.07, p. 17.

Clarín, Sección: El país, “Alperovich busca incluir el derecho a réplica en la constitución”, 26.02.06, p. 13.

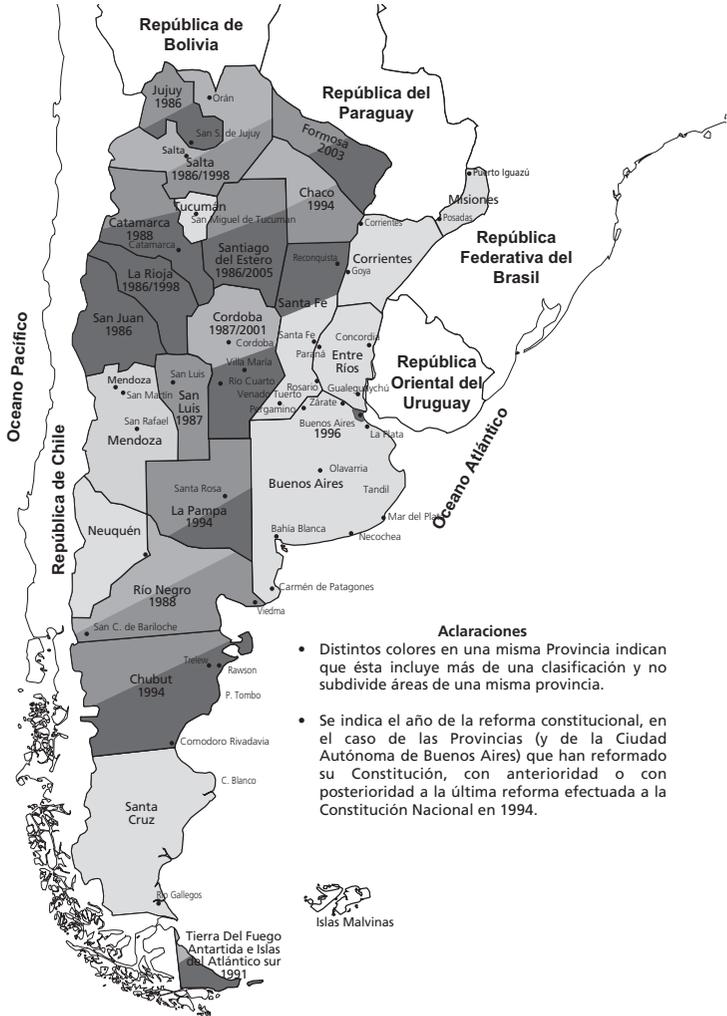
La Nación, “La Rioja terminó con la reelección indefinida”, 16.02.07, <http://www.lanacion.com.ar>

Sítios web consultados:

Sítios web provinciales.
<http://www.infoleg.com.ar>

Anexo 1 Constituciones provinciales y la cuestión internacional

Los mapas fueron diseñados por Paz García Calvo en base a la información y análisis del presente capítulo.



Aclaraciones

- Distintos colores en una misma Provincia indican que ésta incluye más de una clasificación y no subdivide áreas de una misma provincia.
- Se indica el año de la reforma constitucional, en el caso de las Provincias (y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que han reformado su Constitución, con anterioridad o con posterioridad a la última reforma efectuada a la Constitución Nacional en 1994.

- Provincias que incluyen en sus textos constitucionales, alguna referencia a pactos de derechos humanos, a causas propias de soberanía nacional, comercio internacional, recursos naturales y a la facultad de celebrar convenios internacionales.
- Provincias que incluyen alguna referencia a la integración regional en sus textos constitucionales.
- Provincias que incluyen la cláusula federal en sus textos constitucionales.
- Provincias cuyas constituciones no efectúan referencia expresa a las facultades externas.

CAPÍTULO III

EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LOS PERFILES DE GESTIÓN EXTERNA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Graciela Zubelzú

Introducción

Las provincias argentinas cuentan con una variada experiencia en la gestión internacional, tanto en relación a su trayectoria como a la modalidad con la que efectúan esta actividad. ¿Qué factores han incidido para que mientras algunas provincias poseen cierta práctica en esta actividad, otras hayan comenzado a explorarla más recientemente?

Este capítulo se centra en el marco institucional de la gestión externa provincial, mientras que los elementos causales que explican acciones diversas serán desarrollados en lo sucesivo. Así, intenta responderse a los siguientes interrogantes: *¿Cómo se han organizado a la hora de desarrollar la gestión externa? El tipo de organización, ¿nos indica o nos da indicios de la actividad que despliegan? ¿Cuáles son los principales ámbitos en los que ésta se concentra: el comercio, la búsqueda de inversiones, la infraestructura?*

La primera parte del capítulo indaga sobre los tipos de diseño organizacional o institucional —términos empleados indistintamente a partir de aquí— que las provincias argentinas adoptan para llevar adelante dicha actividad. La segunda parte delinea algunos “perfiles de gestión” que buscan caracterizar modalidades diferentes en torno a criterios como la centralización y la descentralización, la coordinación y las áreas priorizadas e incluidas en la gestión externa.

El análisis presentado en las dos partes de este capítulo se basa en algunos supuestos sobre los cuales se articulan las referencias empíricas. En primer lugar, precisamos que en los informes que acompañaron el trabajo realizado en los talleres que tuvieron lugar en las provincias —disponibles en la página web del CARI—, relevamos distintos tipos de contactos externos, desde los meramente protocolares y exploratorios hasta las misiones comerciales más específicas. Algunos de estos vínculos son de tipo formal y muchos otros se dan de modo informal. Ciertos contactos son relevantes y tangibles ya que se traducen en un proyecto de cooperación puntual o cons-

tituyen pasos concretos para obtener inversiones o avanzar en infraestructura. No obstante, de alguna u otra forma, todos los contactos interesan. Ello obedece a la convicción de que todo contacto que acerque a los actores subnacionales al escenario internacional resulta positivo en tanto y en cuanto contribuye al conocimiento y debilita el aislamiento de un conjunto de actores tradicionalmente concentrados en el ámbito doméstico.

La valoración realizada *supra* no implica que simultáneamente se considere a todo intercambio con el ámbito externo como beneficioso *per se*, sino que lo positivo está dado por el hecho de intensificar el conocimiento del escenario internacional. Queda claro que éste proporciona tanto costos como oportunidades.

En segundo lugar consideramos en entredicho el predominio de la racionalidad que supondría que los organigramas y los diseños institucionales de la gestión son diagramados por las elites gubernamentales basándose en supuestos de necesidades y búsqueda de eficiencia en la función pública. La realidad indica que éstos están moldeados en muchas ocasiones en función de compromisos preelectorales con diversos sectores que brindaron su apoyo, alianzas postelectorales e incluso en otros casos creando un espacio para la inserción temporal de alguna figura política.

Por último, cabe señalar que aunque las provincias se han agrupado en regiones según lo posibilita el Art. 124 CN, la gestión externa se centra predominantemente en el nivel provincial. En el marco regional predominan las acciones destinadas a avanzar en la consolidación de la región como tal, más que a aquellas que conduzcan a su actuación en el ámbito externo. Observamos que la dimensión regional vinculada al ámbito internacional es más bien empleada bajo la forma de demandas al gobierno nacional para obras de infraestructura de proyección externa. También notamos que las acciones externas conjuntas más regulares se observan en el caso de la Región Centro, particularmente en el plano comercial —como se desarrolla en el capítulo IV—. Otras regiones, como la Patagónica y la Cuyana¹ comienzan a partir del patrimonio común a difundir y promocionar la oferta turístico-cultural en el extranjero². Esta materia resulta óptima para com-

¹ Por ejemplo los gobiernos de San Juan, Mendoza, La Rioja y San Luis lanzaron la Campaña Promocional de la Región Cuyo en medios nacionales y la presentación de la Región Cuyo en la Feria Internacional de Turismo, FIT, de Londres y Buenos Aires en noviembre 2004.

² Así, por ejemplo, el proyecto de inaugurar en 2005 “La Casa de la Patagonia” en Madrid (España), donde se busca exponer las bondades turísticas y de producción de las seis provincias que integran la Región. También la misión de representantes de la Región a los EE.UU. realizada en abril de 2005 para promover la “Marca Patagonia”. Y en 2006 la participación en la feria de turismo Adventure Sports Fair, a través de un stand de la Secretaría de Turismo de la Nación en San Pablo, Brasil. Otras iniciativas del Ente Patagonia Turística, apuntan a

patibilizar intereses y mostrar de modo agrupado una oferta variada. En consecuencia, estas iniciativas promisorias e incipientes a nivel regional ameritan un seguimiento en función de su potencial. Sin embargo, en esta obra nuestro análisis privilegia el nivel provincial en función de la mayor densidad de acciones.

A partir de estos supuestos que guían el desarrollo del capítulo, formulamos algunas consideraciones de tipo metodológico e instrumentales.

En lo referente a los conceptos empleados caben algunas precisiones. Se entiende por *activismo* (en la gestión externa) a la generación o búsqueda de contactos. Al referirnos a la intensidad en la gestión nos referimos expresamente a la *densidad* (cantidad) de actividad iniciada y realizada. Aunque la *densidad* puede deberse al *activismo* de la propia gestión, también puede originarse en el interés de un actor o actores externos o constituir respuestas reactivas a las actividades y los vínculos generados por gestiones anteriores. *El activismo refleja más bien un componente actitudinal. La densidad da cuenta de una situación dada, de un relato o inventario de actividades.*

En la primera parte de este capítulo abordamos el armazón institucional destinado a propiciar contactos externos por parte de las provincias. Para ello analizaremos cuáles son las reparticiones y agencias provinciales encargadas de llevar adelante ese tipo de actividad. Cabe señalar que algunas de las organizaciones provinciales están destinadas exclusivamente a la gestión externa mientras que otras que poseen funciones sobre temas internos van involucrándose en la gestión internacional como producto del entramado que crecientemente vincula a ambos ámbitos. También observamos que el aspecto institucional de la gestión externa resulta aún poco trabajado en artículos sobre la temática subnacional. En consecuencia, no hemos podido incluir referencias comparativas de este aspecto entre el caso argentino y el de otros países.

Al analizar el aspecto organizacional de la gestión externa del conjunto de provincias argentinas detectamos que la información sobre la gestión provincial en esta materia no es de fácil acceso. Los organigramas completos y actualizados de las administraciones provinciales no pueden obtenerse en todos los casos. El conocimiento de la estructura institucional de cada provincia constituye una herramienta básica para avanzar en la búsqueda de información y detectar a los funcionarios provinciales responsables directos de la gestión internacional provincial. Esta información es imprescindible a

buscar mercado más lejanos. Así el desarrollo de una nueva página Web, que será traducida al japonés debido a un acuerdo que mantiene el Ente con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA).

la hora realizar entrevistas y otras actividades necesarias para la realización de estudios y proyectos de investigación sobre la temática.

No obstante constituir una herramienta indispensable para iniciar un trabajo de investigación, debe tenerse en cuenta que los organigramas no siempre reflejan el tipo de gestión externa realizada ni su densidad, cosa que veremos a través de algunos ejemplos en las páginas siguientes. En otros casos, los organigramas de algunas provincias dan cuenta de una estructura desarrollada que revela activismo y densidad en la gestión internacional.

En la segunda parte del capítulo intentamos definir perfiles de gestión internacional de las provincias argentinas. En esta tarea es importante resaltar qué hacen efectivamente las provincias y en qué tipo de actividades se involucran, por ejemplo: *¿son los contactos transfronterizos y el interés en el desarrollo de infraestructura física el núcleo principal de las provincias limítrofes o esta condición no inhibe su interés en la búsqueda de inversiones o en la promoción comercial? ¿Existe voluntad para promover contactos en otros temas como los de cooperación cultural o en materia de turismo con actores que no son los vecinos?*

Uno de los indicadores que pueden dar cuenta de los intentos de vinculación externa de una provincia es el análisis de los convenios que esta suscribe con contrapartes extranjeras.

Sin embargo resulta muy difícil rastrear los convenios o *memorandums* suscriptos por las provincias, dado que en algunos casos éstos están dispersos en distintas reparticiones y no es conocido o claro el mecanismo de registro y archivo documental provincial³.

Tampoco es uniforme el registro de los contactos y entrevistas internacionales de los mandatarios y otras altas autoridades provinciales, los que sólo en algunos casos exhiben esta información en la página oficial de la provincia. Los informes que acompañaron el trabajo realizado en los talleres que tuvieron lugar en las provincias —disponibles en la página web del CARI—, dan cuenta de información pormenorizada de actividades como las mencionadas en los párrafos previos.

En este sentido dichos informes y esta publicación procuran ser útiles a trabajos posteriores, los cuales podrán partir de un estado de situación en un punto temporal que posibilitará ver cambios, continuidades, rupturas e innovaciones.

³ Otro elemento que ha llamado la atención a la hora de recabar información es el desconocimiento de los funcionarios provinciales acerca de los procedimientos para registrar y archivar los acuerdos que la provincia suscribe. Ello parece ser más notorio en los casos en que la provincia cuenta con poca experiencia internacional y es una muestra más de la debilidad institucional general que se observa también en este caso.

1. El diseño institucional

Al referirnos a la gestión internacional desarrollada por las provincias debemos señalar que aunque gran parte de esta actividad está protagonizada por los actores gubernamentales provinciales también participan en ella otros actores como las empresas, las ONGs y las universidades. Los cambios sistémicos y regionales a los que nos hemos referido en el capítulo I, así como en algunos casos las vinculaciones internacionales generadas desde el sector no gubernamental, han enfrentado a las administraciones provinciales con la creciente necesidad de dar respuestas a múltiples demandas y acciones “externas” e “internas” que van dejando de tener límites tan nítidos al intensificar su interrelación. Es así que numerosas cuestiones y políticas tradicionalmente de impacto doméstico incrementan su conexión externa y presentan desafíos crecientes a gobiernos que necesitan adaptarse organizacional y funcionalmente para intentar dar respuestas.

Sin embargo, el manejo de la gestión y la agenda externa provincial no escapa a los vaivenes propios de los cambios políticos originados en los procesos electorales rutinarios, tanto vinculados a la alternancia político-partidaria, como a recambios de las máximas autoridades provinciales dentro de una misma pertenencia partidaria. Además, como sucede a nivel nacional, la continuidad político-partidaria no garantiza el seguimiento de las políticas. Más aún, los gobiernos provinciales no son estructuras compactas y consistentes, sino un conglomerado de organizaciones que compiten, disputan y pujan por ganar espacios dentro de la propia administración. En consecuencia también las decisiones y los procesos de ejecución de todas las políticas públicas provinciales —incluida la gestión externa— están sujetos a estos vaivenes y tironeos. Los desafíos provenientes del ámbito internacional y del contacto internacional-regional/local impactan sobre la estructura institucional poniendo en evidencia, en numerosos casos, la necesidad de contar con el *know-how* y los recursos humanos adecuados para atender a la interacción con este medio.

Sobre las variantes que los gobiernos provinciales se han dado para organizar la gestión externa pueden formularse las siguientes consideraciones:

1) *Provincias en las que las áreas o reparticiones (Subsecretarías, Direcciones) encargadas de esta actividad externa se ubican dentro de la estructura de un Ministerio de Producción*, tales los casos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Santa Fe, y La Pampa. En algunos casos dicha área de gestión cumple funciones de coordinación en relación a otras agencias de la propia provincia (Santa Fe) y en otros parecen resultar la protagonista exclusiva de la gestión externa provincial (La Pampa, Chaco).

De manera similar, en el caso de *La Rioja*, el ámbito específico de gestión se incorpora en un Ministerio de perfil similar y denominación más tradicional: el Ministerio de Industria, Comercio y Empleo. También es el caso de *Entre Ríos* aunque en lugar de un Ministerio, la provincia cuenta con una Secretaría de la Producción y dependiendo de ella, la Subsecretaría de Industria, Comercio, Pymes y Relaciones Económicas Internacionales.

II) *Provincias que cuentan, o han contado, con alguna área específica de relaciones internacionales* cuya denominación podría reflejar una visión de la gestión internacional más abarcativa que exceda lo productivo-comercial. En los casos en los que esto ha sucedido el rango de dichas organizaciones ha variado desde el de Secretaría al de Dirección. Ellos son la Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales (*Chaco*), la Secretaría de Coordinación de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (*Salta* 1996-2006), Secretaría de Relaciones Internacionales y Programas Especiales y una Dirección de Cooperación Internacional (*Tierra del Fuego* hasta 2004), la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y la Dirección de Relaciones Internacionales (*CABA*), la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Integración y Cooperación Internacional y la Secretaría de Relaciones Internacionales (provincia de *Buenos Aires*) y la Dirección de Relaciones Internacionales (*Corrientes*).

En relación con lo anterior, como ninguna de dichas áreas ha alcanzado jerarquía ministerial, su dependencia en los esquemas de los gobiernos provinciales es variada. En contados casos dichas áreas o reparticiones dependen de otras más generales como la Secretaría General de la Gobernación (*Corrientes*), del vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o del Ministerio de la Producción, Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales (*Chaco*).

En otros casos el área más específica o la que actúa como coordinadora de la gestión externa de la provincia no da cuenta, en su denominación, de esa competencia. Es el caso de la *Secretaría de Relaciones Institucionales* en *San Juan* que depende del Ministerio de Gobierno, Neuquén también es un ejemplo ya que 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 tres cuestiones:* cooperación técnica internacional, en vinculación con el COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo), institución perteneciente a la provincia; los Comités de Integración; y la unidad ejecutiva de financiamiento externo, destinada a obtener fondos para obras públicas.

También en este grupo con denominaciones que no reflejan exactamente su labor podemos incluir a *varias provincias que denominan en términos de regional su esfera externa aunque no se limiten a este ámbito*. Jujuy centraliza las acciones externas en la *Secretaría de Integración Regional* que depende directamente de la gobernación. Aunque su propia denominación refiere a la esfera regional, y en la zona fronteriza se concentran también la mayoría de las acciones, desde esta Secretaría se promueven contactos con Estados lejanos. Muy similar al de Jujuy resulta el caso de *Catamarca*, cuya *Secretaría de Estado de Coordinación Regional e Integración* fue creada en el año 2002 por decreto acuerdo Nro. 1044 del gobierno de la provincia. Esta Secretaría depende directamente del gobernador y en ella se insertan la *Dirección de Comercio Exterior* y la *Dirección de Integración Regional y Zonas y Áreas de Frontera*. Existe una Subsecretaría de Promoción de Inversiones que depende del Ministerio de Producción y Desarrollo. En el caso de *Tucumán*, la *Secretaría de Estado de Políticas Regionales* constituye el ámbito institucional más específico desde donde la provincia realizaría actividades de gestión y en el que aparece la referencia más clara a la esfera internacional en el organigrama del gobierno provincial⁴.

En algunas provincias sólo existe una Dirección de Comercio Exterior como única área vinculada a lo internacional. Así es en *La Pampa*, caso en el que la denominación es además “Comercio Interior y Exterior” y en *Chubut* hasta que se anunció el envío de un proyecto de ley a la Legislatura para crear el Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones en enero de 2007.

III) *Unas pocas 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, Pro Río Negro y BAexporta.

IV) *Existen provincias que no cuentan con ninguna área institucional específica destinada a la gestión externa* como podemos notar en los casos de *San Luis, Santa Cruz, Formosa, Río Negro y Tucumán*. Ello no significa que este tipo de actividades esté ausente en todos los casos, como veremos seguidamente.

La gestión provincial en *San Luis* ha estado concentrada en el desarrollo interno, en particular la creación de infraestructura vial, construcción de viviendas y provisión de gas y agua potable en los domicilios. En relación a los procesos de promoción de exportaciones, las empresas instaladas en la provincia generan y definen *per se* sus propias acciones. La búsqueda de contactos externos constituiría una segunda etapa que consideran necesaria

⁴ El organigrama completo del gobierno provincial puede consultarse en www.tucuman.gov.ar

a partir de lo ya realizado en la propia provincia. Por ello sus funcionarios señalan su interés en esta temática en la que “no contamos con la cultura de relacionarnos institucionalmente con la esfera internacional” y la participación en actividades que los acerque a otras experiencias⁵. Cabe señalar también que *San Luis* constituye la *única provincia de la Región de Nuevo Cuyo no fronteriza con Chile*, motivo por el cual no ha desarrollado toda una gama de actividades tempranas que otras provincias han ejercido desde los Comités de Frontera.

En el caso de *Santa Cruz*, la provincia no cuenta con un Ministerio o Secretaría que reúna como ámbito de coordinación las cuestiones referentes a la gestión externa, pero agencias como la Secretaría de Estado de la Producción, la Dirección Provincial de Gestión y Ejecución de Proyectos de Desarrollo, la Dirección General de Programas de Inversión, y la Dirección de Minería aparecen como las entidades que participan de este tipo de gestión. Esta apreciación fue corroborada por las autoridades provinciales quienes indicaron que “*si bien no está creada hasta el momento dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, un área específica dedicada a gestionar todos los temas de vinculación internacional, existen áreas que dentro de sus funciones interactúan en este ámbito. Como ejemplos, tenemos Direcciones como la de Áreas de Frontera que se encarga de los temas de relación con Chile. La Subsecretaría de Planeamiento y Función Pública maneja la relación con Cancillería, embajadas y organismos de cooperación internacional. En lo referente a empresas internacionales, según las áreas de producción que comprendan, será el área específica quien maneje dicha relación*”⁶.

La provincia de *Formosa* resulta desde el punto de vista institucional un caso atípico. Si uno observa su estructura organizativa no aparece ningún área específica referida a lo internacional. Sin embargo, el contacto directo con los funcionarios provinciales posibilitado por el Taller realizado en Resistencia, nos ha proporcionado información al respecto. El gobierno cuenta con una *Asesoría del Poder Ejecutivo* que depende del *Ministerio Secretaría General* que entiende en temas de cooperación y relaciones internacionales. En el campo empresarial, la actividad está coordinada por la *Agencia de Desarrollo Empresarial* que funciona bajo el ámbito de los *Ministerios de Economía y Producción*. El manejo de los recursos naturales

⁵ Presentación del Lic. Federico Quiroga, del Programa de Desarrollo Regional y Relaciones Institucionales con los Municipios, II Taller *Provincias y Relaciones Internacionales*, Comité Provincias CARI/PNUD, San Juan, 14 de julio de 2005.

⁶ Subsecretaría de Planeamiento y de la Función Pública, Ministerio Secretaría General de la Gobernación. Comunicación electrónica, 04/12/2006.

se centra en el *Ministerio de la Producción* y las cuestiones de infraestructura y relaciones financieras dependen del *Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos*. El primer ámbito actúa de canal de vinculación permanente entre el gobierno provincial y el gobierno nacional, en tanto el *Ministerio Secretaría General* es el ente donde se registran y archivan los convenios suscriptos por la provincia, tanto los que requieren aprobación legislativa como los que no⁷.

En la actualidad la gestión externa de la provincia de *Río Negro* parece encontrarse descentralizada y a nivel ministerial, sin que resulte evidente si existe un área determinada encargada de coordinar esta actividad en el actual organigrama provincial. Sí puede mencionarse la existencia de Pro Río Negro. Resultaría interesante, dado el temprano interés de esta provincia en desarrollar este tipo de acciones, conocer cómo operó en el pasado a nivel institucional, pero no se cuenta con la información necesaria para caracterizar la evolución organizacional de la actividad externa rionegrina.

En el caso de la provincia de *Tucumán*, aunque no existe una repartición en el organigrama provincial destinada exclusivamente al ámbito externo, la *Secretaría de Estado de Políticas Regionales* parece constituir el ámbito institucional más específico dado que tiene como propósito “*procurar una efectiva inserción de la provincia en los planes implementados por el gobierno nacional, tanto en lo referido a los de desarrollo interno como a los establecidos o que se establezcan en el futuro con las provincias de la región NorOeste Argentino (NOA), así como con los países del Cono Sur y que permitan a la provincia participar activamente*”⁸. Desde el gobierno provincial se ha señalado que su canal de vinculación regular con el gobierno nacional es la *Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la Cancillería Argentina*⁹.

2. Perfiles de gestión

El análisis de la acción externa de las provincias comprende diversas cuestiones: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad

⁷ Información proporcionada por el Ing. Héctor Morales, Asesor del Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, III Taller *Provincias y Relaciones Internacionales*, Resistencia, Chaco, 29 de agosto de 2005. También participaron del Taller el Ingeniero Silvio Basabes, subsecretario de Comercio e Inversiones del Gobierno de Formosa y el Sr. Víctor Romea, director de Comercio.

⁸ El organigrama completo del gobierno provincial puede consultarse en www.tucuman.gov.ar

⁹ Esto fue señalado en el III Taller *Provincias y Relaciones Internacionales*, Resistencia, Chaco, 29 de agosto de 2005.

en el tiempo de ese activismo y la estructura institucional específica destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial. A partir de estos ejes podemos presentar ejemplos y esbozar perfiles de gestión de algunas provincias.

Para alcanzar el doble propósito de brindar parte de la información obtenida en el desarrollo del Programa y facilitar el análisis, se ha optado por plantear los criterios ordenadores de este capítulo a través de preguntas. Así, se formulan interrogantes sobre cuáles son las tendencias predominantes en la gestión externa provincial: *¿Trayectoria, experiencia y continuidad o acciones nóveles y recientes? ¿Descentralización o centralización? ¿Concentración o diversificación de la gestión? ¿Gestión proactiva o reactiva?* Estas actuarán como guías de un recorrido que procura ofrecer información y análisis.

2.1. *¿Trayectoria y experiencia o acciones nóveles y recientes?*

Nuevamente los ejemplos resultan variados. La experiencia acumulada en gestión externa no siempre es muestra de acciones ininterrumpidas en períodos relativamente extensos de tiempo. Así mientras Mendoza evidencia una clara continuidad, las provincias de Córdoba y Buenos Aires han mostrado altibajos.

Existen provincias, como la de Entre Ríos, en las que las alternancias político-partidarias han tendido un impacto en la gestión internacional provincial. Como ejemplo puede señalarse la apertura y el cierre de la Casa de la Provincia en Porto Alegre, decisión tomada sucesivamente por diferentes gobiernos.

Por otra parte, existen ejemplos de provincias que sólo muy recientemente han iniciado actividades en esta área de la política pública. Entre otros, podemos mencionar los casos de Chubut y La Pampa.

Si intentamos rastrear los antecedentes de la gestión, resulta extremadamente difícil ofrecer respuestas a este interrogante, dada la ausencia de estudios o memorias que den cuenta de esta evolución. En algunos de los casos que se desarrollarán —como es el de la provincia de Buenos Aires— el trabajo específico de investigación ha facilitado el seguimiento de estas cuestiones¹⁰.

¹⁰ La selección del caso ruso como contraparte de los vínculos de las provincias argentinas, obedece a dos razones. En primer lugar a la propia entidad que dichos vínculos poseen dado que, pese a la distancia, se han desarrollado desde durante más de un década a partir de principios de los '90. En segundo lugar a la especialización de la autora, hecho que permite hacer un seguimiento puntual de este caso.

La provincia de Buenos Aires exhibe tanto antecedentes o tradición en la gestión internacional como cierta discontinuidad en su ejercicio. Podría afirmarse que ha atravesado por tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período —breve pero notorio— de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero —el actual— que exhibe una muy intensa actividad. En la primera mitad de los '90, la provincia contaba con áreas específicas —la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y una Dirección de Integración Regional (1994)— dependientes del Ministerio de Producción, las que ejecutaban o canalizaban gran parte de la gestión externa. En aquella etapa, por ejemplo, la provincia inició sus vínculos con otro actor subnacional: la Región de Moscú. Nos detendremos en este ejemplo porque permite rescatar los argumentos y mecanismos que entonces se sostenían para explicar la decisión provincial de actuar externamente. Los vínculos con la región rusa se desarrollaron a través de visitas recíprocas de autoridades, la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación y la creación del Centro Permanente de Alimentos Argentinos (CENALAR) cuya misión consistía en la promoción de estos productos y la negociación de contratos con las empresas interesadas, y tenía su sede en la Casa de la Provincia de Buenos Aires en Moscú¹¹. También se inició un Acuerdo de Intercambio Compensado entre las partes¹² y la delegación rusa realizó una serie de visitas a empresas bonaerenses. Otro paso importante se produjo en junio de 1995 con la visita a Moscú del entonces gobernador Duhalde. El mandatario entendía que el mercado ruso ofrecía buenas posibilidades para los productos de su provincia, señalando que del total de las exportaciones argentinas a Rusia en 1994, el 50% tuvo su origen en Buenos Aires¹³. El gobernador le atribuía importancia al establecimiento del CENALAR porque creía en la necesidad de contar con un organismo de carácter permanente —y no sólo contactos esporádicos a través de ferias y exposiciones— que permitiera alcanzar un adecuado conocimiento de las mutuas necesidades y de los mercados”¹⁴. El interés bonaerense también obedecía en alguna medi-

¹¹ Se puede contar con este ejemplo de gestión vinculado a Rusia -que proporciona información de larga data sobre la provincia de Buenos Aires y sobre otras como Misiones-, porque la autora en su tesis doctoral sobre los vínculos de la Argentina con Rusia, Ucrania y Armenia ha abordado las relaciones con los actores subnacionales. La información suministrada es en respuesta a un cuestionario por la Lic. Inés Romano, Directora de Integración Regional, Ministerio de la Producción, La Plata, provincia de Buenos Aires, 27 de agosto de 1994.

¹² El acuerdo se inicialó en oportunidad de la visita a la provincia de una delegación de la región de Moscú, encabezada pro el vicegobernador Nikolai Svistunov, en julio de 1994.

¹³ *Diario el Día*, La Plata 21 de junio de 1994, p. 9.

¹⁴ *Ibidem*.

da a la necesidad de saldar una deuda por 36 millones de dólares, originada en la compra de equipos rusos, proponiéndose para ello, el pago con productos argentinos. No ha podido encontrarse información respecto de si el CENALAR alcanzó a funcionar plenamente.

En la gestión del siguiente gobernador, Carlos Ruckauf (1999-2001), se creó la Secretaría de Relaciones Internacionales, encabezada por Diego Guelar, que contaba con una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, a cargo de Gustavo Martínez Pandiani¹⁵.

Buenos Aires también contó con una Subsecretaría de Cooperación Internacional (2001) que pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. En 2002 se aprueba y modifica la estructura de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación¹⁶. En 2004 se ratifica la vigencia de la estructura organizativa de la misma¹⁷.

Más tarde, la administración provincial —vigente hasta diciembre de 2007—¹⁸, en gran medida para marcar distancia política con la anterior, modificó el nombre omitiendo el sector de Cooperación y a la gestión externa a nivel de Subsecretaría —suprimiendo a la Secretaría— siempre dependiendo del Ministerio de la Producción. Dado el particular efecto que la crisis de 2001 tuvo en el conurbano bonaerense y la renuncia del gobernador para ocupar un cargo en el gobierno nacional, la administración provincial se concentró en atender problemas urgentes. Podría afirmarse que hasta 2004 la gestión externa no resultó priorizada y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permiten su activación. Recién en 2006 se suscribe el Decreto 2098/06 que reconoce formalmente los cambios institucionales que operaban en la práctica¹⁹.

Más allá de los vaivenes señalados, la provincia parece mantener el foco de su accionar externo en el área económica, particularmente en la comercial, aunque también destacamos en el capítulo V de esta obra su *performance* en la obtención de créditos directos ante el Banco Mundial y el BID.

En el caso de Córdoba, el interés por potenciar la gestión externa de la provincia se inicia temprano si tomamos como punto de partida el año 1985

¹⁵ *Diario Hoy*, La Plata, 19 de abril de 2001.

¹⁶ Decreto 995/02 y 1838/02 respectivamente.

¹⁷ Decreto 864/04.

¹⁸ El entonces vicegobernador Felipe Solá asumió como gobernador en 2001 y posteriormente fue electo para ejercer dicho cargo. La Lic. Beatriz Paglieri, hasta diciembre de 2005 se desempeñó como subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales en la provincia de Buenos Aires.

¹⁹ Dicho decreto puede consultarse en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/decretos/2098_06.doc

cuando el gobernador Angeloz creó el Ministerio de Comercio Exterior. Contamos entonces con un período de tiempo lo suficientemente largo como para efectuar una buena observación. Córdoba cuenta con una apoyatura institucional para la acción externa de dos décadas. En este período ha sufrido las siguientes variaciones:

Durante los tres mandatos consecutivos de Angeloz (1983-1995) el Ministerio operó con recursos presupuestarios importantes, sede propia, y organizó numerosas misiones externas. Podría decirse entonces, que toda la acción externa se canalizó a través del mencionado Ministerio.

En los dos primeros años de su gobierno, Ramón Mestre (1995-2000) realizó un ajuste presupuestario por el que el área prácticamente desapareció, se modificó su rango ministerial hasta prácticamente su desaparición, se vendió su sede y se redujo el personal. Resulta llamativo en este contexto que el mecanismo de “Córdoba Trade Center” no sólo siguiera existiendo sino que se proyectara la apertura de nuevos centros en España y Rusia, además del ya existente en Nueva York.

El gobierno del justicialista Juan M. De la Sota, quien asume en el año 2000, creó en varios ámbitos *agencias*, que son autónomas —cada una cuenta con su propia estructura jurídica— y autárquicas. El área de comercio internacional es transformada en una de ellas, siguiendo el modelo de Pro Chile.

La agencia Pro Córdoba constituye una sociedad de economía mixta, cuenta con un directorio, que es 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. La actividad específica de esta agencia se analiza en el capítulo IV que aborda la gestión comercial externa.

En el caso de *Córdoba* se observa un grado importante de discontinuidad tanto en la intensidad o prioridad que se le dio a la proyección externa como a la modalidad de encarar esa tarea.

Como un claro ejemplo de continuidad de la gestión externa, se debe mencionar a Mendoza. La provincia ha sido pionera en el desarrollo de esta política pública y se caracteriza por contar con una experiencia que muestra dinamismo y se ha consolidado a lo largo de muchos años. El primer antecedente de acciones de este tipo se remonta a fines del año 1992 cuando se realizó la primera visita oficial de un gobernador mendocino al Sudeste Asiático, el Lic. Rodolfo Gabrielli.

Un aspecto interesante a destacar, vinculado a la continuidad de casi dos décadas en la persistencia de acciones destinadas a la proyección externa de Mendoza, es el hecho de que esta se ha mantenido con independencia de la sucesión de diferentes administraciones desde la reinstauración democráti-

ca. Hay quienes entienden que ello obedece al compromiso institucional del Estado provincial plasmado y articulado también con el sector privado a través de la existencia de ProMendoza y la responsabilidad conjunta de ambos sectores que ello implica²⁰.

Otra actividad reciente muestra cómo la provincia emplea su propia experiencia y busca darle continuidad a los contactos específicos generados en el tiempo. Durante una misión realizada en octubre de 2006 organizada por la Cancillería Argentina a Ucrania y Rusia, la provincia buscó avanzar en la alternativa de intercambios compensados de troles por mostos y vinos. Así, la ministra Montero recordó que “la negociación tenía antecedentes durante los gobiernos de Llaver y Bordón”²¹.

Cabría agregar que la combinación de otros elementos como la potencialidad de la provincia y cierta mirada autónoma del centralismo porteño estimulada por la estrategia comercialista chilena, podrían contribuir a explicar la particular continuidad en una política de Estado provincial.

Otras provincias que han desarrollado tempranamente actividad internacional son Misiones, Salta y Río Negro.

Por último, cabe señalar que en un ámbito más específico, el de las actividades externas de tipo transfronterizo, la mayoría de las dieciséis provincias limítrofes han participado sistemáticamente en los Comités de Fronteras creados en la década del '80, en la actualidad denominados Comités de Integración.

2.1. ¿Descentralización o centralización? ¿Cuál es la modalidad que predomina en la gestión pública provincial?

Esta pregunta apunta a destacar cómo es organizada la gestión externa de las provincias. Generalmente esta se inicia en áreas o reparticiones —de rango diverso— vinculada a lo productivo o al comercio exterior. Pero más allá de un origen que se puede denominar como “natural”, interesa destacar —a la par de una mayor diversificación de cuestiones externas que la provincia explora—, cómo es la organización que ésta se va dando. Si se mantiene o privilegia un enfoque centralizado o si en cambio la gestión se realiza de modo descentralizado por reparticiones funcionalmente diferen-

²⁰ Este fue el argumento ofrecido por el Ing. Zubeldía en el marco del debate generado en el II Taller de Trabajo del Proyecto *Provincias y Relaciones Internacionales*, San Juan, 14 de julio de 2004.

²¹ “Montero sigue de gira por Ucrania y Rusia”, *Diario Los Andes*, Mendoza, 30 de setiembre de 2006.

tes y de vinculación horizontal (Ministerios, Secretarías y/o Subsecretarías). A fin de aproximarnos a la modalidad de organización, a continuación damos cuenta de casos en los que la gestión externa parece centralizarse en un Ministerio o Secretaría, más allá de que en algunas experiencias la mayor densidad de cuestiones o temas que la provincia desarrolla conduce a una estructura institucional de mayor diversificación y complejidad.

Este último es el caso de Santa Fe, cuya gestión externa actual parece concentrarse en la órbita del *Ministerio de la Producción*. De éste depende la *Secretaría Región Centro y Relaciones Internacionales* y Representante Titular por la Provincia de Santa Fe para integrar la Mesa Ejecutiva del Comité Ejecutivo de la Región Centro. También existe, con rango de Subsecretaría, un representante del gobierno de la provincia de Santa Fe para el MERCOSUR y Crecenea - Codesul²². En el Ministerio de Producción se inserta el aspecto comercial a nivel de *Subsecretaría* y de *Dirección de Comercio Exterior*. También y estrechamente ligada a la actividad de la anterior se encuentra la *Subsecretaría de Agricultura*. De este Ministerio depende la *Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, con rango de Subsecretaría la que desarrolla su actividad en torno a la cooperación técnica. Esta Agencia, que indica que cuenta con criterios de administración y gestión propios, un pequeño plantel de personal y escaso presupuesto, desarrolla según la caracterización de sus autoridades “actividades coordinadas con el ámbito nacional específico que procuran que este último incluya las demandas y expectativas locales”²³.

En otra área de gobierno, el *Ministerio de Hacienda y Finanzas*, se ubica otro ámbito específicamente vinculado con el plano externo: la *Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo* y la *Administración Provincial de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo*, así como la *Dirección General de Licitaciones Nacionales e Internacionales*.

En el caso de San Juan, la *Secretaría de Relaciones Institucionales*, que depende del Ministerio de Gobierno, cuenta con competencia en el desarrollo de las relaciones interprovinciales, interregionales e internacionales según lo establece el Decreto Acuerdo Nro. 0045/03. De sus diversas competencias y objetivos se destaca el que expresamente refiere a *coordinar las relaciones político-institucionales del gobierno con Cancillerías, Embajadas, Estados y Organismos Nacionales vinculados a la integración regional, aconsejando en el marco de dichas relaciones, políticas de integración regio-*

²² Los nombramientos de los funcionarios a cargo fue realizado por los decretos Nro. 0036/04 y 0022/04.

²³ Lic. Anabella Busso, IV Taller *Provincias y Relaciones Internacionales*, Rosario, 20 de noviembre de 2006.

nal e internacional. En la órbita de dicha Secretaría, se ubica la *Dirección de Integración y Desarrollo Regional*, área que se encarga de los siguientes temas: integración del Nuevo Cuyo, corredor Bioceánico, Comité de Frontera y Relaciones Internacionales y que interviene en todas las comisiones que por Cancillería Argentina y Chilena han establecido por protocolo y conforme lo fija el estatuto respectivo. En función de sus competencias, la *Secretaría de Relaciones Institucionales* actúa como nexo de las distintas actividades provinciales con proyección externa. En esta repartición se creó una base de datos documental y compendio legal²⁴.

Teniendo en cuenta su condición de provincia fronteriza con Chile, el *Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente*, cumple un rol activo en cuestiones de infraestructura vial y en la promoción y seguimiento del proyecto del túnel de Agua Negra. Esta área es la responsable de las cuestiones medio ambientales, tema sumamente sensible en una provincia que crecientemente consolida su perfil minero.

En el ámbito productivo-comercial, 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 caso de *Salta* resulta claro que 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 entonces y hasta 2006 el Dr. Roberto Ibarguren, se desempeñó en dicho cargo y también fue representante de la provincia ante la Cancillería Argentina y por lo tanto el nexo con el gobierno nacional en esta esfera. Otra área que se destaca por lo novedosa —y como un caso poco común en la estructura organizacional de las provincias argentinas— es la *Secretaría de Financiamiento Internacional* creada mediante Decreto N° 4115/97. Entre sus objetivos figuran los de captar, promover, ejecutar y controlar la totalidad de los programas con financiamiento externo que la provincia haya acordado y acuerde con los organismos internacionales de crédito en base a sus necesidades, con lineamientos y políticas fijadas por el Poder Ejecutivo provincial²⁵. Puede señalarse que en otras provincias existen agen-

²⁴ Esta información está tomada de www.sanjuan.gov.ar en la sección información pública. Consulta realizada el 22 de junio de 2005.

²⁵ Por Decreto Nro. 794/00 se ampliaron las competencias del organismo, agregándose como funciones propias del mismo las acciones de articulación, monitoreo y supervisión de estándares, la adquisición, implementación y puesta en marcha y/o recepción final de todo sistema informatizado de gestión y/o administración, equipamiento informático, comunicaciones

cias similares, pero no con una tarea tan específicamente definida y con rango de Secretaría.

También podría afirmarse que cuando la densidad de la gestión externa provincial no está muy desarrollada, o las acciones son incipientes, notamos que en general la estructura institucional que la enmarca es centralizada. Este es el caso de La Rioja, Catamarca y Jujuy.

Como casos en los que predomina la *modalidad descentralizada* puede observarse el caso de Mendoza, aunque puede señalarse como organismo clave en la gestión externa al *Ministerio de Economía* y en menor medida los de *Obras Públicas y de Turismo y Cultura*. Otra particularidad que contribuiría a reforzar este tipo de dinámica de gestión es la existencia de ProMendoza —agencia mixta encargada de la promoción de las exportaciones— que abordamos puntualmente en el capítulo IV y el envío al Congreso de la ley que efectiviza la creación de *Promotur*. Este también constituirá un ente mixto cuya tarea consistirá en la promoción y el desarrollo turístico provincial, así como la investigación de la demanda en todos los segmentos y colaboración en la recaudación y fiscalización. *Promotur* será conducido por un directorio de trece miembros, compuesto por representantes estatales, empresarios y trabajadores del sector²⁶. Cabe señalar que en la actualidad, Mendoza es la tercera provincia en cuanto a volumen de turismo recibido. En el caso de la suscripción de acuerdos internacionales, las consultas realizadas con funcionarios provinciales, permiten afirmar que la documentación se encontraría organizada de modo descentralizado en los diversos Ministerios intervinientes y que a su vez los acuerdos se centralizan en la Secretaría General de la Gobernación²⁷. La provincia de Córdoba constituye un caso similar.

La acción externa en la provincia de *Chubut* puede caracterizarse como descentralizada. En este esquema la Secretaría de Relaciones Institucionales es el área a la que se le asigna la coordinación de la temática con perfil inter-

vinculares de cualquier tipo, sistemas abiertos o cerrados de señales televisivas satelitales, unificación de cuentas de correo electrónico y cualquier otro tipo de incorporación de tecnología que se haga desde las áreas de gobierno centralizado u organismos descentralizados, con cualquier fuente de financiamiento.

²⁶ Por el Estado estarán representados el gobierno provincial, a través del ministro de Turismo y Cultura y el subsecretario de Turismo, y cuatro representantes de los municipios, uno por cada distrito electoral. A los fines de la gestión, se creará el Comité Ejecutivo, que será el encargado de ejecutar las políticas y los lineamientos definidos por el directorio. El comité ejecutivo estará integrado por el ministro de Turismo y Cultura, el Subsecretario de Turismo, un representante de los municipios y tres por las organizaciones empresariales y gremiales. El director de Promoción Turística tendrá a su cargo la gerencia de Promotur.

²⁷ Esta información fue proporcionada por la directora del Archivo Provincial de la Provincia, Prof. Elvira Bucolo, el 26 de agosto de 2005 ante una consulta realizada por la autora.

nacional, a través de la Dirección de Relaciones Internacionales y Gestión. Sin embargo, durante el taller se mencionó la ausencia de suficientes recursos humanos especializados, *expertise* técnico y la alta rotación de funcionarios. Esto, sumado al predominio de la descentralización en la gestión externa y a la intensificación reciente de este tipo de experiencias, condujo a reajustes institucionales destinados a optimizar la coordinación. Las áreas que aparecen involucradas en diversas gestiones son: Subsecretaría de Desarrollo Económico - Dirección de Promoción de Actividades Productivas y Mercados y Dirección General de Industria y Comercio (Ministerio de la Producción, el que a partir de 2007 pasa a denominarse Ministro de Industria, Agricultura y Ganadería), Subsecretaría de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito (Ministerio de Economía y Crédito Público) y la Secretaría de Infraestructura Planeamiento y Servicios Públicos.

La más reciente reforma organizacional impulsada en la provincia, que incluso requirió una modificación de la ley de Ministerios, condujo a la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Control de Desarrollo Sustentable, área que hasta la actualidad contaba con una Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente²⁸ y a la creación con rango de Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones en febrero de 2007 del que dependen tres Subsecretarías: Turismo y Áreas Protegidas, Comercio Exterior y Promoción de Inversiones.

Esta reforma parece estar destinada a acompañar desde lo institucional la creciente proyección de la provincia hacia la esfera externa dada tanto por el aumento de sus exportaciones, la búsqueda de su diversificación y las inversiones en el área petrolera, como por el trabajo destinado a captar a una mayor proporción del mercado internacional en materia de turismo.

La Subsecretaría de Relaciones Institucionales (Ministerio Coordinador de Gabinete) realiza el seguimiento de los convenios internacionales que ha suscripto la provincia, tarea que antes de la gestión provincial actual se focalizaba en el Ministerio de la Producción²⁹. Esta es el área más específica destinada a la gestión internacional y la que se vincula con otras instancias de nivel nacional a efectos de trabajar de modo coordinado o intercambiar información. Así se ha manifestado en el caso de la consulta referente a la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería.

²⁸ *Diario La Nación*, 24 de julio de 2006.

²⁹ IV Seminario *Provincias y Relaciones Internacionales*, Trelew, 25 de agosto de 2006.

2.3. ¿Concentración o diversificación temática de la gestión?

Aunque la promoción del *comercio exterior* constituye la preocupación originaria en la mayoría de las iniciativas provinciales, hay otras áreas temáticas que tempranamente han despertado el interés y la iniciativa provincial. La ubicación geográfica constituye aquí un factor interviniente en términos de favorecer y demandar acciones *en temáticas variadas tales como: migraciones, sanidad, obras de infraestructura, seguridad, manejo de recursos compartidos*. Muchas de estas temáticas son abordadas en conjunto con el gobierno nacional en el marco de lo que denominamos *acciones concertadas y en el ámbito de las acciones pautadas y sistemáticas que caracterizan a la actividad de los Comités de Integración* (antes denominados de Frontera). Es decir que el hecho de ser provincia limítrofe conduce *per se* a algún grado de diversificación de acciones. Hacemos notar que del total de veinticuatro provincias argentinas —incluida la CABA— dieciséis son fronteras: nueve con Chile exclusivamente, una con Chile y Bolivia, una con Chile, Bolivia y Paraguay, dos únicamente con Paraguay, una con Paraguay y Brasil, otra con Paraguay, Brasil y Uruguay y una solamente con Uruguay.

La importancia de la condición de provincia fronteriza a efectos de la diversificación puede verse al observar un contra ejemplo: Buenos Aires. Esta provincia es la más importante del país y cuenta con experiencia en gestión externa. Sin embargo en alguna medida su condición de no limítrofe y su estructura productiva han contribuido a que la gestión, más allá de los ciclos señalados en el apartado anterior, haya permanecido concentrada en la esfera económica o comercial.

Ahora bien, la condición de provincia fronteriza no basta para mostrar acciones en múltiples áreas temáticas. Así, por ejemplo Santa Cruz parece presentar una reducida y concentrada actividad externa si excluimos el desarrollo del trabajo de los comités de integración. En lo referente a áreas temáticas, la gestión parece focalizarse en la explotación de sus recursos naturales —hidrocarburos y minería— y es allí donde inversores externos y exportaciones otorgan cierto perfil internacional a la provincia. Respecto de los vínculos desarrollados con otro actor estatal, Chile resulta la contraparte previsible. Santa Cruz no cuenta con un Ministerio o Secretaría que reúna como ámbito de coordinación la gestión externa, pero agencias como la Secretaría de Estado de la Producción, la Dirección Provincial de Gestión y Ejecución de Proyectos de Desarrollo, la Dirección General de Programas de Inversión y la Dirección de Minería aparecen como las entidades que participan de este tipo de gestión.

Cuando la condición de provincia limítrofe se combina con cierto nivel de capacidad productiva, el resultado parece conducir a la búsqueda más

activa y diversificada de contactos externos. Así, las acciones de Mendoza se despliegan en diversas temáticas —resulta interesante por ejemplo las que se dan en el área de seguridad— y en consecuencia en varios ámbitos de la gestión provincial. Su involucramiento en pos del desarrollo de infraestructura física que contribuya a su crecimiento será tratado en el capítulo VI.

Otro ejemplo claro es Salta, que además de activismo exhibe densidad y diversidad temática en sus vínculos externos. Así, por ejemplo, aunque la provincia concentra gran parte de su acción en temas de infraestructura física fronteriza y en la búsqueda de una mejor comunicación aérea, también ha estado presente en foros en materia de seguridad, ha incursionado en la búsqueda de contactos para promover y potenciar el sector del turismo, así como cooperación técnica con el mismo objetivo. Cabe señalar que Salta logró obtener un préstamo directo del BID.

La provincia de Corrientes ha vivido períodos de inestabilidad política, intervención y en la actualidad está gobernada por una coalición. Estos factores han influido en que su actividad externa se encuentre concentrada en temas vinculados a su condición de provincia limítrofe —que posee más de 700 Km. de frontera con tres países: Brasil, Paraguay y Uruguay— y sus contactos se focalizan en vínculos y temáticas regionales. Entre sus principales acciones, por ejemplo, se encuentran las destinadas a lograr que se prioricen y concreten obras de conexión sobre el río Uruguay (puente Alvear-Itaquí), lidiar con algunos problemas referidos a la isla de Apipé, que se encuentra rodeada de aguas sobre las que ejerce jurisdicción la prefectura paraguaya — que implica para sus pobladores problemas de paso y de pesca— y fortalecer su participación en el marco CRECENEA-CODESUL. No obstante Corrientes comienza a explorar también vínculos con actores más lejanos.

2.4. ¿Gestión proactiva o reactiva?

Más complejo resulta tratar de encuadrar en estas variantes o alternativas a las gestiones provinciales. Como todo proceso dinámico, estas acciones alientan preguntas como ¿en qué momento una gestión que era poco activa y predominantemente reactiva comienzan a plantearse objetivos propios en relación con el medio externo y a diseñar alguna estrategia para alcanzarlos? En gran medida todas ellas responden a factores de diverso tipo. Los estructurales como su condición de provincias limítrofes impulsan determinados tipos de acciones en ámbitos específicos. Procesos sistémicos como el crecimiento de los países del sudeste asiático conducen a que numerosas provincias reaccionen con acciones de *lobby* para que el gobierno nacional priorice obras en determinados pasos de frontera para acceder vía

Chile al Pacífico. También estímulos provenientes del mercado internacional han generado conductas reactivas —con modalidades y tiempos distintos— en pos de la búsqueda de inversores externos para activar la exploración y explotación de recursos naturales.

Sin embargo pueden señalarse algunos casos en que predominan en la gestión provincial algunas características que permiten señalarlas como proactivas: persistencia de acciones propias en el tiempo y también activismo en otro tipo de gestiones, búsqueda de nichos o espacios para vincularse en buena medida en función de algunas metas claras y alto compromiso de las máximas autoridades políticas en el impulso de estas iniciativas.

En el análisis vinculado a otros criterios hemos de algún modo anticipado el carácter proactivo de varias provincias argentinas, razón por la cual no volveremos sobre ellas. Pero para dar mayor variedad de ejemplos podemos mencionar la experiencia de la provincia del Chaco. *Es interesante destacar que desde 1995 —durante el primer mandato del entonces gobernador Rozas— la provincia cuenta con una Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales*, que funciona desde entonces aunque haya variado su inserción en el organigrama provincial. Esto ha permitido que aún no siendo una provincia de las denominadas “grandes” por sus recursos y aunque sus acciones predominantemente se concentren en algunas temáticas, el Chaco haya exhibido una actitud proactiva respecto de la gestión externa. Esta se ha focalizado en dos ejes: en función de su ubicación geográfica, actuar como promotor de la integración regional y de la búsqueda de obras que aceleren los corredores viales y ferroviarios que posibiliten la conexión bioceánica y en la búsqueda de nichos de mercados incluso lejanos, incorporando cooperación técnica extranjera.

La Pampa parece constituir un ejemplo de gestión reactiva. En su condición de provincia mediterránea, ha tenido una actitud de acompañamiento de otras —Buenos Aires y Mendoza— para impulsar la traza del Paso El Pehuenche en la frontera argentino-chilena. Y es precisamente el acceso vía Chile al mercado asiático la razón que motiva a la gestión provincial a iniciar acciones más allá de las fronteras, y en particular sus contactos y visitas recíprocas con una provincia china. La respuesta pampeana al estímulo asiático ha llevado simultáneamente a buscar un mayor intercambio con la V Región de Chile³⁰. También la provincia ha iniciado recientemente el proceso para llamar a licitación de exploración y explotación sus recursos hidrocarbúricos.

³⁰ “Exportaciones. La Pampa, un Estado Facilitador. La vicegobernadora Durango encabezará la segunda misión comercial a Chile”. Publicado en www.lapampa.gov.ar =1/08/2006comercial a Chile. Publicado en =1/08/2006.

Conclusiones

Las provincias argentinas ofrecen un variado panorama respecto de la organización institucional que adoptan para llevar adelante el conjunto de políticas públicas. La gestión externa constituye en general un ámbito novedoso de ese conjunto. Como hemos explicado, sólo unas pocas provincias cuentan con trayectoria y continuidad en la materia. Estas son precisamente las que han ido desarrollando y ajustando organizaciones, y más recientemente agencias, para atender este tipo de actividades. Sin que indiquemos una correlación directa, la tendencia parece señalar que a mayor desarrollo relativo provincial y mayor experiencia y densidad en la gestión externa, corresponde una estructura institucional más compleja, profesionalizada y con propensión a la descentralización.

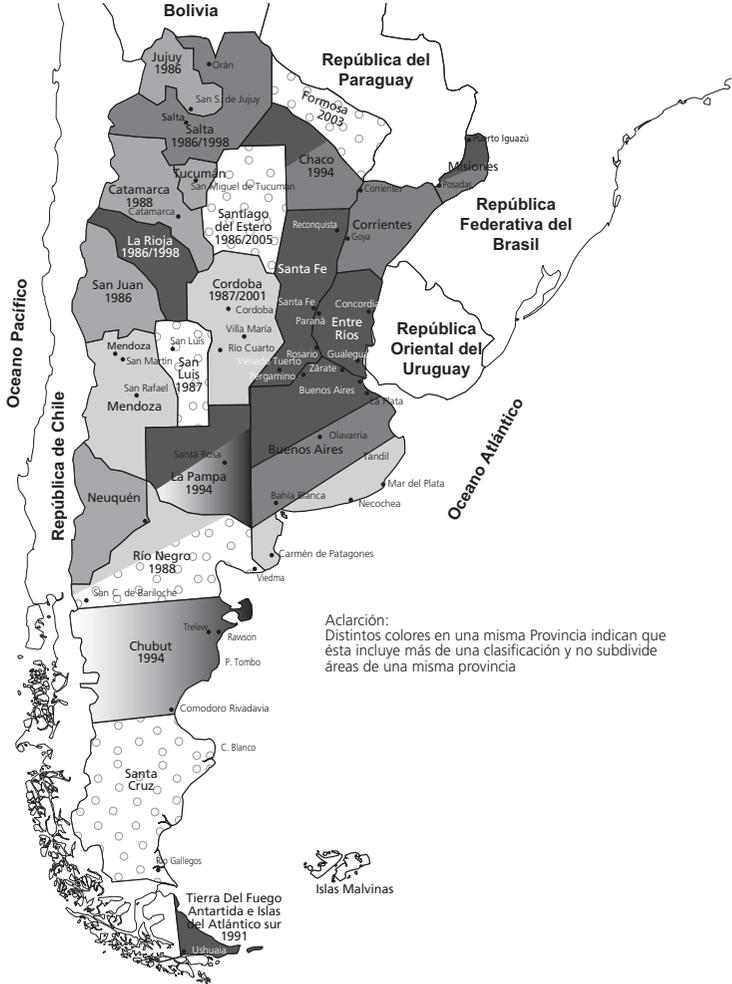
Consideramos que el aspecto institucional de la gestión resulta relevante aunque algunas de las experiencias provinciales analizadas den cuenta de situaciones variadas. Estas van desde organigramas que se ajustan lentamente y a posteriori de un mayor activismo provincial, a otros que parecen aproximarse a esquemas huecos y algunos casos que parecen contar con una estructura organizacional adecuada a la actividad que se desarrolla.

Otro punto importante a destacar es la creciente diversidad temática que gradualmente va involucrando a las gestiones provinciales, así como la mayor relevancia y el carácter regional y la proyección internacional, que van imponiendo realidades como la utilización de los recursos naturales o acciones propias destinadas a realizar cooperación en materias de salud y educación.

Hemos delineado algunos “perfiles de gestión” que buscan caracterizar modalidades diferentes en torno a criterios como la existencia o no de experiencia, la continuidad o discontinuidad de la gestión externa, el predominio de la centralización o descentralización, la concentración o diversificación temática de la gestión y si ésta resulta proactiva o reactiva. Con esto hemos procurado mostrar la diversidad existente caracterizada de forma laxa; de ahí el empleo del término “perfiles” en lugar de “modelo” u otro vocablo que indique clasificaciones más rígidas o exactas. De ningún modo buscamos establecer criterios cualitativos o normativos, dado que consideramos que cada provincia necesita establecer los marcos institucionales acordes a su real dimensión de la gestión externa que efectivamente desarrolla en función de su capacidad relativa y sus propios intereses y necesidades. En tal caso sólo nos resta destacar como reflexión final las propias palabras de funcionarios provinciales y nacionales sobre la conveniencia y necesidad de perfeccionar mecanismos de coordinación tanto intra provinciales e intra regionales, así como con el nivel nacional.

Anexo 1
Aspectos institucionales de la gestión externa de las provincias argentinas

Los mapas fueron diseñados por Paz García Calvo en base a la información y análisis del presente capít



Aclarción:
 Distintos colores en una misma Provincia indican que ésta incluye más de una clasificación y no subdivide áreas de una misma provincia

- Provincias en las que las áreas o reparticiones encargadas de la actividad externa, se ubica dentro de la estructura de un ministerio o secretaría con perfil productivo.
- Provincias que cuentan o han contado con alguna área específica de relaciones internacionales.
- Casos en los que el área específica de la gestión externa de la provincia no da cuenta de su denominación que ejerce esa competencia o la circunscribe al ámbito regional.
- Provincias en la que solo existe una dirección de comercio exterior como única área vinculada a lo internacional.
- Provincias que cuentan con agencias específicas destinadas a promover eventos de promoción de exportaciones.
- Provincias que no cuentan con ninguna área institucional internacional específica, sin perjuicio que en la mayoría de los casos realizan gestiones internacionales.

CAPÍTULO IV

LAS PROVINCIAS Y SU GESTIÓN EN EL ÁREA DE COMERCIO EXTERIOR. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DEL CASO ARGENTINO

Valeria Iglesias

El comercio exterior es una de las tradicionales áreas de política con perfil internacional para las provincias argentinas. Las primeras acciones en este sentido datan de principios de los 80', siendo anteriores a la consolidación de la liberalización comercial nacional. Desde comienzos del siglo XXI, se observa un aumento considerable en el número y la variedad de acciones comerciales impulsadas por y desde las provincias. Cada vez es más común leer en diarios nacionales y provinciales titulares que anuncian el éxito de misiones comerciales organizadas por alguna provincia, la firma de acuerdos internacionales con terceros países, así como la visita de representantes oficiales extranjeros a las provincias.

El objetivo principal de este capítulo es caracterizar las acciones vinculadas al comercio exterior desarrolladas por las provincias y regiones argentinas. En particular, analizamos tendencias, similitudes y diferencias regionales, mecanismos de articulación, así como los mayores avances y obstáculos que enfrentan los gobiernos provinciales en esta área.

Para esto organizamos el capítulo de la siguiente manera. En la primera sección, explicamos algunos rasgos característicos de la acción comercial de las provincias argentinas que se hicieron evidentes en las etapas de relevamiento y diagnóstico de la investigación. En la segunda, analizamos la gestión a nivel provincial, haciendo una distinción entre medidas de promoción de exportaciones y lo que llamamos medidas de tipo "reactivas". En la tercera sección, estudiamos la integración regional como contexto de inserción internacional. Comenzamos revisando las acciones de comercio exterior que tienen lugar en los Comités de Integración; luego investigamos los avances logrados en el marco de las regiones interprovinciales; y por último presentamos el fenómeno que aquí denominamos "*spaghetti bowl interregional*". En la cuarta y quinta sección, revisamos los mecanismos de coordinación y articulación existentes entre las provincias y el gobierno nacional y entre las provincias y el sector privado, respectivamente. (Provincias —gobierno nacional y provincias— sector privado).

Como nota metodológica, cabe resaltar que este estudio se basa en información individual de las 23 provincias que componen el Estado argentino. La misma fue recolectada entre 2004 y 2006 durante los Talleres Regionales realizados en Buenos Aires, San Juan, Resistencia, Trelew y Rosario, en el marco del Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, así como a través de entrevistas a funcionarios provinciales e información publicada en medios de prensa locales y nacionales.

1. Tendencias generales

1.1 *Heterogeneidad en el activismo provincial*

El primer punto a considerar es que existe una *marcada heterogeneidad en cuanto a la intensidad y variedad (dos características que de manera conjunta en adelante denominaremos “activismo”) de las medidas vinculadas al comercio exterior entre las provincias argentinas*. Esta diferencia inclusive se da entre provincias pertenecientes a una misma región.

En un extremo se encuentran las provincias más activas que, generalmente, tienen una larga tradición exportadora. Para ellas, el comercio exterior es una prioridad de gestión y cuentan con un aparato público articulado para realizar actividades de promoción e inteligencia comercial. Sus exportaciones están compuestas no sólo por bienes primarios, sino también por manufacturas de origen agropecuario (MOA) y de origen industrial (MOI), (ver anexo 1: exportaciones provinciales). Su gestión apunta principalmente a diversificar y fortalecer mercados internacionales, tanto regionales como aquellos menos tradicionales. Entre estas provincias se encuentran Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

En una situación de desarrollo comercial intermedia, encontramos provincias en las cuales la gestión comercial es relativamente reciente, como en los casos de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Chubut, La Pampa, entre otras. Tradicionalmente, las exportaciones de estas provincias se centraban en *commodities* —cereales, algodón, madera, hidrocarburos, minerales, etc.— producidos a escala para exportar y estaban mayoritariamente a cargo de grandes productores o *traders*. En los últimos años, se observa un cambio de estrategia hacia el fortalecimiento del entramado productivo compuesto por pequeñas y medianas empresas (PYMES) y hacia la internacionalización de su producción.

En el otro extremo, encontramos provincias con escasa acción en el área comercial. Algunas de ellas pueden ser catalogadas más bien como “excepciones”. Un ejemplo es el de San Luis que no ha desarrollado una gestión

provincial en materia de comercio exterior, excepto esfuerzos aislados en los años 90 como la contratación de vuelos *charters* que llevaban empresarios chilenos a la provincia o la organización de viajes puntuales para fomentar la cooperación en áreas específicas¹. En cambio, la estrategia del gobierno puntano se concentró en la promoción de inversiones, especialmente a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Promoción Industrial que tuvo como resultado la instalación de grandes empresas que buscaban beneficios impositivos. Actualmente, éstas son las grandes exportadoras que promueven sus propios productos. Según funcionarios provinciales, a partir de 2004/2005 el gobierno comenzó a implementar un plan de fortalecimiento de PYMES para afianzar una base productiva local y proceder a su internacionalización en el mediano plazo².

Otro caso similar donde no se registrarían acciones vinculadas al comercio exterior es el de Tierra del Fuego. Tampoco se verificó la existencia de una agencia con competencia en temas comerciales en la página web del gobierno provincial. El foco de gestión económica internacional parecería apuntar al régimen de promoción industrial y a la radicación de empresas que desde el año 1972 se viene implementando en la provincia³, no sin oscilaciones. El escaso activismo en materia comercial también puede encontrar una explicación en el perfil de las exportaciones de la provincia. Según datos del Ministerio de Economía⁴, el 67% de las exportaciones provinciales se concentraron en combustible y energía. El resto está compuesto por MOI producidas por grandes empresas, en su mayoría de capital internacional.

1.2. Implementación de una estrategia productiva-comercial

Existe una tendencia general en todas las provincias a implementar en forma conjunta y/o complementaria medidas vinculadas al comercio exterior con políticas de tipo productivo focalizadas en PYMES locales. De

¹ Por ejemplo, en los años 90 el gobierno provincial organizó un viaje a Australia para promover la cooperación técnica en el sector agrícola y otro a Texas centrado en el sector de educación. Notas del Segundo Taller Regional CARI-PNUD, San Juan, 14 de Julio de 2005.

² Taller San Juan, *op. cit.*

³ El régimen contempló la aplicación de exenciones impositivas y franquicias arancelarias que favorecieron la instalación de empresas dedicadas a la transformación de materias primas importadas. De esta forma se radicaron firmas productoras de aparatos electrónicos y electrodomésticos, empresas textiles, plásticas, etc.

⁴ Dirección Nacional de Programación Económica Regional: *Panorama Económico Provincial Tierra del Fuego*. Disponible en línea: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/tierradel-fuego.pdf>.

acuerdo a lo relevado, las políticas productivas están mayoritariamente orientadas a lograr: diversificación de la oferta MOA y MOI; escala de producción para hacer frente al tiempo de entrega, volumen y calidad de la demanda internacional; formación de una cultura de la empresa; y fortalecimiento tecnológico. Las políticas productivas tienden a ser el foco central de acción en aquellas provincias donde las dificultades competitivas son más agudas, como en los casos de Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y Corrientes, entre otras. Las comerciales apuntan a lo que los funcionarios denominan “internacionalizar la producción” y que son analizadas en las siguientes secciones.

Otro rasgo a destacar en las provincias con dificultades competitivas es la orientación de su promoción comercial hacia la búsqueda de nichos específicos a los que pueda hacer frente la producción local y que, a su vez, tengan alto impacto en zonas focalizadas. Hay ejemplos muy interesantes como el de Chaco y la venta de charqui a Angola. La misma se concretó luego de la realización de una misión comercial de la provincia a ese país y de la firma de un Acuerdo de Entendimiento entre ambas partes con fines comerciales⁵. Otro ejemplo es el de la exportación de dátiles riojanos a Marruecos que surgió a raíz de la suscripción del “Convenio de Cooperación Institucional entre la Secretaría de Gestión Productiva del Ministerio de Desarrollo del Gobierno de la Provincia de La Rioja y el Consejo de la Región de Marrakech Tensift Elhauz del Reino de Marruecos”⁶.

1.3. El activismo y la capacidad institucional

El activismo en la gestión de comercio exterior de las provincias argentinas se refleja en el diseño de las instituciones locales. En primer lugar, vemos cierta correlación entre las provincias que tienen estructuras institucionales más refinadas en el área de comercio exterior —ya sea mediante la creación de agencias de promoción de exportaciones (Mendoza, Salta, Río Negro, Córdoba) o mediante una desagregación de tareas específicas por agencia (Misiones, Santa Fe, Catamarca)— y una gestión más activa. (Ver anexo 2, cuadro agencias provinciales encargadas de comercio exterior).

En segundo lugar, observamos que la unidad de la que dependen las agencias comerciales en el organigrama provincial se encuentra en línea con la implementación de la “estrategia productiva-comercial” analizada en el punto anterior. De este modo, en 13 de las 23 provincias los organismos encargados de comercio exterior dependen de Ministerios o Secretarías de la

⁵ Notas del Tercer Taller Regional, Resistencia, 29 de agosto de 2005.

⁶ Taller de San Juan, *op. cit.*

Producción. El resto trabajan dentro del ámbito de Ministerios de Economía o dependen directamente de la gobernación.

Por último, advertimos en los últimos años una tendencia creciente a crear agencias que se encargan específicamente del área comercial. El ejemplo más reciente es el de la provincia de Chubut que en marzo de 2007 creó mediante Ley Provincial 5590 el Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones. Previa a esta reforma, la gestión comercial se desarrollaba en el ámbito del Ministerio de Producción⁷.

2. ¿Qué tipo de acciones desarrollan las provincias argentinas en materia de comercio exterior?

Como se explica en detalle en el capítulo jurídico de este libro, el manejo de las relaciones exteriores, y la política comercial como parte componente de la misma, es facultad del Ejecutivo Nacional. Asimismo, es competencia del Congreso Nacional legislar sobre materia aduanera así como establecer los derechos de importación y exportación, que son uniformes en toda la Nación (Art. 75, inc. 1 de la Constitución Nacional 1994). También le corresponde al Congreso Nacional reglamentar el comercio con las naciones extranjeras (Art. 75, inc. 13). En esta línea, la Constitución Nacional le prohíbe a las provincias expedir leyes sobre comercio y establecer aduanas provinciales (Art. 126).

Sin embargo, la Constitución le reconoce a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales (siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones) y de crear regiones para el desarrollo económico y social (Art. 124). Como veremos a continuación, las provincias usan estas competencias para encarar acciones que promueven sus intereses comerciales locales.

Como una primera gran clasificación, podemos decir que las provincias argentinas promueven sus propios intereses mediante actividades “pro-activas” o de promoción de exportaciones, así como acciones “reactivas”, es decir, que surgen como respuesta a decisiones tomadas a nivel nacional. Dentro de cada una de estas, analizaremos el tipo de acciones desplegadas y su correspondencia con las categorías fijadas en el primer capítulo: acciones (o reacciones) propias; coordinadas; *lobby* individual y conjunto ante el gobierno nacional; así como las acciones concertadas en los Comités de Integración.

⁷ Notas del Cuarto Taller, Trelew, 25 de agosto de 2006.

2.1. Las actividades “pro-activas” o de promoción comercial

Uno de los principales motivos que explican por qué los gobiernos provinciales empezaron a realizar acciones vinculadas a la promoción comercial, es la falta de adecuación, interés y/o especificidad de las políticas y programas nacionales respecto de las necesidades e intereses locales. Las acciones subnacionales, en mayor o menor medida, se orientan a la búsqueda de contactos y actividades cooperativas en países vecinos y lejanos, tanto a nivel nacional como subnacional. De acuerdo a la información relevada, entre las principales acciones encaradas por las provincias argentinas en los últimos años figuran:

2.1.1. La organización y coordinación de eventos internacionales

Una de las acciones de promoción más frecuente llevada a cabo por los gobiernos provinciales es la organización y coordinación de la participación de PYMES locales en diversos eventos internacionales. Se trata de rondas de negocios, ferias mono y multisectoriales, misiones exploratorias y misiones inversas. Las mismas tienen múltiples objetivos: dar a conocer la producción, ayudar a las empresas a establecer contactos con potenciales compradores y competidores, así como asegurar ventas e inclusive promocionar inversiones y atracciones turísticas. Según la feria en cuestión, la ayuda provincial incluye asistencia pre y post feria, coordinación de las actividades logísticas, provisión de información del mercado y espacio físico para exponer productos y, en algunos casos, también proveen apoyo financiero.

Al examinar la gestión de los últimos años, se ve un aumento considerable en el número de misiones al exterior coordinadas por las provincias, sobre todo (aunque no exclusivamente) por las principales provincias exportadoras del país. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires pasó de coordinar 27 actividades en 2005 a 43 en 2006⁸. Son similares las experiencias de las provincias de Córdoba y Santa Fe. En el caso de Córdoba, la participación de empresas locales en eventos internacionales creció de 25 a 37 de 2005 a 2006⁹. Santa Fe, por su parte, organizó un promedio de 55 eventos en 2005 y 2006¹⁰. Al ver el destino de las misiones organizadas por estas provincias figuran en primer lugar los mercados del Tratado de Libre

⁸ Información provista en la página Web de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia.

⁹ Notas del Quinto Taller Regional, Rosario, 20 de noviembre de 2006.

¹⁰ Ver Subsecretaría de Comercio Exterior, *Plan de Gestión 2006. Santa Fe al Mundo*, Ministerio de la Producción, Gobierno de Santa Fe. Disponible en línea en: <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/383> .

Comercio de América del Norte (NAFTA), seguidos por los de la Unión Europea -15 y luego por los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Otra característica a destacar es que progresivamente se van haciendo populares destinos menos tradicionales como Rusia, África, Medio Oriente y la región de Asia Pacífico liderada por China. Cabe mencionar como avance en la gestión, la realización de informes que sintetizan los resultados obtenidos en ferias y misiones comerciales en el exterior y que posteriormente son usados como mecanismo de control.

Distinto es el cuadro en aquellas provincias con menor desarrollo exportador en las que este tipo de actividades de promoción parece concentrarse en mercados de países limítrofes. Entre otros, tales son los casos de las provincias de Corrientes y el mercado brasileño y de Jujuy con Bolivia y el norte de Chile.

En ambos casos, muchas de estas misiones son encabezadas por los gobernadores y funcionarios provinciales de primera línea. Ir al exterior para promocionar la producción local y atraer inversiones, de alguna manera, es percibido por el electorado local como un “símbolo de prestigio” para la provincia y como actividades generadoras de potenciales beneficios. En términos más operativos, la presencia en las misiones del gobierno provincial (y también del nacional en las misiones conjuntas) es muy positiva sobre todo cuando se trata de PYMES. De acuerdo a lo expresado por empresarios y por funcionarios provinciales, que el gobierno acompañe a las empresas da legitimidad a las misiones y de alguna manera sirve para convalidar cierta “*garantía de seriedad*”.

Por último, observamos que gran parte de estos eventos resultan de acciones de tipo “coordinadas” en las que los gobiernos provinciales trabajan en colaboración con agencias nacionales como la Cancillería, la Secretaría de Agricultura y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. También es importante la función de agencias mixtas como la Fundación Exportar y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), así como las asociaciones empresariales. Como analizaremos en la próxima sección, en algunas ocasiones las misiones al exterior se organizan sobre una base regional, como es frecuente ver en la Región Centro.

2.1.2. Visita de representantes extranjeros

Es usual que las provincias reciban oficialmente a representantes extranjeros, sean éstos diplomáticos, funcionarios de empresas públicas, representantes de agencias de cooperación, delegaciones empresarias y de gobernadores, etc. Si bien cada una de estas visitas tiene modalidades y objetivos particulares, generalmente la promoción del comercio recíproco es uno de

los temas que tiende a estar presente en las agendas junto a otros diversos como cooperación, atracción de inversiones, cultura, ciencia y técnica, etc. En estas reuniones los funcionarios suelen presentar las ventajas productivas, la oferta exportable, oportunidades de inversión y atractivos turísticos de la provincia. Entre tantas experiencias se puede mencionar la visita de los embajadores de Francia y Corea del Sur a la provincia de Santa Cruz en 2006.

El origen de estas visitas puede originarse a partir de una propuesta de cámaras empresariales binacionales, de la propia agenda de la embajada extranjera en el país o bien como producto de misiones realizadas previamente por las provincias. Como ejemplo de este último caso podemos citar la visita de la delegación de la provincia china de Anhui a Entre Ríos en junio de 2005, que fue producto de una misión comercial organizada por el gobierno nacional meses antes y de la que participaron empresarios empresarios¹¹.

Por último, funcionarios provinciales han manifestado que el principal objeto de estas visitas es establecer puntos de contacto, aunque reconocen que muchas veces existe cierta dificultad en lograr resultados concretos.

2.1.3. Firma de acuerdos internacionales

En algunas ocasiones los acercamientos y compromisos comerciales de las provincias con países, regiones y embajadas extranjeras en nuestro país se plasman en la firma de documentos de carácter internacional que toman la forma de actas, acuerdos o convenios.

Los convenios a los que pudimos acceder para su análisis representan sólo una parte del universo existente¹². En general, éstos no tienen como temática exclusiva lo comercial, sino que también incluyen áreas como cooperación tecnológica, educación, fortalecimiento institucional, etc. Algunos toman la forma de acuerdo de hermanamiento¹³. Con respecto a lo estrictamente comercial, algunos de ellos contemplan el intercambio de bienes,

¹¹ Ver Comunicado de Prensa Gobierno de Entre Ríos, publicado el 6/2005.

¹² En general resulta muy difícil rastrearlos puesto que se encuentran dispersos en diversas agencias, en especial aquellos suscritos durante administraciones anteriores. Algunas experiencias a resaltar por su avance en el tema son las de las provincias de Corrientes, Salta y Tierra del Fuego que realizaron un inventario digitalizado de los convenios internacionales firmados. Informes de los casos de Salta y Tierra del Fuego pueden ser encontrados en la página del Comité de Provincias del CARI www.cari1.com.ar.

¹³ Por ejemplo, el acuerdo firmado entre Mendoza y la provincia venezolana de Bolívar. Ver Parte de Prensa del Gobierno de Mendoza, "Acuerdos comerciales con Venezuela", publicado el 1/11/2006.

como el acuerdo firmado entre San Juan y Rusia que considera el intercambio de vinos por maquinaria para vialidad provincial¹⁴. Otros comprometen a las partes a analizar y procurar medidas tendientes a incrementar el intercambio comercial e industrial; intensificar el flujo de información relevante para el comercio; facilitar operaciones comerciales; promover la integración y asociatividad entre empresarios; y organizar seminarios y coloquios de forma conjunta.

También se observó que más de la mitad de los convenios relevados tienen como contraparte firmante a otros estados subnacionales de destinos diversos (América Latina, Europa y África). Algunos de ellos son resultado de misiones exploratorias o visitas realizadas con anterioridad como el memorando de entendimiento entre la provincia china de Jiangsu y Córdoba en noviembre de 2006¹⁵.

De todas formas, es preciso tener prudencia al interpretar la firma de convenios internacionales como signo de activismo provincial. Durante los talleres, funcionarios provinciales señalaron que muchos de los convenios firmados nunca fueron puestos en práctica o bien fueron implementados en una administración y luego “discontinuados” en otras.

2.1.4. Tareas de inteligencia comercial

Las iniciativas y acciones relacionadas con inteligencia comercial suelen ser del tipo “propias”, es decir, implementadas por las provincias sin intervención directa del gobierno nacional ni del sector privado. Principalmente desarrolladas por provincias con alto perfil exportador, encontramos iniciativas con distinto nivel de sofisticación: desde informes y perfiles de mercado para productos seleccionados, estudios de estadísticas provinciales vinculados al comercio exterior, hasta la confección de estudios de demanda y oferta exportable provincial. La gran mayoría de estos informes se encuentran disponibles en las páginas web de los gobiernos provinciales y, según lo comentado por funcionarios, sirven de base para la organización de misiones al exterior.

¹⁴ Graciela Zubelzú, “La Política Argentina hacia Rusia: la necesidad de una mirada estratégica hacia nuevas posibilidades”, en AAVV, *La Política Exterior de Kirchner*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Editorial Universidad Nacional de Rosario, Colección Académica, Rosario, 2006.

¹⁵ Valeria Iglesias, “Las Provincias de la Región Centro y su accionar en comercio exterior”, *Cuarto informe de relevamiento y diagnóstico CARI-PNUD*, (2006). Próximamente disponible en línea en la página del Comité de Provincias del CARI www.cari1.com.ar.

2.1.5. *Capacitación del empresariado local*

La mayoría de las agencias provinciales encargadas del comercio exterior brindan cursos y seminarios al empresariado local con el doble objetivo de concientizar y capacitar. Los temas y niveles son variados. Van desde cursos básicos de iniciación a la exportación hasta talleres avanzados y seminarios específicos, como el de buenas prácticas de embalaje dictado por la Agencia de Desarrollo Económico Rionegrino o las jornadas de comercialización y mercado de flores y plantas ornamentales organizado en Tucumán. El dictado de cursos y seminarios suele darse de manera coordinada con agencias nacionales como la Cancillería, Fundación Exportar, CFI, con organizaciones no gubernamentales (ONGs) tales como los *Eurocentros*, así como con Universidades, entre otros.

2.1.6. *Asistencia comercial, legal y técnica*

Los avances registrados en las tecnologías de información y comunicación aplicados a la gestión de los gobiernos provinciales y el uso cada vez más masivo de Internet por parte de los empresarios fueron progresivamente facilitando que las páginas web de las agencias encargadas de comercio exterior ampliaran y redefinieran sus funciones. Algunas agencias provinciales como la Subsecretaría de Comercio Exterior de Santa Fe ofrecen servicios de asesoramiento integral en comercio exterior similares a los que brindan consultoras privadas como son la clasificación de mercaderías en el nomenclador común del MERCOSUR; el desarrollo del costo y precio de exportación; información específica sobre aranceles y gravámenes a la exportación e importación; envíos de muestras; etc.

En otras agencias, las páginas web funcionan como plataforma de negocios ya que presentan información sobre oportunidades comerciales, base de datos de empresas exportadoras locales, normas y estadísticas del comercio exterior, boletín de noticias vinculadas al comercio exterior (Export Pampa, Baexporta, Subsecretaría de Comercio e Integración de Misiones, etc.). Resulta interesante la experiencia de la Agencia de Comercialización de Jujuy que presenta en su página web las claves que deben tener en cuenta las PYMES locales al negociar con sus pares de Bolivia¹⁶.

Finalmente, algunos sitios provinciales también funcionan como enlace hacia agencias nacionales, ofreciendo contactos en línea con las bases de datos de la Fundación Exportar (Santa Fe, Córdoba, Neuquén, etc.).

¹⁶ Para más detalles ver sitio web www.comercializacion.jujuy.gov.ar

2.1.7. *Apertura de oficinas en el exterior*

En la actualidad sólo dos provincias tienen oficinas comerciales propias en el exterior. Una de ellas es Mendoza, que a través de Pro Mendoza reabrió su oficina en San Pablo a comienzos de 2005, luego de haberla cerrado en 2002 como consecuencia de la crisis económica. Según funcionarios de Pro Mendoza, esta oficina es considerada punto crucial de las exportaciones provinciales a Brasil, país que constituye el tercer destino de sus exportaciones, mayormente concentrado en ajo, vino, y frutas¹⁷. En 2006 Pro Mendoza abrió una oficina en Bruselas con el objetivo de tener una puerta de ingreso a las exportaciones provinciales en la UE. Los principales objetivos de esta oficina son la promoción de la oferta productiva provincial y el sector turístico, así como consolidar los acuerdos ya firmados y generar nuevas alianzas estratégicas con organismos públicos y privados de la región¹⁸.

La otra provincia es Entre Ríos, que como parte del Programa “Entre Ríos Sale al Mundo” reabrió en 2005 su Agencia de Promoción Económica en Puerto Alegre. El mercado brasileño —en especial en los Estados del sur—, es uno de los más importantes en término de exportaciones y resulta clave por su cercanía geográfica. La Agencia de Promoción se encarga de confeccionar estudios de mercado para los productos de la provincia en Brasil y de atender consultas sobre comparaciones de precios e inversiones. Según funcionarios a cargo, la agencia recibe consultas no sólo de grandes empresas, sino también de PYMES entrerrianas de sectores con alto valor agregado como el de bioingeniería. Por último, funcionarios reconocieron la utilidad de contar con una agencia provincial en Brasil al momento de tratar problemas que puedan surgir en la relación comercial bilateral¹⁹.

2.1.8. *Seguimiento de las negociaciones comerciales*

La gestión comercial de las provincias argentinas está prácticamente concentrada en tareas de promoción comercial y, en menor medida, en articular demandas frente al gobierno nacional por determinadas decisiones que pudieran afectar intereses productivos y comerciales concretos. En general, es difícil encontrar intenciones de participar en el proceso de toma de decisio-

¹⁷ Taller San Juan, *op. cit.*

¹⁸ “Mendoza abrió una oficina en Bruselas”, *La Nación- Sección Comercio Exterior*, 23 de mayo de 2006.

¹⁹ Declaraciones del subsecretario de Industria, Comercio, PYME y Relaciones Económicas Internacionales, José Gómez, y del Director de la Agencia, Carlos Viscay en *Presencia Institucional de Entre Ríos en Santa Fe*, Comunicado de Prensa, Gobierno de Entre Ríos, 8 de febrero de 2006.

nes en materia de negociaciones comerciales, y en los casos en que se manifiesta interés, encontrar acciones concretas que respalden esta intención.

Una de las excepciones que más llamaron la atención —y que además demuestran el alto nivel de desarrollo de la gestión comercial provincial— fue el seguimiento de las negociaciones comerciales de la Argentina, llevado a cabo por las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y que sirve de base para detectar el aprovechamiento de las negociaciones para las exportaciones locales y la sensibilidad de sectores clave en las importaciones.

2.1.9. Misiones comerciales binacionales

Unas pocas provincias argentinas promocionan sus exportaciones junto a gobiernos subnacionales vecinos. La más activa en este campo es Mendoza, que realiza misiones comerciales conjuntas con la V Región chilena de Valparaíso. En el año 2005 organizaron una misión comercial a Miami y en 2006 una visita a China y Corea. Los principales móviles de esta alianza son la promoción de productos en común —vinos, sector minero y petrolero, principalmente— y la experiencia comercial que tiene Chile en los mercados asiáticos.

La experiencia mendocina despertó el interés en otras provincias. Una de ellas es La Pampa que en agosto de 2006 firmó un convenio de complementación económica con la Región de Valparaíso con el objetivo de estrechar vínculos y fomentar el emprendimiento de medidas conjuntas.

2.2. Mecanismos y acciones reactivas

La gestión comercial internacional de las provincias puede tomar la forma de acciones o mecanismos más de tipo reactivos o defensivos que surgen como respuesta y/ o reacción *ex post* a una decisión tomada a nivel nacional. Estas decisiones generalmente están vinculadas al otorgamiento de preferencias arancelarias, a la competencia desleal de productos extranjeros o a la fijación de derechos de exportación, entre otros. A continuación explicaremos brevemente algunos de los últimos casos.

2.2.1. Importaciones de ajo chino

En 2005 Mendoza y San Juan iniciaron gestiones conjuntas ante el gobierno nacional por los potenciales daños sanitarios y de competencia desleal que pudieran causar las importaciones de ajo de China, resultado del acuerdo signado en 2004 por los presidentes de ambos países mediante el

cual la Argentina se comprometía a reconocer el status de economía de mercado a China. La ministra de Economía de Mendoza se reunió con asociaciones de productores de Argentina y del sur y norte de Brasil con el objetivo de abordar una estrategia común. Luego se preparó una presentación conjunta entre ambas partes para ser elevada a las autoridades nacionales de comercio exterior, agricultura y sanitaria de ambos países. En particular, se pidió la implementación de salvaguardias, precios de referencia y medidas para-arancelarias.

Según funcionarios provinciales, los canales de queja ante la nación se encuentran institucionalizados, aunque en la práctica resultan poco útiles ya que el tiempo que demanda la implementación de una medida efectiva es suficiente para dejar fuera de competencia a los productores locales. El tema tuvo particular importancia en Mendoza y San Juan, sobre todo si se tiene en cuenta que entre las dos provincias producen aproximadamente entre 80 y 120 mil toneladas anuales de ajo, de lo que se exporta entre de 70 y 80 por ciento. Además, la producción de ajo emplea en forma directa a casi a 6 mil trabajadores²⁰.

2.2.2. Las retenciones a las exportaciones de carne

En abril de 2005 se estaba discutiendo a nivel nacional un posible aumento de las retenciones a las exportaciones de carne como consecuencia del aumento de precios al consumidor de este producto en el mercado interno. Ante esta posibilidad, los gobernadores de las provincias de la Región Centro —Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe— enviaron una misiva al entonces ministro de Economía Roberto Lavagna explicando el impacto negativo que esta medida tendría en la competitividad de esta actividad que emplea a gran cantidad de mano de obra. En esta carta se explicaba que los sectores primario e industrial habían cumplido con el acuerdo consensuado con las autoridades de la Secretaría de Agricultura y que el aumento de precios al público se debería al accionar de intermediarios en la cadena comercial²¹.

Casi un año más tarde, las medidas adoptadas por el gobierno nacional respecto de las exportaciones de carne también tuvieron eco en San Luis. Como respuesta a la resolución 114/2006 por medio de la cual en 2006 el Ministerio de Economía Nacional prohibió las exportaciones de carne por un período de seis meses, la Sociedad Rural de San Luis presentó un recur-

²⁰ Oscar González, “Peligran unos 6.000 puestos de trabajo ante el posible ingreso del ajo chino”, *Los Andes*, Mendoza, 6 de agosto de 2005.

²¹ “Desde territorio chino, mandatarios enviaron misiva a Lavagna, tras ultimátum de Nación para que baje el precio de carnes”, *Ámbito Financiero*, 14 de abril del 2005.

so de amparo que pedía se declare inconstitucional esta resolución. Como resultado, el juez federal local hizo lugar al recurso de amparo, suspendiendo en forma provisoria la prohibición de exportaciones hasta que se pronuncie el fondo del asunto. Este dictamen permitió que la Sociedad Rural de San Luis y sus asociados continúen exportando²². El de San Luis no fue el único caso de este tipo. La Sociedad Rural de Río Cuarto también presentó una demanda similar.

2.2.3. *La Ley de la Madera*

El más reciente caso de “reacción” de un actor subnacional argentino fue la sanción en marzo de 2007 de la llamada “Ley de la Madera” en Entre Ríos, una medida calificada como gestual por el gobierno provincial ante el conflicto con Uruguay por las papeleras. Dicha Ley entrerriana prohíbe a los forestadores de la provincia vender rollizos y *chips* de madera a las pasteras instaladas en la cuenca del río Uruguay con la finalidad de preservar los derechos ciudadanos a un ambiente sano. También previene la tercerización impidiendo el ingreso a la jurisdicción provincial de la materia prima transportada con destino a dichas industrias (proveniente de provincias forestales como Misiones o Corrientes) y sanciona las violaciones de las empresas con decomisos, clausuras y multas²³.

La legalidad de esta medida fue discutida por funcionarios y expertos. Algunos consideraron que la Ley de la Madera colisionaría con los compromisos asumidos por el país en el marco de la OMC. En esta línea, resaltaron que un gobierno provincial no puede impedir exportaciones porque las aduanas en la Argentina son nacionales, lo que hace que esta Ley sea cuestionable desde el punto de vista constitucional²⁴. La interpretación de inconstitucionalidad fue compartida por la Asociación Forestal Argentina.

Sin embargo, otro grupo explicó que existen ciertas excepciones jurídicas por las cuales se podría seguir adelante con esta medida. Una de ellas es que las provincias pueden imponer restricciones a las empresas que trabajen dentro del marco provincial. Por su parte, el artículo 20 del GATT admite excepciones ya que un país puede imponer salvaguardias necesarias para “proteger la seguridad, la moral pública, la salud, la vida de las personas,

²² Adrián Ventura, “Se abrió una ventana muy estrecha”, *La Nación - Sección Economía y Negocios*, 5 de abril de 2006, pág. 1.

²³ Daniel Fiorotto, “Entre Ríos prohibió la venta de Madera a Botnia”, *La Nación - Sección Información General*, 9 de marzo de 2006.

²⁴ Matías Longoni, “Para los empresarios, es inconstitucional”, *Clarín*, 9 de enero de 2007, pág. 7.

de los animales y los recursos humanos agotables”²⁵. Por último, desde el punto de vista constitucional el proyecto se apoya en el artículo 124 que dice que el manejo de los recursos naturales propios es del dominio de las provincias.

En el corto o mediano plazo, es probable que esta Ley sea un motivo de conflicto entre la Argentina y Uruguay. En este sentido, el canciller uruguayo advirtió que la denunciará al MERCOSUR como una restricción al comercio²⁶.

3. Las acciones de comercio exterior en el marco de la integración regional

Ciertamente, la lógica de inserción internacional de las provincias en las diferentes áreas de política, y especialmente en la comercial, no puede ser entendida al margen de su integración regional.

A su vez, encontramos que esta integración se da a diferentes niveles. En un primer nivel, aparecen las relaciones entre comunidades a ambos lados de la frontera, que se articulan a través de los Comités de Integración. En un segundo nivel, figuran las regiones interprovinciales formadas por provincias argentinas²⁷ y que muchas veces sirven de plataforma para encarar acciones internacionales conjuntas. Por último, en un tercer nivel, encontramos las macro regiones formadas por gobiernos subnacionales y/o regiones interprovinciales de países vecinos y que en la literatura se conoce comúnmente como “*regions of border regions*” (regiones de regiones limítrofes). Y como paraguas de todas estas relaciones está el MERCOSUR²⁸.

A continuación veremos cómo cada uno de estos ámbitos de acción presenta diferentes dinámicas, oportunidades, desafíos y problemas.

²⁵ Natasha Niebieskilkwiat, “En el Gobierno no quieren opinar, pero admiten que viola acuerdos de la OMC”, *Clarín*, 9 de enero de 2007, pág. 7.

²⁶ “La Legislatura votó una ley que impide vender madera a Uruguay”, *El País*, 9 de marzo de 2007, pág. 12.

²⁷ Como ya fue explicado en el primer capítulo de este libro, el artículo 124 de la Constitución Nacional le da facultad a las provincias argentinas para “crear regiones para el desarrollo económico y social” y para establecer órganos con facultades para el cumplimiento de esos fines.

²⁸ La participación directa de las provincias en el MERCOSUR no será abordado en profundidad en este capítulo pues se trata de un acuerdo entre países. Al cierre de esta investigación, en el primer trimestre del 2007 se realizó el lanzamiento formal del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR como espacio de participación de los gobiernos subnacionales.

3.1. Los Comités de Integración y el comercio exterior

La Argentina tiene 9.376 kilómetros de frontera con sus países vecinos. Cada tramo de esta frontera presenta problemáticas, dinámicas e intereses particulares²⁹. Resulta importante resaltar aquí que la intensidad de las relaciones transfronterizas no es solamente el resultado de una cultura, lenguaje o historia comunes. También refleja los acelerados movimientos de comercio, trabajadores, productos culturales, turismo, así como el manejo de recursos naturales compartidos, la necesidad de desarrollar conjuntamente infraestructura de comunicaciones, transporte y energía, etc.

En la Argentina, el mecanismo institucional para tratar temas limítrofes son los “Comités de Integración” (antes denominados “Comités de Frontera”). Las acciones de los Comités son coordinadas a nivel nacional por la Dirección de Límites y Fronteras dependiente de la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la Cancillería. Los 19 Comités están organizados de la siguiente manera:

- *Comités de Integración con Bolivia:* 1) Bermejo - Aguas Blancas; 2) La Quiaca - Villazón; 3) Yacuiba - Salvador Mazza.
- *Comité de Integración con Brasil:* 1) Paso de los Libres
- *Comités de Integración con Chile:* 1) ATACALAR; 2) NOA - Norte Grande (Jujuy, Salta, Tucumán / Tarapacá, Antofagasta); 3) Agua Negra; 4) Cristo Redentor; 5) El Pehuenche; 6) Subcomité Aysén - Chubut; 7) Región de los Lagos; 8) Integración Austral.
- *Comités de Integración con Paraguay:* 1) Clorinda - Puerto Falcón; 2) Ituzaingó - Ayolas; 3) Formosa - Alberdi; 4) Itatí - Ita Corá; 5) Encarnación - Posadas; 6) Puerto Bermejo - Pilar.
- *Con Uruguay:* La relación entre comunidades vecinas no se estructura a nivel provincial en Comités de Integración, sino municipal a través del Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Río Uruguay (Co.De.Fro.).

Pero, ¿cuál es el rol de Comités de Integración en la promoción del comercio transfronterizo y como facilitadores de comercio entre regiones vecinas? ¿Qué temas de la agenda comercial tratan? ¿Cuáles son aquellos más activos? Para contestar estas preguntas relevamos la actividad de los 19 Comités de Integración que tiene la Argentina, consultando a funcionarios

²⁹ Ver Eugenio Valenciano “La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración. La experiencia del MERCOSUR”, en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias* (Documento de Trabajo 13, 1995).

provinciales y revisando las actas de los Comités de los últimos años disponibles en la página web de la Cancillería.

3.1.1. *Rasgos generales de los Comités de Integración*

Del relevamiento de las actividades surgieron tres características generales que dan un perfil del rol de los Comités en temas comerciales.

Primero encontramos que gran parte de las gestiones vinculadas al comercio exterior se focalizan en mejorar la competitividad y promover acciones cooperativas entre los empresarios locales, como por ejemplo la realización de estudios de oferta exportable conjunta, la confección de nóminas de empresas exportadoras, etc. También las acciones comerciales apuntan a la simplificación administrativa del comercio transfronterizo. Algunos de los problemas a resolver dependen de decisiones que se toman a nivel provincial y otras a nivel nacional.

Relacionado con el punto anterior también observamos que en aquellos Comités más activos en materia de comercio exterior, el sector privado (cámaras de comercio, asociaciones empresariales y sociedades rurales, principalmente) y la sociedad civil tienen un rol importante como generador de propuestas y, en última instancia, como protagonistas de las iniciativas.

Por último, es común ver que las cuestiones comerciales se traten conjuntamente con temas de transporte (construcción de caminos, puentes y pasos internacionales, etc.) y de facilitación de comercio (aduanas integradas, complejos fronterizos integrados³⁰, etc.). Esto se explica dada la estrecha vinculación entre el desarrollo de infraestructura de transporte y la *performance* del comercio exterior, sobre todo en regiones alejadas de los grandes centros de consumo y los puertos de Rosario y Buenos Aires. Según funcionarios, el problema radica en la falta de rutas y pasos apropiados que dificultan la entrega en tiempo y forma de productos locales a mercados internacionales. Más aún si se trata de productos perecederos como frutas y legumbres.

³⁰ Básicamente, los complejos fronterizos integrados tienen como objetivo evitar la doble detención en la frontera para el control de antecedentes. La revisión de los mismos, que se hace de manera continua y coordinada, se ve facilitada porque los funcionarios de cada país trabajan en un solo edificio ubicado a uno u otro lado de la frontera. Ver Patricio Prieto Gándara, "La experiencia de integración fronteriza argentino-chilena", en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias* (Documento de Trabajo 13, 1995), pág. 56.

3.1.2. *Las principales características de cada frontera*

Al igual que sucede a nivel provincial y regional, el activismo comercial es heterogéneo entre los diferentes Comités de Integración (ver anexo 3: Mapa de Comités de Integración). Así, el tema de promoción comercial conjunta es inexistente en la agenda de los *Comités de Integración de la frontera argentino-boliviana*. En cambio, los principales tópicos están relacionados con: migraciones, aduanas, infraestructura, temas sanitarios y de salud, seguridad y, en menor medida, turismo, cultura y deportes.

En los Comités de Integración correspondientes a la *frontera argentino-paraguaya*, a los temas que son comunes con la frontera argentino-boliviana, se suman otros nuevos vinculados a asuntos de seguridad como controles conjuntos de ríos internacionales, contrabando y tráfico de drogas, prefectura y seguridad de embarcaciones. Vinculado a lo comercial —aunque indirectamente— figura el contrabando fronterizo y el tráfico ilegal.

También parece estar ausente la agenda comercial del Comité de Integración Paso de los Libres-Uruguayanas, único en la *frontera argentino-brasileña*. De acuerdo a lo relevado en actas, sólo se realizaron dos reuniones: una en 2003 (luego de siete años de inactividad) y otra en 2004. Las agendas de dichos encuentros se concentraron en cuestiones de tránsito fronterizo, infraestructura y transporte, principalmente vinculadas a la actividad turística. Por último cabe mencionar que consta en actas el pedido del sector privado de una mayor participación en el Comité en asuntos comerciales.

La *frontera argentino-chilena* se extiende por 5.308 kilómetros y, si bien como mencionamos anteriormente, cada tramo presenta sus particularidades, los Comités de Integración se muestran más activos en materia comercial que las experiencias recién mencionadas. En general se observa como prioridad en todos los Comités, la infraestructura caminera de los pasos cordilleranos y de los caminos locales que conducen a dichos pasos. Esta infraestructura resulta indispensable para el transporte de mercaderías a ambos lados de la cordillera. En particular, el interés de las provincias argentinas es tener acceso al Océano Pacífico, especialmente a los mercados del Asia Pacífico. El interés chileno radica en vender a la Argentina servicios portuarios y otros relacionados al comercio exterior³¹.

De los nueve Comités, el más activo en términos de promoción comercial conjunta es ATACALAR. Sus orígenes se remontan a 1996 cuando La Rioja y Catamarca junto a la III Región chilena de Atacama decidieron unirse para

³¹ Prieto Gándara, *op. cit.*, pág. 51.

formar la macro-región de ATACALAR con el objetivo de impulsar la integración y complementación económica. Un año más tarde este proyecto fue institucionalizado como Comité de Frontera por las Cancillerías de Argentina y de Chile. Dada su relevancia geoeconómica en torno al corredor bioceánico, en el año 2005 se sumaron a la macro-región las provincias mediterráneas de Córdoba y Santiago del Estero, y en 2006 Tucumán.

En materia de promoción comercial conjunta, se avanzó en el intercambio de información sobre actividades de promoción que organiza cada miembro y en la facilitación de relaciones entre asociaciones empresarias de ambos países. Hasta el momento, se han realizado tres “Rondas de Negocios de ATACALAR” (2004-2006), en las que se expusieron las producciones regionales y se reunió a los sectores productivos con agentes de comercio, puertos y logística.

También se realizan de manera coordinada actividades de inteligencia comercial. Uno de los mayores objetivos que figuran en las actas de ATACALAR es realizar un relevamiento y dar a publicidad la oferta exportable de la región. Como avance ya se reunió información sobre instrumentos productivos, catastro y diagnóstico de actividades productivas, así como de cadenas de valor binacionales.

Asimismo, en las actas del Comité se puede observar la recurrente participación de la agencia de promoción de exportaciones chilena Pro Chile como “articuladora” de parte de Atacama en el intercambio de información con las provincias argentinas. Entre sus gestiones resaltan avisos a los sectores públicos y privados argentinos sobre las oportunidades y desafíos que plantean a esta región los tratados de libre comercio firmados por Chile y datos sobre mercados asiáticos. También llama la atención el intercambio de información. Las provincias argentinas envían información sobre productos, volúmenes y precios a Pro Chile quien luego remite datos sobre potenciales mercados.

Otro Comité activo en temas comerciales es el de “*Integración NOA - Norte Grande Chileno*”. En los últimos años su subcomisión de comercio ha venido trabajando en pos de la realización de misiones comerciales conjuntas. También está trabajando en el intercambio de información relativa a normas aduaneras, fitosanitarias, impositivas, arancelarias, etc. Entre los avances figura la reunión de negocios entre empresarios de ambos lados de la frontera y el intercambio de información sobre ferias y eventos comerciales en ambas regiones.

En otro grupo, formado por los Comités *Integración Austral Argentina-Chile; Región de los Lagos; Paso Agua Negra; Cristo Redentor; y el Subcomité Aysén- Chubut* se observa una agenda de comercio en los temas generales arriba mencionados —infraestructura caminera, estandarización

de normas sanitarias, etc.— aunque no se registraron, por lo menos en las actas, acciones conjuntas concretas. Por último, se observó que en los últimos tres años, el Comité *El Pehuénche* entre Mendoza y la VII Región no mostró signos de actividad.

3.1.3. *Los obstáculos en los Comités de Integración*

Sin duda, algunos de los Comités de Integración mostraron avances concretos en materia comercial. No obstante, algunos actores provinciales señalaron que frecuentemente los Comités no consiguen ofrecer soluciones a problemas concretos y dar respuestas a las iniciativas que presentan las partes, sobre todo respecto de las acciones que requieren intervención del gobierno nacional³².

En algunas ocasiones sucede que cuando se llega a un acuerdo entre la o las provincias y el gobierno subnacional contraparte, la agencia nacional responsable no se encuentra en la reunión para convalidarlo. En otras, no queda claro qué agencia nacional tiene competencia sobre la implementación de las medidas que obedecen a dicho acuerdo. Todo esto hace que algunas cuestiones acordadas no se lleven a cabo y que sólo quede constancia de ellas en el plano formal. Hay una frase que ha procurado sintetizar la percepción que se tiene de los Comités de Integración en algunas provincias y/o sectores: “*siempre cerca de los problemas, pero muy lejos de las decisiones*”³³.

3.2. *Las regiones interprovinciales*

Cada vez más las provincias elijen a las regiones como ámbito para organizar de manera conjunta y coordinada actividades vinculadas al comercio exterior. En especial, la organización de misiones al exterior y la articulación de demandas ante autoridades nacionales.

También en este nivel observamos gran heterogeneidad en término de activismo entre las regiones. Estas diferencias se dan tanto en papel como en la práctica puesto que existe una brecha —en algunos casos mayor y en otros menor— entre los objetivos fijados en las actas y declaraciones regio-

³² Taller San Juan, *Op. cit.*; Taller Resistencia, *op. cit.*; y Taller Trelew, *op. cit.*

³³ Ver Héctor Carricat, “La integración de los municipios de la frontera argentino - uruguayana como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales”, en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias* (Documento de Trabajo 13, 1995), pág. 45.

nales y los avances alcanzados en la realidad. Las causas son variadas. Van desde la situación macroeconómica de las provincias miembro, las tensiones políticas nación-provincias, hasta la falta de mecanismos institucionales adecuados a nivel subnacional.

A continuación presentamos los antecedentes institucionales y declaraciones oficiales vinculadas al área comercial, así como los avances logrados por las diferentes regiones hasta la fecha.

3.2.1. *El Nuevo Cuyo*

La Región del Nuevo Cuyo fue creada en enero de 1988 mediante la firma del “Tratado de Integración Económica de Nuevo Cuyo”. Este Tratado privilegia la gestión comercial externa conjunta como estrategia de inserción internacional, siendo uno de sus principales objetivos la promoción de exportaciones vía la formación de consorcios de exportación regional y la apertura del eje al Pacífico. También apunta a participar en forma conjunta en la formulación de la política nacional de comercio exterior, procurando un sistema único y simplificado de importaciones y exportaciones cuyos entes operativos se encuentren radicados en las provincias.

En la práctica, la actuación conjunta en el ámbito de comercio exterior tuvo sus altibajos a lo largo del tiempo. A fines de los años 80 la relación entre las provincias miembro era bastante fluida y su accionar en el exterior se concentraba en la realización de misiones a Paraguay, mientras que durante los primeros años de los 90 el destino de las misiones se desplazó hacia Chile. También las provincias habían planteado iniciativas comunes para la coordinación de políticas de comercio exterior; el tratamiento especial al sector vitivinícola; y confeccionar una base de datos regional que contemple la oferta y demanda comercial y que sirva de base a la integración horizontal y vertical empresaria³⁴.

En el año 1996 el re-empadronamiento de regímenes de promoción industrial³⁵ de los que participaron San Juan, San Luis y La Rioja, terminó separando a las provincias que entraron en competencia por diferimientos impositivos.

En los primeros años de este siglo, la relación entre las provincias de la región comenzó a reflotar gracias a la concreción de nuevos acuerdos de cooperación entre algunas de ellas como el Convenio La Rioja - San Juan y a la organización de nuevas misiones conjuntas a Chile.

³⁴ Consejo Federal de Inversiones, *Acuerdos del Nuevo Cuyo*, (Buenos Aires: Colección Federalismo y Región, 1997), pp. 12-14.

³⁵ Establecido por medio del Decreto Nacional 804/96.

Si bien la coordinación de acciones conjuntas por las provincias de la región todavía es exigua, es importante resaltar que los factores que en un principio propiciaron su unión (sectores con elevada participación en la economía regional y la búsqueda de salida al Pacífico) siguen vigentes y en ciertos aspectos se volvieron más relevantes. Esto de alguna forma sugiere que existen grandes beneficios potenciales por explotar. Las reuniones de gobernadores que tuvieron lugar en el marco de los denominados “Encuentros Regionales Nuevo Cuyo” en los años 2004 y 2006 pueden interpretarse como un signo de voluntad para operar regionalmente.

3.2.2. La Región Centro

La Región Centro ocupa un lugar relevante en el comercio exterior argentino. En 2005 sus exportaciones alcanzaron los 12.935 millones de dólares, el equivalente al 32% de las exportaciones nacionales³⁶. Asimismo, la Región Centro es considerada en la actualidad una de las regiones más activas en la Argentina respecto de la implementación de medidas comerciales conjuntas y coordinadas.

No obstante, si se tiene en cuenta su evolución a lo largo de las tres últimas décadas, se puede ver que su actuación como región es relativamente reciente y que lo que hoy presenciamos pareciera ser sólo los primeros pasos de un proyecto que se está organizando. Como veremos a continuación, el rol histórico de los gobernadores fue y sigue siendo clave en el desarrollo de este proceso de integración.

La Región se institucionalizó en 1998 cuando Córdoba y Santa Fe firmaron el Tratado de Integración Regional, que un año más tarde suscribió Entre Ríos³⁷. Este Tratado, vigente en la actualidad, cuenta con dos artículos relacionados específicamente con el comercio exterior y con la coordinación de políticas de integración regional entre distintos niveles de gobierno:

- *“La Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del MERCOSUR que le afecten, junto al Gobierno de la Nación”* (Art. 8).

³⁶ Su participación en las exportaciones nacionales resulta aún más significativa si se tiene en cuenta la composición de las mismas que es predominantemente manufacturera. La exportación de productos primarios ascendió a 2.847 millones de dólares, la de manufacturas de origen agroindustrial a 7.645 millones y la de origen industrial a 1.771 millones. Información estadística disponible en www.regioncentro.gov.ar

³⁷ Los primeros antecedentes de lo que hoy es la Región Centro datan de noviembre de 1973 con la firma de una Carta de Intención por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. La misma es considerada el primer signo de interés político que mostraron las tres provincias en integrarse.

- “La Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales que le afecten” (Art. 9).

Con excepción de unos pocos encuentros entre los gobernadores de las tres provincias en 1999, la Región no mostró mayores signos de actividad hasta el año 2004 cuando se re-lanzó la Región. Factores político-económicos como la crisis que atravesó el país en 2001-2002 y los vaivenes institucionales en Entre Ríos explican en gran parte este estancamiento³⁸.

Desde febrero de 2004 se empezaron a realizar encuentros oficiales y las primeras reuniones preparatorias en las tres provincias con una amplia participación social, de la que no sólo fueron protagonistas los funcionarios gubernamentales, sino que también incluyó a legisladores, instituciones académicas, sectores económicos, gremiales y profesionales. En Julio del mismo año se relanza oficialmente de la Región Centro con la firma el Protocolo de Córdoba que reglamenta el funcionamiento de los principales órganos de la Región Centro: la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo.

Una de las preguntas que surgen al estudiar la evolución institucional de la Región es sobre su motivación. ¿Por qué estas tres provincias deciden asociarse —con todos los beneficios y costos que esto implica en la política de día a día— en lugar de operar individualmente? En general, podríamos decir que las relaciones cooperativas en la Región Centro se deben a que las provincias miembro comparten preferencias e intereses similares. Específicamente en el área de comercio exterior, esta región interprovincial es vista como una forma de hacer frente a la profundización de los procesos de globalización y regionalismo y a la incertidumbre e inestabilidad que éstos representan para las provincias. La expresión usada por una de las autoridades regionales durante el Taller resume la esencia de esta cuestión: “*El proceso de globalización está dado, lo que nos queda [a las provincias] es adaptarnos. El camino es la Región*”³⁹.

Según funcionarios de estas tres provincias, salir al exterior para promocionar productos de forma conjunta aporta varias ventajas. Entre ellas tener una mayor presencia institucional en ferias internacionales que de alguna forma “respalde” las propuestas del empresariado local que mayoritariamente está compuesto por pequeñas y medianas empresas. Tratándose de provincias con una estructura productiva y oferta exportable similar, especialmente entre Santa Fe y Córdoba, operar conjuntamente también es una forma de reunir masa crítica y permite hacer frente a una alta demanda de

³⁸ Taller Rosario, *op. cit.*

³⁹ Taller Rosario, *op. cit.*

productos que algunas veces tienen oferta insuficiente a nivel provincial. A nivel político, funcionar como región le permite a las provincias articular de forma distinta su relación con el gobierno nacional, especialmente en lo que hace a la presentación de políticas y demandas comunes.

Durante el Taller también se mencionaron algunas dificultades de tipo operativo. Una de ellas consiste en coordinar actividades entre agencias provinciales encargadas de comercio exterior que presentan diferentes estructuras y rangos jerárquicos⁴⁰. En el caso de Pro Córdoba, por ejemplo, además se debe contemplar el hecho que se trata de una agencia mixta público-privada. Al respecto, una de las recomendaciones que se hizo fue que se nombre un funcionario encargado exclusivamente del área de comercio exterior para la Región Centro. Otra de las dificultades mencionadas fue la escasez de recursos financieros necesarios para desarrollar actividades de promoción en el exterior.

Sin duda, el comercio exterior es uno de los ejes de acción más relevantes para la Región Centro y, como tal, forma parte del Plan Estratégico que contiene las directrices que guiarán las políticas de Estado en el corto, mediano y largo plazo. El mismo está estructurado en dos fases. Una primera que apunta en el corto plazo a la elaboración de un documento preliminar que integrará las políticas actuales y en curso de los gobiernos de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba, que resulten de interés para la región. La segunda fase comprende la elaboración del diagnóstico para determinar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas presentes en la región. También en esta segunda instancia se plantearán los lineamientos estratégicos que incluyen las acciones a desarrollar en el futuro y se diseñarán los planes, programas y proyectos a implementar. En ambas fases, el CFI actúa brindando asistencia técnica.

La promoción comercial (participación en ferias, exposiciones, misiones comerciales, ruedas de negocios y misiones inversas) es una de las actividades más desarrolladas de la Región. En el año 2006, las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe participaron en forma conjunta en 22 ferias comerciales en el exterior, siendo el principal destino de estas ferias América Latina y el Caribe (8), seguido por la UE (7), el MERCOSUR (4) y los Estados Unidos (3)⁴¹. Realizaron cinco misiones inversas en diferentes ciudades de las tres provincias y organizaron siete misiones comerciales al exterior.

⁴⁰ Las agencias provinciales de comercio exterior integran en forma plena la Comisión de Comercio Exterior de la Región Centro y se encargan de delinear las principales acciones conjuntas que se realizan año a año.

⁴¹ Fuente: Calendario de Ferias y Misiones Internacionales, Secretaría de Industria, Comercio y Servicios de la Provincia de Santa Fe. <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/13000>

Algunas de las actividades recién mencionadas fueron realizadas en coordinación con el CFI y otras con organismos nacionales como el Programa Pro Argentina de la Subsecretaría PYME.

También las provincias de la Región Centro se mostraron activas en la articulación de demandas frente al gobierno nacional. Entre las principales acciones figuran, además del pedido por las retenciones a las exportaciones de carne que vimos en la sección anterior, las tratativas de los secretarios de Industria de Santa Fe y Córdoba con autoridades de la Secretaría de Industria, Comercio y PYME de la Nación con el fin de consolidar la participación del sector privado local en las discusiones que se realicen con Brasil por el tema calzados. Asimismo, se buscó avanzar sobre la puesta en marcha de un Programa de Desarrollo para la industria del calzado en el marco de los acuerdos recientemente alcanzados luego de implementar el Mecanismo de Adecuación Competitiva que rige en el MERCOSUR⁴².

3.2.3. *El Noreste Argentino (NEA)*

Las provincias del Noreste Argentino (NEA) articulan su gestión de comercio exterior a través de la Comisión Regional de Comercio Exterior CRECENEA Litoral creada en 1984. Básicamente, el objetivo de la comisión es dar “*impulso a la integración de la Región con los Estados fronterizos vecinos, llevándose a cabo encuentros y misiones comerciales con distintos sectores económicos*”⁴³. Su principal acción en este sentido fue la asociación con los Estados brasileños de Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina para la conformación de la macro-región CRECENEA - CODESUL.

Sin embargo, los objetivos acordados en los foros de gobernadores y reuniones de representantes parecen haber tenido poca traducción en acciones concretas, con el consecuente estancamiento relativo en materia de promoción y comercio exterior. Para dar una solución a esta situación, se propusieron tres acciones concretas en la reunión de gobernadores de la región que se celebró en Rosario en mayo de 2005. Primero, aumentar la participación conjunta de las provincias de la región en ferias y misiones comerciales. Segundo, realizar estudios sobre la oferta exportable conjunta. Tercero, se entablaron negociaciones con el Consejo Federal de Inversiones para hacer un estudio de oferta exportable del NEA⁴⁴.

⁴² *La industria del calzado de la Región Centro se reúne con autoridades nacionales*, Informe de Prensa, Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 23 de Febrero de 2006.

⁴³ Para más detalles sobre antecedentes y desarrollo institucional de CRECENEA - Litoral ver el sitio Web institucional: <http://www.crecenea.org.ar/html/marco.htm>

⁴⁴ Notas Taller Resistencia, *op. cit.*

3.2.4. *El Noroeste Argentino (NOA)*

Poco tiempo después de la reforma constitucional de 1994 las provincias del Noroeste Argentino firmaron el Acta Constitutiva de la Región. Entre otras cosas, este acuerdo contempló la creación de un número de agencias para institucionalizar la región. Sin embargo, la información relevada indica que gran parte de las actividades desarrolladas en forma conjunta por el NOA son de naturaleza doméstica. La gestión con perfil internacional tiende a concentrarse en la promoción del turismo y en el desarrollo de infraestructura transfronteriza, en su mayor parte transporte y energía. Las actividades regionales vinculadas al comercio exterior (seminarios, jornadas y encuentro de exportadores de las provincias miembro, etc.) tienden a ser iniciativas impulsadas desde el sector privado.

3.2.5. *La Región Patagónica*

En el año 1996 se formalizó la creación de la región mediante la firma del Tratado Fundacional de la Región Patagónica. El mismo no contempla ninguna medida vinculada al comercio exterior entre sus objetivos. Tampoco se hace mención directa al comercio con otros Estados en el Estatuto de la Región Patagónica. La única cláusula vinculada a la acción económica internacional es la de “*promover la integración económico social con otras regiones*”. La poca prioridad que se le dio al área en lo formal se ve reflejada en la práctica, de acuerdo a lo relevado en las acciones y declaraciones de la Asamblea de Gobernadores⁴⁵ y el Parlamento Patagónico⁴⁶.

3.3. *Las macro-regiones y el “spaghetti bowl subregional”*

No hay proyectos de integración ni alianzas únicas en la proyección internacional de las provincias argentinas. Ni estas se mantienen estables a lo largo del tiempo. Más bien se trata de acuerdos —a veces de carácter formal, otros informales— que logran adaptarse a necesidades e intereses particulares. El comercio exterior es uno de estos intereses, pero ciertamente no el único. Es más, el norte y centro del mapa argentino muestra una super-

⁴⁵ La Asamblea de Gobernadores es la instancia de conducción política que fija las acciones a seguir, propone y acuerda en forma conjunta con el Parlamento Patagónico las estrategias comunes para la defensa de los intereses de la Región.

⁴⁶ El Parlamento Patagónico es una instancia de debate tendiente a la elaboración de propuestas y estrategias de acción en común.

posición de regiones interprovinciales y de macro-regiones internacionales parecida a lo que aquí llamamos un “*spaghetti bowl*”⁴⁷ sub-regional” (ver cuadro en anexo 4). Brevemente, de norte a sur el *spaghetti bowl* subregional argentino toma la siguiente forma.

Las provincias pertenecientes al NEA y al NOA se unieron e institucionalizaron su integración en la *Región del Norte Grande Argentino*⁴⁸. A su vez, la Región Norte Grande se proyecta internacionalmente a través de la *Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR)*, una macro-región dentro del MERCOSUR ampliado integrada también por los Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Paraná de Brasil; la I, II y III Región del Norte Grande chileno; los departamentos bolivianos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz; y por la totalidad del Paraguay.

Por su parte, las Provincias del NEA —Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones— forman junto a Entre Ríos y Santa Fe (ambas pertenecientes a la Región Centro) la *Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA-Litoral*. Internacionalmente, las provincias del CRECENEA-Litoral se asocian con Estados brasileños del sur para formar CRECENEA Litoral - CODESUL, macro-región que también tiene temas de agenda conjunta con Uruguay, Paraguay y Chile.

También hay provincias como Catamarca que pertenecen al NOA, pero al momento de armar un proyecto de integración con Chile, lo hace con La Rioja que pertenece a la Región de Nuevo Cuyo a través de ATACALAR. En 2005 se unieron a ATACALAR las provincias de Córdoba (Región Centro) y Santiago del Estero (NOA), mientras que en 2006 se sumó como miembro la provincia de Tucumán (NOA).

A su vez, Entre Ríos junto a las provincias de Corrientes y Misiones forma la *Zona Mesopotámica* que, si bien no posee ordenamiento institu-

⁴⁷ El término “*spaghetti bowl*” fue originalmente ideado por Jagdish Bhagwati en el trabajo *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements* en el año 1995. A grandes rasgos, el fenómeno de *spaghetti bowl* da cuenta de la coexistencia y entrecruzamiento de acuerdos comerciales regionales y bilaterales y del problema en la aplicación de reglas de origen que crea. Nosotros aquí adaptamos este término a la realidad subregional argentina como una forma, por un lado, de resaltar la complejidad de la situación y, por el otro, de llamar la atención sobre las diferencias en cuanto al peso real y a la importancia relativa del comercio en los acuerdos subregionales.

⁴⁸ La Región Norte Grande Argentino se institucionalizó el día 24 de junio de 2004 con la firma del “Acta de Resistencia”, (ver <http://www.regionnortegrande.com.ar/?institucional=1>).

⁴⁹ Ver María de los Ángeles Martínez, *Procesos de Integración Regional Subnacional. La Región Centro de la República Argentina*, trabajo presentado en IV Seminario Nacional Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local, Córdoba, 28 y 29 de noviembre de 2002, p. 9.

cional, sí representa un área que podría considerarse homogénea⁴⁹. Es decir, las tres provincias comparten raíces histórico-culturales y características geográfico-económicas similares. En términos internacionales, su ubicación geográfica hace que mantengan relaciones transfronterizas intensas con las localidades vecinas de Brasil, Paraguay y Uruguay.

Finalmente, la Región Centro —Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe— incorporó como provincias asociadas a Mendoza, San Juan y La Rioja, las cuales conforman la base natural del corredor bioceánico hacia el Pacífico chileno.

3.3.1. Las motivaciones de las macro-regiones

La existencia simultánea de tantos proyectos de integración —domésticos y transfronterizos— se debe a que cada uno de estos aporta soluciones a problemas e intereses concretos y diversos. Según lo relevado en los talleres con los funcionarios provinciales y en documentos oficiales, cada una de estas iniciativas responde:

3.3.1.1. ZICOSUR

En términos generales, la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) es vista por muchas de sus provincias miembro como un sub-proyecto dentro del MERCOSUR. Es decir, como una alternativa más eficaz que se ajusta más a sus necesidades locales.

Si bien la ZICOSUR tiene múltiples propósitos y áreas de acción —cultura, turismo, educación, etc.— en la práctica la mayoría de sus acciones se dirigen a mejorar la integración física. En particular, busca el desarrollo de un transporte multimodal —redes ferroviarias e hídricas, principalmente, y también viales— que conecte el corredor bioceánico que se extiende desde el puerto de Antofagasta en Chile a los puertos de Paranagua y Santos en Brasil. El desarrollo de una red de transporte resulta clave dadas las grandes distancias que separan a la mayoría de las provincias miembro de los principales puertos del Atlántico y del Pacífico, así como de los grandes centros de consumo nacionales. También la producción preponderante en la zona de carga pesada (azúcar, granos, hortalizas, minerales, etc.) necesita una red eficiente que le permita bajar los costos de flete para ser competitivos. De hecho, desde 2005 los pedidos de las provincias pertenecientes a esta macro-región se intensificaron aún más como consecuencia de la suba del costo del combustible y de los crecientes cuellos de botella en el transporte de mercaderías. Además de las acciones de lobby más comunes ante los respectivos gobiernos nacionales, se realizan reuniones periódicas con organismos

financieros internacionales como la CAF, el BID y el FONPLATA con el objetivo de materializar la ejecución de las obras físicas definidas como prioritarias por la ZICOSUR.

En este contexto, las tareas de promoción del comercio exterior dentro de la ZICOSUR adquieren un papel secundario. Se destacan principalmente la visita de la delegación de alguna provincia a una región vecina con el propósito de fortalecer el intercambio entre las partes y la difusión de la agenda de ferias comerciales organizadas por los miembros de la región⁵⁰.

3.3.2. CRECENEA - LITORAL / CODESUL

Inicialmente, la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA-Litoral tuvo como uno de sus componentes centrales la integración comercial, con particular énfasis en la organización de misiones comerciales y reuniones conjuntas. En 1998 se firmó el Protocolo Regional Fronterizo N° 23 que se convirtió en el instrumento institucional básico para el desarrollo de la región CRECENEA - CODESUL que sumó a los Estados brasileños de Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina. Desde entonces la región comenzó a vincularse con terceros países.

Dentro del ámbito del MERCOSUR, formalizó el contacto institucional que la Argentina ya tenía con la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentina-Uruguay (CODEFRO) y también ha invitado a Paraguay y Chile para que participen en las reuniones de gobernadores. Asimismo, estableció relaciones con la Unión Europea que terminaron en la firma de diversas actas y declaraciones. En materia de comercio exterior, el inicio del proceso de integración y cooperación se dio con la firma de la Carta de Anhatomirin y el Acta de Florianópolis (ambas firmadas el 14/3/98).

Dos años más tarde, con la firma del Acta de Murcia, se empezaron a perfilar acciones más concretas como la coordinación por parte de la Junta de Galicia y con apoyo de la *Peripheral Maritime Regions of Europe* (CRPM) de la UE de una Exposición de PYME en el Estado de Paraná y la implementación del proyecto AL-INVEST que abre la posibilidad para que las provincias presenten propuestas sobre cooperación interregional en los ámbitos de la agroindustria, transporte multimodal y ordenación del territorio.

⁵⁰ Para ver una lista detallada de los eventos visitar la página web institucional: www.zicosur.net.

El contenido de las actas y declaraciones sugieren que con el paso del tiempo el eje de integración se corrió hacia lo “natural” incorporando otros temas como prioritarios, por ejemplo, cuestiones limítrofes y manejo de recursos naturales compartidos (acuífero guaraní), así como de infraestructura (hidrovía Paraguay-Paraná; corredores bioceánicos; gasoductos; obras de transporte vial y ferrovial).

3.3.3. ATACALAR

Cabe primero aclarar que mencionamos nuevamente en esta sección a ATACALAR puesto que originalmente fue concebida como un proyecto propio de actores subnacionales que buscaban un perfil propio y que luego fue institucionalizado como Comité de Integración. El comercio exterior revisite una importancia considerable en esta asociación. Según el representante de La Rioja, la decisión original de formar una región “más chica” conformada por provincias “más chicas” se basó principalmente en el hecho de que ésta le permite tener un mayor protagonismo en el bloque e instalar sus temas en la agenda de la región, sin los obstáculos que presentan las regiones “más grandes” de provincias “grandes”⁵¹.

La incorporación posterior de provincias “grandes” como Córdoba obedece al interés estratégico que ésta tiene en el corredor bioceánico que conecta la provincia hacia Chile y que le permite entrar en contacto no sólo con el mercado chileno y la salida directa al Pacífico, sino también con otros Estados con los que el país trasandino tiene acuerdos de libre comercio⁵².

3.3.4. Patagonia Argentino-Chilena

A nivel de macro-región Patagonia Argentino-Chilena, existen dos proyectos vinculados al comercio internacional que figuran en la agenda de integración. Uno de ellos es la promoción de la macro-región a través de la internacionalización de la marca “Patagonia Austral”. El otro consiste en compatibilizar sistemas operativos y reglamentaciones de cada país en temas aduaneros, sanitarios, etc., así como de control fronterizo que hacen a la facilitación de comercio de mercaderías entre ambas regiones. En la prácti-

⁵¹ Valeria Iglesias, “Las Provincias Argentinas y su accionar en comercio exterior. El caso del Nuevo Cuyo y el Noreste Argentino”, *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico CARI-PNUD*, (2005). Disponible en línea en: <http://www.cari1.com.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>

⁵² *Córdoba participó de la III reunión de ATACALAR*, Secretaría de Información Pública y Programas Especiales, Gobierno de Córdoba, 25 de julio de 2006.

ca, según lo conversado con funcionarios provinciales, sólo se han realizado avances a nivel provincial en materia de denominación de origen e identificación geográfica de procedencia para desarrollar la marca patagónica.

4. Las instancias de coordinación Nación - provincias en el área comercial

4.1. *La coordinación en las actividades de promoción comercial*

Como hemos visto, los gobiernos provinciales desarrollan ciertas acciones de comercio exterior en forma coordinada y cooperativa con diversas agencias nacionales. Éstas están específicamente vinculadas a la promoción comercial e incluyen la organización de misiones y eventos en el exterior, el dictado cursos de capacitación para el empresariado local y a la asistencia comercial, legal y técnica. De hecho, varios funcionarios provenientes de provincias con un marcado activismo resaltaron que ellas tratan de aprovechar todos los programas y beneficios relacionados al comercio exterior que ofrece la Nación.

Uno de los ministerios nacionales que trabaja estrechamente con las provincias en la promoción de exportaciones es la *Cancillería* (en la subsección 4.3 se detallan los programas implementados). Entre las actividades de promoción que realiza resalta la organización de misiones al exterior y la participación en ferias internacionales. Generalmente, la Cancillería financia el alquiler de salones, intérpretes y la organización logística de las rondas de negocios. Para este tipo de tareas cuenta con el apoyo de su red de embajadas y consulados en el exterior y con la Fundación ExportAr, una agencia autónoma pública-privada que trabaja en coordinación con la Subsecretaría de Comercio Internacional.

En el ámbito del Ministerio de Economía y Producción (MECON), la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, a través de su portal "*Proargentina*", ha llevado adelante diversas actividades conjuntas con los gobiernos provinciales. Por ejemplo, durante 2006 organizó una serie de seminarios de capacitación orientados a las exportaciones PYMES junto a la Secretaría de la Producción de Santa Cruz, el Centro PYME de Neuquén, Pro Salta, el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios Mendocino, la Red de Agencias de Desarrollo Económico Rionegrino, la Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca, la Dirección de Comercio Exterior de Misiones y Pro Córdoba.

Asimismo, Proargentina también colabora en la organización de eventos comerciales. Entre algunas de las experiencias más recientes, figuran la

misión multisectorial de la Región Centro a Centroamérica y la misión comercial inversa de importadores latinoamericanos de las industrias de petróleo, minería, alimentos y bebidas, en Mendoza.

Otra de las agencias del MECON que trabaja con las provincias en temas comerciales es la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial. Desde 2004 la Subsecretaría viene implementando el “*Programa Nacional de Articulación con las Provincias*”. El programa surgió a raíz de un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y prevé la realización de seminarios en las provincias y en Buenos Aires. Uno de los objetivos es identificar a representantes del sector público y privado en cada provincia para facilitar el seguimiento de todas las consultas y requerimientos locales.

Por último, en el ámbito del MECON también se observa que secretarías con funciones más específicas como la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y la de Industria colaboran con los gobiernos provinciales en la organización de seminarios de capacitación y en la organización de misiones comerciales.

Otra de las agencias activas en brindar apoyo a la promoción de exportaciones provinciales, así como también en su contracara productiva es el *Consejo Federal de Inversiones* (CFI). El CFI fue creado en el año 1959 por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires como agencia de desarrollo regional. Si bien el CFI no es una agencia del Ejecutivo Nacional, su actuación en todo el territorio (tiene presencia institucional permanente en las provincias por medio de su Consejo) y la tarea de articulación que lleva a cabo en diversos sectores económicos, la convierten en una especie de “macro coordinadora” entre las propias provincias y entre las provincias y las diversas agencias nacionales de promoción.

En los últimos años, la demanda de los programas por parte de las provincias así como las características de los mismos, sufrió cambios importantes. Por un lado, la demanda se hizo más fluctuante, mientras que por el otro se empezó a observar una tendencia hacia el pedido de programas hechos “a medida”, que solucionaran temas puntuales de cada provincia y región. Como resultado de estas transformaciones, hoy en día el CFI trabaja con agendas más o menos fijas con algunas provincias, a la vez que implementa programas específicos en otras.

Otro cambio reciente es la intensificación de la relación del CFI con otras agencias nacionales de promoción en la implementación de programas específicos en las provincias. Por ejemplo, el CFI colabora con la Fundación ExportAr en la organización de ferias y misiones comerciales, una de sus actividades de promoción con más peso. También trabaja en la publicación de estudios especiales como *Argentina, supermercados al mundo*, destinado a difundir en el exterior la oferta exportable de productos alimenticios

argentinos. Con la Secretaría de Agricultura suele trabajar en programas de capacitación en temas agrícolas. El seminario “Cómo exportar agroalimentos” del cual participaron Córdoba, La Pampa, Tucumán, Santa Fe, Salta y Neuquén, es un ejemplo. A su vez, las embajadas y consulados argentinos en el exterior colaboran en la realización de tareas de inteligencia comercial, en la provisión de información sobre trámites y operatoria comercial en sus destinos y en la organización de misiones comerciales como la que la Región Centro realizó a China.

4.2. La escasa participación provincial en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional

Una de las cuestiones pendientes y más importantes, es la casi nula participación de las provincias en el proceso de formulación de políticas nacionales vinculadas al comercio exterior, especialmente en la selección de aquellos productos a ser promocionados o protegidos en las negociaciones internacionales.

Por el lado de las provincias, en muchos casos todavía no existe una concientización por parte de los funcionarios sobre los efectos que las negociaciones comerciales pueden tener en sus economías regionales. En otros, por haber sufrido algún impacto negativo consecuencia de la liberalización de determinado producto, se dan cuenta de la importancia de las negociaciones para su provincia, pero les resulta difícil identificar estrategias mediante las cuales expresar su voz *ex ante* a la toma de estas decisiones. Solo unas pocas provincias llevaron adelante acciones concretas con el objetivo explícito de poder influir en la postura argentina en los acuerdos comerciales. Por ejemplo, Santa Fe y Buenos Aires elaboraron estudios sobre el seguimiento de las negociaciones en los diferentes foros que les permite analizar los temas de agenda que maneja la Nación para, de esta manera, registrar sus fortalezas y debilidades y poder presentarlas de manera articulada ante las autoridades.

Por su parte, las autoridades nacionales parecen ser receptivas a las propuestas de las provincias. De acuerdo a lo debatido en los diferentes talleres, pareciera ser que aquellos funcionarios nacionales encargados de tomar decisiones sobre sectores y/ o productos específicos dan la bienvenida a los aportes que pudieran hacer los gobiernos provinciales. Esto se debe a que generalmente no cuentan con recursos para procesar información de manera desagregada por provincia o región (y por ende evaluar su impacto regional). No obstante, al analizar los programas implementados en la actualidad se observa que la mayoría de ellos contemplan informar a las provincias de las medidas tomadas por el gobierno en materia comercial de manera *ex post*.

4.3. La nueva tendencia: hacia una “Diplomacia Comercial Federativa”

Desde el período post-devaluación en la Argentina se empezó a perfilar lo que parece ser una nueva tendencia en la articulación Nación-provincia en materia comercial. Para explicar este fenómeno nos vamos a valer de dos conceptos. Uno es el de “*Política Externa Federativa*” que hace referencia a la acción internacional llevada a cabo por las provincias (en este caso en el área comercial) y que son las que examinamos en las primeras dos secciones. El otro concepto es el de “*Diplomacia Federativa*”. El mismo se refiere a las medidas y/ o políticas (comerciales) implementadas por el gobierno nacional que consideran particularmente los intereses de los gobiernos subnacionales⁵³.

Ciertamente, en el caso argentino la Política Externa Federativa en materia comercial precedió a lo que llamaríamos la “*Diplomacia Comercial Federativa*”. Algunas experiencias, como la formación de la Región de Nuevo Cuyo que entre otras cosas proponía participar en la promoción y en el intercambio de inversión y negocios con Chile o la realización de misiones comerciales en el área que hoy comprende la ZICOSUR, son inclusive anteriores al proceso argentino de liberalización comercial de principios de los '90. Este movimiento de política externa federativa se dio no sin fricciones. Las primeras experiencias de activismo provincial causaban cierta reticencia en las autoridades nacionales; primero, por razones de competencia vertical (qué le corresponde hacer a quién), y segundo por temor a las consecuencias que pudieran tener la falta de experiencia y *expertise* de las provincias en materia comercial.

Los primeros medidas de tipo “*Diplomacia Comercial Federativa*” se dieron años más tarde y se materializaron en los Comités de Frontera —hoy llamados Comités de Integración— durante los '90. También hubo intentos por parte de las provincias para estrechar el diálogo con la Nación y, de esta forma, procurar federalizar el comercio exterior. El más importante fue la creación del Consejo Federal de Comercio Exterior (COFECEX) en el año 1988 por las provincias del Nuevo Cuyo, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santa Cruz. Básicamente, el COFECEX funcionaba como foro de discusión en el que estaban representadas todas las provincias, las cuales planteaban los temas pendientes en materia de comercio exterior y su regulación. El COFECEX no disponía de espacio físico propio para sus reuniones y la

⁵³ Ver Gilberto Marcos Antonio Rodríguez en “Política externa federativa: análise de acoes internacionais de estados e municipios brasileiros”, *serie TESE del Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais*, (2004).

Cancillería era su canal receptor más usual. En el año 2000 hubo un intento del Consejo de poner en marcha un organismo federal de política conjunta de comercio exterior coordinado por la Secretaría de Industria y Comercio, pero la iniciativa quedó sin efecto y en la actualidad no se registra ningún tipo de actividad por parte del COFECEX⁵⁴.

La depreciación del peso que tuvo lugar en el año 2002 llevó consigo el abaratamiento de insumos y, consiguientemente, puso en mejor condición competitiva a varias economías regionales para la exportación de ciertos productos. La nueva estructura de precios relativos que se fue armando de alguna forma “abrió” posibilidades de negocios en terceros mercados. En consonancia, la política comercial y en especial la promoción de exportaciones fueron ganando gran relevancia en la política exterior del país. Progresivamente, funcionarios de la Cancillería y el propio canciller en distintas declaraciones comenzaron a resaltar la aplicación de un enfoque de “*federalización del comercio exterior*” que privilegia el trabajo conjunto entre el gobierno nacional, las provincias y diversas agencias de promoción para aumentar y diversificar exportaciones y lograr la meta de alcanzar los 50.000 millones de dólares de exportaciones en 2007⁵⁵. La lógica detrás de este giro de estrategia pareciera centrarse en las particularidades de las provincias como lugar físico donde se realiza la producción, con el fin de fortalecer el perfil exportador del país.

Este discurso comenzó a encontrar su correlato en la implementación de diversas medidas y programas que, más allá del éxito que hasta el momento ha tenido cada uno, en última instancia representan un cambio de mentalidad importante, un salto cualitativo en el federalismo y su dimensión comercial externa. Las principales iniciativas son:

4.3.1 Programa “Cancillería en el Interior”

Este programa apunta a institucionalizar encuentros periódicos con las provincias con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectarlas internacionalmente en diferentes áreas: inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional. Está a

⁵⁴ Ver Valeria Iglesias, “Las Provincias Argentinas y su accionar en comercio exterior. El caso del Nuevo Cuyo y el Noreste Argentino”, *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico CARI-PNUD*, (2005). Disponible en línea en: <http://www.cari1.com.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>

⁵⁵ Ver “Coordinadas por la Cancillería. Provincias al Mundo”, *Ámbito Financiero - Sección Ámbito Nacional*, 9 de octubre de 2006 y Luis María Kreckler, “Los motivos del despegue exportador argentino”, *La Nación - Sección Economía y Negocios*, 11 de febrero de 2007, p. 12

cargo de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales a través de su Dirección de Asuntos Federales, que organiza —conjuntamente con los gobiernos provinciales— visitas de la delegación ministerial a las provincias donde se tratan temas relevantes para ambas partes. Desde el inicio del programa en 2004 se han llevado a cabo cinco misiones: Jujuy (agosto de 2004); Río Negro (octubre de 2004); Corrientes (abril de 2005); Mendoza (abril de 2006); y San Juan (julio 2006).

En materia de comercio exterior, durante los encuentros se tratan principalmente las problemáticas que enfrentan las provincias al momento de exportar. Algunas de ellas están relacionadas con obstáculos en la operatoria de promoción de exportaciones como el envío de muestras y de material promocional, mientras otras están ligadas al incumplimiento de acuerdos comerciales y a inconvenientes en la operatoria bancaria. También las autoridades ministeriales aprovechan los seminarios y las mesas de trabajo para brindar información sobre las oportunidades comerciales que van surgiendo de los nuevos acuerdos comerciales. Complementando esta última tarea, la Dirección de Evaluación de Mercados está llevando a cabo los llamados “*Infocopos*”: análisis de los mercados mundiales para las ofertas exportables de las provincias.

4.3.2. Programa “Interior: Prioridad para Exteriores”

Este programa fue implementado como complemento de “Cancillería en el Interior” por la misma Subsecretaría de Relaciones Institucionales y su Dirección de Asuntos Federales con el objetivo de crear lazos inter-administrativos. Básicamente, el programa Interior Prioridad para Exteriores consiste en la organización de visitas de los funcionarios provinciales a la Cancillería para que conozcan personalmente las agencias y funcionarios relacionados con la gestión comercial y le puedan plantear temas puntuales de su interés. Algunas de las direcciones que intervienen son: Negociaciones Económicas Internacionales; Negociaciones Económicas Bilaterales; Estrategias de Comercio Exterior; Evaluación de Mercados Internos de Oferta Exportable y de Normativa y Logística.

4.3.3. “Programa Integrado de Promoción Comercial y Desarrollo de Mercados Externos”

Si bien este programa está focalizado principalmente hacia PYMES, las actividades de promoción que comprende el mismo fueron planificadas teniendo en cuenta las necesidades de las economías regionales. Según declaraciones del canciller, con este programa “*se intenta incorporar al interior al*

proceso exportador en pos de una verdadera federalización del comercio exterior”⁵⁶. En este sentido, a menudo se observa que gobernadores y funcionarios provinciales forman parte de las delegaciones multisectoriales al exterior. En 2006 se realizaron misiones a India (julio); Australia y Nueva Zelanda (agosto); Austria, Suiza y Alemania (septiembre); Rusia y Ucrania (octubre); y México (noviembre).

Para el año 2007, el plan de acción contempla la realización de cerca de 400 acciones. Los principales destinos de las mismas son: EE.UU. y Brasil (39% cada uno); Italia (27%); Rusia (26%); Alemania (24%); España (23%); China y Gran Bretaña (10% cada uno). La mayoría de éstas privilegian lo multisectorial, así como los sectores de alimentos, turismo y vinos finos embotellados.

5. El rol del sector privado

Sin duda, la existencia de un sector privado fuerte y organizado constituye una “condición necesaria” del activismo provincial en materia de comercio exterior. No obstante, no todas las provincias cuentan con un empresariado local articulado.

De acuerdo a funcionarios provinciales, la falta de cámaras empresariales locales fuertes hace que muchas veces no se junte una masa crítica suficiente para concretar actividades propuestas por el gobierno. Para solucionar el problema de “pasividad” del empresariado local se está empezando a ver en algunas provincias la implementación de medidas tendientes al fortalecimiento de sectores institucionales medios. Uno de los casos es el de La Pampa que a través de su Ministerio de Producción organizó una reunión con los empresarios exportadores locales y propuso la creación de una Cámara de Exportadores de la provincia, con el objetivo de lograr un consenso de políticas⁵⁷.

Asimismo, hay provincias donde el sector privado, así como la sociedad civil, se encuentran organizados. En estos casos, es fácil ver cómo los empresarios jugaron y juegan un papel importante en la proyección internacional de sus regiones. Básicamente, identificamos cuatro funciones que cumple el sector privado:

⁵⁶ “Un calendario con 400 acciones de promoción”, *La Nación - Sección Comercio Exterior*, 16 de enero de 2006.

⁵⁷ Entrevista Daniel Bazán Richibut y noticia Export Pampa, “*1er Encuentro de Exportadores de La Pampa*”, publicada el 16 de diciembre de 2006.

5.1. Las cámaras empresariales como promotoras de contactos y actividades

Es frecuente ver que muchas de las misiones comerciales organizadas por las provincias surgieron a partir de un contacto hecho por alguna cámara empresarial, en especial las binacionales. En algunos casos, las cámaras inclusive participan activamente en la coordinación de la misión. Un ejemplo de esto fue la misión comercial multisectorial que Chaco organizó a Angola en la cual la Cámara Argentino-Portuguesa participó activamente desde la definición de las características de la misión y la selección de los participantes que integraron la delegación⁵⁸.

En Córdoba, la Cámara Italiana de Córdoba junto a la Agencia Pro-Córdoba y la Fundación de Empresas-Euro Centro organizaron la participación de empresas del plástico de Córdoba en la Feria Plast 2006 en Milán. También la Cámara de Comercio Italiana de Rosario coordinó con el gobierno de Santa Fe la participación de una veintena de jefes de comunas santafesinas en una misión oficial a Italia⁵⁹.

5.2. El sector privado como factor estabilizador de las políticas públicas

La participación del sector privado (y también de la sociedad civil) en la definición de políticas vinculadas al comercio exterior de alguna manera promueve su continuidad en el tiempo y a través de diferentes administraciones. Es decir, ayuda a que políticas de gobierno se conviertan en políticas de Estado.

La colaboración de foros de universidades, empresarios, fuerzas de trabajo y colegios profesionales en el diseño e implementación del Plan Estratégico de la Región Centro es uno de los ejemplos. Según funcionarios regionales, esta medida tuvo como objetivo que la participación de la sociedad civil contribuyera a dar continuidad a las políticas de modo que los cambios en las administraciones provinciales no afectaran de forma considerable el rumbo ni el ritmo de los avances de la Región. Por otro lado, reconocieron que la búsqueda de consensos entre sectores tan diversos, lógicamente, prolongó los tiempos inicialmente pautados para la implementación del plan⁶⁰.

Otra experiencia es la del gobierno de Entre Ríos que conformó el “Consejo Asesor de Comercio Exterior” en el año 2004. El Consejo está

⁵⁸ “Misión comercial chaqueña partió a Angola”, *Noticias Región Norte Grande*, 6 de mayo de 2005.

⁵⁹ Fecha Abril de 2006.

⁶⁰ Taller Rosario, *op. cit.*

formado por casi 70 empresas exportadoras de la provincia que trabajan en distintas mesas sectoriales (arrocera, cítrica, apícola, etc.). El mismo se reúne varias veces por año y funciona como ámbito de concertación de políticas en el cual se definen líneas de acción en materia de promoción de exportaciones y para resolver situaciones que afecten a sectores de la oferta exportable local.

Similar es la experiencia de Catamarca con la Agencia de Desarrollo Económico de Catamarca (ADEC). La misma surgió de la elaboración de un Plan Estratégico Participativo implementado por el gobierno provincial. La ADEC es una asociación pública-privada, en la cual el presidente honorario es el gobernador y cada tres años rota la presidencia ejecutiva entre actores privados y públicos, perteneciendo la mayoría el sector privado.

También la Subsecretaría de Comercio Exterior de Santa Fe para definir la actual política de internacionalización hizo un estudio de diagnóstico que comprendió, entre otras cosas, consultas con cámaras, instituciones y empresas representativas del sector exportador, así como con Secretarías de la Producción de los municipios.

La participación del sector privado en la codirección de agencias de promoción mixtas también cumple con este objetivo. Una de las experiencias es la de Pro Córdoba. La misma fue creada en el año 2001 y, según lo expuesto en el Taller, las empresas privadas cordobesas tienen una activa participación en la toma de decisiones de la organización, en particular con respecto a qué mercados y qué productos promocionar. Un signo del compromiso privado se puede ver en el hecho que en 2006 el presidente y el vicepresidente de la entidad pertenecían al sector privado.

Un caso similar es el de Pro Mendoza, una de las primeras experiencias de este tipo en el país que tomó como modelo el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA). Según los funcionarios consultados, en la práctica, la activa participación por parte del sector privado en la co-conducción en la organización hizo que las políticas de comercio exterior tuvieran continuidad a lo largo del tiempo. Asimismo, la estrecha relación del gobierno con el sector privado resulta clave al momento de gestionar pedidos ante las autoridades nacionales, que muchas veces se hacen de forma conjunta con las cámaras. A su vez, éstas últimas “controlan” que se haga el seguimiento correspondiente del reclamo.

5.3. El sector privado como motor regional

El caso paradigmático en el cual el sector privado actuó como motor y promotor de la integración regional es el del “Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano” (GEICOS). El mismo agrupa

a sectores empresarios del norte argentino, sur y oriente de Bolivia, norte de Chile, Paraguay, sur de Perú y centro-oeste de Brasil y desde la década del 70 viene promoviendo el comercio exterior en el Norte Grande Argentino y en el ámbito de la ZICOSUR. En esta experiencia, fue la iniciativa empresaria la que dio un impulso a un proceso de “regionalización”⁶¹. Años más tarde fue tomado por los gobiernos subnacionales que le dieron forma y materializaron el proyecto de “regionalismo”⁶² que conocemos hoy en día. Ya desde sus comienzos el grupo venía reclamando por problemas de integración física, entre otros obstáculos estructurales y administrativos. En la actualidad, una de las acciones más importantes del GEICOS es la organización de la feria internacional de FERINOA que viene realizándose en Salta desde los inicios del grupo con activa participación de los gobiernos subnacionales limítrofes.

5.4. Articulación Estado - empresas - universidad

Una estrategia que ha resultado exitosa en muchas provincias es la articulación entre el gobierno provincial (y en ocasiones también el nacional), el empresariado y las universidades locales. Existen numerosas experiencias en este campo. Sólo para citar algunas, en el ámbito productivo-comercial la provincia de Salta participa del programa “Primera Exportación” de la Subsecretaría PYME de la Nación que tiene como objetivo crear conciencia y aumentar la competitividad de las pequeñas empresas en comercio exterior. Este programa contempla la selección de empresas con potencial exportador a las que se les asignan estudiantes de comercio exterior de la Universidad de Salta para que realicen tareas de diagnóstico, estudios de mercado y promoción comercial, así como la organización de cursos de capacitación⁶³.

Otra de las provincias que pone énfasis en la interacción universidad-gobierno-empresa en pos de capacitación empresaria es Córdoba. La Agencia Pro Córdoba trabaja en conjunto con universidades, centros de estudios superiores y diferentes organismos del país y del extranjero para brindar capacitación a los empresarios exportadores, a proveedores de ser-

⁶¹ A grandes rasgos, por proceso de regionalización aquí entendemos a aquel que surge de manera espontánea, y a veces inclusive desordenada, como iniciativa del sector privado y de la sociedad civil.

⁶² Básicamente, el proceso de regionalismo aquí se refiere a la formalización y/o institucionalización por parte de los gobiernos (subnacionales) de los acuerdos de integración. Se trata éste de un fenómeno político de tipo “*top-down*” (de arriba hacia abajo), en oposición a la regionalización que sugiere un proceso de “*bottom-up*” (de abajo hacia arriba).

⁶³ Carlos Pastrana, “Más capacitación en Salta”, *La Nación - Sección Comercio Exterior*, 25 de julio de 2006.

vicios de exportación, a funcionarios y a personal de instituciones ligadas al comercio exterior.

6. Reflexiones finales

El objetivo principal de este trabajo fue analizar las diversas modalidades de gestión en materia comercial que han llevado adelante las provincias argentinas durante la última década. A lo largo de los cuatro años de este proyecto de investigación (2004-2007) hemos encontrados ciertos patrones y características distintivas que tratamos de volcar en este capítulo.

Uno de los primeros rasgos que se hacen evidentes es que el activismo en materia comercial no se da de manera homogénea. Esto es verdad tanto a nivel provincial como a nivel regional.

En cuanto a las *acciones de promoción comercial*, vimos que éstas no colisionan con la política comercial nacional. Más bien lo contrario. Es decir, ayudan a llenar un vacío de “especificidad local” que caracteriza a una parte de las políticas nacionales, dadas sus propias restricciones presupuestarias y el tamaño de las estructuras institucionales encargadas de su definición e implementación.

Dentro de las actividades de promoción, observamos que algunas son *habituales* y se dan en mayor o menor medida en todas las provincias, con sus particularidades. Específicamente nos referimos a la organización de eventos en el exterior; la recepción de representantes extranjeros; las tareas de inteligencia comercial; la firma de convenios internacionales; el dictado de cursos de capacitación; y la asistencia comercial, legal y técnica. También detectamos cierto tipo de medidas que se pueden considerar *novedosas* ya que sólo las implementan unas pocas provincias, como son la apertura de oficinas en el exterior y la elaboración de estudios de seguimiento de las negociaciones comerciales internacionales.

No podemos soslayar que el tema de promoción de exportaciones es sólo “*la punta del iceberg*” en muchas provincias. Existen otros factores que en última instancia terminan siendo determinantes en el crecimiento y desarrollo de las exportaciones provinciales. Entre ellos encontramos problemas de producción (escala, imposibilidad de conseguir insumos, falta de fortalecimiento de las cadenas de valor, etc.); de financiamiento (para la producción y de pre y post exportación); y de logística (dada la insuficiencia de infraestructura y los consiguientes altos costos del flete). Consecuentemente, muchas provincias implementan de manera coordinada medidas de tipo productivo y comercial.

Asimismo, el *activismo provincial* en comercio exterior muestra ciertos *patrones*. Primero, las principales provincias exportadoras del país son

generalmente las que desarrollan mayor cantidad y variedad de medidas que sus pares de menor peso económico. Segundo, las provincias más activas suelen contar con diseños institucionales especializados para desarrollar la gestión comercial. Tercero, los diversos programas de apoyo están focalizados mayormente en empresas PYMES. Por último, la concentración de la producción y exportación local en unos pocos *commodities* —como es el caso de los hidrocarburos, minerales o cereales—, muchas veces desincentiva la gestión provincial. Lo que sucede en estos casos es que la venta de estos productos al exterior suele estar en manos de grandes empresas extranjeras o *traders*. Un efecto similar en el activismo provincial se da en aquellas provincias que estructuraron su política productiva en torno a regímenes de promoción industrial.

Otro de los puntos clave que surgió en esta investigación es que el *contexto de integración regional* resulta imprescindible para comprender de manera acabada la gestión comercial de las provincias. Los gobiernos subnacionales desarrollan actividades a distintos niveles, dando forma a lo que aquí denominamos un “*spaghetti bowl subregional*”. Así, en los Comités de Integración se tratan temas relacionados al comercio transfronterizo. Las regiones interprovinciales sirven como plataforma de acciones de promoción comercial conjunta y para reunir masa crítica en sus demandas ante el gobierno nacional. Por su parte, las macro-regiones muchas veces funcionan como sub-proyectos de integración dentro del MERCOSUR que se organizan en base a intereses y necesidades locales.

En cuanto a la relación de los gobiernos provinciales con las agencias nacionales, en términos generales se puede decir que es fluida. Hay numerosas iniciativas en el área de promoción de exportaciones que se desarrollan conjuntamente y que van aumentando año tras año. También observamos cierta superposición de funciones entre las agencias nacionales, sobre todo en lo relativo a la organización de misiones comerciales.

Por su parte, el sector privado junto a la sociedad civil son la pieza para completar el rompecabezas del activismo provincial. Hemos visto como en diversas experiencias han funcionado como factor estabilizador y de continuidad de políticas públicas, promotor de actividades y contactos, así como motores regionales.

Sin duda, uno de los grandes *desafíos pendientes* es la inclusión de las provincias en los procesos decisorios a nivel nacional, en especial en materia de negociaciones comerciales. La nueva tendencia hacia una “*diplomacia comercial federativa*” que ha comenzado a perfilarse apunta precisamente a fortalecer la participación provincial. Resulta necesario entonces dar continuidad a los foros y canales de comunicación existentes entre la Nación y las provincias. Las perspectivas de alcanzar este objetivo en el corto y

mediano plazo son buenas si se considera el creciente impulso de las provincias en promover sus productos al exterior, el contexto económico internacional favorable para los productos argentinos, y la necesidad del país de desarrollar un modelo de crecimiento vía exportaciones.

Para alcanzar una mayor participación es imprescindible crear una conciencia en las autoridades y empresas provinciales sobre la importancia y el potencial impacto que tienen las negociaciones comerciales que conduce la Nación en sus economías locales. De esto va a depender que sus estrategias de promoción sean efectivas o no. También es importante resaltar la necesidad de complementar las tareas de promoción con inteligencia de mercado. Esta combinación de acciones permitirá a las provincias respaldar sus demandas frente a la Nación con argumentos de peso, sustentándolas con estudios sobre el estado de los sectores en cuestión y sobre su potencial exportador.

La tendencia a futuro muy probablemente esté marcada por una todavía mayor importancia de la gestión de comercio exterior en las agendas provinciales. En este contexto, las provincias que hoy muestran un elevado grado de activismo consolidarán su situación. Mientras tanto, aquellas que se encuentran trabajando para desarrollar una base productiva PYME local comenzarán a internacionalizar su producción. Naturalmente, este proceso encontrará su correlato a nivel regional.

Bibliografía

- Bhagwati, Jagdish, "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements", en Jagdish Bhagwati y Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, 1995.
- Carricat, Héctor, "La integración de los municipios de la frontera argentino - uruguayana como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales", en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*. Documento de Trabajo 13, 1995.
- Centro de Economía Internacional (CEI), *Exportaciones por Provincias 2001-2005*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 2006.
- Consejo Federal de Inversiones, *Acuerdos del Nuevo Cuyo*, Colección Federalismo y Región, Buenos Aires, 1997.
- Dirección Nacional de Programación Económica Regional, *Panorama Económico Provincial Tierra del Fuego*, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2005. Disponible en línea:
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/tierradelfuego.pdf>.

- Fiorotto, Daniel, "Entre Ríos prohibió la venta de Madera a Botnia", *La Nación - Sección Información General*, 9 de marzo de 2006.
- González, Oscar, "Peligran unos 6.000 puestos de trabajo ante el posible ingreso del ajo chino", *Los Andes*, Mendoza, 6 de agosto de 2005.
- Iglesias, Valeria, "Las Provincias Argentinas y su accionar en comercio exterior. El caso del Nuevo Cuyo y el Noreste Argentino", *Segundo informe de relevamiento y diagnóstico CARI-PNUD*, (2005). Disponible en línea en: <http://www.cari1.com.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>
- Iglesias, Valeria, "Las Provincias de la Región Centro y su accionar en comercio exterior", *Cuarto informe de relevamiento y diagnóstico CARI-PNUD*, (2006). Próximamente disponible en línea en la página del Comité de Provincias del CARI: www.cari1.com.ar .
- Kreckler, Luis María, "Los motivos del despegue exportador argentino", *La Nación - Sección Economía y Negocios*, 11 de febrero de 2007.
- Longoni, Matías "Para los empresarios, es inconstitucional", *Clarín*, 9 de enero de 2007.
- Martínez, María de los Ángeles, *Procesos de Integración Regional Subnacional. La Región Centro de la República Argentina*, trabajo presentado en IV Seminario Nacional Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local, Córdoba, 28 y 29 de noviembre de 2002.
- Niebieskilkwiat, Natasha, "En el Gobierno no quieren opinar, pero admiten que viola acuerdos de la OMC", *Clarín*, 9 de enero de 2007.
- Pastrana, Carlos, "Más capacitación en Salta", *La Nación - Sección Comercio Exterior*, 25 de julio de 2006.
- Prieto Gándara, Patricio, "La experiencia de integración fronteriza argentino-chilena", en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*. Documento de Trabajo 13, 1995.
- Rodríguez, Gilberto Marcos Antonio, "Política externa federativa: análisis de açõs internacionais de estados e municipios brasileiros", *serie TESE del Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais*, 2004.
- Subsecretaría de Comercio Exterior, *Plan de Gestión 2006. Santa Fe al Mundo*. Ministerio de la Producción, Gobierno de Santa Fe, 2006. Disponible en línea: <http://www.portal.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/383>
- Valenciano, Eugenio, "La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración. La experiencia del MERCOSUR", en CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*. Documento de Trabajo 13, 1995.
- Ventura, Adrián "Se abrió una ventana muy estrecha", *La Nación - Sección Economía y Negocios*, 5 de abril de 2006.

Zubelzú, Graciela “La Política Argentina hacia Rusia: la necesidad de una mirada estratégica hacia nuevas posibilidades”, en AAVV, *La Política Exterior de Kirchner*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Editorial Universidad Nacional de Rosario, Colección Académica, Rosario, 2006.

“Coordinadas por la Cancillería. Provincias al Mundo”, *Ámbito Financiero - Sección Ámbito Nacional*, 9 de octubre de 2006.

“Desde territorio chino, mandatarios enviaron misiva a Lavagna, tras ultimátum de Nación para que baje el precio de carnes”, *Ámbito Financiero*, 14 de abril del 2005.

“La legislatura votó una ley que impide vender madera a Uruguay”, *El País*, 9 de marzo de 2007.

“Mendoza abrió una oficina en Bruselas”, *La Nación - Sección Comercio Exterior*, 23 de mayo de 2006.

“Misión comercial chaqueña partió a Angola”, *Noticias Región Norte Grande*, 6 de mayo de 2005.

“Un calendario con 400 acciones de promoción”, *La Nación - Sección Comercio Exterior*, 16 de enero de 2006.

Sitios Web institucionales citados:

Agencia comercialización de Jujuy: www.comercializacion.jujuy.gov.ar

Crecenea Litoral: <http://www.crecenea.org.ar>

Provincia de Santa Fe: www.portal.santafe.gov.ar

Región Centro: www.regioncentro.gov.ar

Región Norte Grande: <http://www.regionnortegrande.com.ar>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.mp.gba.gov.ar/ssrei/index.php>

ZICOSUR: www.zicosur.net

Comunicados e informes de prensa oficiales citados:

Gobierno de las provincias de: Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, La Pampa, Santa Fe. Talleres organizados en el marco del Programa “Provincias y Relaciones Internacionales” CARI-PNUD:

Primer Taller CARI-PNUD, Buenos Aires, 2004.

Segundo Taller Regional CARI-PNUD, San Juan, 14 de Julio de 2005.

Tercer Taller Regional, Resistencia, 29 de agosto de 2005.

Cuarto Taller, Trelew, 25 de agosto de 2006.

Quinto Taller Regional, Rosario, 20 de noviembre de 2006.

Anexo 1. Exportaciones provinciales en el año 2005
Participación de grandes rubros

	Primarios	MOA	MOI	Combustibles	Millones de dólares
Buenos Aires	14%	21%	50%	15%	15.410
Santa Fe	13%	72%	12%	3%	7.690
Córdoba	32%	48%	20%	0%	4.433
Chubut	9%	10%	21%	61%	1.969
Catamarca	94%	1%	4%	0%	1.100
Mendoza	17%	46%	13%	25%	1.052
Neuquén	4%	3%	1%	92%	1.008
Entre Ríos	60%	31%	9%	0%	812
Santa Cruz	19%	6%	15%	60%	784
Salta	31%	8%	9%	52%	777
Tucumán	40%	22%	37%	0%	555
Río Negro	58%	11%	11%	19%	434
Misiones	20%	49%	31%	0%	385
San Luís	8%	38%	54%	0%	374
San Juan	23%	44%	33%	0%	274
Capital Federal	0%	31%	68%	0%	270
La Pampa	77%	10%	3%	10%	244
Jujuy	46%	37%	17%	0%	202
La Rioja	0%	70%	29%	0%	175
Tierra del Fuego	0%	0%	13%	87%	154
Chaco	67%	28%	5%	0%	147
Santiago del Estero	79%	1%	21%	0%	106
Corrientes	64%	26%	10%	0%	100
Formosa	25%	13%	4%	58%	26
Sin especificar	7%	10%	27%	47%	1.532
Total País	20%	33%	30%	17%	40.013

Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI) “Exportaciones por Provincia 2001-2005”.

**Anexo 2: Agencias provinciales encargadas de comercio exterior,
organizadas por región**

Región	Provincia	Agencia encargada de comercio exterior	Jerarquía	Unidad de la que depende	¿Agencia de promoción?
Nuevo Cuyo	La Rioja	Subsecretaría de Comercio Exterior e Integración	Subsecretaría General	Ministerio de Industria, Comercio y Empleo	No
	Mendoza	Pro Mendoza	Agencia mixta (público privada)	Ministerio de Economía	Pro Mendoza
	San Luis	No dispone (ND)	ND	ND	ND
	San Juan	Dirección de Comercio Exterior (p) y la Dirección de Integración y Desarrollo Regional (s)	Dirección / Dirección	Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico / Secretaría de Relaciones Institucionales (Ministerio de Gobierno)	No
Noreste Argentino (NEA)	Chaco	Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales	Secretaría	Ministerio de la Producción	No
	Corrientes	Dirección de Relaciones Internacionales	Dirección	Secretaría General de la Gobernación	No
	Formosa	Dirección de Comercio Exterior	Dirección	Ministerio de Economía	No
	Misiones	Subsecretaría de Comercio e Integración <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Comercio, Integración y Relaciones Internacionales • Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación 	Subsecretaría	Secretaría de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración	No

Región	Provincia	Agencia encargada de comercio exterior	Jerarquía	Unidad de la que depende	¿Agencia de promoción?
Noroeste Argentino (NOA)	Catamarca	Secretaría de Coordinación Regional e Integración <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Comercio Exterior • Dirección de Integración Regional y de Zonas y Áreas de Frontera 	Secretaría	Gobernación	No
	Jujuy	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Comercialización (p) • Secretaría de Integración Regional (s) 	Dirección / Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Producción y Medio Ambiente • Gobernación 	No
	Salta	Secretaría de Comercio, Industria y Promoción: <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Comercio e Industria 	Secretaría	Ministerio de la Producción y el Empleo	Pro-Salta
	Santiago del Estero	Dirección General de Industria y Comercio	Dirección General	Ministerio de la Producción	No
	Tucumán	Subsecretaría de Industria y Comercio Exterior <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Desarrollo Productivo para la Exportación 	Subsecretaría	Ministerio de Desarrollo Productivo	No
Región Patagónica	Chubut	Ministerio de Comercio Exterior, Turismo e Inversiones	Ministerio	Gobernación	No
	La Pampa	Dirección de Comercio Interior y Exterior	Dirección	Ministerio de la Producción	No

Región	Provincia	Agencia encargada de comercio exterior	Jerarquía	Unidad de la que depende	¿Agencia de promoción?
Región Patagónica	Neuquén	Dirección de Desarrollo de Exportaciones	Dirección	Ministerio de Producción y Turismo	No
	Río Negro	Agencia Provincial de Desarrollo Económico	Agencia	Ministerio de la Producción	Pro Río Negro Patagonia
	Tierra del Fuego	Dirección de Comercio	Dirección	Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas	No
	Santa Cruz	ND	ND	ND	ND
Región Centro	Córdoba	Pro Córdoba	Agencia mixta (público-privada)	Gobernación	Pro Córdoba
	Entre Ríos	Dirección General de Comercio Exterior y Relaciones Económicas Internacionales	Dirección General	Secretaría de la Producción	No
	Santa Fe	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Comercio Exterior (p) • Subsecretaría MERCOSUR CRECENEA-CODESUL (s) 	Subsecretaría	Ministerio de la Producción	No
Buenos Aires		Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales	Subsecretaría	Ministerio de Producción	No

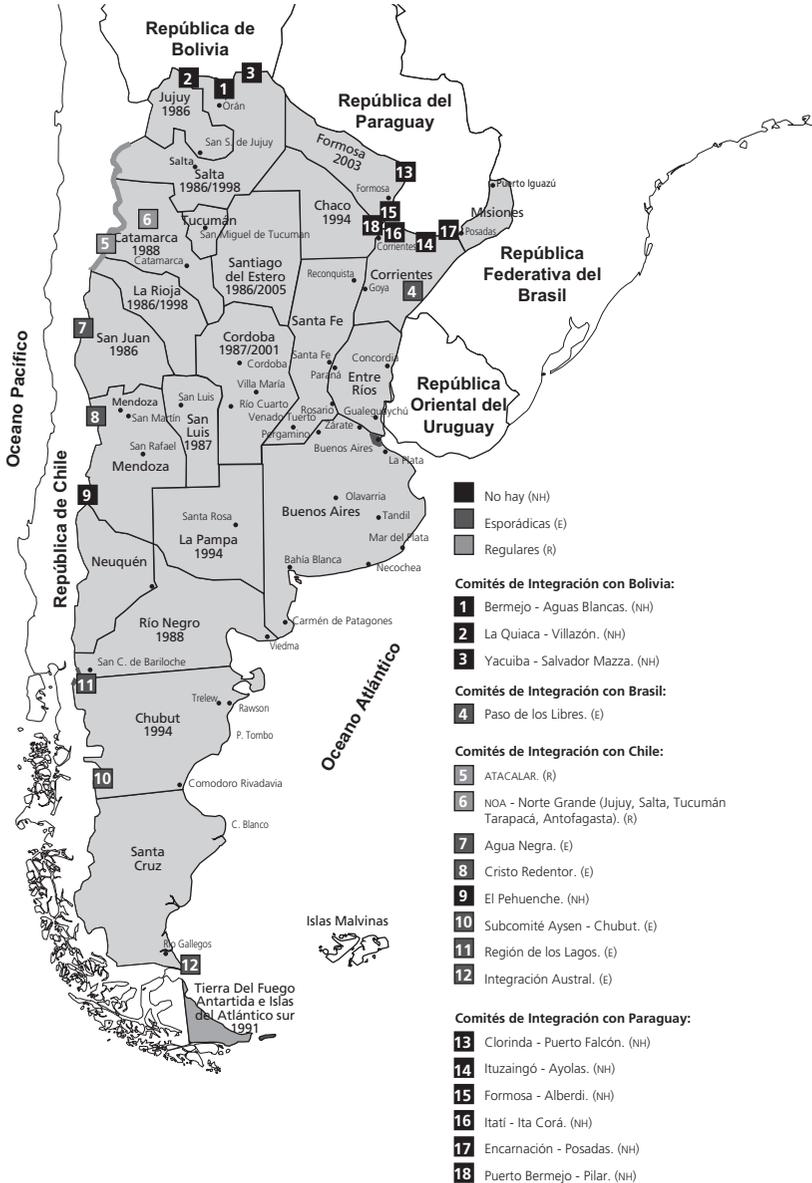
Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada de los sitios de los gobiernos provinciales y de contactos personales con las provincias.

(p): Agencia principal de comercio exterior.

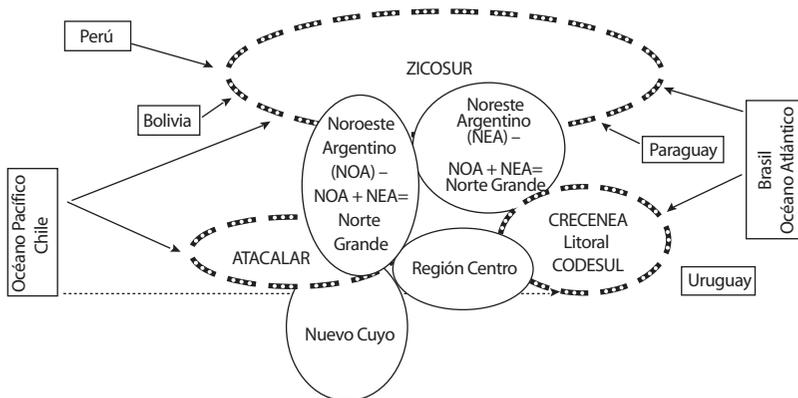
(s): Agencia con participación secundaria en asuntos de comercio exterior.

Anexo 3: Actividades y propuestas vinculadas a la promoción de exportaciones

Los mapas fueron diseñados por Paz García Calvo en base a la información y análisis del presente capítulo.



Anexo 4: Cuadro Spaghetti Bowl Subregional



Referencias:

- Macro-región: 
- Región inter-provincial: 
- Acuerdos ad-hoc: 
- Frontera con país limítrofe: 

CAPÍTULO V

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LOS CRÉDITOS DIRECTOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y EL BANCO MUNDIAL A LAS PROVINCIAS. NOTAS DEL CASO ARGENTINO

Valeria Iglesias

1. Los préstamos del BID y el Banco Mundial a las provincias argentinas. Lo internacional como dimensión de análisis

Mucho se ha debatido y escrito en la Argentina sobre la problemática vinculada al endeudamiento provincial, sobre la necesidad de controlarlo y sobre su sustentabilidad a lo largo del tiempo. Detrás de estos debates subyacen los principales temas que hacen al núcleo duro del federalismo: centralización versus descentralización de funciones en la relación Nación-provincias; la correspondencia entre obligaciones y recursos; y la necesidad de solucionar desigualdades regionales en términos económicos, sociales y demográficos.

Para financiar sus funciones, además de las fuentes de ingreso domésticas, las provincias podrían endeudarse en el exterior con entes privados, como por ejemplo con la banca privada o mediante la colocación de bonos, o bien contraer créditos con instituciones financieras regionales y multilaterales.

En este capítulo, focalizamos nuestro análisis en la fuente externa de obtención de recursos. Especialmente, la comprendida por la contratación de créditos por parte de las provincias argentinas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Para esto, dejamos de lado la visión más “tradicional” de federalismo fiscal respecto del endeudamiento subnacional y estudiamos el fenómeno desde una perspectiva de economía política internacional. Es decir, vemos a la *interacción de las provincias con organismos de crédito internacionales como otra forma de participación en el escenario internacional en la cual las provincias son un actor con identidad y voz propia*. En ésta, como en otras áreas de política incluidas en la publicación, las provincias miran hacia y actúan con “el exterior” con el objetivo de cumplir metas de desarrollo económico local.

Lo “internacional” también se manifiesta en el destino que se le asignan a los créditos del BID y el BM que, muchas veces, constituye un medio importante para que las provincias desarrollen lazos transnacionales. En este sentido, cada vez son más las provincias y regiones que inician gestiones para obtener financiamiento para obras de infraestructura transfronteriza, reformas productivas e institucionales, proyectos de turismo, promoción de exportaciones, etc. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) hace unos años iniciaron negociaciones con diversas instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial, para financiar la realización de estudios sobre el estado y capacidad de carga de la infraestructura ferroviaria en torno al corredor bioceánico. O bien el caso de la provincia de Río Negro que obtuvo un préstamo directo del BID para, entre otras cosas, fortalecer su capacidad de promoción comercial y de inversiones¹.

El tema resulta pertinente para este libro de *Provincias y Relaciones Internacionales* ya que las relaciones financieras de las provincias con los organismos multilaterales de crédito es otra de las áreas de política económica en la cual se dan interacciones complejas entre los distintos niveles: subnacional, nacional e internacional.

Desde una perspectiva histórica, las relaciones financieras de la Argentina con el BID y el BM se remontan a la década del 60. Sin embargo, los préstamos de estos Bancos a las provincias son mucho más recientes, implementándose a mediados de los '90 como parte de una estrategia de desarrollo que los Bancos propusieron a los países prestatarios².

A lo largo del tiempo, el financiamiento a las provincias presentó dos grandes modalidades. Una de ellas se instrumentó a través de los llamados créditos “directos”, en los cuales la provincia es el prestatario inmediato y discute los contenidos y condiciones con el Banco, pero es el gobierno nacional quien los garantiza. En este trabajo concentramos la atención en los créditos directos pues son los que suponen una mayor participación y “autonomía política” por parte de las provincias que deciden qué financiar; cómo estructurar los programas; y cuánto se va a gastar³.

¹ Otorgado el 9 de marzo de 2004.

² Para un análisis detallado de la evolución histórica del destino de los créditos de las instituciones financieras internacionales, ver Luis Lucioni (2003) *Orientación del Financiamiento de Organismos Internacionales a Provincias*, CEPAL Argentina - Serie de Estudios y Perspectivas, número 17.

³ Para un estudio pormenorizado sobre las condiciones de “descentralización política” y “descentralización operativa” ver Iván Finot (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, *Revista de la CEPAL*, número 86, pp. 31-4.

El otro tipo de crédito es el “*indirecto*” o también llamado “*préstamo con convenio subsidiario*”, que representa la mayor porción de los préstamos adjudicados por los Bancos a las provincias. A diferencia del tipo anterior, el prestatario en los créditos indirectos es la Nación, quien luego le transfiere los fondos a la provincia con un convenio subsidiario de préstamo. Los créditos indirectos suponen una autonomía provincial más de tipo “operativa” en la que la asignación de funciones al gobierno provincial se hace no sólo en función de su rol de cabeza de una unidad autónoma, sino también en función de su rol de agente del gobierno nacional. Como agente, la administración provincial ejecuta distintas decisiones adoptadas mayoritariamente a nivel nacional.

Entre 1991 y 1994, los Bancos otorgaron los primeros préstamos a las provincias bajo la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación, en los cuales las provincias tenían un escaso poder de decisión. Los mismos apuntaban al ordenamiento fiscal de las provincias, así como a la descentralización de los sectores de salud y educación. A partir de 1995, los Bancos empezaron a hacer viables los primeros créditos directos a las provincias e incluyeron como nuevo elemento los programas de inversión.

Como consecuencia de los desequilibrios en las cuentas fiscales, en el período 1999-2001, los Bancos disminuyeron el número y los montos de los créditos otorgados. Una vez desencadenada la crisis económica argentina, durante 2002 muchos de los préstamos fueron reformulados y parte de sus recursos girados al plan de emergencia social nacional. La crisis también incidió en el peso económico de la deuda contraída con organismos multilaterales de crédito. Así, del stock de deuda provincial acumulado a diciembre de 2001, que rondaba los 30 mil millones de pesos (cuando 1 peso era igual a 1 dólar), el 10% correspondía a organismos multilaterales de crédito. Una vez concretado el canje de deuda provincial, hacia diciembre de 2002 la deuda pasó a ser de 68,5 mil millones con una participación del 15% de los organismos internacionales⁴.

Como veremos en las siguientes secciones, con la recuperación económica, nuevamente se empieza a observar un cambio de estrategia por parte del gobierno nacional y, especialmente, por parte de los Bancos, hacia una mayor participación provincial en la gestión de créditos.

Este estudio se encuentra organizado en cuatro secciones. En la primera, analizamos el marco legal que regula la capacidad de las provincias para

⁴ Para más detalles ver Horacio Fernández y Adolfo Puccio, *El CER, ¿un laberinto sin salida?*, CEFED, diciembre 2005. Disponible en línea en: www.cefed.org.ar.

obtener financiamiento externo, prestando especial atención a las condiciones impuestas por la Constitución Nacional, las Constituciones provinciales y por el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales y la Ley de Responsabilidad Fiscal. En la segunda, relevamos los créditos directos otorgados por el BID y el BM a las provincias y hacemos un resumen cuantitativo de su perfil. En la tercera sección, presentamos la visión de las provincias respecto de la obtención de estos préstamos. En la cuarta sección analizamos la estrategia de financiamiento del BID y del BM respecto de las provincias argentinas. Finalmente, exponemos algunas reflexiones.

2. El marco legal y la autonomía provincial. ¿Qué dice el orden jurídico a nivel nacional y provincial?

Al examinar el marco legal y hacer una comparación con las experiencias de los otros sectores analizados en este volumen, una de las primeras reflexiones que surgen es que las provincias argentinas gozan de un *poder de decisión que podría considerarse limitado respecto de la contratación de créditos con organismos multilaterales*. La principal limitación radica en que siempre deben contar con la autorización expresa de la Nación que actúa, ya sea como garantía de los créditos directos o bien como prestataria en los créditos con convenio subsidiario.

De todas formas, si se compara el caso argentino con el de otros países vemos que *las provincias todavía gozan de cierto margen de maniobra*. Por ejemplo, en India, España y Sudáfrica, los temores que el endeudamiento provincial en el exterior afecte la credibilidad de la Nación han llevado a que el endeudamiento externo sea facultad exclusiva del gobierno federal⁵.

2.1 La Constitución Nacional

El Artículo 124 de la Constitución Nacional es el que trata la contratación de préstamos directos por parte de las provincias. Dicho artículo dicta que las provincias podrán “*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*”.

Como se analiza detalladamente en el capítulo 2 de este volumen, la condición de no afectación del crédito público de la Nación “implica no

⁵ Ronald Watts, *Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries*, Queens University, Working Paper 5, (2005), p. 20.

comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el gobierno federal”⁶. En los préstamos directos del BID y el BM es la Nación la que (mediante regulaciones nacionales) se obliga como avalista, por lo que las provincias no la estarían afectando, sino que es la propia Nación la que se compromete como garantía por ellas. En este sentido parecería no haber contradicción alguna con la Constitución Nacional en la firma de préstamos directos entre las provincias y los Bancos.

Finalmente, cabe señalar que los procedimientos fijados por la Nación que veremos a continuación guardan celosamente el espíritu de esta norma ya que limitan la capacidad de endeudamiento provincial con los Bancos Multilaterales de Crédito de modo que las provincias no puedan alterar las reservas del crédito del país.

2.2 *Las Leyes Nacionales*

Las condiciones o requisitos por medio de los cuales las provincias pueden tomar créditos con la banca multilateral fueron variando a lo largo del tiempo. Similar a lo ocurrido en otras experiencias de países federales, la crisis argentina de 2001-2002 constituyó un hito a partir del cual se fue recalibrando la autoridad de las provincias no solo sobre el gasto, sino también sobre la forma de recaudar recursos y, por ende, la contratación de créditos con organismos multilaterales.

La base de las regulaciones que rigieron en el período “post-convertibilidad” estuvo dada por el *Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)*. El PFO se sancionó en noviembre de 2002⁷ y se dio en forma paralela con la operatoria del canje de deuda provincial⁸. En términos generales, mediante el PFO el Estado nacional se comprometía a cubrir parte de la necesidad de financiamiento de las provincias y a cambio éstas eran exigidas a implementar reglas macro-fiscales homogéneas orientadas al ordenamiento de sus cuentas, prohibiéndoles contraer nuevas deudas por fuera del programa que incrementaran su stock⁹. El punto principal de esta ley respecto del endeu-

⁶ Ver p. 65.

⁷ Mediante el decreto 2263/2002.

⁸ El programa de Conversión de Deuda Pública Provincial (Decreto N° 1387/2001) tenía como objetivo la disminución del costo financiero (vía tasas de interés y comisiones) que las provincias debían afrontar por sus deudas. También previó el alargamiento de los plazos de vencimiento de los servicios de la deuda provincial. Ver en Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, *El Canje de la Deuda Pública Provincial*, en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/canje.htm>.

⁹ Paula Garnero, *Las Provincias cumplen la Ley de Responsabilidad Fiscal*, CEFED, Julio 2005, p. 1.

damiento provincial con Organismos de Crédito Multilaterales, habilitaba a las provincias a obtener financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito, pero ponía como condición pedir previa autorización al Ministerio de Economía (MECON), (Art. 10).

En 2004, en un contexto económico diferente caracterizado por un crecimiento de la economía del 9% respecto del año anterior y con un punto máximo de recaudación tributaria bruta de la Nación de 143.855 millones de pesos¹⁰, se sancionó la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF) que rige en la actualidad.

Las provincias son invitadas a adherir a la LRF y para ingresar al sistema cada Legislatura debe refrendarla. La LRF tiene como objetivos principales controlar el gasto público, mantener el equilibrio presupuestario, limitar el endeudamiento y favorecer la transparencia de la gestión¹¹. Estos objetivos, lógicamente, también se vieron reflejados en los artículos relacionados con el endeudamiento provincial con Organismos de Crédito Multilaterales. En este sentido, la Ley representa un avance en el establecimiento de los mecanismos de endeudamiento provincial, respecto del Programa de Financiamiento Ordenado.

La LRF fija los procedimientos para determinar los presupuestos y las pautas de endeudamiento. Por un lado, el gobierno nacional antes del 31 de agosto de cada año debe presentar ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal¹² el marco macro-fiscal para el siguiente ejercicio que deberá incluir los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias (Art. 2). Por el otro, los gobiernos provinciales deben presentar antes del 30 de noviembre a sus Legislaturas las proyecciones sus presupuestos indicando la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales, (Art. 6). También fija un tope máximo para el endeudamiento de los gobiernos provinciales en un 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios, (Art. 21).

Por último, esta Ley establece que los gobiernos provinciales para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, deberán elevar los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción (MECON), el que en última instancia efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones, (Art. 25).

¹⁰ A precios corrientes, datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

¹¹ Garnero, op. cit., p. 2.

¹² El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal estudia el comportamiento de las finanzas de las provincias y la Nación y emite recomendaciones al respecto. El Consejo está integrado por el Ministro de Economía y Producción Nacional y por los Ministros de Economía y Hacienda de las Provincias que adhirieron a la LRF.

2.3 La función de las agencias nacionales

Como acabamos de ver, la LRF formaliza y regula los mecanismos para el endeudamiento provincial, a la vez que fija las competencias de la Nación y designa al Ministerio de Economía como órgano de evaluación, monitoreo y control. En la actualidad, el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional se estructura en torno a dos agencias del MECON que coordinan la relación de las provincias en el área financiera internacional: la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias y la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito.

La Subsecretaría de Relaciones con las Provincias y la dependiente Dirección Nacional de Coordinación Fiscal (Secretaría de Hacienda) se ocupan básicamente de la *faceta fiscal* del endeudamiento de las provincias. Entre otras cosas, se encargan de coordinar y realizar el seguimiento de los aspectos de endeudamiento de las provincias y coordinar los programas de cooperación y asistencia internacional en apoyo a las políticas y acciones económico-financieras de las provincias. De las actividades realizadas hasta el momento respecto de la coordinación Nación-provincias, figuran la implementación del Programa de Saneamiento Fiscal con las Provincias de Chaco, Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquen, Río Negro, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán mediante el cual se hizo un seguimiento de las autorizaciones de endeudamiento. Actualmente, la Subsecretaría está trabajando en la reformulación del mecanismo de autorización de deuda provincial.

Por su parte, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (Secretaría de Política Económica) supervisa la administración de programas de préstamos en el ámbito del sector público nacional, provincial y municipal, así como de efectuar su seguimiento, control y evaluación. En otras palabras, *actúa como organismo de enlace entre Nación, provincias y organismos de crédito y como monitor de las cláusulas*. En particular, esta Dirección programa las operaciones que se formulan con los organismos internacionales de crédito multilaterales y bilaterales; coordina la negociación de los proyectos y las relaciones institucionales de las distintas áreas con los organismos de crédito; supervisa, controla y evalúa la ejecución de dichos proyectos; y participa en la programación presupuestaria de los mismos. La Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito organiza sus actividades en cuatro direcciones que formulan, negocian, ejecutan y controlan los distintos proyectos de las provincias de acuerdo al organismo multilateral en cuestión: BID, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (perteneciente al Banco Mundial) y otros organismos (Corporación Andina de Fomento -

CAF-, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata -FON-PLATA- y Banco Centroamericano de Integración Económica).

La Dirección también coordina con la Secretaría de Hacienda y sus agencias los aspectos vinculados con el presupuesto y contabilización de los desembolsos, los recursos de crédito y las contrapartidas de los proyectos con los Organismos de Crédito. Así, antes de dar la autorización final para la concreción de un crédito, consulta a la Secretaría de Hacienda sobre el estado de las cuentas de la provincia destinataria.

2.4 Las Constituciones provinciales

Las Constituciones de algunas provincias también establecen condiciones con respecto a la contratación de créditos¹³. Como veremos a continuación, estos requisitos complementan y, en algunos casos, son más rígidos que los fijados por la Nación.

En general, las Constituciones provinciales que hacen mención explícita a la contratación de empréstitos y créditos para hacer frente a los gastos provinciales muestran ciertas similitudes. Por ejemplo, la mayoría de ellas no hace una distinción expresa entre fuentes de crédito nacionales e internacionales.

También dejan en manos de la Legislatura provincial la autorización para que el Ejecutivo concrete la operación. Esta debe sancionar la ley de autorización por dos tercios de los votos del total de los miembros de las Cámaras (ver constituciones de las provincias de Corrientes Art. 19, Tucumán Art. 15 y 9, Santiago del Estero Art. 94, Río Negro Art. 95, Santa Fe Art. 12, Buenos Aires Art. 47, Salta Art. 69, Mendoza Art. 41).

Asimismo, ciertas Constituciones provinciales establecen condiciones especiales respecto de los recursos comprometidos para su pago y la utilización de los montos solicitados. Por ejemplo, las constituciones de Santa Fe (Art. 12), Corrientes (Art. 19) y Santiago del Estero (Art. 94) ordenan que el servicio de la totalidad de la deuda no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial; en el caso de Córdoba, es el 20% (Art. 73)¹⁴.

Por su parte, las Constituciones de Tucumán (Art. 15 y 16), Salta (Art. 69), Mendoza (Art. 41), Río Negro (Art. 95) y Santiago del Estero (Art. 94)

¹³ Según el Art. 123 de la Constitución Nacional, cada provincia dicta su propia Constitución reglando su alcance y contenido en el orden político, institucional, administrativo, económico y financiero.

¹⁴ En la práctica, cuando las Constituciones provinciales no hacen referencia expresa sobre el límite de los recursos provinciales disponibles para el pago de la deuda, se aplica la condición del 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios establecida por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

requieren especificar los recursos especiales con que debe hacerse el servicio de la deuda. También junto a la Constitución de Buenos Aires (Art. 48 y 49), ordenan que los fondos obtenidos por el empréstito no puedan ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su creación. La Constitución de Río Negro (Art. 95) establece el destino que puede darse a los empréstitos (*“la ejecución de obras públicas, para hacer efectiva la reforma agraria o para atender gastos originados por catástrofes, calamidades públicas y otras necesidades excepcionales e impostergables del Estado, calificadas por ley, sin poder aplicarse en ningún caso a enjugar déficit de administración”*).

Algunas Constituciones provinciales establecen cláusulas especiales respecto del pago de los créditos. La de Corrientes (Art. 20), por ejemplo, contempla un procedimiento a seguir en caso de que el Ejecutivo provincial no cumpla con sus obligaciones de pago de deuda (*“El Estado como personal civil, puede ser demandado ante los Tribunales ordinarios, sin necesidad de autorización previa del Poder Legislativo. Sin embargo, si fuere condenado al pago de una deuda, no podrá ser ejecutado en la forma ordinaria, ni embargados sus bienes, debiendo la Legislatura arbitrar el modo y forma de verificar dicho pago”*). La de Santa Fe (Art. 10) deja en manos de la Legislatura provincial el pago de la deuda externa.

3. El perfil de los créditos directos a las provincias

Como acabamos de ver, las normas y mecanismos vigentes fijan requisitos exigentes para la obtención de financiamiento externo. En la práctica, esto favoreció a que sólo unas pocas provincias pudieran acceder a préstamos directos. En esta sección presentaremos los rasgos principales de los préstamos directos otorgados por el BID y el BM. En particular, cuáles son las provincias receptoras, así como los montos y sectores financiados¹⁵ (ver Anexo 1 para un listado detallado de los préstamos).

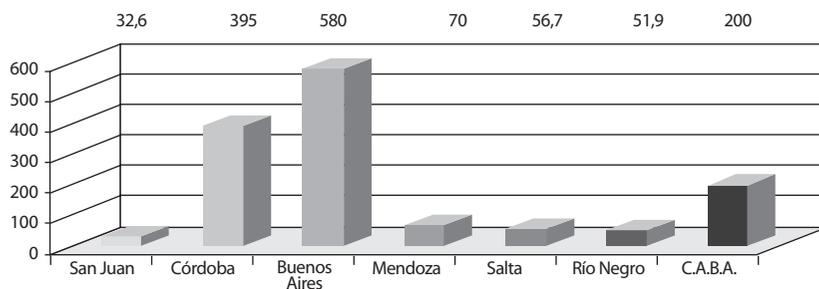
Vale la pena mencionar que, a diferencia de lo que sucede con la suscripción de otro tipo de convenios internacionales, el gobierno nacional —a través del Ministerio de Economía— cuenta con un registro e información detallada sobre todos los créditos que involucran a las provincias debido a su calidad de garante y a las competencias de aprobación y control expuestas.

¹⁵ Los datos analizados aquí provienen de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito del MECON, así como de las páginas web del BID y el Banco Mundial.

3.1 El perfil de los préstamos BID

En el período 1997-2007¹⁶, el BID otorgó préstamos directos a las provincias argentinas por un monto total de 1386,2 millones de dólares. Los mismos se distribuyeron entre seis provincias —Buenos Aires, Córdoba, San Juan, Salta, Río Negro y Mendoza— y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Las principales provincias receptoras son Buenos Aires y Córdoba que, en conjunto, concentraron más del 70% del monto total de préstamos.

Cuadro 1: Préstamos directos del BID por provincia en millones de dólares (1997-2007)

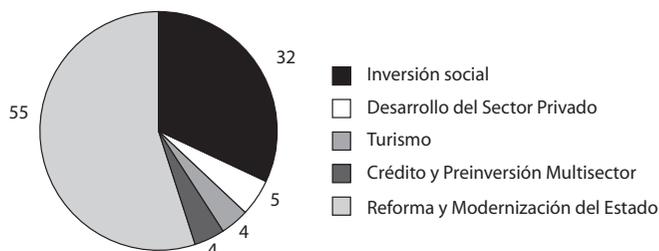


Fuente: elaboración propia con datos del BID.

Asimismo, más de la mitad del dinero otorgado mediante préstamos directos (el 55%) se destinó a financiar programas de reforma y modernización del Estado, principalmente centrados en temas de reforma fiscal y procesos de descentralización y gobiernos subnacionales. El 32% se orientó a proyectos de inversión social con foco en el área de familia, niñez y juventud. El resto se distribuyó en proyectos vinculados a los sectores de turismo (4%), crédito y preinversión multisector (otro 4%) y desarrollo del sector privado (5%).

¹⁶ Los datos de 2007 aquí analizados son preliminares al mes de febrero.

Cuadro 2. Destino préstamos directos del BID a las provincias por sector (expresado como porcentaje del monto total)

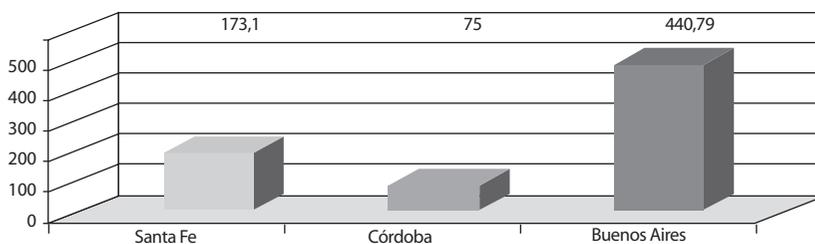


Fuente: elaboración propia con datos del BID.

3.2 El perfil de los préstamos del Banco Mundial

El perfil de los préstamos directos otorgados a las provincias por el Banco Mundial difiere del de los otorgados por el BID. Primero, el monto total concedido durante el período 2000-2007¹⁷ mediante préstamos directos es sensiblemente menor: 688,89 millones de dólares. Segundo, se observa una concentración de préstamos mayor. El Banco Mundial concedió préstamos directos sólo a tres provincias: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, siendo Buenos Aires la principal receptora en términos de cantidad y volumen de créditos. Del total del dinero aprobado para préstamos directos Buenos Aires concentró cerca del 64% del total.

Cuadro 3: Préstamos directos del BM por provincia en millones de dólares (2000-2007).

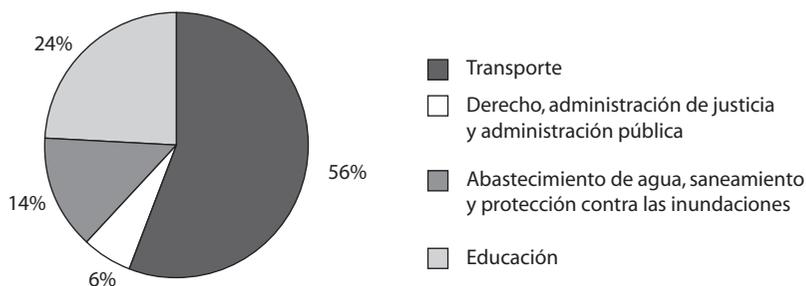


Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

¹⁷ El primer préstamo directo del Banco Mundial a las provincias que figura en el registro de la página web institucional data del año 2000. Los datos de 2007 analizados son preliminares al mes de febrero.

También el destino de los préstamos directos a las provincias presenta un perfil diferente de los del BID. Gran parte de los fondos se destina a la construcción de obras de infraestructura, en particular en los sectores de transporte (camino y carreteras, 56%) y abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra las inundaciones (14%). También se incluye a la educación (enseñanza secundaria, principalmente) como sector al que se le destina una importante cantidad de recursos (24%). Por último, solo el 6% de los créditos se destina a reformas institucionales bajo el nombre de derecho, administración de justicia y administración pública.

Cuadro: 4: Destino por sector de los préstamos directos del Banco Mundial a las provincias (expresado como porcentaje del total)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

3.3 Algunos casos particulares

Ciertamente, cada préstamo presenta sus particularidades en términos de objetivos y subprogramas, instituciones participantes, agencias ejecutoras y de administración, etc. Aquí presentamos tres experiencias que tuvieron la singularidad de contar con la participación conjunta de varias agencias internacionales.

Una de ellas es el proyecto de Desarrollo de Inversión Sustentable de la Provincia de Buenos Aires. El Banco Mundial preparó el marco fiscal que acompañó al préstamo y trabajó en colaboración con el BID de manera de aplicar el mismo marco fiscal al préstamo de inversión social en la provincia. Asimismo, las dos instituciones combinaron esfuerzos para monitorear en conjunto la implementación del marco fiscal provincial a lo largo de la duración de los proyectos.

Otro caso es el de la provincia de Córdoba que recibió, en forma coordinada, préstamos del BID y del Banco Mundial destinados a financiar el

“Programa de Modernización del Estado de la Provincia de Córdoba”¹⁸. Dicho Programa apunta a: fortalecer las finanzas públicas; modernizar la administración pública y organismos de control; reformar sectores de salud, educación, asistencia social y justicia; y fortalecer organismos provinciales de producción, medio ambiente y obras públicas.

Una característica distintiva del Programa de Modernización es que el gobierno de la provincia de Córdoba había firmado con anterioridad un contrato con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para desarrollar el proyecto de “Reforma del Estado de Córdoba”¹⁹. Este Proyecto funcionó como nexo entre el inicio de la negociación con el BID y el Banco Mundial y la puesta en marcha de los programas financiados.

Por último cabe mencionar la experiencia de la provincia de Río Negro que recibió un préstamo directo del BID para el sector Crédito y Preinversión Multisector²⁰. El Programa tiene como objetivo contribuir a que las PYMEs locales mejoren su posición competitiva en los mercados internacionales, mediante el fortalecimiento de su entorno institucional público-privado. Entre los ejes de ejecución figuran: la modernización de servicios de apoyo público al sector productivo; implementar una estrategia público-privada para la promoción de exportaciones e inversiones en la provincia; apoyar la modernización productiva de las PYMEs; y establecer un sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación y aprendizaje del programa.

Además del elemento de promoción internacional que sustenta este programa, otro componente interesante es que figura entre sus requisitos la participación del PNUD. Básicamente, este Programa de Naciones Unidas asiste a la provincia en la implementación de las condiciones administrativas y de gestión que requiere el crédito. Para esto coordina sus acciones con el Ejecutivo provincial a través de la Unidad Ejecutora Rionegrina con sede en Buenos Aires.

De acuerdo a lo conversado con funcionarios de los Bancos, tanto en el caso de Córdoba como en el de Río Negro, dado su *expertise*, el PNUD tuvo un rol de “facilitador” en la preparación y ejecución de los proyectos. Particularmente en temas vinculados a las contrataciones y licitaciones, lo que también contribuyó a agilizar los tiempos de ejecución de los proyectos.

¹⁸ Proyecto BID 1287-OC-AR, firmado el 31/7/2001 y Proyecto Banco Mundial BIRF 4585-0 AR.

¹⁹ Proyecto PNUD ARG/00/013, firmado el 1/5/2000.

²⁰ Ver *Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro*. (AR-0279). *Propuesta de Préstamo*, Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.

4. Una mirada desde las provincias

4.1 *El interés de las provincias*

En general, la obtención de créditos de bancos multilaterales es un tema que reviste considerable importancia en la agenda de los gobiernos provinciales. Esto se ve reflejado en diversas acciones, tanto locales como internacionales. Por ejemplo, es común observar la realización de actos oficiales con presencia del gobernador para anunciar la firma de convenios o la licitación de obras relacionadas. También hubo experiencias en las que los gobernadores viajaron al exterior con el propósito de obtener créditos y promocionar a su provincia como un receptor confiable. Tal es el caso del gobernador de Córdoba que viajó a Washington en noviembre de 2005 junto al ministro de Finanzas y al titular de la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento para gestionar créditos con el Banco Mundial y el BID²¹, que finalmente terminaron concertándose en 2006.

Sin duda, la principal motivación de establecer relaciones con los Bancos es económica. Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dinamizador del desarrollo local. Así, los préstamos para el sector de provisión de agua potable, educación e inversión social redundan en beneficios directos en términos de calidad de vida para las comunidades locales. Por su parte, los créditos para infraestructura, turismo, desarrollo del sector privado y preinversión significan, entre otras cosas, la entrada de nuevos capitales, la creación de puestos de trabajo y un aumento de la competitividad para el empresariado local en general y para las PYMEs en particular. Desde otra óptica, algunas provincias también perciben los préstamos de los Bancos como una alternativa de financiamiento frente al giro de fondos o a la asignación de obras de infraestructura por parte de la Nación.

Con respecto al tipo de préstamos (directos vs. indirectos) que prefieren las provincias, en su gran mayoría los funcionarios consultados en los diferentes talleres regionales se mostraron a favor de los créditos directos. Inclusive aquellas provincias que aún no han trabajado con éste tipo de préstamos. La preferencia por los préstamos directos se debe a que los programas financiados son diseñados por la propia provincia interesada, por lo que tienden a adecuarse mejor a las realidades y necesidades locales. En cambio, los programas financiados mediante préstamos con convenio subsidiario son diseñados mayormente por la Nación para una o para un con-

²¹ “De la Sota, en EE.UU. por crédito”, *Ámbito Web*, 9 de noviembre de 2005.

junto de provincias con un enfoque que podría llegar a considerarse del tipo “*one size fits all*”, presentando objetivos, condiciones y criterios generales.

4.2 *Capacidad institucional*

De manera similar a lo que pasa en otras áreas estudiadas en este volumen, no todas las provincias tienen el mismo nivel de desarrollo institucional (además de los requisitos fiscales) para solicitar y ejecutar proyectos financiados por los Bancos. Otra característica que notamos al observar el cuadro institucional del conjunto de las provincias argentinas en el área financiera es que las agencias encargadas y sus funciones se van redefiniendo a lo largo del tiempo, en parte a raíz de cambios de administración y en parte como consecuencia de criterios fijados por los Bancos.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, que es la principal receptora de préstamos directos, en el año 2002 se creó dentro del ámbito del Ministerio de Economía Provincial la “Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito” (UCO) que se encarga de buscar financiamiento, así como de coordinar, monitorear y supervisar los proyectos en marcha²². La UCO surge de la unión de dos agencias provinciales preexistentes. Una es la Unidad de Coordinación del “Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires” que había sido creada en el año 1997 a los fines de la ejecución de un préstamo del BID y la otra es la “Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito”, agencia que llevaba el mismo nombre y que se encargaba de la gestión de otras operaciones de crédito.

En la actualidad, la estructura de la UCO cuenta con una Secretaría Ejecutiva que se encarga de la coordinación general de los proyectos y a la vez sirve de enlace permanente con los Bancos y con la Nación. También cuenta con dos direcciones: la Dirección Provincial de Evaluación de Programas y Proyectos, y la Dirección Provincial de Administración y Finanzas. Esta última entiende todas las cuestiones relativas a la administración y logística de los programas; al pago de servicios de la deuda; y los trámites de compra y contrataciones.

En la provincia de Santa Fe²³, los primeros diseños institucionales datan de los años 80 y se organizaron en función de los criterios fijados por los Bancos. Estos exigían la implementación de “unidades ejecutoras” (UE) para

²² Creada por el Decreto de la Provincia de Buenos Aires número 947/05.

²³ Ver *Experiencias y Desafíos en las Relaciones Financieras con Organismos Multilaterales del Crédito*, documento presentado en el V Taller Regional, Rosario, 20 de Noviembre de 2006.

cada programa, que estuvieran fuera de la estructura organizacional y que dependieran de manera directa de las máximas autoridades provinciales. Con el paso del tiempo, la provincia decidió incorporar personal de planta a las UE, las cuales ganaron capacidad para administrar varios programas a la vez. A medida que el financiamiento externo —vía créditos indirectos principalmente— se fue haciendo más importante, se creó la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo (SPIFE) que pasó a agrupar a las distintas UE. En la actualidad, la SPIFE se encarga de la gestión macro de las líneas de financiamiento externo y de coordinar la identificación y selección de los proyectos a financiar, así como de monitorear su ejecución.

Por último, la provincia de Córdoba creó en 2002 la “Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento” (ACIF)²⁴ bajo la forma legal de sociedad de economía mixta que reemplazó al Organismo de Coordinación, Programación de la Inversión y Financiamiento. Al igual que sus pares bonaerense y santafecina, se encarga de todas las etapas y actividades vinculadas a la búsqueda, gestión y evaluación de proyectos. Sin embargo, se diferencia de ellas porque el ámbito de acción de la ACIF es más amplio. No sólo trata con proyectos de financiamiento, sino también de subsidios y de asistencia técnica, sean éstos nacionales o internacionales.

Funcionarios provinciales y de los Bancos coincidieron en que la concreción de distintos proyectos introdujo prácticas positivas en las agencias provinciales. En particular, los préstamos directos generaron incentivos para que las provincias realizaran sus propios estudios de diagnóstico y desarrollaran sus propios instrumentos de gestión y evaluación. Esto sugiere la existencia de un “círculo virtuoso” mediante el cual la realización de proyectos mejora la capacidad institucional de las provincias para su gestión y manejo al estilo “*learning by doing*” lo que, a su vez, las hace elegibles para futuros financiamientos.

4.3 *Los obstáculos que enfrentan las provincias para acceder a préstamos directos*

Durante los diversos talleres realizados en las provincias, los funcionarios locales también mencionaron algunos obstáculos de índole práctica, más allá de las limitaciones fiscales o financieras. Un inconveniente para acceder a los créditos es el período de tiempo que tardan en acordarse los préstamos —etapas de re-evaluación y negociación incluidas— y en concretarse los primeros pagos.

²⁴ Ley de la Provincia de Córdoba número 9050.

Asimismo, se remarcó que muchas veces los extensos tiempos de espera tienen un impacto negativo en los objetivos del programa en cuestión. Esto se agrava en algunos sectores en los cuales existe relativa urgencia para la concreción de obras o implementación de medidas, por lo que en ocasiones los proyectos terminan haciéndose con recursos propios de las provincias. El comentario de un funcionario provincial durante uno de los talleres resume esta asimetría en el significado de los tiempos de espera: “... *para el Banco un año de gestión es record; para la provincia es mucho*”.

Asimismo, algunos funcionarios mencionaron que resulta difícil cumplir con todos los requisitos que pide el Banco para solicitar un préstamo. Uno de los impedimentos típicos es la falta de disponibilidad de estadísticas locales desagregadas que se requieren no sólo para la etapa de inscripción, sino para el posterior monitoreo y evaluación del proyecto.

Otra de las trabas comunes es la falta de recursos humanos especializados en las provincias para realizar la presentación de propuestas, gestionar y evaluar proyectos. Algunas provincias mencionaron que en los años 90 los Bancos habían implementado cursos de capacitación para las unidades de ejecución provincial y también para los municipios, pero luego de un par de años se descontinuaron. Esta situación empeora si se tiene en cuenta la alta rotación de personal que generalmente suelen tener las agencias provinciales.

Por último, se mencionaron tres obstáculos vinculados a la gestión de créditos. Primero, los costos y la complejidad que implica la contratación de consultorías de ingeniería, gestión ambiental y social que son requisitos para el cumplimiento de muchos programas. Segundo, el *timing* de las etapas de control de los proyectos que tiende a entorpecer su misma ejecución. Tercero, la superposición de desembolsos de préstamo con la amortización del mismo.

5. La estrategia de los Bancos con las provincias

La cantidad y el perfil de los créditos directos a las provincias no dependen exclusivamente de una decisión y aprobación por parte del gobierno nacional. También obedece a la estrategia que los Bancos definen para la Argentina en general, y para las provincias en particular. En esta sección analizaremos los ejes estratégicos definidos por los Bancos y cómo su posición respecto de los préstamos directos a las Provincias fue variando a lo largo del tiempo.

5.1 La “Estrategia de Asistencia Financiera al País” del Banco Mundial

La política de préstamos del Banco Mundial a la Argentina se define en

función de la llamada “Estrategia de Asistencia Financiera al País” (EAP), correspondiendo la última al trienio 2006-2008²⁵.

La EAP se elabora en base, por un lado, a objetivos globales del Banco y a su propia evaluación de la situación del país. Por el otro, a las prioridades manifestadas por los diferentes niveles del gobierno y por la sociedad civil. Por ejemplo, para la etapa de concreción de la última EAP, la vicepresidente del Banco Mundial para América Latina visitó a la Argentina y se reunió, entre otros, con los ministros de Economía, Infraestructura y Trabajo, con el presidente del Banco Central y con el gobernador de la provincia de Buenos Aires para discutir monto, plazos y características de los préstamos por otorgar. La visita también incluyó un viaje a la provincia de Tucumán para observar el desarrollo de proyectos financiados por dicho organismo²⁶.

En la Estrategia 2006-2008, el Banco identificó cuatro áreas estratégicas en las que logró un acuerdo con el gobierno nacional y a las que hasta 2006 había destinado una parte importante de los créditos de inversión. Estas áreas son:

- Infraestructura: incluye transporte, agua y saneamiento, e inundación urbana y drenajes.
- Salud: con énfasis en salud materno-infantil y reformas sectoriales más amplias.
- Programas de transferencia de ingresos: programa Jefes de Hogar y reforma del sistema de seguridad social.
- Fortalecimiento del sector público: principalmente fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como provincial.

Sin duda, uno de los cambios más notables que introduce la nueva EAP es la de *aumentar la cantidad de los préstamos directos a las provincias en las áreas estratégicas mencionadas*. El objetivo último es focalizar los créditos para el desarrollo local y que éstos sean ejecutados por la provincia beneficiaria. Para esto se requiere que los préstamos directos tengan un destino específico, desplazando a los de libre disponibilidad prohibidos en ciertas Constituciones provinciales.

Como modelo a seguir para la implementación de préstamos directos en el área de infraestructura, la EAP 2006-2008 menciona el préstamo Desa-

²⁵ Los datos aquí analizados provienen del documento “Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina. 2006-2008”, *Banco Mundial*, informe número 34015-AR, 4 de mayo de 2006.

²⁶ “Discuten con Miceli plazos y montos”, en *Diario La Nación - Sección Economía*, 7 de marzo de 2006, p. 2.

rrollo Sustentable de Infraestructura otorgado a la provincia de Buenos Aires²⁷. Este fue el primero de su tipo y, según lo conversado con funcionarios del Banco, se valoran tres características de su diseño. Primero, la *especificidad de los objetivos planteados en el programa*. Segundo, la *descentralización en la ejecución de las obras*, que estuvo a cargo de las Direcciones de Vialidad de Saneamiento y Obras Hidráulicas de la provincia. Por último, el trabajo conjunto del Banco con el gobierno provincial en el *desarrollo y monitoreo del marco fiscal* para asegurar la sustentabilidad de las inversiones propuestas.

Otra innovación de la última EAP consiste en contemplar para el corto plazo el otorgamiento de préstamos para infraestructura regional, incluyendo mejoras en los corredores de carga y nodos logísticos. Esto muestra cierta consonancia con el impulso vigoroso que están tomando algunas regiones en la Argentina como foco de desarrollo y con el correspondiente aumento de sus demandas para la construcción de obras de transporte y energía.

5.2 La “Estrategia País” del Banco Interamericano de Desarrollo

En el caso del BID, las prioridades de financiamiento del Banco hacia la Nación y las provincias se rigen por la llamada “Estrategia País”. La misma se estructura primero en base al diálogo entre autoridades nacionales, provinciales y funcionarios del Banco. Y luego se identifican las prioridades sectoriales y las metas a cumplir con sus respectivos indicadores de evaluación. Generalmente, se observa que el surgimiento de nuevas Estrategias coincide con los cambios de administración nacional.

La última Estrategia País rige para el período 2004-2008²⁸ y focaliza sus prioridades de préstamos hacia tres áreas estratégicas:

- Fortalecimiento institucional: con foco en el área de gobernabilidad y sustentabilidad fiscal.
- Mejoramiento del clima de inversión y de los niveles de productividad.
- Reducción de la pobreza.

Es importante subrayar aquí que el BID en su última Estrategia presenta una tendencia hacia la descentralización de préstamos similar a la propuesta por el Banco Mundial. Primero, a través de un mayor número de

²⁷ Aprobado el 7 de diciembre de 2004, con fecha de cierre el 31 de julio de 2009 y con un desembolso de 267 millones de dólares.

²⁸ Ver IADB *Country Strategy with Argentina (2004-2008)*

préstamos directos a las provincias. Según el documento elaborado por el Banco, la participación directa en el diseño y ejecución de los programas por parte de los actores directamente involucrados —provincias, el sector privado y la sociedad civil— tiene una incidencia directa en el éxito de los proyectos.

El documento también señala la importancia de definir áreas o sectores específicos al diseñar proyectos con las provincias ya que esto facilita la obtención de resultados tangibles e involucra mecanismos de ejecución y evaluación más simples y efectivas. Otra de las ventajas de los préstamos directos mencionada es el menor tiempo que tarda el desembolso de recursos en relación a los de convenio subsidiario con la Nación.

Segundo, la descentralización propuesta por el BID para esta nueva etapa también contempla el desarrollo proyectos de infraestructura tanto a nivel provincial como regional. Especialmente, dentro del marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que promueve el desarrollo de infraestructura vinculada al transporte, energía y comunicaciones desde una óptica regional.

5.3. Los riesgos y obstáculos identificados por los Bancos

Para los próximos años los Bancos contemplan la concreción de un mayor número de préstamos directos con las provincias. Pero según lo relevado en los documentos de las Estrategias y en entrevistas con funcionarios del BID y el BM, los préstamos directos podrían tener ciertos riesgos para los Bancos.

Tal vez, el más relevante —y que se repite consistentemente en los documentos de Estrategias— tiene que ver con *la cuestión fiscal*. Según los Bancos, el alto nivel de dependencia de los recursos federales a nivel subnacional y la falta de un sistema de incentivos adecuados para el ejercicio de la responsabilidad y la disciplina fiscal que presenta la estructura del sistema de coparticipación federal de impuestos vigente, representa un obstáculo importante para la gestión financiera. Hay que tener en cuenta que desde la perspectiva del BID y el BM, la disciplina fiscal resulta fundamental pues es la que, en última instancia, asegura la sustentabilidad y el repago de los créditos.

En el aspecto fiscal, el documento de Estrategia País del BID menciona ciertas consideraciones a contemplar. Por un lado, recomienda analizar la conducta fiscal de la provincia en cuestión y chequear antes del otorgamiento del préstamo la existencia de leyes locales relacionadas con el endeudamiento provincial. Por otro lado, el documento le sugiere a la oficina local informar a la Legislatura local de los objetivos y componentes del préstamo

y evaluar su aceptación antes de su otorgamiento. Esto lo hace con el objetivo de evitar demoras significativas en la ejecución de créditos ya que, como vimos, las Legislaturas provinciales son las que autorizan al Ejecutivo para que concrete la operación.

Otro obstáculo —y en esto coinciden con las provincias— es la aún *escasa capacidad local (expertise)* para asumir las tareas relacionadas con el planeamiento, ejecución y evaluación de los programas. Según funcionarios de los Bancos, la mayoría de las veces es necesario capacitar a las unidades ejecutoras provinciales y, en ocasiones, hay que construir el *expertise* en poco tiempo.

Una medida que facilitó el proceso de formulación, gestión y evaluación de proyectos por parte de las provincias fue la armonización de los procedimientos que usan el BID y el BM. Antes de esta medida, los funcionarios provinciales debían aprender a manejar dos metodologías diferentes.

También los funcionarios de los Bancos ven el *tiempo de concreción de los préstamos* como un elemento a mejorar. Aunque reconocen que a veces es mejor gastar más tiempo en la formulación para que el proyecto se desarrolle sin contratiempos.

Por último, se mencionó un problema de tipo operativo que surgió a raíz de la devaluación argentina: la *reducción de los honorarios que reciben los consultores de los proyectos*. En cierta medida, esto podría dificultar la contratación de profesionales idóneos o que cumplan con el tiempo requerido de los informes.

6. Reflexiones finales

El objetivo de este capítulo fue analizar la relación entre las provincias argentinas y los Organismos Multilaterales de Crédito desde la óptica de la economía política internacional. En particular, tratamos de responder los siguientes interrogantes: ¿Qué competencias tienen las provincias para gestionar préstamos directos con los Bancos Multilaterales? ¿Cuáles son las más activas en esta área? ¿Por qué prefieren los préstamos directos a los préstamos con convenios subsidiarios? ¿A qué tipo de programas se destinan los fondos? ¿Cuáles son las motivaciones, ventajas y obstáculos que enfrentan las provincias para obtener préstamos directos de los Bancos en cuestión? ¿Cuál es la estrategia de los Bancos respecto de las provincias?

Obviamente, el tema de endeudamiento externo de las provincias no se agota aquí. Quedan abiertas para estudios futuros varias acciones como la vinculación de las provincias con otros organismos regionales de crédito como la CAF y el FONPLATA. También la búsqueda de financiamiento exter-

no vía colocación de bonos en el exterior, la formación de sociedades de garantías recíprocas con socios extranjeros, o bien el financiamiento bilateral con actores como la Unión Europea, entre otros.

Sin duda, en la Argentina, la crisis desatada en 2001 y la consecuente salida de la convertibilidad marcaron un cambio importante en la relación de los Organismos de Crédito Multilaterales con la Nación en general y con las provincias en particular.

En el ámbito jurídico, la crisis demandó una disciplina fiscal “obligada” que se materializó en nuevas leyes que disminuyeron la autonomía y el margen de maniobra de las provincias para contraer créditos internacionales. El proceso de re-centralización resultante lo que de alguna manera buscó fue un “ordenamiento” fiscal y financiero.

Una de sus principales características es el claro delineamiento de facultades entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Como vimos, la Nación fija una serie de regulaciones para controlar *ex ante* qué provincias se endeudan, con cuáles objetivos y bajo qué condiciones. Además, se guarda para sí la prerrogativa de monitoreo y control. Todo esto con el objetivo de preservar el equilibrio y la sustentabilidad del presupuesto nacional.

Por su parte, muchas de las provincias, a través de sus propias Constituciones, se fijan procedimientos específicos para la obtención, uso y pago de los créditos contraídos con los Bancos Multilaterales.

De lado de los Bancos, como sucede con el financiamiento en el ámbito privado, pareciera ser que una de las principales preocupaciones radica en reducir el riesgo de incumplimiento, además de la obtención de resultados satisfactorios en términos de desarrollo y crecimiento económico. Para esto, hacen un estudio minucioso de la situación financiera y fiscal, analizando la capacidad de repago y gestión que tienen provincias.

En la práctica, esto se traduce en una concentración de créditos directos en un pequeño grupo de grandes provincias. Éstas son las que tienen capacidad de endeudamiento y repago. También las que van acumulando conocimiento específico y capacidad institucional a medida que van realizando proyectos. El resultado es la formación de un “círculo virtuoso” solvencia fiscal-financiamiento externo-*expertise*.

La contracara de esta situación está dada por aquellas provincias que han intentado sin éxito obtener préstamos directos por parte de los Bancos. Generalmente, se trata de provincias con un menor nivel de desarrollo económico, escaso conocimiento específico en la gestión de proyectos y con un estado de cuentas fiscales más vulnerables, que terminan dependiendo de préstamos con convenios subsidiarios de la Nación.

Relacionado con esto, otro punto que queda claro en este estudio es la marcada preferencia por los préstamos directos sobre los indirectos muestra-

da por la mayoría de las provincias. Las ventajas de los préstamos directos son muchas. La principal estriba en una mejor adecuación a los intereses y necesidades locales.

La tendencia del financiamiento externo a mediano plazo parecería alinearse con esta preferencia. De acuerdo a lo planteado en las Estrategias de los Bancos, la descentralización probablemente tomará forma a través de un aumento en el otorgamiento de préstamos directos a las provincias y programas destinados a infraestructura regional. El rol del gobierno nacional seguramente va a seguir siendo relevante. El límite último de la descentralización está dado por la responsabilidad del Estado Nacional ante un eventual cese de pago provincial.

El federalismo plantea importantes desafíos. Los vinculados a la generación de capacidades figuran entre los principales. Para los Bancos, consiste en el desarrollo de mecanismos e instrumentos que permitan monitorear y evaluar una mayor cantidad de proyectos cada vez más diversos en términos de objetivos y también de diversidad geográfica. Similar va a ser la necesidad de *aggiornarse* de las agencias nacionales en esta misma línea. Por último, para las provincias una cuestión fundamental será mejorar sus capacidades institucionales para poder hacer frente a la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos.

Bibliografía

- Ámbito Web*, “De la Sota, en EE.UU. por crédito”, 9 de noviembre de 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *IADB Country Strategy with Argentina (2004-2008)*.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro. (AR-0279). Propuesta de Préstamo*.
- Banco Mundial, *Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina. 2006-2008*, informe número 34015-AR, 4 de mayo de 2006.
- Experiencias y Desafíos en las Relaciones Financieras con Organismos Multilaterales del Crédito*, documento presentado en el V Taller Regional, Rosario, 20 de Noviembre de 2006.
- Fernández, Horacio y Puccio, Adolfo, *El CER, ¿un laberinto sin salida?*, CEFED, (2005). Disponible en línea en: www.cefed.org.ar .
- Finot, Iván, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, *Revista de la CEPAL*, número 86 (2005).
- Garnero, Paula, *Las Provincias cumplen la Ley de Responsabilidad Fiscal*, CEFED, (2005). Disponible en línea en: www.cefed.org.ar .

La Nación, “Discuten con Miceli plazos y montos”, *Sección Economía*, 7 de marzo de 2006.

Lucioni, Luis, “Orientación del Financiamiento de Organismos Internacionales a Provincias”, *CEPAL Argentina - Serie de Estudios y Perspectivas*, número 17 (2003).

Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, *El Canje de la Deuda Pública Provincial*. Disponible en línea en:

<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/canje.htm> .

Watts, Ronald, “Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries”, *Queens University*, Working Paper 5, (2005).

Anexo 1: Listado de los préstamos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial a las Provincias Argentinas

Créditos directos BID. (Datos sobre: fecha de aprobación o firma del préstamo; número de préstamo provincia signataria; monto; sector objetivo; y agencia ejecutora).

(Fecha de aprobación: 8/11/2006). 1798/OC-AR. Préstamo a la **Provincia de San Juan** por un monto de 32.6 millones de dólares para el sector de Inversión Social. Agencia ejecutora: Ministerio de la Producción y Desarrollo de la Provincia.

(Fecha de aprobación: 2/8/2006). 1765/OC-AR. Préstamo a la Provincia de **Córdoba** por un monto de 180 millones de dólares para el sector de Inversión Social (sub-sector familia, niñez y juventud). Agencia ejecutora: Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento.

(Fecha de aprobación: 7/12/2005). 1700/OC-AR. Préstamo a la **Provincia de Buenos Aires** por 230 millones de dólares para el sector de Inversión Social (sub-sector familia, niñez y juventud). Agencia ejecutora: Ministerio de Economía de la Provincia.

(Fecha de aprobación 6/7/2005). 1640/OC-AR. Préstamo a la **Provincia de Mendoza** por un monto de 70 millones de dólares para el sector de Desarrollo del Sector Privado (sub-sector infraestructura y servicios públicos). Agencia ejecutora: Ministerio de Hacienda de la Provincia.

(Fecha de firma: 4/12/2003). 1465/OC-AR. El BID y la **Provincia de Salta** firmaron un contrato de préstamo por 56.7 millones de dólares para impulsar al sector turismo como eje del desarrollo económico. Agencia ejecutora: Provincia de Salta.

(Fecha de firma: 9/3/2004). Préstamo a la **Provincia de Río Negro** por un monto de 51.9 millones de dólares para el sector Crédito y Preinversión Multisector (sub-sector programas de crédito multisectorial). Agencia ejecutora: Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE).

(Fecha de firma: 31/7/2001). 1287/OC-AR. Préstamo a la **Provincia de Córdoba** por 215 millones de dólares para el sector de Reforma y

Modernización del Estado (sub-sector descentralización y gobierno subnacional). Cofinanciado por el Banco Mundial. Agencia ejecutora: Provincia de Córdoba.

(Fecha de firma 10/6/1998). 1107/OC-AR. Préstamo a la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** por un monto de 200 millones de dólares para el sector de Reforma y Modernización del Estado (sub-sector reforma fiscal). Agencia ejecutora: Ciudad de Buenos Aires.

(Fecha de firma 4/8/1997). 979/OC-AR. Préstamo a la **Provincia de Buenos Aires** por 350 millones de dólares para el sector de Reforma y Modernización del Estado (sub-sector reforma y apoyo al sector público). Agencia ejecutora: dato no disponible.

Créditos directos BM. (Datos sobre: fecha de aprobación; número de préstamo provincia signataria; monto; sector objetivo; y agencia ejecutora).

(Fecha de aprobación: 13/2/2007). P099051. Préstamo a la **Provincia de Santa Fe** por 173.1 millones de dólares para el sector Transporte (caminos y carreteras, 100%). Agencia ejecutora: dato no disponible.

(Fecha de aprobación: 11/7/2006). P099585. Préstamo a la **Provincia de Córdoba** por un monto de 75 millones de dólares para el sector Derecho, Administración de Justicia y Administración Pública (sub-sector administración del gobierno subnacional, 10%) y Transporte (caminos y carreteras, 90%). Agencia ejecutora: Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento.

(Fecha de aprobación: 7/12/2004). P088032. Préstamo a la **Provincia de Buenos Aires** por 267 millones dólares para los sectores de: Transporte (caminos y carreteras, 55%); Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Protección contra las Inundaciones (alcantarillado, 30% y protección contra las inundaciones 5%); Derecho, Administración de Justicia y Administración Pública (sub-sector administración del gobierno subnacional, 10%). Agencia ejecutora: dato no disponible.

(Fecha de aprobación: 7/12/2000). P064614. Préstamo a la **Provincia de Buenos Aires** por 173.79 millones dólares para los sectores de Educación (sub-sector enseñanza secundaria, 97%) y Derecho, Administración de Justicia y Administración Pública (sub-sector administración del gobierno central, 3%). Agencia ejecutora: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia.

CAPÍTULO VI

LA GESTIÓN INTERNACIONAL PROVINCIAL EN EL ÁREA DE RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA

Graciela Zubelzú

Introducción

El propósito de este capítulo consiste en caracterizar la gestión de las provincias argentinas en áreas específicas y su vinculación con el ámbito externo. Las áreas temáticas seleccionadas son: la utilización de los recursos naturales y la infraestructura física. En el caso del análisis vinculado al manejo de recursos naturales, abordaremos exclusivamente el de los mineros e hidrocarburíferos¹. Respecto de la actividad provincial y las obras de infraestructura física nos centraremos en las transfronterizas dado que este tipo de emprendimientos resultan vitales en los vínculos con los actores estatales y subnacionales vecinos en el marco de los denominados corredores biocénicos.

Aún partiendo de esta primera selección, no pretendemos abarcar la totalidad de acciones e iniciativas impulsadas por cada una de las provincias. La metodología de trabajo empleada se basa en la presentación de ejemplos variados que dan cuenta de la gran diversidad de situaciones y de los múltiples factores involucrados en las acciones y decisiones que recorren de modo fluido los niveles subnacionales, nacionales e internacionales en temáticas tradicionalmente domésticas o internas.

A través de los casos elegidos buscamos reforzar lo sostenido en otros capítulos acerca de la existencia de diferentes modalidades de acción externa de las provincias y su interrelación con el gobierno nacional. A modo de anticipo, señalamos que en el caso de la gestión externa provincial *destinada a promover inversiones para la explotación de recursos*

¹ La autora agradece al Ab. Lic. Juan José Carbajales, miembro del Comité Provincias del CARI, sus comentarios y aportes respecto de la legislación de hidrocarburos y a las similitudes planteadas entre el manejo de los recursos mineros a los que hicimos referencia y el aprovechamiento de los recursos hídricos.

naturales, las provincias actúan predominantemente por acciones propias. Esto es, como caracterizamos en el capítulo 1, aquellas que surgen como iniciativas generadas y/o efectivizadas por la provincia, sin intervención directa del gobierno nacional, (sin perjuicio de que pueda haber de parte de éste conocimiento y/o respaldo) ni del sector privado (cámaras, asociaciones, empresas).

Cabe aquí hacer una digresión de tipo metodológico para señalar que el tratamiento de esta temática se trabaja con abundante información, aunque de ningún modo intentamos ser exhaustivos. La presencia de tal caudal informativo obedece a que dada la ausencia de trabajos que partan de un enfoque centrado en la gestión externa de las provincias, consideramos necesario presentar parte de los datos relevados en los informes previos y en los sucesivos talleres de trabajo realizados en varias provincias a fin de estimular investigaciones posteriores. Para facilitar el seguimiento de la información recabada, aclaramos que muchas de las notas a pie de página están destinadas a destacar los orígenes de los capitales y empresas extranjeras que actúan —o interesadas en hacerlo— en la explotación de estos recursos para remarcar el vínculo internacional de este aspecto de la gestión.

Al contrario que en la explotación de los recursos naturales, en el caso de la *acción provincial externa destinada a motorizar obras de infraestructura, parece predominar el tipo de acciones coordinadas en las que la provincia y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo conjunto y consensuado.* Sin embargo, mostraremos que el ejercicio de otro tipo de acciones como las de *lobby* e incluso acciones propias, también se realiza en esta área temática.

Los casos seleccionados apuntarán a remarcar el dinamismo y problemática de las iniciativas o emprendimientos transfronterizos a nivel subnacional.

1. La gestión externa provincial destinada a la exploración y explotación de los recursos naturales

El análisis de la actividad externa de las provincias en relación a la explotación de sus recursos naturales encuentra como punto de partida una compleja encrucijada que combina normas constitucionales, acuerdos internacionales y la búsqueda del crecimiento económico. En algunos casos un recurso natural compartido o ubicado en una zona de frontera, agrega un elemento de complejidad.

Esta consideración introductoria general tiene validez para la mayoría de los recursos naturales cuyo dominio originario es reconocido constitucio-

nalmente a las provincias argentinas. Como se señaló en este apartado abordaremos particularmente la utilización por parte de las provincias de un tipo de recursos naturales: los mineros e hidrocarburíferos.

1.1. El marco legal y los estímulos del mercado internacional

Al comenzar a desagregar los múltiples elementos de la gestión externa vinculada a estos recursos, es necesario retomar el marco constitucional abordado en profundidad en el capítulo 3. Los Artículos 124 y 125 establecen que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Art. 124) y pueden “promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”. (Art. 125) Aquí se fija entonces el marco jurídico con el cual las provincias cuentan para impulsar políticas que dinamicen su economía.

A su vez, en lo referido a nuevos derechos y garantías, el Artículo 41 establece que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”. (Primera Parte, Capítulo Segundo Nuevos Derechos y Garantías). Para hacer efectivo este derecho, el mismo artículo establece que le corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Es decir que el marco jurídico sobre la materia comprende al nivel nacional, provincial y local. En consecuencia, la explotación de los recursos naturales debe realizarse en combinación con un medio ambiente sano.

Mientras estos constituyen los parámetros normativos supremos —y estáticos—, la gestión provincial se encuentra con factores dinámicos como la actuación de la sociedad civil ante los riesgos o daños ambientales que puede generar la explotación de los recursos hidrocarburíferos y en mayor medida los mineros. Por el momento sólo señalamos esta cuestión que retomaremos en un apartado específico remarcando su capacidad potencial de impulsar una eventual parálisis de emprendimientos puntuales. Para completar el cuadro analítico debemos incorporarle otros condicionamientos dados por algunos hechos y decisiones políticas acontecidos desde principios de los años 90. Ellos son:

- La serie de tratados bilaterales suscriptos por el gobierno nacional con contrapartes extranjeras que regulan desde entonces a las inversiones extranjeras. Estos acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones superan los cincuenta². Su vigencia fue fijada en diez años y su renovación es automática. Hasta el presente la Argentina no denunció ninguno de estos tratados.
- El aumento de los precios de materias primas como el petróleo, el oro, el cobre, que impulsan el desarrollo de la exploración y explotación de estos recursos a nivel mundial³.
- La aprobación de normas específicas como la Ley de Promoción de Hidrocarburos⁴ y la denominada “Ley corta”, ambas en 2006.

Esta última es de particular importancia, aunque no realiza el tratamiento integral —de ahí su nombre— del régimen de los hidrocarburos. La ley contempla la modificación del Artículo 1 de la Ley 17.319 y establece la transferencia del dominio de los yacimientos a las provincias. Así, las provincias productoras de hidrocarburos —según lo establecido en el Artículo 2º— “asumirán en forma plena el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran en sus territorios y en el lecho y el subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas quedando transferidos de pleno derecho todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado Nacional en uso de sus facultades legales, sin que ello afecte los derechos y las obligaciones contraídas por sus titulares”.

Asimismo, dispone que siendo las provincias la autoridad concedente en materia de transporte de hidrocarburos, quedan transferidas a las jurisdicciones locales todas aquellas concesiones de transporte asociadas a los contratos de exploración, cuya traza comience y termine en jurisdicción provincial. Finalmente, ratifica la competencia del Congreso de la Nación para dictar las normas relativas a los hidrocarburos (en el marco de lo establecido por los Arts. 75, inc. 12, 13 y concordantes de la Constitución Nacional), *dejando sentado que el diseño y ejecución de la política energética a nivel federal sigue siendo responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo nacional.*

² Leonardo E. Stanley, *Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004. (Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/20612/LCL2181.pdf>)

³ El aumento de la producción minera entre 2003-2006 es del 39, 8% y el de las exportaciones mineras es de un 36%.

⁴ “Aprobaron la nueva ley de hidrocarburos”, *Diario La Nación*, Sección Economía, jueves 12 de octubre de 2006.

Esta ley, la N° 26.197, fue producto de un acuerdo entre la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El proyecto consensuado por todas las provincias productoras, en el ámbito de la OFEPHI, con la excepción de la provincia de Neuquén, fue primero presentado al presidente, y luego aprobado el 22 de noviembre en el Senado, el 6 de diciembre de 2006 en el Congreso y, finalmente, promulgado el 3 de enero de 2007.

La nueva Ley de Promoción de Hidrocarburos (Ley N°. 26.154 publicada en el B.O. el 1/11/2006) crea un régimen de incentivos fiscales de aplicación en todas las provincias que adhieran a este régimen para fomentar la exploración y explotación de nuevas cuencas petrolíferas. Los beneficios contemplados consisten en la devolución anticipada de IVA y del pago en cuotas del impuesto a las ganancias⁵. Además, prevé la excepción al pago de derechos de importación y tasas de estadística por bienes de capital que no se produzcan en el país. La norma obliga a quienes estén interesados en las nuevas concesiones a asociarse con la empresa estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) y permite, además, la subdivisión de las áreas que ya se encuentran en manos privadas y la extensión de las licencias por diez años. Esta ley establece en su artículo 3° que las áreas serán asignadas por las provincias respectivas o la Nación, según corresponda —para el caso de las áreas a partir de las 12 millas de la costa— mediante la realización de concursos públicos, o mediante las herramientas habilitadas por la legislación de cada jurisdicción⁶.

Mientras las dos leyes sancionadas en el año 2006 inciden estimulando la actividad, los acuerdos suscriptos en los noventa posibilitan la existencia de instancias judiciales en el exterior para actuar ante eventuales disputas o conflictos de intereses que involucren territorios y recursos provinciales. Cabe señalar que *el aprovechamiento de este tipo de recursos tiene entre sus incentivos la generación de importantes regalías* —fundamentalmente mineras— las que, por ejemplo, en la provincia de Catamarca, equivalen al 60% de la recaudación provincial, excluido el ingreso por coparticipación nacional⁷. En

⁵ La Ley puede consultarse en : <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121566/norma.htm> (disponible 17/03/2007)

⁶ El art. 4° de dicha ley establece que para acceder a los beneficios otorgados por este régimen, y para la posterior concesión de explotación, los sujetos interesados, incluidas las empresas provinciales constituidas o a constituirse deberán asociarse obligatoriamente con ENARSA, bajo la figura jurídica societaria que se estime corresponda, según la legislación vigente, y en las condiciones que fije la presente ley.

⁷ Palabras del director de Minería de la Nación, Miguel Guerrero, “Crecen 300% las inversiones mineras en el país”, *Coordinación de Comunicación Social (Gobierno de Mendoza)*, 9 junio de 2005.

el caso de la provincia de Río Negro, el crecimiento sostenido de la producción de petróleo ha llevado a que en 2006 las regalías producidas representen la primera fuente de ingresos propios⁸.

1.2. Las acciones impulsadas por las provincias

Con el conjunto de factores involucrados ya señalado, nos concentraremos en las acciones realizadas por varias provincias argentinas que poseen este tipo de recursos, *siempre poniendo énfasis en el aspecto de gestión externa*. Estas provincias han realizado diversas acciones para promocionar y promover su explotación.

Entre ellas puede destacarse la presencia de autoridades provinciales en *ferias* como la *Prospectors and Developers Association of Canada* (PDAC) que reúne anualmente a autoridades mineras, empresas productoras y proveedoras del mundo. A ella asistieron en marzo de 2005 el gobernador Gioja (Provincia de San Juan), funcionarios mendocinos de nivel ministerial y el secretario de Minería y Recursos Energéticos de la provincia de Salta. En dicha feria, la Secretaría de Minería de la Nación coordinó la participación del sector minero en un Pabellón Oficial Argentino. Este evento permite ver el apoyo del nivel nacional para el conjunto de provincias, así como también la acción directa de algunas de ellas o la decisión de asistir de algunas otras. Otro ejemplo de una acción propia realizada por una provincia para atraer inversiones está dado por Río Negro. El gobernador Saiz presentó en Houston (EE.UU.) y Canadá las zonas a adjudicar en la primera etapa de un plan más amplio lanzado a mediados de 2006. En un tipo de acción similar la provincia de Chubut participó en la XI misión comercial que se desarrolló en las Ferias Ecuador Oil & Power, en Quito, y de la Expoenergía, en Bogotá en 2005 y 2006.

También deben mencionarse como muestra de esta actividad las *reuniones* de los gobernadores con empresarios de compañías extranjeras inversoras o potenciales inversoras. Así indicamos solo a título de ejemplos algunas de estas entrevistas: el gobernador Romero (provincia de Salta) recibió en la provincia al director de la empresa *Penn West Petroleum* de Vancouver Sabih Faris, y se reunió en Vancouver con inversores⁹. También el gobernador Verna (provincia de La Pampa) se ha entrevistado con empresarios de la canadiense Petrocondor, con sede en Calgary, Alberta, quienes expresaron su interés en explorar el borde de la cuenca neuquina y aumentar las reser-

⁸ “Río Negro licitará en junio cinco áreas petroleras”, *Diario Río Negro*, 17 de mayo de 2006.

⁹ Respectivamente el 12 de octubre de 2004 y el 11 de marzo de 2005.

vas de petróleo y gas provinciales. Pueden señalarse además los contactos mantenidos por autoridades de la provincia de Mendoza con la empresa Tenke de capitales canadienses y con representantes de la Corporación Estatal de Minería y Recursos Naturales de Corea (Kores) y directivos de la empresa Golden Oil¹⁰. Más recientemente el gobernador Cobos (provincia de Mendoza) se entrevistó con autoridades de la petrolera estatal venezolana¹¹.

1.3. El aprovechamiento de los recursos hidrocarbúricos

Al analizar las acciones realizadas por las provincias para promover la utilización de sus hidrocarburos, observamos diferencias en los tiempos empleados para promover la exploración y explotación de estos recursos, aunque en la actualidad la totalidad de las productoras, e incluso algunas que no lo son, se muestran activas. Estas gestiones han generado una expectativa especial dado que resultan las primeras en las que las provincias asumen directamente el manejo de los recursos petroleros a partir de la reforma constitucional de 1994. Ese reconocimiento abarca sólo a las áreas libres, o sea las que no se encuentran bajo permisos o contratos ya otorgados por la Nación. Desde entonces hasta la aprobación de la denominada “Ley Corta” en diciembre de 2006, han pasado más de 10 años.

Durante este período, el marco jurídico que facilitó que este tipo de áreas petroleras pasaran a la administración directa por parte de los gobiernos provinciales fue conformado por una serie de decretos del PEN. En primer lugar, el Decreto N° 1955/94, publicado el 4 de noviembre de 1994, instituyó un régimen transitorio de exploración y posterior explotación de hidrocarburos en las denominadas “Áreas en Transferencia”. Dichas áreas estaban sujetas al régimen transitorio instituido por el citado decreto, el cual tendría vigencia hasta la fecha de su efectiva transferencia a las provincias respectivas, sin perjuicio de la continuidad de los derechos adquiridos de los permisionarios de exploración y concesionarios de explotación. Asimismo, tales áreas ingresarían en concurso para la adjudicación de permisos de exploración; y se delegaba en la Secretaría de Energía de la Nación la determinación de las superficies y coordenadas de las Áreas en Transferencia que serían sometidas a concurso.

¹⁰ Los funcionarios coreanos se reunieron con el subsecretario de Promoción Económica e Inversiones, Alejandro Rodríguez, quien los acompañó a visitar distintas áreas de interés.

¹¹ “Petróleo: empresa venezolana interesada en invertir en Mendoza. Reunión con Cobos”, *Noticias de Prensa*, Mendoza, martes 19 diciembre de 2006.

No obstante, el sistema no funcionó en su totalidad, por lo que hubo que esperar casi 10 años para que el mandato constitucional se cumpliera.

En este sentido, el Decreto N° 546/2003¹² reconoció a los Estados provinciales el derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos —en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que reviertan a las provincias, denominadas “en transferencia” por el anterior decreto ya citado y sobre aquellas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia autoridad provincial competente, dando cumplimiento a la Ley N° 17.319 (Ley de Hidrocarburos)— y ejercer todas las competencias que el artículo 98 de la misma otorga al Poder Ejecutivo Nacional, dentro de sus jurisdicciones.

A ello, habrá que sumarle la ratificación legislativa provincial, para que cada provincia inicie el proceso de convocatoria a licitaciones internacionales.

La provincia de Neuquén lidera la producción de hidrocarburos y exhibe una temprana decisión por potenciarla. Entre 2000 y 2004 puso a disposición de inversores, 26 bloques o áreas, de los cuales 20 se adjudicaron, y en algunos de ellos hubo descubrimientos de petróleo. En el marco del Plan Neuquén llegaron inversiones por 180 millones de dólares¹³. En marzo de 2006 esta provincia presentó la segunda ronda del Plan de Licitación para la Exploración de Hidrocarburos 2006-2007, mediante el cual se prevé adjudicar 18 nuevas áreas¹⁴.

Otras provincias han iniciado a partir de 2005 y 2006 los procesos de licitación de diversas zonas a explorar y explotar, y hacia mediados de 2006 más de 20 compañías habían comprado pliegos en las licitaciones de estados productores como Chubut, Río Negro, La Pampa, Mendoza y Salta. Cuando comenzaron con el proceso, estas provincias temieron que sus convocatorias para concesionar superficies de exploración de gas y de petróleo fueran un fracaso¹⁵. Pero en la práctica el resultado fue mejor de lo previsto: las provincias no sólo contaron con buena asistencia, sino que también

¹² Publicado en el Boletín Oficial el 11 de agosto de 2003.

¹³ “Cuáles son las petroleras que quieren explorar en la Argentina”, *El Cronista Comercial*, 24/07/2006. Disponible en: prensa.cebba.gov.ar/modules.php?name=News&file=article&sid=9496-18k – (Acceso 2 de febrero de 2007)

¹⁴ “Se licitarán 18 nuevas áreas hidrocarburíferas”, información disponible en la página oficial de la provincia de Neuquén. <http://www3.neuquen.gov.ar/ipublica/default.asp?acc=vernota&codigo=4966>. Acceso 12-12-2006

¹⁵ Esa sospecha estaba fundada en la poca confianza que se le tiene a la geología argentina, considerada de alto riesgo, y a las retenciones de un 45% a las exportaciones de crudo, que enfrían inversiones en el sector. La información contenida en este punto está tomada de “Cuáles son las petroleras que quieren explorar en la Argentina?”, *El Cronista Comercial*, 24/07/2006.

lograron atraer firmas sin actividad en el país o con una pequeña operación local, así como también compañías argentinas. Por ejemplo la Provincia de Chubut, que pidió un 30% de participación local a los consorcios que se presenten, licitó en 2006 cinco áreas, para las cuales quedaron en pie dos ofertas, de firmas locales: Petróleo Argentino-Clivedent, y Oil M&S, de Cristóbal López. También habían comprado pliegos la chubutense Emerax, la chilena Sipetrol y Pan American Energy (PAE), de BP y Bidas.

La provincia de Río Negro, por su parte, lanzó a principios de julio de 2006 la licitación de cinco áreas. Ya vendió pliegos a empresas como Repsol, Petrobras, Oxy, Pluspetrol, Petrolífera Petroleum América (subsidiaria de la canadiense Conacher), Capex (controlada por la argentina Capsa) y a las norteamericanas Internergy y Golden Oil.

La Provincia de La Pampa, que representa poco menos de un 2,5% de la producción nacional, tiene en venta los pliegos para adjudicar el área Salina Grande. Los interesados son PAE, la norteamericana Oxy, las argentinas Tecpetrol y Pluspetrol y Gregorio, Numo y Noel Werthein.

En el caso de la provincia de Mendoza se pusieron en venta pliegos de tres áreas en julio de 2006 por las cuales manifestaron interés Repsol YPF, Petrobras, la francesa Total Austral, las canadienses Antrim y Petro Andina y Tecpetrol.

La provincia de Salta vendió 24 pliegos. Entre los compradores están PAE, las argentinas Tecpetrol y Pluspetrol, Sipetrol, la brasileña Petrobrás y Petroterra, de origen asiático.

El gobernador de la provincia de Córdoba, José M. De la Sota, visitó Brasil y se entrevistó con el presidente de la Nación y con directivos de la empresa estatal Petrobrás con el objetivo de interesarlos en su participación en la licitación organizada para la exploración y eventual explotación de petróleo y gas en la provincia¹⁶. Hasta el momento en que escribimos estas páginas no se pudo obtener información sobre licitaciones recientes en las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego y Formosa.

Hacia mediados de 2006, provincias que no son productoras habían avanzado incluso en esa dirección. Así por ejemplo en enero de 2006, la provincia de San Juan, que hoy no tiene producción de hidrocarburos, adjudicó a Repsol y a Oil M&S tres áreas en una licitación en que participaron PAE, Petrobras, Total y Tecpetrol. En otros casos como el de la provincia de San Luis, se analiza un anteproyecto de ley provincial de hidrocarburos para estimular la exploración.

La aprobación de la Ley de Promoción de Hidrocarburos en noviembre de 2006 significó un cambio en las reglas de juego al incorporar la asocia-

¹⁶ "Promueve De la Sota la Búsqueda de Petróleo", *Diario La Nación*, 14 de Marzo de 2007.

ción con la empresa estatal ENARSA de modo obligatorio para empresas extranjeras para el acceso a áreas petrolíferas.

Al respecto, es oportuno destacar que la Ley 25.943 (promulgada el 2 de noviembre de 2004) de creación de la mencionada empresa, dispuso que las Acciones Clases “B” y “C”, que representarán hasta el 12% del Capital Social, “*serán de titularidad de las Jurisdicciones Provinciales que las suscriban*”. Es decir, *que indirectamente el Estado Nacional está obligando a los inversores privados a asociarse con una empresa cuyos accionarios son tanto la Nación como las provincias.*

Notamos entonces que, en esta materia, así como en otras, el actual gobierno argentino ha impulsado *una reversión del retiro del Estado y en la ecuación Estado-Mercado. Sin pretender profundizar aquí sobre esta cuestión, cabe señalar que además del caso argentino ha habido otros países en América Latina como Venezuela y Bolivia, y en el mundo —el caso de Rusia— en los que el rol del Estado bajo distintas modalidades ha recuperado un mayor control de áreas estratégicas como es la de los recursos energéticos.*

Desde entonces, los nuevos procesos licitatorios respondieron a este marco legal. Tal el caso de la provincia de La Rioja que inició el proceso de licitación de tres áreas (región de Los Llanos y departamento Capital, zona de Valle del Bermejo y Sierras de Mascarón) hacia finales de 2006¹⁷. En la provincia de La Pampa se adjudicó el área Medanititos Sur a la estatal ENARSA que se presentó en conjunto con Raiser. Las restantes áreas que pretende licitar la provincia son: Laguna El Loro, Cinco Saltos-Lago Pellegrini y Loma de Kauffman.

En consecuencia, se prevé que los procesos de licitación se inscriban en el nuevo marco jurídico.

¹⁷ *El Pregón Energético*, Nro 1149, 15 de febrero de 2007. Disponible en www.editorialrn.com.ar/penergetico/pe2007-02/pe2007-02-35.html (Acceso 27 de febrero de 2007)

Producción por provincias en M3 y en porcentajes¹⁸

Provincia	Nov. 2006		Dic. 2006	
	m3/día	%	m3/día	%
Chubut	24,673	24.89	26,094	24,95
Estado Nacional	859	0.87	731	0,70
Formosa	370	0.37	350	0,33
Jujuy	60	0.06	55	0,05
La Pampa	2,461	2.48	2,429	2,32
Mendoza	14,792	14.92	15,044	14,39
Neuquen	25,716	25.94	26,276	25,13
Rio Negro	6,726	6.79	6,999	6,69
Salta	2,114	2.13	1,993	1,91
Santa Cruz	18,655	18.82	22,013	21,05
Tierra Del Fuego	2,693	2.72	2,587	2,47
Totales	99,119	100.00	104,573l	100,00

Fuente: Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.

1.4. La utilización de los recursos mineros: legislación y coordinación con la Nación

A grandes rasgos podemos señalar que los principales instrumentos jurídicos en materia minera son dos. El primero es el Código de Minería - Ley N° 1919¹⁹ con reformas que datan de 1995. De estas reformas, destacan la Ley 24.498 (Actualización Minera) y la 24.585 (Protección Ambiental).

La segunda es la Ley de Inversiones Mineras N° 24.196 sancionada en 2003, ofrece a los potenciales inversores los siguientes beneficios:

- Estabilidad fiscal por treinta (30) años desde el inicio del proyecto.

¹⁸ Fuente IAPG http://www.petronews.net/argentina/argentina3N_1.php

¹⁹ La Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 12, ordena que todo el país se rija por el Código Minero, en tanto que corresponde a cada provincia su implementación en su territorio respectivo.

- Deducción del impuesto a las ganancias de los montos invertidos en prospección, exploración y estudios de factibilidad.
- Amortización acelerada de bienes de capital.
- Exención del pago de derechos de importación para los bienes a incorporar al proceso de producción.
- Valor máximo de las regalías a pagar al Estado es de un 3% del valor de la producción sobre valor boca de mina²⁰.

Las leyes provinciales operan dentro del marco legal nacional proveyendo las regulaciones operacionales relativas a los procesos de aprobación. En este contexto, las leyes provinciales interactúan con la legislación nacional que, por ejemplo, provee normas para el contenido de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y responsabilidad por daños, siendo la provincia la autoridad de aplicación.

A partir de este marco jurídico las administraciones provinciales cuentan con variadas experiencias en el aprovechamiento de sus recursos mineros. Algunas han sido tempranas y responden a situaciones muy particulares. Por ejemplo la provincia de Río Negro enfrentó un desafío singular cuando la mina subterránea más grande de Latinoamérica pasó a sus manos con el nombre de Hierro Patagónico Rionegrino Sociedad Anónima (HIPARSA) en 1993 cuando el gobierno nacional había decidido su cierre. Cabe subrayar que este hecho es anterior al reconocimiento del dominio originario a las provincias incorporado en la reforma constitucional de 1994. Al retomar el análisis sobre el proceso para reactivar la mina observamos que este resultó complejo. Recién en febrero de 2005 la provincia la otorga en concesión a Grade Trading Argentina SA con el nombre de Compañía Minera Sierra Grande S.A.²¹. Nuevamente la provincia, por medio de la Comisión de Seguimiento del Contrato, abrió a principios de agosto de 2006 un nuevo proceso de negociación para incorporar a otro socio y capitalizarla²². Así, a través de la adquisición del 70% del paquete

²⁰ La ley también establece otros beneficios tales como exenciones impositivas locales (Impuesto al sello, Impuestos al Ingreso Bruto, Impuesto Inmobiliario Rural) y un porcentaje de reintegro a las exportaciones que varía entre el 7 y el 10% según cuál sea el puerto provincial de embarque.

²¹ Grade Trading Argentina S.A. está conformada por su homónima de los Estados Unidos y Ling Cheng Mining Limited de la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei en la República de China, "El gobernador Saiz pone en marcha la reactivación del complejo minero de Hiparsa", 24 de febrero de 2005. Disponible en www.barinoticias.com.ar. Acceso el 23 de agosto de 2006.

²² "Funcionarios estudian propuesta de los inversores chinos", *Diario El Periódico Austral*, Río Gallegos, 11 de agosto de 2006.

accionario se incorpora la compañía china *Metalurgical Group Corporation*²³.

Otro caso interesante para dar cuenta de la variedad de situaciones resulta el de la provincia de Santa Cruz. La provincia exhibe una intensa explotación de sus recursos mineros en la cual el Estado provincial ha tenido un rol activo durante largo tiempo dado que cuenta desde 1988 con la Sociedad del Estado Fomento Minero de Santa Cruz (Fomicruz)²⁴. Esta empresa estatal provincial integra en un 7,5% la empresa Cerro Vanguardia SA que explota el yacimiento homónimo junto con la *Anglo American Sud Africa* (92,5%). Existen otros emprendimientos cuya información es también proporcionada por la Dirección de Minería de la Provincia²⁵. Uno de los proyectos más importantes en pleno desarrollo en la zona oeste de la provincia lo realiza la empresa Minera Santa Cruz²⁶ aproximadamente a 80 kilómetros de la localidad de Perito Moreno, en su yacimiento “Huevos Verdes” con la explotación de oro y plata, denominado Proyecto San José. Este consistirá en una operación subterránea de extracción de oro y plata en dos vetas de alta ley: el ya mencionado Huevos Verdes y Frea²⁷.

²³ La *Metalurgical Group Corporation* invirtió en 20 meses de funcionamiento más de 20 millones de dólares e inició el proceso de explotación y tiene una exportación de hierro a su favor que se hizo desde su propio muelle de Punta Colorada. Después de la incorporación del nuevo accionista mayoritario hacia febrero de 2007 se comenzó una serie de pruebas y ensayos dinámicos de las líneas de preconcentrados, que servirá para analizar el comportamiento de la maquinaria y capacitar a los empleados. A partir de allí se hará el “concentrado de hierro” para su posterior envío a China y su utilización como materia prima en la fabricación de acero. <http://www.santacruz.gov.ar/mineria/index.php?opcion=proyectos>

²⁴ El objetivo expreso de Fomicruz es el de preservar los derechos mineros en las áreas de reserva provinciales y desarrollar la minería en una estructura de autonomía y agilidad. La misión de esta sociedad es la de prospección, exploración minera, explotación por sí o por terceros conforme a derecho y la prospección, exploración y recuperación de hidrocarburos. También la investigación tecnológica en materia de beneficio e industrialización de minerales. (Ley provincial n° 2057.)

²⁵ La información mencionada es oficial y una síntesis de la que se encuentra disponible en <http://www.santacruz.gov.ar/mineria/index.php?opcion=proyectos>

²⁶ Minera Santa Cruz cumple de acuerdo a las manifestaciones de sus propias autoridades con las normas que rigen en la materia en el ámbito de la provincia de Santa Cruz, en lo que respecta a la utilización de cianuro en su proceso, cubriéndose todas las prevenciones propias tanto en el traslado de la materia como en los diversos pasos de su utilización, posterior reciclado para su reutilización y final acopio y su desactivación. Minera Santa Cruz SA, es una empresa en pleno proceso de puesta en marcha, que nace de la asociación de dos grupos mineros: Mauricio Hochschild & CIA SA, una de las empresas mineras privadas más importantes del Perú y Minera Andes S. A. (Canadá).

²⁷ El proyecto se encuentra ubicado en el noroeste de la provincia de Santa Cruz, a 100 Km. de la localidad más cercana, la población de Perito Moreno. El Proyecto San José está avanzado en el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento y se espera presentar el Estudio de Impacto Ambiental dentro de poco tiempo. La exploración se iniciaría en 2007.

Las actividades que comenzaron en 1997 y se incentivaron en el año 2003 entrarían de lleno en la etapa plena de explotación en los próximos 10 años.

La provincia de Mendoza ha generado una estrategia para mostrarse en el escenario internacional como provincia minera a efectos de atraer inversiones para desarrollar este sector. Hacia fines de la década pasada, una serie de proyectos mineros que habían concluido sus estudios de factibilidad y se encontraban en el proceso de búsqueda de financiación para concretar su puesta en marcha debieron suspenderse porque fueron sorprendidos por una fuerte disminución de los precios de los metales, que se prolongó hasta fines de 2003. En 2004, con mejores expectativas en cuanto a la evolución de los precios internacionales de cobre, oro, plata y otros metales, comenzaron a revisarse las evaluaciones anteriores a fin de considerar la posibilidad de continuidad de los proyectos. La minera canadiense *Tenke* y su subsidiaria en la Argentina, *Depromin*, anunciaron en febrero de 2005 su decisión de explorar para extraer oro y pórfido de cobre en el área denominada *Papagayos*. La ubicación de esta área activó el alerta dado que este emprendimiento podría afectar la importancia del recurso hídrico para la vida en el Valle de Uco.

Otros proyectos de explotación son el proyecto San Jorge (norte de Uspallata), de oro y cobre, con una inversión estimada de 80 millones de dólares a cargo de la empresa canadiense Lúmina S.A., y el yacimiento de potasio de Río Colorado que se encuentra bajo un estudio de factibilidad con una inversión de entre 500 y 600 millones de dólares. En este caso, se trata de un *yacimiento interprovincial*, ya que se extiende bajo el río Colorado hasta la provincia de Neuquén, de manera que su explotación debe hacerse por acuerdo entre ambas provincias, para mantener el principio básico minero de la “unidad técnica de la explotación”. La necesidad de un acuerdo interprovincial y la simultaneidad del respaldo de cada provincia es fundamental ya que en este caso se ha señalado que la provincia de Mendoza perdió muchos años por no tener rutas en condiciones en esa zona, mientras que Neuquén ya estaba preparando la carpeta asfáltica y el servicio ferroviario para llevar la producción a la zona del Atlántico²⁸. La firma Río Tinto de capitales *ingleses y australianos* será la encargada de la explotación. En la fase de prospección se encuentran las empresas *Angloamérica (australiana)* para buscar cobre en San Carlos, en plena cordillera, la *suiza Xstrata Cooper* que realiza prospección en San Carlos, al sur del área protegida Laguna del Diamante, para buscar cobre y oro, y la *aus-*

²⁸ “Sales de potasio, no perder la oportunidad”, *Diario Los Andes*, Mendoza, 1 de diciembre de 2004.

traliana Exeter Resource que trabaja en varios proyectos —por ejemplo en Malargüe—, busca oro en el yacimiento La Cabeza.

En materia de aprovechamiento de recursos naturales, la provincia de Chubut *presenta interesante particularidades*. En el plano jurídico existe una ley provincial —la 5001— que prohíbe la explotación minera en todo el territorio chubutense, aunque algunos sostienen que dicha ley estaría en contradicción con la legislación nacional a la que hicimos referencia al inicio de este apartado. En esa misma dirección sus críticos sostienen que dicha ley provincial nunca fue reglamentada y de hecho se da la existencia de actividad minera como se verá más adelante. Por su parte, del lado de los inversores extranjeros —y en función de los convenios de garantías recíprocas de inversiones— se presenta un caso de disputa en sede judicial extranjera por la actividad minera realizada en la provincia. Así, inversores canadienses *aguardan la resolución de la Corte Suprema de la Columbia Británica, en Vancouver, Canadá*, para saber a quién se le atribuye la propiedad del yacimiento Navidad, ubicado en Gastre, en la meseta central chubutense²⁹.

Por otra parte, el gobierno provincial suspendió por tres años la actividad minera metalífera, con excepción del oro aluvional en la región cordillerana³⁰. La población de la provincia y la región están altamente comprometidas con el cuidado del medio ambiente, como se ha evidenciado en el caso de la ciudad de Esquel³¹.

En claro contraste en cuestiones mineras el gobierno de la provincia de San Juan ha hecho una fuerte apuesta para que esta actividad se convierta en el eje dinamizador de la economía provincial. En el marco de esa estrategia de gestión provincial, se avanza en varios emprendimientos de diversa magnitud y características, aunque el proyecto aurífero binacional *Pascua* (del lado chileno)-*Lama* (en San Juan, Argentina) resulta “el” emprendimiento al que nos referiremos más adelante. El proyecto aurífero *Veladero* está situado en la parte norte del Valle del Cura. Es totalmente argentino y hasta el momento, no tiene proyección hacia Chile. Entró en producción en octubre de 2005. Las regalías estimadas que aportará *Veladero* al tesoro

²⁹ “Controversia por un yacimiento. Pujá judicial por los recursos en Chubut”, *Diario La Nación, Sección Economía*, domingo 16 de julio de 2006.

³⁰ La Ley Provincial N° 55.04 (junio 2006) suspende la actividad minera metalífera y la ley N° 5552 (noviembre de 2006) amplía la zona delimitada. Se puede consultar en: <http://www.chubut.gov.ar/noticias/archives/019232.php?id=-1>

³¹ En la localidad de Esquel, provincia de Chubut, con una población de 30.000 habitantes, se decidió realizar una consulta popular sobre la explotación de un proyecto minero de similares características a Veladero (San Juan), por parte de otra empresa canadiense, Meridian Gold. El 81% de los votantes se pronunció en aquella localidad, por el “no a la mina”, el 23 de marzo de 2003.

provincial se calcula en un 3% del mineral extraído, unos 73 millones de dólares, en los 17 años de vida de la mina. El gobernador Gioja planea destinar esos fondos para obras de infraestructura y promoción económica para el desarrollo y ha pedido a un equipo de funcionarios que recabe todos los antecedentes sobre el manejo de regalías en provincias que ya las reciben como Santa Cruz y Catamarca³². El concesionario del proyecto *Veladero* es el IPEEM (Instituto Provincial de Exploraciones y Explotaciones Mineras) de *San Juan*, que contrató a la canadiense Barrick, a través de su subsidiaria en Argentina Minera Argentina Gold SA, pero el titular del *Proyecto Lama* (Argentina) es directamente la misma empresa Barrick³³.

El proyecto Pascua-Lama constituye un emprendimiento minero de carácter binacional, que involucra a la Argentina —un Estado federal, cuya Constitución reconoce a las provincias el manejo de sus recursos naturales— y a Chile —un Estado unitario— que sin embargo no puede desconocer los intereses o iniciativas de sus regiones, en este caso la II Región de Atacama.

El proyecto Pascua-Lama debe enmarcarse en el Protocolo de Facilitación Minera, firmado entre los gobiernos argentino y chileno. Además del Protocolo Adicional Específico al Tratado sobre Integración Minera entre la República Argentina y la República de Chile para el Proyecto Minero Pascua-Lama suscripto en Santiago de Chile el 13 de agosto de 2004 y en vigencia desde esa fecha, que regula aspectos aduaneros, tributarios, migratorios, sanitarios, de salud y de seguridad³⁴.

Las objeciones al proyecto se centran en el impacto negativo que ocasionaría sobre el *hábitat* humano y sobre el recurso hídrico en el Valle del Huayco, y en particular:

³² La ley provincial N° 7.281 del 30 de agosto de 2002 regla el tema y establece que el 55% de regalías mineras vaya a Rentas Generales, el 33% al municipio donde se hace la explotación y el 12% a la Dirección de Minería. (Cap. V, art. 17, inc. a, b y c). La norma indica que el municipio debe destinar el dinero a infraestructura de obra pública a favor del Departamento y prohíbe su imputación en erogaciones corrientes y pago de personal. Para el ente minero indica gastarlo en tareas de verificación y control, especialmente las acciones dirigidas a la preservación del ecosistema que la misma deberá realizar ejerciendo el Poder de Policía Minero. La legislación minera provincial puede consultarse en www.33brinkster.com/dmsanjuan.

³³ Las compañías a cargo de la explotación son “Compañía Minera Nevada Limitada” es una sociedad comercial de responsabilidad limitada constituida de acuerdo con las leyes chilenas y “Barrick Exploraciones Argentina S.A.” es una persona jurídica de derecho privado constituida de acuerdo a las leyes de la República Argentina. Ambas compañías son subsidiarias de Barrick Gold Corporation, empresa con sede en Toronto, Canadá. La producción y reservas estimadas: anual promedio de aproximadamente 750.000-775.000 onzas de oro y aproximadamente 30 millones de onzas de plata. Este proyecto de larga duración estima una explotación de 20 años.

³⁴ El Protocolo puede consultarse en:

www.mineria.gov.ar/planesnacionales/lama_pascua.asp?titpag=Protocolo%20Lama%20Pascua

- el desplazamiento de los glaciares, un tema que aparece como uno de los más recurrentes en toda esta discusión.
- el tipo de técnica para la extracción del metal: la explotación a cielo abierto se encuentra prohibida en muchos lugares del mundo como Montana (Estados Unidos) Turquía, Grecia, o seriamente restringida como en California (Estado Unidos) y cada vez recibe más rechazo por parte de las poblaciones afectadas en el mundo.

Las objeciones consisten en que se empleará un procedimiento que se llama “lixiviación con soluciones de cianuro”, que representa un peligro potencial para las personas y el medio ambiente al utilizarse en grandes cantidades; se trata de una sustancia altamente tóxica y contaminante. En ese sentido, los trabajos ambientales puntualizan que existe también el peligro del “drenaje ácido”, es decir, que se contaminen las tierras y las aguas por el ácido sulfúrico que se produce cuando el proceso de trituración y molienda deja expuestos los sulfatos que contienen las rocas al aire libre o al agua. También se señala el impacto negativo sobre flora y fauna y el medio en general.

El proyecto obtuvo del *lado chileno* la aprobación de la Corema (Comisión Regional de Medio Ambiente) el 15 de febrero de 2006 y luego en junio lo autorizó la Conama (Comisión Nacional de Medio Ambiente). Previamente tuvo lugar un debate parlamentario sobre minera Barrick y proyecto Pascua-Lama³⁵ (23/04/05). En la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados, el científico argentino Dr. Raúl Montenegro descalificó técnicamente la propuesta de la minera de trasladar los tres glaciares, *Toro 1*, *Toro 2* y *Esperanza*. Indicó que sus hielos “no están aislados, forman parte de un ecosistema glaciar, que “no es traslado” sino “destrucción de tres cubetas glaciares”. También expuso la bióloga y ecóloga Michaela Heisig; afirmó que uno de los tres glaciares ya fue afectado por la minera.

En la Argentina quienes se oponen a Pascua-Lama sostienen que uno de los argumentos que utilizaron las autoridades ambientales chilenas para aprobarlo considera que “durante la ejecución del proyecto sólo se trans-

³⁵ Del encuentro participaron funcionarios públicos de la III Región, la Junta de Regantes del río Huasco y Afluentes, el Gremio Agrícola de Alto del Carmen, la Asociación Gremial de Turismo, la bióloga Michhaela Heisig de la Consultora Econorte, el biólogo Raúl Montenegro de Argentina, la Corporación Coordinadora Ambiental Regional de Atacama, y la empresa Barrick. También asistieron a la sesión directivos estadounidenses y chilenos de la mencionada empresa. Cuando concluyó la exposición de los directivos de la compañía, el diputado Fulvio Rosi le recordó a la empresa Barrick que otro de sus proyectos en Chile “ya provocó serios daños ambientales en la zona de geysers de Iquique, en la I Región”.

portarán desde el territorio chileno combustibles, lubricantes y agentes y accesorios de tronadura. Las sustancias peligrosas que se utilizarán en la planta, como el cianuro, serán transportadas por el territorio argentino”³⁶.

Por último, la Comisión Interdisciplinaria de Evaluación Ambiental Minera (CIEAM) de la provincia de San Juan fue la última autorización faltante para iniciar la obra, aval que otorgó en diciembre de 2006³⁷.

En la explotación de los recursos mineros el cuidado del medio ambiente se torna una demanda aún más notoria que tiene resonancia a nivel local, provincial y nacional y abre el debate sobre el tema de las competencias, jurisdicciones, etc. De hecho, fue presentado en el Congreso un proyecto de ley para modificar el Código de Minería. La iniciativa del diputado Eduardo Di Pollina (Partido Socialista-Santa Fe) estipula que la autorización de los emprendimientos mineros será competencia de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación (y no de las provincias) en los casos en que se “afecten potencialmente ecosistemas” ubicados fuera de la provincia en cuestión o “*cuando el emprendimiento minero tenga carácter binacional*”³⁸. Se sostiene que en estos casos es imprescindible que dicha Secretaría sea reconocida como natural autoridad de aplicación de la legislación ambiental contenida en el Código de Minería. Entre los fundamentos se sostiene que “no se concibe que en esos extremos actúe una autoridad provincial, dependiente del *propio Ejecutivo que auspició el emprendimiento minero* que potencialmente ha de afectar a otras jurisdicciones lindantes.”

Las cuestiones ambientales involucradas en el emprendimiento de Pascua-Lama son precisamente las que en gran medida han impactado a nivel nacional. Esto se vislumbra por un lado en el proyecto de reforma al Código de Minería al que ya se hizo referencia “*cuando el emprendimiento minero tenga carácter binacional*”. *Aunque Pascua-Lama resulte el proyecto más relevante existen otros dos también de carácter binacional a explotar por empresas extranjeras*³⁹. Por otro lado este caso muestra que aún hay

³⁶ Oliver Galak, “Recursos naturales. Divide al Gobierno una mina de oro acusada de contaminar”, *Diario La Nación*, Sección Política, 9 de octubre de 2006.

³⁷ “Pascua-Lama está aprobado con tres objeciones leves”, *Diario de Cuyo*, San Juan, 3 de diciembre de 2006.

³⁸ El proyecto de reforma al Código de Minería (Trámite parlamentario 113, fecha 18/08/2006, N° de Expediente 4707- D-(2006 Código de Minería, Ley 1919, TO Decreto 456/97, Modificación del artículo 250, sobre autoridad de aplicación) fue girado a las Comisiones de Minería, Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano.

³⁹ Los proyectos son Vicuña, ubicado entre las provincias de La Rioja y San Juan y la Tercera Región de Chile; y Amos Andrés, localizado en San Juan y la Cuarta y Quinta Región de Chile, El primero es un emprendimiento metalífero operado por es la empresa Deprominsa, empresa de capitales argentinos, con participación accionaria de sanjuaninos, en tanto Amos Andrés es operado por la compañía de capitales ingleses Río Tinto. Boletín de la Cámara

zonas grises donde las jurisdicciones entre el ámbito nacional y el subnacional habilitan el debate y requieren ajustes. A su vez, desafíos de este tipo generan posiciones diversas entre los funcionarios y agencias gubernamentales nacionales que reconocen, y en consecuencia favorecen, un espacio de decisión en ese nivel en determinados aspectos vinculados a cuestiones ambientales donde debe predominar la potestad de las provincias en función del dominio originario de los recursos naturales⁴⁰. Queda pendiente entonces saber si el proyecto mencionado contará con el respaldo político suficiente para ser aprobado.

Un escenario similar puede analizarse en el ámbito del aprovechamiento de los recursos hídricos. Con la reforma de la Constitución y el reconocimiento a las provincias del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por ejemplo, se ha interpretado que las leyes del marco regulatorio eléctrico han sido derogadas “de hecho”, esto es por simple incompatibilidad. En aspectos como la reglamentación de la protección de las cuencas hídricas y ecosistemas asociados en lo referido a infraestructura, la normativa parece colisionar con la reforma constitucional, que reconoce el dominio y por ende, los derechos emanados de tal propiedad, a saber: la jurisdicción y el otorgamiento de permisos, concesiones, así como el ejercicio del poder de policía a las provincias.

1.4.1. Las cuestiones ambientales y la encrucijada entre múltiples intereses y demandas.

A efectos de completar el complejo panorama presentado, consideramos necesario plantearnos el interrogante acerca de cómo los gobiernos provinciales diseñarán su política minera y qué grado de movilización y participación adquirirán la sociedad civil y las ONGs. Dado el foco de atención de esta publicación en el vínculo externo de los actores subnacionales argentinos, hemos privilegiado el desarrollo y análisis de las “relaciones hacia fuera”. Sin embargo, en el marco de la notoria permeabilidad del ámbito internacional y el doméstico, nos interesa señalar que ante la reacción

Argentina de Empresas Mineras, Nro. 245, enero 2006, p.1. Los instrumentos bilaterales que los regulan son los Protocolo adicional específico al Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre integración y complementación minera para la etapa de prospección y/o exploración del Proyecto Vicuña. *Firma y vigencia*: Buenos Aires, 6 de enero de 2006 Protocolo adicional específico al Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre integración y complementación minera para la etapa de prospección y/o exploración del Proyecto Minero Amos - Andrés. *Firma y vigencia*: Buenos Aires, 6 de enero de 2006

⁴⁰ Oliver Galak, *Op. Cit.*

común de las provincias argentinas para estimular inversiones externas para explotar recursos naturales, y en particular los mineros, las provincias ofrecerían diferentes esquemas “hacia adentro” a la hora de establecer una política minera. Mientras en algunos casos pareciera optarse por mecanismos de consulta previos a la hora de tomar decisiones de alcance provincial⁴¹ o respaldar iniciativas populares o de las legislaturas, en otras la demanda de participación y/o la voluntad política de abrir la toma de decisión, no se manifestaría.

La temática hasta aquí abordada resulta además un claro ejemplo de cómo conceptos planteados en el capítulo 1 se aproximan a nuestras realidades más cercanas. Así, el concepto de *glocalización* al que aludimos en dicho capítulo puede verse en este ejemplo en el que encontramos en un extremo del recorrido a las demandas del mercado mundial de recursos mineros y en el otro a grupos y entidades locales que procuran preservar el medio ambiente en el que viven.

2. Las acciones de las provincias respecto de la infraestructura física de alcance binacional: algunos ejemplos

La gestión externa de las provincias en proyectos y obras de infraestructura presenta importantes diferencias en relación a la gestión realizada para potenciar los beneficios producidos por sus recursos naturales. *Ello obedece a que es el Estado Nacional quien entiende en cuestiones de infraestructura física de conexión internacional. En consecuencia, las acciones provinciales tienen como principal destinatario al nivel nacional a quien procuran convencer para que éste privilegie obras que resultan vitales para el propio desarrollo y proyección externa de la provincia.* En muchos casos la acción provincial destinada a que se concreten obras de infraestructura para, por ejemplo, alcanzar una mayor integración física con países fronterizos, involucra el ejercicio de presión a nivel nacional para obtener apoyo a un determinado emprendimiento en detrimento de otro ubicado en otro Estado provincial. Estas *acciones tipo lobby* en algunas ocasiones se realizan de modo conjunto entre varias provincias y en otros de modo individual. En otros casos también se observa la competencia entre provincias para obtener el respaldo del nivel nacional a las obras que cada una de ellas requiere. Esto se evidencia en los pasos fronterizos en los cuales incluso se volcarán recur-

⁴¹ “Valle de Uco presentó informe minero al ejecutivo”, *Coordinación de Prensa*, Mendoza, 6 de febrero de 2007.

sos presupuestarios propios para diversos tipos de obras a fin de acelerar el proceso integral de construcción⁴².

Para dar cuenta de la acción provincial en esta problemática, en el trabajo de investigación realizado surgieron casos interesantes como los de los FFCC Trasandino Central y del Sur y el paso de Aguas Negras.

Por otra parte, es necesario insertar estos ejemplos en una perspectiva más amplia dado que la demanda para la realización de estas obras constituyen respuestas a un rasgo que se consolida a nivel del sistema internacional: el crecimiento económico y político de China como tercera economía mundial. Este cambio sistémico, remarcado en el capítulo I, actúa como impacto o estímulo ante el nivel nacional y subnacional que responden priorizando a la infraestructura física que facilita la salida al Pacífico.

En pos de este objetivo, resulta de vital importancia iniciar el análisis de estos casos a partir del nivel nacional, más precisamente en el marco de las relaciones argentino-chilenas. La mejora sostenida de estos vínculos basada en la sintonía alcanzada por los gobiernos democráticos en ambos países actúa como precondition para plantear como objetivos puntuales a obras de infraestructura de carácter binacional como las mencionadas.

A partir de la conjunción de un estímulo sistémico, y de emprendimientos positivos que caen en el ámbito de decisión de los gobiernos nacionales, nos interesa focalizar el análisis en la gestión provincial. Remarcamos —como ya se señaló— que las acciones provinciales en relación al medio externo en esta temática, son menos notorias y más bien realizadas de modo indirecto.

2.1. Los trenes Trasandinos Central y del Sur.

Para Mendoza, la reactivación del ferrocarril Trasandino Central constituye una obra clave y un nexo importante del Corredor Bioceánico Central. A los ojos del gobernador Julio Cobos, el proyecto es “la obra estratégica más importante del país”, porque además de unir a la Argentina y a Chile “va a establecer un vínculo con la línea ferroviaria Belgrano Cargas hacia el norte, y automáticamente el vínculo con Brasil”. Además sus impulsores destacan el bajo costo de la obra⁴³, el corto plazo de con-

⁴² Ejemplos de estas iniciativas provinciales, el análisis de casos puntuales en particular la gestión integrada de recursos hídricos compartidos, así como un análisis abarcativo de la problemática pueden verse en el aporte de Miryam Colacrai, integrante del Comité Provincias del CARI, en “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, *Revista Integración & Comercio* N° 21, julio-diciembre 2004, año 8, BID/Intal, Buenos Aires, pp. 141-170.

⁴³ La inversión estimada es de 20 millones de dólares, más 130 millones en vagones y locomotoras. Una vez en funcionamiento la licitación incluye 25 años de operación del servicio

creción —alrededor de 18 meses— y el resultado a obtener. En este aspecto señalan que permitirá duplicar la capacidad instalada del corredor⁴⁴, que transporta más del 80% del intercambio regional actual y conecta en forma directa las áreas que generan el 80% del PBI de Argentina, Chile y el resto del MERCOSUR. La provincia de Mendoza ha respaldado la iniciativa de modo sistemático, ya que por ella se mueve gran parte del comercio total bilateral.

La decisión sobre esta obra corresponde *al Estado-Nación, en este caso tanto al argentino como al chileno, por tratarse de una obra ferroviaria binacional*. Los mandatarios de ambos países confirmaron su respaldo el 15 de marzo de 2005, durante la visita del presidente Kirchner a Chile y suscribieron un documento que establece que a partir de mayo de 2005 se podrán hacer los llamados a licitación.

El ferrocarril uniría desde fines de 2009 las ciudades de Mendoza (Argentina) y Los Andes (Chile). El objetivo declarado es terminar con los graves perjuicios económicos que generan los frecuentes cierres por mal tiempo del paso fronterizo Cristo Redentor-Los Libertadores. El proyecto supone una inversión de 300 millones de dólares por los 260 km. de infraestructura que contempla la iniciativa, 70 km. de los cuales se ubican en Chile.

Es importante destacar que, tras un cuarto de siglo inactivo, el proyecto de reactivar el Trasandino comenzó a gestarse en 1999, en la mente de los ingenieros de la empresa mendocina Tecnicagua, encargada del diseño de la obra. Según sostiene el historiador Lacoste, el proyecto logró sucesivamente el respaldo de los gobernadores Arturo Lafalla, Roberto Iglesias y Julio Cobos⁴⁵.

El gobierno de Mendoza mantuvo el tema como prioridad constante en el transcurso del tiempo. A su vez, cuando los vínculos argentino-chilenos se tensaron por la restricción de las exportaciones argentinas de gas, el poder político provincial impulsó la cumbre entre los presidentes Kirchner y Bachelet en Mendoza, argumentando que el llamado a licitación del tren no podía postergarse⁴⁶. Para ello, en las semanas previas a la reunión presidencial celebrada en setiembre de 2006, el gobernador de Mendoza mantuvo

ferroviario. En la financiación participan el Banco Interamericano de Desarrollo; el ICE, agente financiero en la Argentina; el Banco Nación, AFJP argentinas y AFP chilenas.

⁴⁴ El corredor ferroviario tendrá una capacidad de traslado de cargas estimada en 580.000 toneladas en el primer año de servicio, en 2.800.000 toneladas para el quinto año y en más de 4.000.000 toneladas desde el decimoquinto año de operación.

⁴⁵ Pablo Lacoste, “El Trasandino y las lecciones de la historia”, *Diario Los Andes*, Sección Opinión, Mendoza, 27 de setiembre de 2006.

⁴⁶ Natasha Niebieskikwiat, *Op. Cit.*

reuniones con el mandatario argentino y con la presidenta Bachelet en Santiago⁴⁷.

También *el Estado nacional y el sector privado muestran un rol activo y concluyente o coincidente en el impulso a la realización de la obra*. El primero no recibirá ingresos con la entrada en funcionamiento del Trasandino Central, pero en cambio, los Estados argentino y chileno serán los propietarios de la infraestructura construida por el consorcio que se haga cargo del ramal, una vez concluido el plazo de concesión, que se estima en 30 años⁴⁸. Desde el ámbito privado, el motor del proyecto ha sido una empresa mendocina. Dicha empresa, autora del proyecto y propietaria de Petrolera del Sur SA en Chile, planeaba presentarse en la licitación asociada a otros grupos económicos. Además, numerosas empresas extranjeras se mostraron interesadas en invertir en el proyecto cuando estaba en marcha el proceso licitatorio en febrero de 2007⁴⁹.

Por su parte la provincia de Neuquén busca concretar un antiguo proyecto de *infraestructura ferroviaria, el Tren Trasandino del Sur (FCTS), que uniría los puertos de Bahía Blanca (Argentina) y Talcahuano (Chile)*. Si bien su desarrollo involucra a otras tres provincias argentinas —Buenos Aires, La Pampa, Río Negro— la participación de éstas en el emprendimiento aparece como débil o desdibujada⁵⁰ dado que Neuquén se ha convertido en la principal impulsora del proyecto.

Cabe señalar que este emprendimiento binacional también se remonta hasta casi siete décadas atrás. En 1939 Chile construyó 64 km. de vías y la colosal obra del túnel Las Raíces, de 4.500 metros de longitud y 4,5 metros de ancho, el más largo de Chile y del Cono Sur de América⁵¹.

⁴⁷ “Michelle Bachelet confirmó que el Trasandino se licitará en setiembre”, *Diario Los Andes*, Sección Política, Mendoza, 31 de agosto de 2006.

⁴⁸ “Arrancó la competencia para ganar la licitación del Trasandino”, *Diario Uno*, Sección Mendoza, 14-09-2006.

⁴⁹ Los montos de inversiones estimados son de aproximadamente 280 millones de dólares. Catorce empresas compraron las bases de licitación. Las firmas involucradas fueron Azvi, ACS-Dragados, FCC Construcción, Comsa, Acciona Concesiones y Ferrovial Agroman, filiales chilenas de sus respectivas matrices españolas; además se encuentran en carrera la compañía japonesa Marubeni y Man Ferrostaal de Alemania. Asimismo, las bases también fueron adquiridas por la concesionaria vial Autopista Los Andes (controlada por la española OHL), Icafal-Icaza, Besalco, Tecsá Pacífico, Petrolera del Sur y Fe Grande. 08/02/2007)

⁵⁰ El proyecto involucra a las provincias argentinas de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires; y las regiones chilenas VIII, IX y X. La traza total tiene una longitud de 220 kilómetros, 135 km. en Argentina y 85 km. en Chile. La inversión estimada es de 301 millones de dólares. Incluye las ciudades chilenas de Concepción, Lonquimay, Valdivia, Puerto Montt y las argentinas de Zapala, Cutral Co, Plaza Huinul, Neuquén, Choele Choel, Puerto San Antonio Este, Bahía Blanca y Viedma.

⁵¹ Pablo Lacoste, *Ibidem*.

El tramo en territorio neuquino alcanza unos 120 km.; una primera etapa de 50 km. se puede efectuar de modo autónomo, pero el gobierno neuquino aspira a que una vez equiparados en ambos países los tramos faltantes de la segunda etapa, los 70 km. del lado argentino y una extensión similar del lado chileno se emprendan en forma conjunta. El gobierno de Neuquén ha buscado financiamiento de modo permanente para completar la obra. Durante sus dos mandatos el gobernador Sobisch visitó seis países y se reunió con al menos diez empresas con ese objetivo⁵².

Una de sus iniciativas fue buscar el apoyo del presidente chileno para encarar en forma conjunta la solicitud de un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para completar las obras del tramo entre la Argentina y Chile e incluso en 2004 el gobierno neuquino firmó un acta de intención con el embajador de la República de Chile, Gabriel Valdez, en la que se manifiesta el interés en el FCTS, la decisión de aunar acciones en la búsqueda de inversores privados y la gestión del financiamiento ante organismos internacionales de crédito⁵³. Esta opción pareció abandonarse y hacia diciembre de 2005 aparecían funcionarios chinos interesados en el proyecto. En esa oportunidad autoridades de la provincia los habrían invitado a participar en lo que resta por construir del ferrocarril, explicando que *“si el interés del grupo chino es el financiamiento y la construcción de la obra, tenemos muchas ofertas y van a tener que competir en la licitación que se realice”*, señaló. *Empero, “si ellos tienen interés en participar mediante el aporte de fondos a riesgo, es distinto. A los efectos de poder avanzar en este potencial interés, va a venir una misión antes de fin de año, y estamos redactando una invitación para el ministro de Transporte de China, que estaría dispuesto a hacer el viaje para interiorizarse más del proyecto”*, concluyó⁵⁴. Sin embargo, desde entonces no se han podido detectar avances en esa dirección.

En un principio, la primera etapa del proyecto parecía contar con un crédito otorgado⁵⁵ y aprobado por la Legislatura de Neuquén por casi 50

⁵² “Pondrán en marcha el Trasandino (Chile-Mendoza), *Diario Río Negro*, 15 de marzo de 2005. <http://rionegro.com.ar/arch200503/15/n15j20.php>

⁵³ *Diario Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 29 de julio de 2004.

⁵⁴ Neuquén Hoy. Servicio oficial de noticias. “Empresarios chinos se interesan en el Trasandino y en hidrocarburos”, Nota de prensa, 1 de diciembre de 2005. En: <http://www3.neuquen.gov.ar/ipublica/> (Disponible 07/11/2006)

⁵⁵ Ver “Negocios a través de la Cordillera”, *La Razón*-Argentina exporta, Buenos Aires, 9º edición, 2003. A fines de junio de 2004, la Legislatura neuquina autorizó al gobernador tomar un crédito en el Banco Espíritu Santo de Portugal por 48 millones de dólares, para construir unos 58 kilómetros de vías férreas entre Zapala y Las Lajas. Con dichos recursos se cubriría parte del proyecto del Ferrocarril Trasandino. De ese modo, podría comenzarse la construcción del tramo ferroviario que igualará a la Argentina con Chile, en cuanto a la cantidad de kilómetros faltantes de vías para llegar al hito fronterizo. Como parte de este proceso, se pro-

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 argentino⁵⁶. Pero finalmente se decidió que el primer tramo Zapala-Las Lajas será construido empleando 144 millones de pesos del total obtenido por la primera serie de los Tidepro⁵⁷. Los bonos Tidepro (título de deuda para el desarrollo provincial destinado a obra pública), cuya primera serie se ofreció en agosto de 2006 están garantizados por las regalías de una de las áreas petrolíferas con que cuenta la provincia de Neuquén. El gobierno seleccionó como agente financiero de la colocación de los Tidepro al Citibank y en setiembre de 2006 el vicegobernador de la provincia realizó una gira por EE.UU. e Inglaterra para promover estos bonos por 250 millones de dólares⁵⁸. A partir de los buenos resultados obtenidos se realizaría una próxima gira posiblemente a Asia en mayo de 2007 para colocar una segunda serie de bonos⁵⁹.

Cabe señalar que el proyecto implica enfrentamientos con el gobierno nacional planteados fundamentalmente en torno a la discriminación que la provincia de Neuquén sufriría. Este argumento se apoya en dos puntos: i) mientras algunas obras como la construcción de gasoductos se las exceptúa del pago del IVA, al Trasandino no; ii) se privilegia al Trasandino Central

dujeron reuniones del gobernador neuquino con los intendentes de la Octava, Novena y Décima Región para abordar detalles del ferrocarril internacional. Sobisch, además, se reunió en Santiago de Chile el 28 de julio de 2004, con el presidente Lagos para acelerar la decisión.

⁵⁶ Este año, la Ley Provincial 2505 autorizó al Ejecutivo a emitir títulos de deuda para el desarrollo provincial, a ser colocados en oferta pública, por un monto total de hasta 250 millones de dólares. La iniciativa contempla el financiamiento por 60 millones de dólares para ejecutar la obra del FCTS, desde la Zona Franca de Zapala hasta las proximidades de Las Lajas.

⁵⁷ "Neuquén busca financiar obras de infraestructura Kirchner autoriza emisión de bonos", *Diario La Mañana*, Neuquén, 6 de setiembre de 2006. http://www.lmneuquen.com.ar/06-09-04/n_regionales2.asp

⁵⁸ "Gira por la presentación de los bonos", *Diario Río Negro*, 20 de setiembre de 2006, <http://www.rionegro.com.ar/diario/2006/09/20/1158784404.php>

⁵⁹ La tasa de interés que obtuvieron los bonos Tidepro fue de 8,65 por ciento, la más baja obtenida por una jurisdicción argentina tanto antes como después de la crisis de 2001. El ministro de Hacienda y Finanzas Silvestrini recordó que hubo ofertas por 315 millones de dólares. Indicó que los tenedores de los bonos son unos 50 grupos de fondos comunes de inversiones. Estos grupos son de Asia, Europa y América del Norte, informó, y trabajan en Londres, Frankfurt y Nueva York, que fueron las ciudades que visitó la comitiva neuquina en compañía del Citigroup, el agente financiero que efectuó la colocación. El ministro también señaló que por el interés de grupos asiáticos en la próxima gira, podría convenir ir a Asia, a Hong Kong, dada la disponibilidad de fondos para inversiones y la posibilidad de obtener buenas tasas. "La Provincia ya cuenta con el dinero de la primera serie de bonos", 19 de octubre de 2006. <http://www3.neuquen.gov.ar/ipublica/default.asp?acc=vernota&codigo=8565>

(por Mendoza), que es inviable desde el punto de vista económico porque tiene términos insalvables ya que la altura por la que pasa es de 2.600 metros sobre el nivel del mar, mientras que el paso de Pino Hachado (*Neuquén*) es el más bajo que existe en el país, a 1.300 metros⁶⁰.

El priorización del Trasandino Central por parte del gobierno argentino debilitó las posibilidades de un avance rápido del Trasandino del Sur. Podría conjeturarse que esto contribuyó a las dificultades provinciales para lograr convertir a los diferentes potenciales inversores en efectivos partícipes en la obra. De todas formas debemos señalar que la decisión provincial en impulsarla persiste y ella se manifiesta en la búsqueda e implementación de alternativas de financiamiento que pareciera que conducirán al menos a avances parciales.

2.2. El paso de Agua Negra

Por su parte la provincia de San Juan impulsa el paso de Agua Negra, como paso internacional que posibilita la conformación de un corredor bioceánico comercial y turístico uniendo el puerto de Coquimbo en la IV Región de Chile sobre el océano Pacífico, con Porto Alegre en el Sur de Brasil sobre el Atlántico o los puertos santafesinos del río Paraná. Esta es la obra de infraestructura más importante por la cual presiona la provincia, que cuenta con el apoyo explícito de la Región Centro. La obra consiste en complementar al paso de Aguas Negras —paso fronterizo habilitado hace 40 años al que lleva del lado argentino la ruta 150— con la construcción de un túnel de baja altura⁶¹. Mientras se realizan las gestiones técnicas y financieras para esta obra, se producen avances en la parte vial. Así, en la 35° reunión del Grupo Técnico Mixto (GTM) realizada en Santiago de Chile en junio de 2005 se formalizó el acuerdo para pavimentar las rutas de ambos países hasta donde se emplazará el túnel (el tramo sanjuanino de unos 44 km. de tierra desde Arrequeintín (Departamento Iglesia-San Juan) hacia el Oeste, con fondos nacionales por 25 millones de dólares⁶². En el acta, las

⁶⁰ Declaraciones del ministro de Empresas Públicas del Neuquén, Alfredo Esteves, “Mientras Kirchner habla “nosotros estamos construyendo”, *Neuquén hoy. Servicio oficial de Noticias*, Provincia de Neuquén, 01/12/2005. Disponible en <http://www3.neuquen.gov.ar>.

⁶¹ La construcción del túnel busca disminuir la altura que tiene el paso 4.740 m. Los estudios técnicos señalaron dos alternativas: la construcción de un túnel de 5 Km de extensión o la de uno de 13,9 Km. Este requiere una mayor inversión inicial (250 millones de dólares), pero disminuye la inversión necesaria para la conexión vial y reduce la altura de los caminos que en la parte chilena alcanzaría los 3600 metros y en la argentina los 4.000.

⁶² El plan oficial es invertir por mitades y en dos etapas. Se prevé hacer el llamado a licitación de los primeros 22 kilómetros de pavimentación por unos 12,5 millones de dólares para fines

delegaciones argentina y chilena rindieron cuentas de lo ya invertido en cada uno de los 13 pasos. En lo referido a Agua Negra, el inventario del lado chileno dice que “el camino se encuentra pavimentado hasta el Puente de Las Temeras” y “durante el período 2001-2004 se han materializado inversiones por un total de 4,6 millones de dólares”. Del lado argentino, el inventario afirma que “se realizaron tareas de mantenimiento de rutina en el tramo Arrequequintín-Límite con Chile con una inversión del orden de los 300.000 pesos al año”.

El compromiso financiero para asfaltar el tramo hasta el túnel por Agua Negra es un importante respaldo político de ambos países para la realización de las obras. El gobernador Gioja habría gestionado los fondos directamente ante el ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, señalando que en el GTM quedó definitivamente instalado el tema del túnel de baja altura por ese paso. Pese a estos avances aún están pendientes los estudios definitivos de la obra y el tema del financiamiento del túnel propiamente dicho⁶³.

La posibilidad de que sea China la fuente de financiamiento de la obra parecía hacia fines de 2004 la opción más sólida. Funcionarios argentinos aludían a un crédito a la Argentina y Chile por unos 250 millones de dólares. Una misión de aquel país que visitó la provincia en noviembre de 2004⁶⁴ suscribió un acta de entendimiento entre la provincia y la Corporación Nacional China de Obras Ferroviales, acordándose que de forma conjunta iban a solicitar al gobierno de China que dicha corporación pueda hacer el

de este año. Se hará con *fondos provinciales* y luego, en el 2006, la Nación hará el reintegro. Hoy Agua Negra es una huella de tierra. La intención es asfaltar toda la ruta y dejar enripiado sólo el tramo donde se proyectó el túnel. *Diario de Cuyo*, San Juan, 27 de junio de 2005.

⁶³ El 11 de junio de 2003 ambas naciones aportaron 600.000 pesos para el primer estudio de pre-factibilidad técnica, a cargo de la consultora Ingendesa-Consulbaires. Luego, el 9 de agosto del 2004, el Consejo Federal de Inversiones otorgó 450.000 pesos no reintegrables para el estudio de pre-factibilidad económica. Además, en el acta del GTM de junio 2005 quedó constancia de un agradecimiento desde los gobiernos centrales argentino y chileno hacia la provincia de San Juan y la IV Región, por “el esfuerzo realizado para desarrollar los estudios de pre-factibilidad técnica y de potencialidad económica” referidos al túnel proyectado.

⁶⁴ La delegación estaba integrada por Zhao Yenjie, gerente del Departamento Ultramar de la Corporación China de Obras Ferroviales; Fang Yuanming, presidente de China Nacional Overseas Engineering Corp (COVEC); Cheng Jusheng, director del Buró N° 4 de la Corporación Nacional China de Obras Ferroviales; Chen Zhigong, gerente general del Buró N° 4 de la Corporación Nacional China de Obras Ferroviales, que presidió la primera delegación que llegó a San Juan semanas atrás; Min Guowei, geólogo experto del Ministerio de Minería de la República de China y Wu Jingru, consultor comercial de COVEC. Noviembre 20, 2004. www.sanjuan.gov.ar

estudio técnico definitivo del túnel. El gobierno de San Juan ofreció al gobierno chino llevar a cabo tareas de exploración en sus áreas de reserva minera, planteando que eventualmente lo producido podría servir para financiar el túnel. En aquella oportunidad la delegación china anunció que visitaría Chile con el propósito de impulsar un acuerdo similar al alcanzado con San Juan.

Hacia marzo de 2005 se completaron diversos estudios técnicos, de flujo de transporte de pasajeros y cargas, impacto sobre las exportaciones, la actividad económica en general, servicios y obras de infraestructura, tanto para el lado chileno como para el argentino. Estos fueron presentados en las 14^o sesiones del Comité de Frontera (que pasó a llamarse Comité de Integración argentino-chilena) realizadas el 31 de marzo de 2004 en San Juan, reunión que contó con la presencia del gobernador de Santa Fe, Jorge Obeid⁶⁵.

En estos informes se argumenta que el incremento de los negocios internacionales en la próxima década demandaría la realización de este paso para evitar la saturación de las vías existentes. Por ejemplo, desde el Consejo Federal de Inversiones (CFI) se remarcó que “nuestros primeros resultados consolidados determinan que las provincias del corredor central (San Juan, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), conseguirían aumentar por Agua Negra en un 20% las exportaciones que se realizan a Asia, y ese es un porcentaje muy importante”⁶⁶.

También empresarios italianos manifestaron a funcionarios sanjuaninos su interés en ser los ejecutores de la obra en una visita a San Juan en marzo de 2005⁶⁷.

Conclusiones

Este capítulo ha procurado reflejar las múltiples cuestiones que intervienen en dos áreas muy amplias en las que las provincias argentinas efectúan gestión internacional.

En el caso de la actividad destinada a promover inversiones para la explotación de recursos naturales hemos planteado la complejidad aportada por el marco jurídico, que además está siendo ajustado tanto en lo que respecta al vínculo entre los derechos de propiedad provinciales y el Estado

⁶⁵ Puede verse más información en la página Web www.sanjuan.gov.ar.

⁶⁶ “Gioja abrió las sesiones del Comité de Integración”, 21 de marzo de 2005, www.sanjuan.gov.ar Información pública. (Consultada 15 de abril de 2005)

⁶⁷ “Rusos, italianos y alemanes entrevistaron a César Gioja”, *Prensa - Gobierno de la Provincia de San Juan*, 31 de marzo de 2005, www.sanjuan.gov.ar

nacional, como en lo referente al propio rol estatal —sea nacional o provincial— en combinación con el sector privado nacional y extranjero para el aprovechamiento de los recursos petrolíferos. En el caso de los emprendimientos mineros, adquiere particular relevancia la presencia predominante de inversiones extranjeras que las provincias buscan atraer y cuyas concesiones otorgan. Y es respecto de estas acciones donde las provincias muestran diversidad. Mientras algunas buscan estimularla con empeño, en alguna medida ante la escasez de alternativas productivas, otras no las alientan o las limitan dada la mayor capacidad de la sociedad civil provincial o local para plantear demandas en defensa del cuidado ambiental.

Para la explotación de los dos tipos de recursos naturales, las sedes judiciales encargadas de resolver eventuales disputas, han quedado fijadas en los países de origen por tratados bilaterales de inversión vigentes suscriptos por el Estado argentino con sus contrapartes extranjeras. Entre éstas se incluyen todos los países que constituyen en la actualidad los principales inversores en el sector minero como son los casos de Canadá, Australia, Sudáfrica, Suiza, Perú y Estados Unidos.

En lo referente a la modalidad de la gestión externa, señalamos que las provincias predominantemente ejecutan acciones propias destinadas a promover inversiones para la explotación de recursos naturales, fundamentalmente por el dominio que sobre éstos ejercen. Si bien observamos acciones coordinadas con el nivel nacional —en el sector minero en la presentación en ferias internacionales y en el petrolífero en el consenso alcanzado para la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, y en ambos para la sanción de la Ley Corta—, el nivel de activismo y los ritmos con los que se opera en el plano internacional dependen de lo actuado por cada provincia.

Es evidente que las posibilidades abiertas a partir del reconocimiento constitucional del dominio originario de los recursos naturales a las provincias ha fortalecido el poder de éstas para efectuar acciones externas en la materia, como así también ha contribuido a consolidar el poder político de las autoridades provinciales frente al gobierno nacional. Esto fue evidente en el caso de la negociación de la Ley de Hidrocarburos que dio cuenta de la capacidad de maniobra de los gobernadores que integran la OFEPHI.

A la inversa que lo que sucede en la explotación de los recursos naturales, en el caso de la gestión externa destinada a motorizar obras de infraestructura física parece predominar el tipo de acciones coordinadas en las que la provincia y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo articulado y consensuado. Sin embargo, en relación a esta área temática, hemos mostrado que también se realizan acciones de *lobby* en las que queda claro el juego político de negociación y presión ante el gobierno nacional. Más aún, incluso se intentan acciones propias, como las del gobierno neuquino.

En los casos seleccionados sobre la gestión externa provincial en cuestiones de infraestructura, destacamos la relevancia que adquiere el ámbito transfronterizo. En éste el impulso político, e incluso la competencia interprovincial para que las obras en su territorio sean priorizadas, revelan la necesidad de superar períodos prolongados de ausencia de obras de infraestructura física. Entonces parecen converger la conveniencia y la necesidad de actuar coordinadamente con la Nación para contar con los cuantiosos fondos que este tipo de obras requieren.

CAPÍTULO VII

EL CASO ARGENTINO A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES. ESTUDIO COMPARATIVO CON OTROS ESTADOS FEDERALES O DE ESTILO FEDERAL

Marcelo Salviolo

1. Introducción

Nos proponemos en este capítulo investigar las relaciones del Estado Nacional con sus Estados miembros (provincias, Estados, cantones, länder, etc.) en el terreno de la acción internacional. Ya en el capítulo III, se tuvo la oportunidad de analizar la correspondiente acción de nuestras provincias en la arena internacional y el marco jurídico fijado por la Constitución Nacional, especialmente con posterioridad a la reforma de la misma en 1994.

Como es bien sabido, en la actualidad casi todos los Estados miembros de los Estados federales del mundo, a los que deben agregarse también las entidades subnacionales de los Estados unitarios, se hallan inmersos en el dinamismo internacional, debido a la cada vez más creciente integración fronteriza, las profundas transformaciones operadas en el mundo luego de la Guerra Fría, la globalización, la velocidad de las necesarias comunicaciones, el desarrollo febril de las redes informáticas, la aparición del fenómeno del “regionalismo” y del desarrollo de las “actividades paradiplomáticas” de las citadas entidades subnacionales, etc.

Veremos a continuación diversas experiencias que pueden compararse con la realidad de nuestro país. Obviamente, como enseña Juan Bautista Alberdi, “los antecedentes históricos y políticos, las condiciones peculiares del modo de ser de cada país que le sirven de origen y punto de partida, deben ser la base de su organización y la clave de su jurisprudencia” (*Organización de la Confederación Argentina*, Madrid, Pablo García y Cía., Tomo II, 1913, pp. 465/466).

Las apreciaciones del talentoso tucumano no impiden de modo alguno continuar desarrollando en el marco del mencionado “federalismo de concertación”, todas las posibilidades que nuestra Constitución Nacional, reformada en 1994, otorgó a las provincias para que puedan participar en el accionar internacional.

Analizaremos en primer lugar un conjunto heterogéneo de países agrupados en los que son Estados federales (Estados Unidos de América, Canadá, Suiza, Alemania). Seguidamente abordaremos a Estados federales con características especiales (Australia, Bélgica) junto con casos que cuentan con Constituciones de tipo federal (Nueva Sudáfrica) y por último los países de América Latina (Estados Unidos Mexicanos, República Bolivariana de Venezuela y Brasil) que junto con nuestro país constituyen los únicos que han adoptado un sistema político federal.

2. Estudio comparado de la facultad de celebrar convenios internacionales en los Estados miembros de Estados federales

2.1. *Estados Unidos de América*

2.1.1. *La conducción de las relaciones exteriores*

La conducción de las relaciones exteriores en los Estados Unidos de América es competencia del presidente, a pesar de no surgir ello de una norma constitucional determinada.

Vale decir, la Constitución de los Estados Unidos, otorga por un lado al presidente, ciertas facultades relativas a los asuntos internacionales y, por el otro, hace lo mismo con el Senado y con el Congreso en general.

Esta cuestión fue explicitada claramente, en el caso judicial considerado *Leading Case* en la materia: “Estados Unidos vs. Curtis-Wright Export Corporation”, fallo dictado en 1936.

Conforme el texto constitucional estadounidense, el presidente está facultado, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que estén de acuerdo con ello las dos terceras partes de los senadores presentes.

La posible limitación del contenido de los tratados por cuestiones de derecho federal fue definido en el caso “*Missouri vs. Holland*” donde el argumento sostenido por la Corte a través del Juez Holmes, fue que la Constitución delegó competencias en diversas ramas del gobierno central, no solamente al Congreso, y que la capacidad de celebrar tratados (“*treaty-making power*”), fue una delegación adicional al gobierno federal por encima y con independencia de las competencias del Congreso. En consecuencia, existen competencias no delegadas por los Estados en el momento de sancionar y aprobar la Constitución con referencia a la legislación, pero no con referencia a los tratados internacionales.

Concretamente, la doctrina de este Leading Case, reiterada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, confirmó la supremacía y validez de los tratados, inclusive en materias reservadas a los Estados.

En igual sentido se decidió en el caso “United States vs. Pink” en 1942, donde por boca del Justice Douglas se dijo: “...Ningún Estado puede reelaborar nuestra política exterior de acuerdo con sus políticas domésticas. El poder sobre los asuntos exteriores no es compartido por los Estados; está investido exclusivamente en el gobierno nacional.

2.1.2. La facultad de los Estados federados para celebrar “agreements” o “compacts” (“acuerdos” o “pactos”), con el extranjero.

En materia de tratados internacionales, la Constitución de los Estados Unidos priva a sus Estados federados de la capacidad para celebrarlos con las naciones extranjeras. Así se lee en el Artículo I, Sección 10, Cláusula 1ra.:

“Ningún Estado podrá celebrar tratados, alianzas o confederaciones...”

La Cláusula Tercera de la misma norma, establece: “...sin el consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá...celebrar acuerdos o pactos con otro Estado o con potencias extranjeras...”

Se ha negado a los Estados miembros toda posibilidad de compromiso con el exterior. Esto se vio reflejado en la causa “Holmes vs. Jennison” en 1841, donde quedó definido que todas las facultades vinculadas a las relaciones exteriores fueron confiadas al gobierno nacional. Congruentes con este fallo, son comúnmente citados los casos “U.S. vs. Arjona” y “Chinese Exclusion”.

Pese a esta interpretación jurisprudencial, los Estados federados han celebrado “acuerdos” o “pactos”, en un principio, con numerosas provincias canadienses, y en las últimas décadas, con naciones extranjeras y con unidades territoriales de Estados extranjeros.

En cuanto a la aprobación o no que debe dar el Congreso a los acuerdos y pactos concluidos por los diferentes Estados, (Art. I, Sección 10, Cláusula 3ra. de la Constitución de los EE.UU.), nada dice el texto constitucional sobre el momento en que debe ser otorgado, ni la forma que ese consentimiento debe adoptar. Habitualmente, el Congreso ha otorgado la aprobación antes de la conclusión del acuerdo con un Estado federado. En otras ocasiones, lo ha conferido con posterioridad a la celebración del mismo.

En 1970, eran cuatro los Estados de los Estados Unidos, que tenían alguna forma de representación permanente en el exterior, para tratar de atraer inversiones extranjeras, expandir el comercio y aumentar las oportunidades turísticas. En 1990, esa cifra ascendió a 41 Estados que ya conta-

ban con 120 oficinas abiertas en el exterior, especialmente, en el Japón, y en países de la Europa Occidental.

En muchas áreas de la actividad económica internacional, los gobiernos estatales estadounidenses encontraron una fructífera cooperación, tanto a nivel nacional, como regional. Uno de los más significativos avances en este terreno, se produjo por sugerencia del ex-presidente James Carter, quien condujo a la “Asociación Nacional de Gobernadores”, integrada por representantes de todos los Estados, a dar vida en 1978 al “Comité sobre Comercio Internacional y Relaciones Exteriores para los Intereses Locales en el Exterior”.

Estas entidades adoptan recomendaciones para mejorar la actividad de los gobiernos locales en su accionar internacional. Un ejemplo reciente de legislación local en el campo del accionar exterior, está dado por la sanción de la Ley (Act) sobre Asuntos Internacionales del Estado de Florida, en 1991.

Conforme esta Act de 1991, el Estado de Florida, puede abrir oficinas de carácter permanente, para representar a esta unidad subnacional en el exterior. De hecho, ya están funcionando oficinas en Bruselas, Londres, San Pablo, Seúl, Taipei, Tokio y Toronto. Cabe citar también el caso de la apertura de una oficina comercial del Estado de California en Sudáfrica, en 1995, para coordinar actividades de comercio entre ambos.

Como se señalara anteriormente, en los últimos años se ha intensificado la interacción fronteriza en los Estados Unidos de América (al igual que en la Argentina y en la mayoría de las naciones del mundo), con la particularidad del desarrollo de “regiones fronterizas”.

En efecto, como indica Robert Jessop, “...éestas pueden emerger de (o ser fortalecidas por) derrames de un entorno metropolitano y/o del crecimiento de ciudades complementarias a ambos lados de las fronteras. Muchos ejemplos se encuentran en las ciudades gemelas a lo largo de las fronteras entre los Estados Unidos y Canadá, y entre los Estados Unidos y México. Esto también se refleja en los crecientes vínculos norte-sur entre regiones canadienses y estadounidenses.

En este ámbito y en el marco de un acuerdo por Notas Reversales, firmado entre los Estados Unidos y Canadá el 7 de mayo de 1982 (101 - 11- / HR 829 - identificación en EE.UU.), dichos Estados, provincias y territorios suscribieron varios convenios, destacándose los relativos, entre otros asuntos, a unir acciones y recursos para combatir el fuego en las zonas boscosas; cuestiones aduaneras, migratorias, asuntos indígenas, pesca en aguas interiores, protección de vida silvestre, y servicios de parques nacionales.

En lo que atañe a la relación con los Estados fronterizos de México, en 1980 se llevó a cabo en Juárez, Estado de Chihuahua, la primera

Conferencia de Gobernadores Fronterizos para comenzar un proceso formal de contactos entre los diez Estados fronterizos (los cuatro de los Estados Unidos y los seis de México).

Desde esa fecha, se celebra una Conferencia cada año, alternativamente en los Estados Unidos y en México, para tratar asuntos importantes sobre la frontera, tales como agricultura y ganadería, cruces fronterizos, educación, desarrollo económico, vida silvestre, energía, medio ambiente, salud, turismo y seguridad fronteriza. Los diez gobernadores firman en cada Conferencia una Declaración Conjunta que eleva recomendaciones oficiales a los gobiernos federales de cada una de esas naciones. La citada Conferencia comprende a los siguientes Estados de los Estados Unidos de América: Nuevo México, Arizona, California y Texas; y los siguientes Estados Mexicanos: Coahuila, Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

2.2. *Canadá*

El Estatuto de la América del Norte Británica (“British North America Act”), sancionado por el Parlamento Británico el 1 de julio 1867, —que dio al Canadá su estructura federal—, no tiene cláusula alguna que se refiera al “treaty-making power” canadiense. El Artículo 132, es el único que se refiere a tratados internacionales.

2.2.1. *El Artículo 132 de la British North America Act, y el fallo de las “Convenciones de Trabajo” de 1937*

La norma del Artículo 132 de la British North America Act (BNA), expresa lo siguiente: “El Parlamento y el Gobierno del Canadá tendrán todos los poderes necesarios o útiles, para cumplir respecto de los Estados extranjeros, las obligaciones del Canadá o de cualquiera de sus Provincias, como parte del Imperio Británico, que surjan de tratados celebrados entre el Imperio y tales países extranjeros”.

Esta disposición no hace referencia a la celebración de tratados sino a su ejecución en el plano interno. En 1922, en un fallo sobre el “Trabajo de los Extranjeros” (asiáticos), se invocó este Artículo 132 de la BNA, como fundamento de la competencia federal para dictar leyes que pusiesen en vigor un tratado internacional.

En 1935, el gobierno canadiense ratificó tres Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Jornada Laboral de ocho horas; el Reposo Hebdomadario y el Salario Mínimo. El Parlamento federal, sancionó las leyes para su aplicación en todo el país, pues entendía que

en virtud del artículo 132, gozaba de amplias facultades para todo tipo de tratados internacionales.

La provincia de Ontario se opuso a este accionar, pues consideraba que el gobierno federal no podía legislar sobre asuntos reservados a las provincias, aun cuando versara sobre la ejecución de un tratado internacional.

La Corte Suprema de Canadá en 1936, quedó dividida en su opinión, por lo que el litigio fue resuelto en última instancia por el Comité Judicial del Consejo Privado, el más Alto Tribunal del Imperio Británico, en 1937.

El Comité Judicial no desconoció al gobierno federal el ejercicio del *“treaty-making power”*, pero resolvió que el Artículo 132 de la BNA, era inaplicable a las Convenciones del Trabajo, distinguiendo entre la conclusión de los tratados y su ejecución.

Según el Comité Judicial, el gobierno federal no puede dictar normas que invadan la competencia provincial, y si la ejecución del tratado requiere dictar leyes de esta naturaleza, aquel debe contar con el consentimiento de las provincias interesadas.

El gobierno central por otro lado, sin la colaboración de las provincias, puede dictar para ejecutar un tratado internacional, todas las leyes que caigan dentro de la competencia federal.

Este fallo fue duramente criticado por parte de la doctrina, pero más allá de esto constituye la piedra angular del derecho constitucional canadiense en materia de competencia para celebrar tratados y para ejecutarlos en el orden interno.

2.2.2. El “treaty-making power” y las provincias canadienses: bases jurídicas en que éstas y el gobierno federal fundan sus respectivas posiciones. El Consejo de la Federación.

Tanto la Constitución del Canadá, como las Constituciones provinciales y territoriales, no hacen mención de las facultades de las provincias y/o territorios para celebrar tratados con el extranjero. En la actualidad, Canadá está integrado por diez provincias y tres territorios, de los cuales el último se creó el 1 de abril de 1999. Su nombre es *Nunavut* (próximo al círculo polar ártico) que significa “nuestra tierra” en lengua “inuktituk” y cuenta con una extensión de 1,9 millones de kilómetros cuadrados.

El gobierno federal niega a las provincias tal capacidad, basándose en que a través de la Carta Patente de 1947, el monarca británico transfirió el Poder Ejecutivo al Canadá. La interpretación que se desprende, es que sólo el gobierno federal goza de la facultad de celebrar tratados internacionales.

Mientras Québec afirma que la Constitución garantiza a las provincias el derecho de celebrar tratados, la mayoría de las provincias canadienses, sin

decir que tienen tal capacidad, y sin negar al gobierno federal la responsabilidad primaria en la conducción de las relaciones exteriores, solicitan tener en ello una cuota de participación, en la medida de sus competencias legislativas.

La práctica provincial, fundamentalmente de las dos últimas décadas, revela que no sólo Québec —que será objeto de especial consideración—, sino que otras provincias como Alberta, Ontario, Manitoba y British Columbia, desarrollan una intensa actividad mas allá de las fronteras nacionales.

Ellas diseñan y ejecutan políticas de comercio exterior, para la promoción de exportaciones, para atraer inversiones extranjeras; conducen negociaciones para el intercambio comercial y cultural con gobiernos de naciones extranjeras. Dichas provincias cuentan con estructuras dotadas de abultados presupuestos para la consecución de estos objetivos. Si bien en oportunidades actúan conjuntamente con el gobierno central, la mayoría de las veces lo hacen por sí solas.

Esto es lo que se ha dado en llamar el “federalismo cooperativo de Canadá”, donde se congregan las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, sobre la base de acuerdos informales sin fundamento constitucional. Uno de los arreglos más importantes, llevó a la realización de la “Conferencia de Primeros Ministros”, donde se coordinan las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, a través de permanentes reuniones entre funcionarios federales y locales. De tal manera, al decir de Horacio Piombo, Canadá desarrolla una “diplomacia interna” en el seno de la Federación.

El caso canadiense no es absolutamente único. Por eso consideramos fundamental su análisis —junto al de otros países— para la comprensión y ordenamiento del caso argentino, pues se trata de situaciones donde el control de la política exterior se centraliza en el gobierno federal, y el actuar de las unidades subnacionales lo “fragmenta”, en opinión de Feldman.

Québec, Ontario y Alberta, tienen oficinas (representaciones), política y económicamente muy importantes en Europa, en la región Asia-Pacífico, y en los Estados Unidos de América. La provincia de British Columbia, concreta ventas de carbón al Japón, y la de Alberta, por ejemplo, gas natural y petróleo hacia los Estados Unidos.

La necesidad de acuerdos internacionales por parte de las provincias canadienses obedece a diferentes razones. Por ejemplo, Ontario, está obligada a acordar con los Estados vecinos de Nueva York y Michigan, pues comparte catorce puentes internacionales que el gobierno central no tiene interés de mantener o administrar.

En la actualidad, tanto las autoridades nacionales como las provinciales y de los territorios canadienses, coinciden en general en resaltar la fortaleza

y el grado de entendimiento alcanzado en materia de federalismo en ese país.

Destacan la “unidad en la diversidad” existente en esa vasta nación, así como la consideración de que la democracia es esencial para el funcionamiento del federalismo, agregando que la “buena práctica del federalismo es una buena escuela de democracia”.

Al decir del entonces ministro de Asuntos Intergubernamentales de la Nación, Stéphane Dion, en el año 2000, en la Universidad de Manitoba: “... el federalismo valora la autonomía (de las entidades subnacionales) y éste no puede funcionar sin estar asociado al concepto de solidaridad”.

2.3. Suiza

La Constitución Helvética ha sido objeto, desde el 29 de mayo de 1874 hasta su revisión total en 1999, de ciento cuarenta modificaciones. El 1 de enero de 2000 entró en vigencia una nueva Constitución suiza —promovida por todos los partidos políticos en el Gobierno en ese entonces y aprobada por referéndum popular el 18 de abril de 1999—, que reemplazó a la mencionada Carta de 1874.

Atento a ello, estimamos oportuno señalar que antes de abordar el actual sistema previsto por la Carta Constitucional de 1999 sobre federalismo y los cantones y sus relaciones con el exterior, resulta de interés recordar cómo trataban esas cuestiones las cláusulas entonces vigentes y la doctrina de esa nación. El modelo helvético siempre ha sido de lectura obligatoria para los doctrinarios favorables a reconocer a los Estados miembros de Estados federales capacidad para celebrar acuerdos con el extranjero en la órbita de sus competencias locales.

2.3.1. El sistema constitucional suizo a partir del 1 de enero de 2000

La nueva Carta Magna describe el funcionamiento del sistema federal: la “Confederación”, los cantones y las comunas. El nuevo ordenamiento constitucional define explícitamente los fundamentos en los que se basa la “Confederación”: el Estado de Derecho, el Estado social, la democracia directa y el federalismo.

El actual modelo ordena, moderniza y hace más entendible para el común de la gente el lenguaje constitucional que, con ciento cincuenta años de antigüedad, remitía bastante a menudo al Tribunal Federal para que interpretara las muchas lagunas normativas que poseía.

El moderno texto constitucional consagra la competencia general de la “Confederación” en materia de relaciones exteriores, que surge claramente

de los dispuesto por el Artículo 54 (Asuntos Exteriores), inserto en el Título 3ro.: “Confederación, Cantones y Municipios”, Capítulo 2do.: “Competencias”, Sección 1ra.: Relaciones Exteriores:

- 1.- *Los Asuntos Exteriores serán de la competencia de la Confederación.*
- 2.- *La Confederación abogará por preservar la independencia y la prosperidad del Estado suizo; contribuirá especialmente a paliar la necesidad y la pobreza en el mundo, así como a promover el respeto de los derechos humanos, la democracia, la coexistencia pacífica de los pueblos y la preservación de los recursos naturales.*
- 3.- *Tendrá en cuenta las competencias de los Cantones y la salvaguarda de sus intereses.*

El manejo e las relaciones exteriores por parte de la Federación se complementa con lo determinado por el Artículo 184 (Relaciones Exteriores), Capítulo 3ro.: “Consejo Federal y Administración Federal”, Sección 1ra.: “Organización y Procedimiento”, que dice:

- 1.-*El Consejo Federal tiene la competencia sobre las relaciones exteriores, con reserva del derecho de participación de la Asamblea Federal; representará al Estado suizo en el extranjero.*
- 2.-*Firmará los tratados y los ratificará. Los someterá a la aprobación de la Asamblea Federal.*

También la nueva Constitución se refiere a la participación de los Cantones en las decisiones de política exterior y sobre las relaciones de los mismos con el extranjero en los Artículos 55 y 56, (Título 3ro.: “Confederación, Cantones y Comunas), Capítulo 2do. “Competencias”, Sección 1ra.: “Relaciones con el extranjero”, que prescriben:

Artículo 55 (“Participación de los Cantones en las decisiones de política exterior):

- 1.- *Los Cantones influirán en la toma de decisiones en materia de política exterior que puedan afectar sus competencias o intereses esenciales.*
- 2.- *La Confederación informará en un plazo razonable y de manera detallada a los Cantones y los consultará.*
- 3.- *La toma de posición de los Cantones tendrá un peso específico en el caso de que sus competencias se vean afectadas. En este supuesto los Cantones están asociados de manera apropiada a las negociaciones internacionales”.*

El Artículo 56 (Relaciones de los Cantones con el Extranjero) reza lo siguiente:

- 1.- *Los Cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias.*
- 2.- *Estos tratados no podrán ser contrarios ni al derecho e intereses de la Confederación, ni al derecho de los otros Cantones. Antes de concluir un tratado los Cantones deberán informar del mismo a la Confederación.*
- 3.- *Los Cantones podrán tratar directamente con autoridades de rango inferior de otros Estados; por lo demás las relaciones del Cantón con otros Estados tendrá lugar por intermedio de la Confederación.*

2.3. La Conferencia de Gobiernos Cantonales

La Conferencia de los Gobiernos Cantonales en este país no está prevista en su Carta Constitucional. Fue creada en virtud de un convenio interadministrativo, suscripto por los veintiséis cantones suizos el 8 de octubre de 1993. Dicha Conferencia, si bien tomó de modelo sus equivalentes en Alemania y Austria, no se constituyó como un Foro de Presidentes de Gobierno de los Cantones, sino como una Conferencia de “Gobiernos Cantonales”. Al decir de García Morales, ello fue visto con un carácter más operativo en el sistema helvético, ya que los presidentes de los cantones no tienen funciones específicas de conducción de la acción ejecutiva, sino que son un *primus inter pares* y, en cuanto presidentes, sólo tienen funciones representativas del cantón.

Esta Conferencia de Gobiernos es una creación de los propios cantones: fue una necesidad sentida por ellos mismos, sin ningún tipo de intervención federal. Es más, a partir de fines de los años ochenta, los cantones decidieron forjar su propia plataforma de coordinación atendiendo a las negociaciones que se iniciaron en ese entonces para la integración de Suiza en el espacio económico europeo. Si bien en 1992, el pueblo de ese país votó en contra de la integración, quedó en firme la decisión de los gobiernos cantonales de establecer su plataforma de conjunto. De ahí que, reparando en que el proceso de globalización afectaba directamente las competencias de los cantones, estas entidades subnacionales consideraron que debían articularse no sólo para asuntos europeos sino para participar en las decisiones de política exterior en general.

En síntesis, la Conferencia Permanente de Gobiernos Cantonales se creó, por una parte, para actuar como plataforma de ejercicio de competencias can-

tonales propias frente a las acciones de la Federación, y al mismo tiempo, para ser un instrumento de participación de los cantones en decisiones federales.

La Ley Federal sobre participación de los Cantones en la política exterior de la Federación, sancionada el 22 de diciembre de 1999, garantiza tener en cuenta los intereses de aquellos no solamente en temas europeos, sino también en todos aquellos asuntos de política exterior que sean de su interés (por ejemplo, negociaciones sobre Acuerdos GATT, especialmente en el marco del Acuerdo sobre Comercio de Servicios en 2003).

La citada Ley Federal de 1999 prevé para los cantones derechos de información, audiencia y participación: la Conferencia es el centro donde se recibe la información federal acerca de cuestiones internacionales y donde se adopta la posición de los cantones en los asuntos exteriores.

2.4. Alemania Federal

2.4.1. La Ley Fundamental de Bonn de 1949

En Alemania se operó una transformación constitucional después de la derrota sufrida en la Segunda Guerra Mundial. En el este, surgió la República Democrática Alemana (unitaria y socialista), y en el oeste, la República Federal Alemana, cuya Ley Fundamental, entró en vigor el 23 de mayo de 1949.

El Artículo 32, inc. 3, de este último cuerpo legal, restableció para los *länder* una capacidad limitada para celebrar tratados con las naciones extranjeras, en la medida de sus competencias legislativas. Esa cláusula dice así: "...Cuando sean competentes los Estados regionales para legislar, podrán, con el asentimiento del gobierno federal (mit Zustimmung der Bundesregierung) concertar tratados con Estados extranjeros."

Por otra parte, el Artículo 32, inc. 1, de la Ley Fundamental, dispone que:

- 1.- *Corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros.*" El Artículo 59, inc. 1, prevé que: "El presidente federal representa a la Federación en el orden del derecho internacional. En nombre de la Federación, concluye los tratados con estados extranjeros, acredita y recibe a los Ministros Plenipotenciarios."

El Artículo 73, dice que es el gobierno federal quien puede celebrar tratados en lo que respecta a asuntos sobre los que tiene competencia exclusiva para legislar. La norma del Artículo 74 aclara que también puede hacerlo sobre aquellas cuestiones en las que tiene competencia concurrente con los *länder*.

Los *länder* están autorizados a concluir tratados sobre materias de competencia exclusiva de la Federación “...sólo cuando y en la medida en que una Ley federal les haya facultado expresamente para ello” (Art.71). En la esfera de la legislación concurrente: “...mientras y en la medida que la Federación no haga uso de sus derechos legislativos” (Art. 72).

El poder residual que también les corresponde, queda recogido en el Artículo 30: “... compete a los Estados regionales el ejercicio de las competencias estatales y desempeño de las tareas de la misma índole, en caso de que la presente Ley Fundamental no contenga o autorice ninguna otra clase de regulación”.

En cuanto a la exigencia del consentimiento del gobierno federal (Art. 32, inc. 3 de la Ley Fundamental), es al gobierno del *länd* a quien le corresponde obtener la aprobación federal necesaria, después de la negociación y antes de la firma del tratado con la nación extranjera.

La firma del Acuerdo de Lindau, —cuya constitucionalidad se discute—, entre los *länder* y el gobierno federal, el 14 de noviembre de 1957, vino a restringir el “*treaty making power*” de los *länder*. Por este instrumento, los Estados miembros delegaron en el gobierno central, parte de su “facultad de celebrar tratados” en determinadas materias, mientras que el gobierno federal se obligó a solicitar la aprobación de los *länder*, cuando celebrase tratados sobre asuntos de incumbencia de estos últimos (temas culturales, por ejemplo) antes de su ratificación internacional.

El Acuerdo previó la creación de una Comisión Permanente integrada por representantes de los *länder* y del gobierno central, para facilitar la comunicación entre éstos, lo mismo que para servir de institución coordinadora entre los *länder*. Se estableció un “modus operandi” de la Comisión, a través de reuniones mensuales, para luego comunicar las demandas de los *länder* sobre los proyectos de acuerdos al gobierno federal.

2.4.2 Enmiendas Constitucionales de 1992 y 1993

El gobierno federal, conforme la Ley Fundamental, tiene responsabilidad exclusiva respecto de la integración de Alemania en la Unión Europea.

La misma Constitución prevé explícitamente que el gobierno federal puede, “por legislación, transferir poderes a las organizaciones internacionales” (art. 24 -inc.1.-); pero existe sin embargo un desacuerdo acerca de si el gobierno central podría, sin el consentimiento de los *länder*, transferir los poderes y funciones de éstos en la forma señalada.

Los *länder* también se encuentran facultados por la Ley Fundamental a “transferir facultades soberanas a instituciones transfronterizas en regiones vecinas”, con la autorización del gobierno federal.

Esta posibilidad fue incorporada recientemente a la Ley Fundamental. Esta norma capacita a los *länder* para establecer, participar y transferir facultades a organizaciones multinacionales, cuya función cae dentro de la esfera de competencia de los *länder*.

Luego de la promulgación de la legislación federal alemana que daba efecto al Acta de la Europa Única, el 1 de julio de 1987, los *länder* obtuvieron una participación más amplia en asuntos relativos a la integración de la Unión Europea a través de una reforma constitucional, que fue aprobada el 21 de diciembre de 1992, que tenía que ver con la instrumentación del Tratado de Maastricht.

La reforma prevé algunos caminos para proteger los intereses de los *länder*, mientras que el *Bundesrat* se ocupa de la integración de Alemania en la Unión Europea, cuyos últimos cambios introducidos en 1993, fueron los siguientes:

1. El *Bundesrat* tiene que consentir o aprobar toda transferencia de poderes a la Unión Europea;
2. El gobierno federal tiene obligación de informar al *Bundesrat* sobre los asuntos concernientes a la Unión Europea, a fin de asegurar que los *länder* sean comprendidos en el proceso de integración (Art.23 de 1993, inc 2);
3. Al *Bundesrat* le corresponde estar involucrado en el proceso de toma de decisión, en el caso de que el *länd* sea responsable del caso particular de que se trate (Art.23 inc.4);
4. El gobierno federal debe tomar en consideración la opinión del *Bundesrat* si los intereses de los *Länder* están afectados, inclusive en asuntos donde el gobierno federal tiene competencia legislativa exclusiva. (Art. 23 inc 5);
5. Cuando las facultades legislativas exclusivas de los *länder* se vean afectadas, un representante del *Bundesrat* debe actuar en nombre de Alemania dentro de la Unión Europea (Art.23. inc 6).

De Villiers advierte que la transferencia de poderes a la Unión Europea, conforme el Art. 23 de la Ley Fundamental, no debe ser confundido con la celebración de acuerdos a la que se refiere el Art. 32. El Artículo 23 solo se aplica para la integración europea, en consecuencia, el Acuerdo de Lindau no es aplicable a asuntos que se correspondan con el traspaso de poderes a la Unión Europea.

En el marco del denominado “federalismo cooperativo” y del principio de “fidelidad federal” que desarrolla Alemania, junto a países como Australia y Austria, sus *länder* han continuado en los últimos años estableciendo contactos y asociaciones con diversas entidades subnacionales extranjeras.

3. Estudio comparado de la facultad de celebrar convenios internacionales en los Estados miembros de Estados federales con características especiales y con Constituciones de “tipo federal”

3.1. Australia

3.1.1. Disposiciones sobre las relaciones exteriores en la Constitución australiana

La Constitución Federal del *Commonwealth*, —término utilizado por Australia para referirse a la Federación—, contiene tres normas importantísimas para los propósitos de este análisis. Primero, el gobierno federal posee la facultad exclusiva de conducción de las relaciones exteriores y el comercio con las Naciones extranjeras; segundo, el rol del Poder Ejecutivo en las relaciones exteriores; y tercero, “que aquéllos asuntos relativos a la ejecución de cualquier facultad investida por esta Constitución” corresponde a la autoridad del Parlamento Federal.

El Artículo 61 de la mencionada Constitución, inviste en la Reina, el Poder Ejecutivo y declara que dicho poder es ejercido por el gobernador general en representación de la soberana. Esta redacción, señala Bertus De Villiers, permite interpretar que el “*treaty making power*” es conferido al gobierno federal implícitamente a través de esta norma.

El Artículo 51 (Parte V, “Poderes del Parlamento”) señala que: “El Parlamento, de acuerdo con esta Constitución, tendrá poder para sancionar leyes para la paz, orden y buen gobierno del *Commonwealth*, con respecto a: Inciso XXIX: Asuntos Exteriores.”

La Corte Suprema de Justicia de Australia, en diversas oportunidades reconoció al gobierno federal la facultad exclusiva de conducción de las relaciones exteriores, de la misma manera que ha negado reiteradamente personalidad internacional a los Estados miembros australianos. El mismo fallo declaró: “Las Colonias nunca fueron y los Estados no son, personas de derecho internacional”.

Lo que continúa siendo un tema de controversia, no previsto por los padres de la Constitución, es la cuestión relativa a la conducción de las relaciones exteriores de la Federación, y su interferencia con respecto a estos temas a nivel de los Estados miembros (sobre asuntos de competencia de los últimos).

Indudablemente sigue siendo un tema en discusión en el derecho constitucional australiano, la instrumentación o ejecución de los tratados internacionales celebrados por el gobierno federal en temas de competencia exclusiva de los Estados miembros.

En los años recientes, la repercusión principal del sistema federal austra-

liano, en el campo de las relaciones exteriores, fue la imposibilidad de este país para ratificar tratados suscriptos por el gobierno central, que versasen sobre asuntos de competencia exclusiva de sus Estados miembros.

3.1.2. Características del accionar internacional de los Estados australianos. Procedimiento seguido por el gobierno central, para la celebración de tratados internacionales consultando a los Estados federados.

El gobierno federal australiano ha realizado grandes esfuerzos en los últimos años, para tratar de coordinar con los Estados miembros (seis Estados y dos territorios), la formulación de la política exterior. El resultado ha sido un marco “sumamente fragmentado”, al decir de Hocking, respecto de una marcada falta de comunicación entre la Cancillería en Canberra, y los intereses de los Estados miembros australianos, que se pudieran ver afectados por la política exterior en general, y los tratados en particular.

Durante años, representantes de los distintos Estados miembros australianos han integrado las delegaciones oficiales de ese país, en las Conferencias internacionales, como por ejemplo, en la FAO, o las celebradas respecto de la protección de derechos humanos, pesca, agricultura, asuntos marítimos, negociaciones sobre *commodities*, etc. Sin embargo, una propuesta de creación de una “Comisión Permanente sobre Tratados”, del tipo de la existente en Alemania Federal, no prosperó.

Si bien la Constitución australiana no prevé la posibilidad de que los Estados intervengan en la formulación de la política exterior, como así tampoco en la designación de embajadores, son varios los Estados miembros que cuentan con representantes en el extranjero. Por ejemplo, los Estados de New South Wales, Queensland, South Australia, Victoria, y Western Australia, tienen representantes en Londres. Algunos de ellos, los tienen también en las ciudades de Los Ángeles, Tokio, Frankfurt, Hong Kong y Singapur.

No obstante ello, los Estados miembros no gozan de la capacidad de concluir tratados internacionales; varios de ellos han celebrado con el extranjero “*agreements*”, “*memoranda of understanding*” u otros tipos de documentos, que en rigor no son tratados internacionales. Todo esto, en la búsqueda de la promoción y protección de los intereses locales.

3.2. Bélgica

3.2.1. Transformación de Estado unitario en Estado federal

El 5 de mayo de 1993, la Cámara de Diputados de Bélgica aprobó la reforma constitucional que convirtió al país en un Estado federal. La

Constitución reformada fue firmada por el Rey Alberto II, el 17 de febrero de 1994 en el Palacio Real. Conflictos y diferencias de antiguo origen habían llegado a generar dudas acerca de la viabilidad de la Nación belga, y en este proceso se procuró superar la amenaza de escisión mediante la paulatina institucionalización de las rivalidades y desconfianzas existentes entre su población.

3.2.2. Facultades de las entidades federadas para actuar en el campo de las relaciones internacionales y para la conclusión de convenios con el exterior.

La Constitución belga reformada en 1993, consagra un sistema federal que concede amplias facultades a las entidades federadas para actuar en el campo de las relaciones internacionales.

La Constitución modificada en 1993, reconoció de manera expresa la potestad o capacidad de celebrar tratados a las entidades federadas, por sí y en su propio nombre, en materias que corresponden a la órbita de sus respectivas competencias internas (Título IV, Arts. 167 al 169). El nuevo Estado federal belga está integrado por regiones y por comunidades (comunidad flamenca en el norte del país; región de Bruselas, en el centro; región valona en el sur; comunidad francesa también en el sur; y comunidad germano parlante, en el extremo este de esta nación (Artículos 1 al 7). Además, está subdividido en diez provincias y 589 municipios. Cuando se creó el Estado belga, existían 2.739 municipios. La fusión de los municipios en 1975, redujo este número a la cantidad actual.

Todos los acuerdos deben recibir la necesaria aprobación parlamentaria para quedar incorporados al derecho interno. Los celebrados por el gobierno federal tienen que ser aprobados por ambas Cámaras del Parlamento federal (Cámara de Representantes y el Senado, Arts. 61 al 66, y 67 al 73), mientras que aquéllos concertados por los Ejecutivos comunitarios y regionales, son sometidos al procedimiento de aprobación de los respectivos Parlamentos regionales o comunitarios.

En la práctica, las comunidades y regiones belgas, conforme la Constitución enmendada en 1993, han venido concertando acuerdos de cooperación con diversos países, por ejemplo, Flandes, con Hungría, Polonia, la República Checa, Holanda, y hasta con provincias de la República de Sudáfrica. También Flandes ha concluido acuerdos en estos últimos años, directamente con el gobierno holandés, sobre la profundización de la desembocadura del río Escalda.

Asimismo, pueden mencionarse el Tratado celebrado entre la comunidad flamenca del Reino de Bélgica y el Reino de los Países Bajos, sobre coo-

peración en asuntos de cultura, educación, ciencia y desarrollo social, el 17 de enero de 1995; el Tratado suscrito entre el gobierno flamenco y el gobierno de la República de Sudáfrica sobre cooperación en materia de educación, arte, cultura, ciencia, tecnología y deportes, el 28 de octubre de 1996; y el Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República de Bolivia, el gobierno de la Comunidad Francesa en Bélgica y el gobierno de la Región Valona, el 18 de mayo de 1999.

La Constitución belga de 1993 que estableció —como se ha tratado anteriormente— el sistema federal en ese país, ha sido objeto de trece modificaciones; la última, en marzo de 2001.

En síntesis, al no existir un orden jerárquico entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, el Reino de Bélgica se ha dotado de un sistema de coordinación (Conferencias de Concertación y Arbitraje) que asegura la coherencia de los actos internacionales de las entidades federadas.

Las comunidades y las regiones gozan del derecho exclusivo de concluir tratados, lo que diferencia claramente a Bélgica de otros Estados federales en los que las entidades federadas no gozan de esta capacidad. En Bélgica, las comunidades y las regiones actúan en el marco de sus competencias, con la única condición del examen previo de la conformidad de sus actos internacionales respecto de los criterios objetivos de orden interno (competencias) y externo (coherencia con la política internacional de Bélgica).

3.3. Sudáfrica

3.3.1. *La conducción de las relaciones exteriores y la conclusión de acuerdos con naciones extranjeras en la “Nueva Sudáfrica”*

La actual Constitución fue adoptada por el Parlamento el 8 de mayo de 1996, promulgada por el presidente de la República el 10 de diciembre de ese mismo año, y puesta en vigencia el 27 de febrero de 1997.

De acuerdo con la Constitución —de tipo federal, aunque sin definir a este país como “Estado federal”—, en vigencia desde febrero de 1997, el esquema con respecto a las relaciones exteriores y al *“treaty-making power”*, es el siguiente:

El Artículo 1 proclama que la República de Sudáfrica es indivisible, soberana y democrática (“Capítulo I” “Disposiciones Fundamentales”).

Según los Artículos 83, 84 y 85, el presidente de Sudáfrica es competente para nombrar, acreditar y recibir embajadores plenipotenciarios, otros representantes diplomáticos y funcionarios consulares (“Capítulo V”, “El Presidente y el Poder Ejecutivo Nacional”).

El Artículo 231 (1) determina que “la negociación y la firma de todos los tratados son responsabilidad del Poder Ejecutivo nacional”; y la norma del Art. 231 (2), dice: “Un tratado internacional sólo compromete a la República después de haber sido aprobado por Ley por ambas Cámaras del Parlamento, (es decir) de la Asamblea Nacional (Diputados) y el Consejo Nacional de Provincias (ex-Senado)”.

El presidente de Sudáfrica no está constitucionalmente obligado a consultar al Parlamento o a las provincias, con relación a un tratado internacional que concluya en nombre de la República. En consecuencia, el Parlamento Nacional está facultado para aprobar un tratado de cualquier naturaleza sin consultar a las provincias, aunque versare sobre materias de competencia local.

Este esquema que surge de la Constitución de la “Nueva Sudáfrica”, permite concluir que la intención de los redactores, basados en la historia política y constitucional de este país, no fue la de dotar claramente a las provincias actuales de capacidad para celebrar acuerdos con el exterior.

3.3.2. *El accionar internacional de las provincias sudafricanas y los convenios firmados con el exterior*

Sin embargo, la realidad permite asegurar sin temor a equivocarse que desde 1994 las nueve provincias sudafricanas iniciaron un activo accionar en la arena internacional, lo mismo que con respecto a la celebración de convenios con Estados limítrofes y con países y entidades subnacionales de otros continentes.

En efecto, el primer convenio formal suscripto por una provincia de la “Nueva Sudáfrica”, fue el concluido por “*Eastern Transvaal*” (desde 1996, Mpumalanga), con Renania del Norte-Westfalia, land de Alemania Federal, el 16 de octubre de 1994, con la auto denominación de “Protocolo”, y cuyo objetivo es el “establecimiento de una estrecha y fructífera cooperación basada en los principios de amistad y mutuo beneficio”.

A partir de esa fecha, se sucedieron una multiplicidad de documentos suscriptos por las provincias sudafricanas con el extranjero, bajo las denominaciones de “protocolo”, “convenio”, “acuerdo”, “memorando de entendimiento”, etc., relativos a materias de competencia local y a la “promoción y protección de intereses locales”.

El Capítulo III, “*Cooperative Government*”, de la Constitución actual, establece normas a seguir para la creación de estructuras oficiales, e instituciones para promover, facilitar, y/o proveer de mecanismos y procedimientos en favor de las relaciones interprovinciales, y entre las provincias y el gobierno central (Arts. 40 y 41).

En opinión de algunos autores sudafricanos, estas disposiciones han contribuido al establecimiento de estructuras para la coordinación de actividades de las provincias en el campo de las relaciones exteriores. Al decir de Jo Ansie Van Wyk, un paso en esa dirección fue la creación de la “Dirección de Relaciones Provinciales” en la Cancillería sudafricana, órgano que se ocupa de coordinar y concertar el accionar provincial con el exterior y evitar interferencias con la política exterior nacional. Dicha área del Ministerio de Relaciones Exteriores local también se ocupa de conectar a los gobiernos provinciales con las distintas áreas del Ministerio, para evacuar consultas, llevar a cabo proyectos, establecer de contactos, realizar visitas al exterior, recibir misiones extranjeras, asesorar y controlar el accionar de los gobiernos locales sobre todo en la negociación y firma de instrumentos con entidades foráneas, llevar un registro de los documentos suscriptos, etc.

Para el cumplimiento de ese objetivo, también fueron creados —bajo la responsabilidad de la “Dirección de Relaciones Provinciales”— un “Foro Intergubernamental” y un “Comité Técnico Intergubernamental”.

De conformidad con el Informe final del “*Workshop*” sobre “Cooperación gubernamental” (Cancillería sudafricana y gobiernos provinciales), organizado por la referida Dirección de Relaciones Provinciales, los días 26 y 27 de junio de 1997, quedó bien en claro que el principal motor del accionar provincial en el exterior, proviene de las oficinas de los propios premiers (gobernadores).

Como fue comentado más arriba, todas las provincias sudafricanas, desde 1994, han desarrollado una gran acción mas allá de sus fronteras, y no solamente con los países africanos fronterizos (Namibia, Botswana, Zimbabwe, Mozambique, y los Reinos de Lesotho y de Swazilanda (enclavados en territorio sudafricano)), sino con Estados nacionales y subnacionales extranjeros no fronterizos. Las materias de los contactos han sido de las más diversas: agricultura, protección del medio ambiente, control de la contaminación, turismo, comercio, aeropuertos, educación y cultura, defensa civil, salud pública, transporte, etc.

Sin duda, la provincia que ha demostrado ser la más activa es la de Mpumalanga, ubicada en el nordeste de Sudáfrica. Así, fue la primera en suscribir un ‘protocolo’ con un *länd* alemán. También fue la primera en firmar, en enero de 1995, un “acuerdo de hermanamiento de ciudades” con Taiwán (hasta el 1 de enero de 1998 Sudáfrica mantenía relaciones diplomáticas con Taiwán, y no con la República Popular China, situación que se invirtió en dicha fecha).

Otra de las provincias con mayor actividad en la acción internacional, demostrada desde el inicio de la Sudáfrica democrática en 1994, es la de

Gauteng (donde se hallan las ciudades de Pretoria y Johannesburg), una de las más ricas en materia yacimientos minerales, y la sede de los más poderosos grupos empresarios de este país y de todo el continente africano. De ahí que la mayoría de los instrumentos concluidos con otras regiones y/o países fueron acerca de comercio, inversiones y cooperación en administración de negocios. Desde luego, es la localidad sudafricana donde se observa la mayor cifra de visitas de autoridades económico-comerciales extranjeras y delegaciones empresariales de otros países.

Kwazulu Natal, y especialmente la ciudad-puerto de Durban, han concluido varios “protocolos” y “cartas de intención” con la India en febrero de 1996, “para el fortalecimiento de las históricas relaciones”.

La provincia del Noroeste suscribió, desde 1994, cinco acuerdos: con la provincia canadiense de Manitoba, el Estado de Nueva Jersey (EE.UU.), Santiago de Cuba y La Habana, y la provincia polaca de Lodz. También se formalizó una Comisión Bilateral con dicha provincia de Polonia. Las materias que tratan dichos acuerdos son: el turismo, la agricultura, la cooperación económica y la capacitación de recursos humanos, entre otras.

Lo mismo puede decirse acerca de las provincias sudafricanas de Free State, Northern Province y Northern Cape, también muy activas en el campo internacional, tanto con países africanos limítrofes, como con países europeos, provincias canadienses (por ejemplo, varios acuerdos firmados sobre cooperación, y de hermanamiento de ciudades entre la provincia de Free State y la de Saskatchewan), y países asiáticos.

En los últimos años, las provincias sudafricanas incrementaron las vinculaciones con el exterior de todo tipo, incluyendo la firma de instrumentos.

4. Estudio comparado de la facultad de celebrar convenios internacionales en los Estados miembros de Estados federales de América Latina

4.1. *Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución mexicana de 1917 clausura toda clase de concertación interestatal interna, previendo el esquema normativo de este país que los contactos formales de los Estados miembros tengan lugar por conducto del poder federal. Va de suyo que esta Constitución prohíbe a los Estados de la federación, celebrar todo tipo de tratados con las naciones extranjeras, sin perjuicio de lo ya comentado con respecto a algunos entendimientos alcanzados entre Estados mexicanos y Estados estadounidenses fronterizos, en el tópico: “Estados Unidos de América”.

En efecto, el Artículo 117, determina claramente:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;...

Conforme el Art. 89, Inc. X, le corresponde al presidente: “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal”.

Por el Artículo 76, Inc. I, son facultades exclusivas del Senado:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

En consecuencia, conforme el esquema constitucional mexicano en vigencia, el poder de celebrar tratados internacionales corresponde al presidente de la República y al Senado la facultad de aprobarlos. De acuerdo con la normativa, el jefe del Estado puede celebrar tratados sobre cualquier materia, es decir, tanto los que corresponden al Congreso como los que atañen a las competencias legislativas de los Estados mexicanos. La facultad de celebrar tratados internacionales esta regida por los Artículos 89, inciso X (facultades del presidente) y 76, inciso I (facultades del Senado) y no por la distribución de competencias legislativas que surge de los Artículos 124 (Título VII- Previsiones generales) y 73 (Facultades del Congreso).

Éstos últimos delimitan la competencia legislativa de la Federación en general, estableciendo una nómina de materias respecto de las cuales el Congreso puede ejercer su propia competencia. La citada norma del Art. 124 contiene una fórmula residual, al expresar: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De ahí que ciertos estudiosos mexicanos no se hallan contestes acerca del alcance de los convenios internacionales sobre las materias reservadas a los Estados locales.

No obstante ello, hemos tenido oportunidad de ver, al tratar el caso de los Estados Unidos de América, las vinculaciones establecidas por algunos de los Estados mexicanos con varios Estados de su vecino del norte. Al igual que existen ciertos tipos de instrumentos suscritos por Estados de los Estados Unidos de América con provincias canadienses, producto de la activa interacción fronteriza, también se observa dicha realidad entre Estados mexicanos y Estados de los Estados Unidos de América. Por ejemplo, entre

los relativamente recientes, puede citarse el Acuerdo suscrito entre los Estados de Arizona y Sonora sobre seguridad en autopistas, el 24 de mayo de 2002, a los fines de intercambiar conocimientos técnicos e información para velar por la seguridad en el tránsito de vehículos en las autopistas que comunican a dichas entidades subnacionales. Si bien dicho documento lleva por título “*Arizona-Sonora Highway Safety Accord*”, es seguido de una leyenda que también en inglés reza: “*A Declaration of Cooperation entered into by the Government of the State of Sonora through the Public Safety Coordination with the Government of the State of Arizona, through the Governor’s Office of Highway Safety creating an Arizona-Sonora*

Highway Safety Partnership and Accord”. Esta Declaración fue suscrita dentro del marco de la Sesión Plenaria de la Comisión Mixta Arizona-Sonora realizada el 24 de mayo de 2002, en la ciudad de Phoenix, Estado de Arizona.

4.2. República Bolivariana de Venezuela

Haremos referencia ahora a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

La actual Carta Constitucional Venezolana fue aprobada por referéndum el 15 de diciembre de 1999 y proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente, en Caracas, el 20 de diciembre de 1999. Fue publicada en la Gaceta Oficial Nro.36860, del 30 de diciembre de 1999.

El artículo 156 determina: “Es de competencia del Poder Público Nacional:

1) La política y la actuación internacional de la República”.

Sobre las facultades del presidente de la República, son de aplicación los siguientes artículos:

Artículo 225: “El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción de Gobierno”.

Artículo 236: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: 4) Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales”.

Por su parte, corresponde a la Asamblea Nacional, según lo dispuesto por el Artículo 187: “18) Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución”.

En conjunción con lo establecido por el Art. 187, inciso 18, el Artículo 154 (“De las Relaciones Internacionales”), señala: “Los tratados celebrados

por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultados que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional”.

4.3. *Brasil*

Según la Constitución del Brasil del 5 de octubre de 1988, con sus enmiendas de 1992, 1994, 1997, 1998, 2001 y 2003 le compete a la Unión, por el Artículo 21, Inc. I, “mantener relaciones con los Estados extranjeros y con ellos celebrar tratados y convenios; participar en organizaciones internacionales...”

El Artículo 49, de acuerdo con la Enmienda Constitucional Nro. 19 de 1998, dispone que es competencia exclusiva del Congreso Nacional:

I. Resolver definitivamente sobre los tratados, convenios y actos internacionales, cuestiones o compromisos decisivos para el patrimonio nacional, celebrados por el presidente de la República...”, quien, como reza el Artículo 76, “ejerce el Poder Ejecutivo auxiliado por los Ministros del Estado.

Con relación al Brasil, la cooperación transfronteriza y la integración regional, resulta de verdadero interés recordar un documento celebrado entre el gobierno de ese país y el de la Argentina, suscripto el 29 de noviembre de 1988, en Buenos Aires, antes de la celebración del Tratado de Asunción de 1991 (que estableció el Mercosur, ratificado por Ley 23.981) y de la conclusión del Protocolo de Ouro Preto. Nos referimos al Protocolo Nro. 23, “Regional Fronterizo”.

El citado instrumento crea, en su punto 2, un Grupo de Trabajo Permanente, en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa de Integración y Cooperación Económica, constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país, y las Provincias integrantes de la Comisión Regional de comercio exterior del NEA/LITORAL, (CRECENEAL LITORAL) y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y los Estados integrantes del CODESUL/FORUM SUL. La coordinación ejecutiva del Grupo de Trabajo

Permanente corresponde, conjuntamente, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina y a la Cancillería del Brasil.

La atribución principal de este Grupo de Trabajo es la identificación de acciones a desarrollar por ambos países, debiéndose tener en cuenta los aspectos comunes en los ámbitos cultural, educativo, técnico-científico, turístico, de transporte y empresarial, “que permitan facilitar el desarrollo integrado de la región”. Este Protocolo estableció los Comités de Frontera, mandando que fueran éstos presididos por las autoridades consulares de cada país con sede en las ciudades fronterizas, e integrados por representantes del sector público, “pudiéndose invitar al sector privado en carácter de observador”.

Se han desarrollado numerosas reuniones de gobernadores Crecenea Litoral/ Codesul desde la entrada en vigencia del Protocolo N° 23. A través de este instrumento de integración fronteriza surgió la posibilidad de que la delegación del Estado nacional pudiera ser integrada además por representantes de los Estados provinciales que concurrieron a diversas negociaciones, por ejemplo, para elaborar proyectos capaces de promover, profundizar y diversificar las relaciones económicas y comerciales entre las regiones señaladas. Esa posibilidad vino a complementar una práctica provincial muy difundida, sobre todo en las dos últimas décadas, de innumerables gestiones desarrolladas en otros países para evaluar mercados, o determinar bases de futuros convenios de cooperación económica, cultural, o científica. Como puede apreciarse, esta capacidad de identificar medidas, elaborar proyectos para promover, profundizar y diversificar las relaciones económico-comerciales, proponer proyectos de desarrollo conjunto de cooperación técnica, económica, financiera, etc., entre las regiones citadas, aparecen vehiculizadas, a través de pautas fijadas por los gobiernos del Brasil y la Argentina, en este Protocolo, que bien podría ser calificado de “convenio marco” o “convenio cuadro” (“umbrella agreement”, “accord - cadre”). Sobre Crecenea - Codesul y otras regiones tendremos oportunidad de volver a referirnos cuando analicemos el caso argentino más adelante. Estados tales como Santa Catarina y Río Grande do Sul celebraron acuerdos de cooperación con Galicia, la provincia china de Hubei y con la canadiense de Québec.

En ocasión de la Reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, celebrada en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, dicho órgano adoptó la Decisión Nro.41/04 por la que se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, “con la finalidad de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR”. Tal como determina el Art. 2 de esta normativa, el Foro Consultivo sucederá a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y será integrado por representantes designados por los Estados partes, municipios, Estados federados, provincias y departamentos integrantes de sus respectivos territorios.

El Art. 3 establece que el Foro será formado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos.

A su vez, el Art. 4 dispone que este Foro podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las entidades subnacionales mencionadas anteriormente y formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

La moderna doctrina brasileña (Vigevani, Medeiros, Kugelmas, Branco, Barreto, por mencionar algunos autores), se muestra muy activa en cuestiones tales como la “paradiplomacia” y la “diplomacia federativa”, alentando, con distintos puntos de vista, una reforma constitucional semejante a la realizada en la Argentina en 1994, que permitiera a los Estados brasileños asumir mayores responsabilidades en la esfera exterior.

5. Conclusiones

Sin duda no se postula reemplazar sistemas por otros sino —reparando en nuestra historia y tradiciones constitucionales—, estar abiertos a responder a las exigencias que no admiten demoras del mundo de nuestros días, respetando lo determinado por la Carta Magna que nos rige y especialmente evitando la aplicación de cortapisas que pretendan cercenar o anular las facultades reconocidas a nuestras provincias por el texto constitucional.

No se trata de copiar modelos o de seguir lineamientos de moda, sino que modestamente proponemos en el marco del denominado “federalismo de concertación” (por oposición al meramente indicativo) la posibilidad de cooperar con nuestras provincias en las labores que deben cumplir todos los días en el plano internacional.

Bibliografía consultada

- Bernier, Ivan; *International Legal Aspects of federalism*, Archon Books, 1973.
- Calmy-Rey, Micheline; Discurso pronunciado en la Tercera Conferencia Internacional sobre el Federalismo por la Jefa del Departamento Federal de Asuntos Extranjeros de Suiza, celebrada en Bruselas el 3 de marzo de 2005. (Organizada por los gobiernos federal y regionales de Bélgica, Titulada: “Turning Diversity into Harmony, Sharing best Practices”).
- Dehousse, Renaud; *Fédéralisme et Relations Internationales; Une Réflexion Comparative*; Etablissements Emile Bruylant, S.A., Bruxelles, Belgique, 1991.

- De Villiers, Bertus; *Evaluating Federal Systems*, (editado por Bertus De Villiers, director del “Centre for Constitutional Analysis” del “Human Sciences Research Council” (HSRC), JUTA and Co. Ltd., Ciudad del Cabo, Sudáfrica y Martinus NIJHOFF Publishers (Dordrecht, Boston, London), 1994.
- De Villiers, Bertus; *Foreign Relations and the Provinces (An International Perspective)*, “Human Sciences Research Council (HSRC) Publishers, Pretoria, South Africa, 1995.
- Di Marzo, Luigi; *Component Units of Federal States and International agreements*; Sijthoff and Noordhoff; the Netherlands, 1980.
- Geldenhuis, D., *Subnational Governments and Foreign Relations*, “Paper” presented at the “South African Political Studies” (SAPSA), Colloquium, Rustenburg Southafrica, October, 10th. 1996. Inédito, consultado en la Biblioteca del “South African Institute of International Affairs” (SAIIA), en Johannesburgo, República de Sudáfrica .
- Hocking, Brian; *Foreign Relations and Federal States*, (edited by Brian Hocking). Obra editada en el marco de “Studies in Federalism”, by Murray Forsyth, Centre for Federal Studies, University of Leicester. Leicester University Press, 25 Floral Street, London, WC2E 9DS, 1993.
- Massard-Pierard, Françoise, *Federal States and International Integration*, Catholic University of Louvain (Louvain-la-Neuve), 25 de noviembre de 2004. Consultada en <http://www.federalism2005.be/home/attachment/1/584>.
- Michelmann, H.J. and Soldatos, P.; *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Salviolo, Marcelo Aldo; *Provincias y Convenios Internacionales: Una Propuesta desde el Federalismo de Concertación*, Grupo Editor Latinoamericano “Nuevo Hacer” - Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), diciembre 2005.
- Van Wyk, Jo-Ansie, “The External Relations of Selected South African Subnational Governments: A preliminary Assessment”; en *The South African Journal of International Affairs*, published by the “South African Institute of International Affairs” (SAIIA), Johannesburg, South Africa, Vol. 5, Number 2, Winter 1998.
- Van Wyk, Jo-Ansie; “Parliament and Foreign Affaires: Continuity or Change”; en *South African Yearbook of International Affairs*, “The South African Institute of International Affairs” (SAIIA), 1997.
- Wouters, Jan and De Smet, Leen; *The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations - The Case of Belgium*. Institute for International Law, Working Paper Nro.7, K. U. LEUVEN, June 2001.

CAPÍTULO VIII

ESCENARIOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA ARGENTINA

Ana Cafiero*

Objetivos de la política exterior argentina

La premisa fundamental de nuestra acción, desde el comienzo de la administración del presidente Kirchner ha sido la convicción de que, en el escenario del siglo XXI, la única opción para América Latina en general, y para la Argentina en particular, se expresa a través del binomio integración-desarrollo.

El gobierno del presidente Néstor Kirchner promueve el afianzamiento de una estrecha vinculación entre la política interna y la política exterior para el logro de los objetivos prioritarios de promoción del crecimiento del país y asegurar el bienestar de su población. Por ello, la profundización de la democracia en cuanto a su calidad institucional, el efectivo respeto por los derechos humanos y la creación de condiciones para revertir la desigualdad social a través del impulso de un esquema de integración-desarrollo que permita profundizar el crecimiento con equidad, han sido postulados como los principales desafíos a abordar.

Cabe señalar que el canciller Jorge Taiana, ha definido como eje de la política exterior: “Priorizar la integración al mundo, mediante consensos orientados al fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los valores asociados a la paz internacional, la forma democrática de gobierno, el respeto a los derechos humanos y sistema de comercio equilibrado, una mejor distribución de los beneficios de la globalización y la democratización del sistema de decisiones en los organismos internacionales”.

En la región ha concluido la última gran cuestión del siglo XX: la transición efectiva a la democracia, que lamentablemente coexiste con el incremento de la desigualdad, la pobreza extrema, la debilidad del orden jurídico y la percepción de la dificultad de garantizar el ejercicio efectivo de una ciudadanía plena.

* Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional.

Las últimas estadísticas indican que hoy hay en América Latina 96 millones de personas cuyos ingresos no alcanzan ni para comer, pues son menores al dólar diario.

Pero además, la región se distingue como la más retrasada del mundo en términos de equidad. Ya se ha constatado que la dificultad que enfrentan los países para mejorar la distribución del ingreso, refleja finalmente la forma en que la educación, el patrimonio y el acceso al empleo se distribuyen entre la población de los países de la región.

Entonces, mas allá del problema ético-político, de la mala distribución del ingreso, hay graves consecuencias económico-sociales: la desigualdad atenta contra el desarrollo económico sostenible e impide el crecimiento con equidad.

Este problema se da con especial énfasis en el caso de los países de renta media, donde obedece más a problemas de mala distribución del ingreso que a la falta de recursos. Este círculo vicioso de la marginalidad se ve claramente potenciado en el sentido de que las dificultades para la mejora en la distribución del ingreso se reproducen transgeneracionalmente, en la medida en que impactan negativamente en el acceso y la permanencia dentro del sistema socio productivo.

Por otra parte, si bien es cierto que el progreso de la situación de los derechos humanos es una de las tendencias más positivas del proceso de democratización regional, no se advierte una mejora sustantiva proporcional en materia de protección y promoción de lo que los expertos denominan “Derechos Humanos de segunda y tercera generación”, cuyo goce extendido es precisamente aquello que cimienta una auténtica democracia de ciudadanos y no meramente de electores.

La región latinoamericana se enfrenta contemporáneamente con cuatro desafíos: recuperar y/o sostener el crecimiento económico después de las décadas perdidas, concretar y consolidar los procesos de integración, definir la forma de inserción en un mundo en profunda transformación como consecuencia de la revolución tecnológica y productiva que se está desarrollando en nuestros días, y simultáneamente lograr la reconstrucción de principios de justicia social que hagan partícipes a sus habitantes de la riqueza que contribuyen a generar.

En este contexto, un propósito fundamental es lograr la consolidación del MERCOSUR y su ampliación el cual constituye la única opción para extender nuestro margen de autonomía en el contexto que presentan las actuales circunstancias mundiales.

Por mucho que nos esforcemos, ni los argentinos ni ninguno de nuestros vecinos podemos avanzar solos en nuestros empeños por consolidar un proceso de crecimiento económico con equidad social, combatir la pobre-

za y garantizar niveles de vida dignos para el conjunto de nuestros ciudadanos.

Para lograr plenamente estos propósitos, en donde nuestras capacidades alcancen todo su potencial, desde la Dirección General de Cooperación Internacional estamos trabajando con nuestros principales socios de la región en forma coordinada, en pos de un orden internacional solidario y multilateral, que contemple los intereses de los países en desarrollo en la agenda global. Consecuentes con lo mejor de nuestros principios y tradiciones, promoviendo en el plano internacional los mismos valores de democracia, igualdad, libertad, justicia social y participación que el gobierno sostiene en el plano interno.

La República Argentina y la Cooperación Técnica Internacional

La cooperación es uno de los instrumentos más activos, positivos y eficaces de las relaciones entre los Estados. La cooperación internacional actúa como sostén de la atención de las prioridades de desarrollo sustentable, para propender al crecimiento económico de los países, ayudándolos en su inserción en el mundo así como para contribuir en la profundización de su capacidad tecnológica y científica, contribuyendo a la transformación de sus procesos productivos y haciéndolos más competitivos.

1. El rol de la Dirección General de Cooperación Internacional en la Cancillería

La Dirección General de Cooperación Internacional es el organismo responsable de la ejecución de la política exterior argentina en materia de cooperación técnica internacional. Una de las principales funciones de la Dirección General es la de articular la oferta y demanda de la misma e identificar las nuevas tendencias que internacionalmente se van generando para que Argentina mantenga un rol activo en la temática.

La Dirección General trabaja con la misión de:

Optimizar la captación de la cooperación internacional al desarrollo, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral y descentralizada de conformidad con la política exterior argentina enmarcada en las prioridades del gobierno nacional.

Priorizar la cooperación Sur-Sur, optimizando el rol de la Argentina como donante de cooperación a través de las acciones del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR).

Poner énfasis en la cooperación regional y triangular (norte-sur, sur-sur y con organismos internacionales).

Ampliar la cooperación técnica del MERCOSUR.

Garantizar la adecuada distribución federal de la cooperación recibida, de las nuevas oportunidades y de generar enlaces entre las entidades territoriales nacionales y extranjeras.

Capacitar en cooperación técnica internacional y formulación de proyectos de cooperación a las instituciones del ámbito nacional, provincial, municipal, universidades y organizaciones descentralizadas.

Aumentar la oferta y difusión de becas internacionales de postgrado, cursos y seminarios.

Con esta finalidad, Argentina desde hace más de 40 años ha ido firmando Convenios de Cooperación Técnica y Científico Tecnológica con casi 70 países, siendo la DGCIN la que articula con todos los ministerios nacionales y reparticiones oficiales que manifiestan interés en beneficiarse con la Cooperación Técnica Internacional y con sus respectivas contrapartes extranjeras, gestionando la firma de acuerdos, haciendo el seguimiento de los avances de los programas y/o proyectos a través de la celebración de comisiones mixtas y difundiendo las actividades que realiza a través de la página web como modo de transparentar sus acciones. De esta forma se amplía la agenda positiva de la integración de Argentina al mundo, porque se multiplican los actores que intervienen en la cooperación, tanto desde el punto de vista nacional como del resto de los países del mundo.

Se destacan como los más activos por continente y a nivel bilateral:

AMÉRICA: República Federativa de Brasil, República de Chile, Estados Unidos Mexicanos, República de Cuba, República de Colombia, Canadá, República Bolivariana de Venezuela, República Oriental del Uruguay, Estados Unidos de América.

EUROPA: Reino de España, República Italiana, República Federal de Alemania, República Francesa, Confederación Suiza, Federación Rusa, las Repúblicas: Checa, de Albania, de Austria, de Belarús, de Bulgaria, de Hungría, de Kazajistán, de Polonia, de Portugal, de Rumania, de Serbia de Ucrania, Eslovaca, Finlandesa, Eslovenia y los Reinos de Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Noruega y Suecia.

ÁFRICA Y MEDIO ORIENTE: República de Sudáfrica, Reino de Marruecos, República Árabe de Egipto, República Argelina Democrática y Popular, República Tunecina, Estado de Israel, Emiratos Árabes Unidos, Estado de Kuwait, Reino de Arabia Saudita, República de Bostwana, República de Mozambique, República de Yemen.

ASIA y OCEANÍA: Japón, República Popular China, República de Corea, Reino de Tailandia, República de la India, Australia, Malasia,

República de Singapur, República Islámica de Pakistán y República Socialista de Vietnam.

AMÉRICA DEL SUR, CENTRAL Y CARIBE: A través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal se mantienen relaciones con todos los países de la Región.

Respecto de la cooperación multilateral se ejecutan programas con:

Unión Europea, Organización de Estados Americanos OEA, Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (FEMCIDI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación —FAO—, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo Para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF), Fondo Fiduciario Pérez Guerrero, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la cooperación en el ámbito del MERCOSUR.

En la ponencia realizada por Argentina en la Conferencia Sobre Países de Renta Media, realizada en Madrid entre el 1 y 2 de marzo de 2007, se sostenía que: “En el debate actual internacional respecto de la mejor estrategia para lograr reducir la pobreza y la exclusión social en el mundo, algunas de las posiciones postulan la concentración de la cooperación internacional casi exclusivamente en los países de renta baja y con ello impiden el acceso a los beneficios que ofrece la cooperación técnica internacional a la mayoría de los países del mundo, y muy especialmente a la gran mayoría de los países latinoamericanos, que pertenecen al grupo de países de renta media, retirándose de ellos importantes fuentes de financiamiento con el argumento de cumplir con las Metas del Milenio, como consecuencia de decisiones tomadas unilateralmente por la OCDE.

La principal razón que condiciona esta situación es que uno de los parámetros fundamentales que se utiliza para determinar el grado de desarrollo relativo de un país, es su PBI. En este sentido, se debe tomar en cuenta que el nivel de ingreso de la Argentina, tal como demuestra dicho indicador (4.800 dólares, publicado por el Banco Mundial), coloca a nuestro país en un nivel que “no lo hace elegible” como receptor de la mayor parte de los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

La importancia del tema radica en que según datos del año 2005, en los países de renta media vive cerca de la mitad (47,6%) de la población mundial, son responsables del 21% del comercio mundial de bienes y servicios, reciben cerca del 24% de la inversión extranjera directa y el 43% de la ayuda oficial al desarrollo bilateral asignable geográficamente.

Por otro lado, la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo en regiones y países sigue siendo muy desigual: África y Asia continúan con-

centrando el 82% de la asistencia neta mientras que América Latina y el Caribe sólo recibe el 11%.

Quiero resaltar que según señala el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, el monto de la asistencia oficial para el desarrollo llegó en 2005 a 90.000 millones de dólares, cifra que es menor al 0,30% del PBI de los grandes donantes y que se encuentra todavía muy distante de la meta del 0,7% de los ingresos brutos, que fuera propuesta hace ya 38 años por el Banco Mundial.

Llegado a este punto, considero necesario referirme a la categorización dada a los países de renta media, por parte del Banco Mundial y por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que sigue el llamado criterio renta per capita. Creo que ese indicador resulta insuficiente para reflejar la complejidad y la heterogeneidad de la realidad de Latinoamérica, que presenta aun graves desigualdades internas y bolsones de pobreza muy acentuados. En tal sentido, parece mucho más apropiado utilizar los indicadores referenciales de desarrollo humano sustentable.

De cualquier manera, independientemente del criterio que se utilice para categorizar a los países de renta media, el mantenimiento e incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para éstos, solo ser eficaz en la medida que se lleve a cabo en un contexto de acompañamiento a las políticas públicas que cada gobierno implemente para responder a las necesidades de los sectores más vulnerables.

En ese sentido, la cooperación internacional no debería penalizar el progreso de aquellos países que han consolidado un mayor desarrollo relativo, limitando su acceso a la cooperación.

Por ello, aunque es razonable dar preferencia a los países con mayores niveles de pobreza, es necesario seguir brindando apoyo a aquellos otros que han superado ese umbral, no solo para evitar eventuales regresiones sino también para profundizar su progreso, el de su entorno regional y, sobre todo, para superar las profundas heterogeneidades estructurales que los caracterizan.

Por lo tanto, este indicador económico nacional, tomado de manera aislada, no refleja la realidad del país, donde el interés por fortalecer el rol del Estado y luchar contra las desigualdades en algunos sectores o zonas deprimidas, marcan la necesidad de continuar recibiendo la cooperación técnica internacional como uno de los instrumentos para alcanzar su desarrollo.

En los últimos años, como respuesta a la disminución de la cooperación internacional hacia los países de renta media y ante el necesario reposicionamiento argentino a partir de la evolución favorable de nuestros índices socioeconómicos logrados durante la presidencia Kirchner, sumado a la excelencia obtenida en diversas disciplinas, llevaron a la República

Argentina a tener un creciente y relevante papel como oferente de cooperación. Esto reforzó al proceso de transitar desde una situación de país receptor neto de cooperación a un rol mixto en el que se profundiza la decisión de ser, al mismo tiempo, país oferente.

La decisión inicialmente se tomó en el año 1992, cuando la República Argentina diseña un mecanismo que permite generar una oferta de cooperación, continua y confiable, sustentada sobre la excelencia de nuestros técnicos y profesionales. Con este objetivo de proyectar lo mejor de nuestra sociedad civil a la política exterior, nació en dicho año, en el seno de la Cancillería, en el área de la Dirección General de Cooperación Internacional, el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR). Es así que desde hace 15 años que la Argentina ha podido concretar, en forma sostenida, transferencia de conocimientos y experiencias nacionales hacia 55 diferentes países en desarrollo, con el envío de más de 4000 expertos en diferentes áreas tales como el desarrollo agropecuario, el fortalecimiento del Estado, la mejora de la salud, el cuidado del ambiente, la competitividad de las Pymes, el impulso al desarrollo científico tecnológico, la promoción de los derechos humanos, la generación de políticas de inversión en energías alternativas, mineras e industriales, el fomento de educación en sus tres niveles y de políticas activas en el fomento del trabajo decente, entre las más significativas.

Los países con los que nos relacionamos a través del FOAR han sido, en el último quinquenio:

En América del Sur, Central y Caribe: Paraguay, Guatemala, Bolivia, Haití, Perú, Honduras, Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica, Santa Lucía, Barbados, Bahamas, Belice, Antigua y Barbuda, Grenada, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Las Granadinas. En los años anteriores también nuestros expertos asistieron técnicamente en África del Norte y Medio Oriente: Argelia, Cabo Verde, Egipto, Marruecos, Siria y Túnez. Asimismo en Europa Oriental: Albania, Armenia, Azerbaiján, Bulgaria, Federación Rusa, Hungría, Kazajistán, Lituania, Polonia, Rumania, Ucrania; en África Subsahariana se cooperó con: Costa de Marfil, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudáfrica y Zimbabue. También hubo presencia de expertos argentinos en Tailandia y Vietnam. No obstante lo anterior, cabe mencionar que la República Argentina en esta etapa dual como sujeto de la cooperación técnica internacional necesita seguir recibiendo cooperación, tanto para favorecer el nivel de desarrollo relativo que ha alcanzado, como para perfeccionar sus recursos humanos y técnicos a fin de fortalecer su condición de oferente de cooperación técnica.

Argentina, por el sueño del uno a uno de la década del 90, llegó a ser “graduada” en cooperación técnica internacional dado su ficticio poderío

monetario lo que sólo sirvió para que la cooperación internacional retire de agenda a nuestro país. En 2002, sincerada nuestra realidad ante la caótica situación social, económica e institucional, se gestionó la recalificación para seguir participando de los programas internacionales de cooperación técnica.

Luego de la recalificación asignada por PNUD a la Argentina, como país receptor de cooperación, se abrió una oleada de muchísimas nuevas oportunidades a la que llamamos “La segunda oportunidad”. Un escenario nuevo, con alternativas de llevar a cabo cooperación regional, cooperación descentralizada, cooperación sur-sur, cooperación triangular a la cual Argentina apuesta fuertemente. Para ello trabaja la Dirección General de Cooperación Internacional identificando las oportunidades que son publicadas y permanentemente actualizadas en nuestra página web. La página es www.cancilleria.gov.ar/dgcin/index.html.

Los nuevos escenarios de la cooperación regional y triangular, permiten asociarse con países u organismos cooperantes para apoyar los objetivos de integración intra e interregional. Así se permite sumar las capacidades individuales de los países que la constituyen con el fin de desarrollar programas que impacten en el crecimiento de toda la región, en especial en el MERCOSUR, y ayuden a consolidar y generar nuevas capacidades regionales, siendo importante en este sentido que la República Argentina tenga un papel relevante en nuestra región. Programas de cooperación triangular se han firmado y se están ejecutando con Japón, España, Brasil, Italia y está avanzada la negociación con Canadá.

Por otra parte, desde el punto de vista de la recepción, hay que estar muy atentos a la evaluación de las tendencias actuales en materia de Cooperación Internacional. Es importante destacar la jerarquización que se da a los programas y/o proyectos que contribuyan al desarrollo local, los que vinculen a instituciones y especialmente que propongan programas y no pequeños proyectos inconexos, son prioritarios a la hora de gestionar asistencia internacional. Asimismo los programas que están dirigidos a temáticas como combate a la pobreza, mejoramiento de la situación de la mujer, cuidado del ambiente y respeto a las poblaciones indígenas, tienen mejores posibilidades.

Los actuales dilemas en torno al rol de la asistencia internacional para lograr cumplir con las Metas del Milenio obligan, como prerrequisito, a la reflexión en torno a la promoción de un trabajo coordinado, consensuado, efectivo y de largo plazo a favor de una redefinición de la relación del Estado con la cooperación al desarrollo. En Argentina el Estado interviene activamente en crear las condiciones que faciliten para sí y la región, su crecimiento y distribución.

2. Nuevas modalidades de cooperación internacional

2.1. *La cooperación descentralizada*

En el marco de las nuevas relaciones entre lo global y lo local se ha establecido durante el último decenio una nueva forma de ayuda al desarrollo por parte de las entidades territoriales, quienes iniciaron un nuevo proceso tendiente a contribuir al desarrollo a través de la cooperación internacional bajo la modalidad de “cooperación descentralizada”.

La cooperación descentralizada, entendida como aquella que tiene su origen en donantes territoriales descentralizados (regiones, provincias autónomas, comunidades autónomas, ayuntamientos, Estados federados etc.) fomenta la cooperación internacional para el desarrollo a través de la integración de la diversidad de agentes locales en los procesos de desarrollo implicándolos, a lo largo de todo el ciclo de las intervenciones, en las definiciones y precisiones de roles y responsabilidades según sus capacidades. La finalidad de esta modalidad es crear vínculos y redes estables que permitan poner en marcha acciones puntuales con objetivos comunes y de largo plazo.

Esta cooperación nace durante los años 80 como convergencia de la redefinición del papel del Estado y su tendencia hacia la descentralización política y administrativa, que ha propiciado que se elaboren y gestionen las políticas públicas hacia administraciones más cercanas a los ciudadanos, y del replanteamiento de los modelos globales de cooperación internacional en dirección al nuevo concepto de desarrollo humano, basado en que el aumento de la participación de los agentes sociales en los procesos de desarrollo y lucha contra la pobreza.

La cooperación descentralizada incluye una variedad de prácticas, entre ellas proyectos, programas, trabajos en red y también acciones puntuales como intercambios de experiencias, asistencias técnicas, etc.

Esta Dirección General de Cooperación Internacional, que tiene como misión potenciar los vínculos de cooperación internacional para nuestro país, entiende que la “cooperación descentralizada” participando de la vida internacional, compleja y diversificada de nuestros tiempos, constituye una importante herramienta para contribuir con el desarrollo de los gobiernos y organizaciones locales. Por tal motivo consideró relevante difundir esta modalidad con el fin de multiplicar los espacios de cooperación internacional y acompañar a los gobiernos locales en un intento de contribuir a su internacionalización.

Por tal motivo en el año 2004 se comenzó a ejecutar un Programa que implicó las siguientes actividades:

- Investigación sobre entidades territoriales que brindan cooperación.
- Elaboración de material de difusión sobre las regiones las investigadas.
- Publicación en la página web www.cancilleria.gov.ar/dgcin/descentralizada del material mencionado.
- Presentación de esta modalidad ante gobiernos provinciales, municipales, universidades y ONGs de modo de dar a conocer la misma.
- Relevamiento de las necesidades provinciales y municipales en materia de cooperación.

De conformidad con el interés que ha ido despertando la difusión de esta cooperación, la Dirección General de Cooperación Internacional entendió que era necesario propiciar un encuentro, con el objeto de potenciar los vínculos entre las entidades territoriales extranjeras y los gobiernos provinciales, municipales, universidades y ONGs argentinas contribuyendo a la identificación y generación de nuevos lazos de cooperación internacional. En el encuentro que se llevó a cabo el 30 de septiembre de 2005 estuvieron presentes las siguientes entidades territoriales: Renania del Norte, Westfalia y Baviera de Alemania, Xunta de Galicia de España, región Emilia Romagna, región Friuli, Venecia Giulia, región Lazio, región Lombardía, región Marche, región Piemonte, región Puglia, región Umbría, región Veneto, provincia autónoma de Bolzano y provincia autónoma de Trento de Italia y la Prefectura de Okinawa de Japón.

A partir de esta experiencia y en atención al interés y los intercambios llevados adelante, se estuvo trabajando para la realización de un encuentro para los días 5 y 6 de julio de 2007, en el que además de las entidades que ya han participado, hemos convocado a participar a los Estados brasileros, las Prefecturas chilenas, Estados venezolanos, Entidades federativas mexicanas, otras comunidades autónomas de España, regiones Italianas y Estados federados alemanes, como también a provincias canadienses, cantones suizos, provincias de Finlandia, regiones francesas, provincias suecas y comunidades y regiones Belgas.

La investigación realizada por nuestras embajadas en dichos respectivos países señala que estas entidades territoriales tienen políticas activas de cooperación ya que sus presupuestos asignan entre un 0,3 y un 0,7% del PBI para realizar programas de asistencias técnicas internacionales en unidades subnacionales de América Latina. También contamos con la información que, por la necesidad que tienen de rendir cuentas ante sus ciudadanos, la identificación de contrapartes de cooperación en otras regiones del mundo, se guía tanto por razones del origen de las migraciones, afinidad cultural, existencia de inversiones, potencial del desarrollo local a través de activida-

des productivas y de servicios, educativas, etc. Por ello los países con cooperación más activa en nuestro país participan de un vínculo muy activo con DGCIN, al comprometerse con las numerosas iniciativas de relacionamiento que se han generado a nivel de la Cancillería y cuando el ciclo de identificación de oportunidades de asistencia técnica y de sólidas contrapartes se ha cumplido, DGCIN estimula la descentralización de este programa. Por supuesto que también en nuestro país, hay provincias y municipios que encarar activamente el relacionamiento externo, como lo habilita nuestra Constitución Nacional desde el año 1994. En este contexto, el rol de la Cancillería es posibilitar el acceso equitativo de todas nuestras entidades territoriales que asignen a dicha política la posibilidad de lograr un mejor, más rápido y más eficiente desarrollo humano sustentable a través del aprendizaje de buenas prácticas de gestión.

2.2. Programa Federal de Cooperación Internacional

De conformidad con las políticas establecidas por el gobierno nacional de avanzar hacia el fortalecimiento del país federal, esta Dirección General ha potenciado el vínculo con las provincias a través del “Programa Federal de Oportunidades de Cooperación Técnica Internacional” tendiente a:

- a) Garantizar la adecuada distribución federal de la cooperación recibida, transparentando las oportunidades existentes y priorizando el desarrollo de las economías regionales, con especial orientación hacia las áreas de menor desarrollo relativo del país.
- b) Capacitar en cooperación técnica internacional y formulación de proyectos de cooperación a las instituciones del ámbito nacional, provincial, municipal, universidades y organizaciones descentralizadas.
- c) Fomentar la institucionalización de ámbitos gubernamentales responsables de la gestión de la cooperación técnica internacional, al más alto nivel provincial posible.

Así se han creado Agencias, Subsecretarías o Direcciones de Cooperación Internacional en la mayoría de las provincias y se han asignado responsabilidades en la materia, en áreas vinculadas a las relaciones internacionales e institucionales de provincias en las que no existía el área específica. Dentro de este esquema, crecientemente van involucrándose los municipios, aunque hay algunos de ellos muy activos, como son los que participan de las MERCOCIUDADES.

Para el diseño de las acciones a llevar a cabo, también se ha tenido en cuenta la nueva conceptualización de la cooperación al desarrollo que apun-

ta a poner el énfasis en potenciar el desarrollo endógeno y en mejorar las capacidades para optimizar los recursos propios, fundamentalmente teniendo en cuenta la tendencia en la disminución de los recursos de la cooperación para países de renta media como la Argentina tal como lo explicáramos en el capítulo “La República Argentina y la Cooperación Internacional”.

De esta forma, el programa contribuirá con el desarrollo de sus actividades a promover el combate a la pobreza y desarrollo de capacidades al centrar en las personas las acciones de cooperación al desarrollo, con la finalidad de llegar a los más necesitados, así como fortalecer el desarrollo del capital humano para generar y potenciar las posibilidades de desarrollo local.

Se ha tenido en cuenta también el importante capital con el que nuestro país cuenta a través de las experiencias de cooperación técnica internacional recibida desde hace más de 40 años; por esto hemos considerado necesario que las mismas sean replicadas en favor de aquellos organismos que así lo requieran.

De esta manera colaboraremos para mejorar sustancialmente las capacidades humanas, tecnológicas e institucionales argentinas a partir de la multiplicación de las mejores experiencias recibidas.

Este Programa comenzó en el año 2003, generando en principio una red de responsables de cooperación internacional designados por los señores gobernadores con el fin de poder articular las acciones entre la Dirección General de Cooperación Internacional y las provincias argentinas.

Continuó con la realización de mesas temáticas durante el año 2005, en las que se convocó a las áreas provinciales y nacionales, universidades y ONGs vinculadas con los diferentes temas: “La Cooperación Técnica Internacional como aporte al Desarrollo Humano”; “El aporte de la Cooperación Técnica Internacional a la Juventud y la Educación” y “El aporte de la Cooperación Técnica Internacional en temas de salud, educación y niñez”.

Posteriormente se llevó a cabo el Encuentro de Cooperación Descentralizada para vincular a provincias y municipios con entidades territoriales extranjeras.

Además de estos encuentros para potenciar la cooperación internacional se trabaja permanentemente apoyando a los gobiernos provinciales, municipales y ONGs en la búsqueda de oportunidades, el seguimiento de proyectos y asistencias técnicas solicitadas, las cuales demandan fundamentalmente cooperación para el fortalecimiento institucional con el fin de consolidar el desarrollo local, asistir a las Pymes en sus programas de internalización, capacitación en mecanismos de producción limpia, en todas las temáticas sociales, especialmente en consolidar programas de combate a la pobreza, microcréditos y de generación de empleo.

Además se contribuye en la preparación de Agendas Internacionales de Cooperación, tanto a las provincias como a los municipios y a la sociedad civil, en forma conjunta con nuestras representaciones en el exterior y la Subsecretaría de Relaciones Internacionales de la Cancillería Argentina.

2.3. Programa Federal de Capacitación en Formulación de Proyectos

Tal como lo indicamos precedentemente, uno de los ejes del Programa Federal es la capacitación. En este sentido hemos encontrado en el trabajo que se viene desarrollando con las provincias argentinas que hay gran demanda para la formación de personal especializado, de cuadros técnicos y profesionales en materia de formulación de proyectos, para poder multiplicar los niveles actuales de cooperación internacional. Por tal motivo se creyó conveniente generar un programa complementario al de difusión de las posibilidades de cooperación internacional a fin de que quienes decidieran trabajar sobre proyectos para ser presentados a las convocatorias internacionales, contaran con un instrumento válidamente reconocido para formularlos.

Este Programa comenzó a ejecutarse en el año 2006, iniciándose un curso dirigido a los funcionarios responsables del área de cooperación internacional de cada una de las provincias, para luego replicar el mismo a nivel provincial con los municipios, las universidades y ONGs.

Los seminarios de capacitación son regionales, provinciales, en el ámbito universitario o para las ONGs que lo requieran. Este esquema permite que los diferentes actores federales y locales de la cooperación se conozcan e intercambien sus necesidades y prioridades de asistencias internacionales y puedan así comenzar a presentar en forma conjunta o birregional los proyectos, ya que será la tendencia cada vez más frecuente de presentación exitosa de solicitudes de cooperación.

El Programa Federal prevé un financiamiento conjunto con las provincias, la JICA y la Cancillería para la realización de seminarios regionales en donde cada provincia decide el nivel de convocatoria a nivel de participantes. Como se trata de una actividad teórico práctica, los grupos son de un máximo de 30 personas. La metodología que se utiliza es PCM-JICA (Manual del Ciclo del Proyecto) para capacitar en formulación, monitoreo y evaluación de proyectos.

Esta demanda se sustenta en el proceso de externalización de sus relaciones que encaran las provincias frente a tres escenarios: la información que brinda DGCIN de las nuevas oportunidades de cooperación, la oferta que despliegan las Agencias de cooperación internacional y la convicción de los cuadros dirigentes de las interesantes ventajas y el enriquecimiento que

para su gestión deviene de este tipo de relación bi o multilateral con diferentes países.

2.4. Incorporación de las organizaciones no gubernamentales a la estrategia de la cooperación internacional

La agenda internacional de cooperación técnica está orientada al cumplimiento de las Metas del Milenio. Consideramos que las ONGs tienen un rol fundamental por desarrollar, basados en todo el compromiso y el conocimiento que tienen de la realidad local.

La Dirección General de Cooperación Internacional, implementa una nueva política de intensificación de la cooperación internacional con el tercer sector. Por ello, se investiga intensamente la oferta de cooperación para organizaciones no gubernamentales, se sistematiza y difunde a través de la página de Cancillería.

Numerosas ONGs y gobiernos nacionales del mundo cuentan con programas de cooperación para ONGs de países en desarrollo. Estos programas que se llevan a cabo en las más variadas áreas, tienen como objetivo principal la solidaridad y el trabajo conjunto y dejan una importante ganancia para las organizaciones nacionales como ser la ampliación de sus áreas de trabajo, el aprendizaje de buenas prácticas, el intercambio de experiencias y de expertos, y el resultado concreto del trabajo conjunto.

Es importante resaltar que el gobierno nacional actúa solamente en calidad de nexo vinculando la oferta y la demanda de cooperación. Esto posibilita que se multipliquen las oportunidades de recibir ayuda extranjera que hoy son tan necesarias para permitir el surgimiento y la realización de más proyectos, para los cuales trabajan las organizaciones de la sociedad civil de todo el país desde hace muchos años.

La asistencia a las ONGs implica además de la atención personalizada para orientarlas a fin de que conozcan los mecanismos correspondientes para obtener cooperación técnica internacional, la realización de cursos de capacitación en formulación, monitoreo y evaluación de proyectos.

A fin de facilitar la búsqueda, las más de 500 oportunidades de cooperación investigadas están presentadas en nuestra página web de dos maneras distintas: ordenadas por áreas temáticas: son veintitrés temas diferentes tales como provisión de agua, promoción de la mujer, políticas inclusivas para la juventud, impulso del desarrollo local, atención de personas con discapacidad, de la tercera edad, políticas educativas, impulso al desarrollo rural, el cuidado del ambiente, promoción de la salud, el cuidado de la infancia, el tema residuos, el desarrollo de las Pymes, etc, etc., y ordenada por países: son treinta países de los cuales hemos identificado las ONGs que

han accedido, a través del trabajo que hicimos con nuestras embajadas en dichos países a ofrecer sus programas de cooperación técnica a ONGs de la República Argentina. El mecanismo para acceder lo explicamos en nuestra página web para que sea accesible y transparente para todos los interesados en este tipo de vinculación integradora. Muchas ONGs se han puesto en contacto a través de este mecanismo manteniendo actividades de intercambio.

Finalmente, quiero compartir con Uds. la creencia del poeta español León Felipe hace cientos de años, cuando dijo: “lo importante no es llegar rápido y solo, sino con todos y a tiempo”; es el emblema de lo que constituye el proceso de cooperación: solidaridad, oportunidad y responsabilidad compartida para lograr avances en las condiciones institucionales, socioeconómicas y ambientales de los países y sus pueblos.

Sin duda el desafío de la región latinoamericana en torno a la superación de los imperativos ético políticos de lograr crecimiento con equidad pueden encontrar en la cooperación internacional su agenda positiva.

CONCLUSIONES

Eduardo Iglesias

El recorrido que encontramos en este libro refleja largos tiempos de estudio, análisis, evaluación y reflexiones, pero sustancialmente un trabajo de campo. Se fue a las fuentes, a los verdaderos actores de este federalismo. Lo hemos estado escrudinando por años y se los acompañó en sus aspiraciones, ambiciones y -por qué no- en sus ilusiones en la gestión internacional. Muchas gracias a todos aquellos funcionarios o cercanos al trabajo y función de las provincias en su gestión internacional por su presencia, su noble participación y compromiso. No podría seguir, por ser esta mi única oportunidad personal en hacerlo, sin agradecer especialmente al CARI y al PNUD por su permanente apoyo y a la doctora Graciela Zubezú y a la magíster Valeria Iglesias por su tarea irrepetible de transitar el país en diferentes reuniones de trabajo en las provincias. Al resto del equipo del comité de provincias y otros colaboradores por sus estudios y por su solidaridad.

Quisiera ahora volcar algunas conclusiones sobre el federalismo en nuestro país y la gestión internacional de las provincias, más en busca de los caminos necesarios y los objetivos que debieran tener el Estado nacional y las provincias, que encontrar críticas o cuestionamientos a lo que este formidable país, el nuestro, la Argentina, pudieran justificar.

En la gestión internacional, definición que nos encontró Pedro Frías, está uno de los vértices de nuestra tarea. Encuentro en aquélla un “federalismo líquido”, no en el mismo sentido paradigmático del sociólogo Bauman, pero sí en una interpretación que nos permitiría visualizar y comprender por qué esta estructura federal argentina es flexible y fluida. En este proyecto podría llegar a demostrarse que la acción internacional de las provincias ha procurado y procura ubicarse, consolidarse y generar demandas en todas las fisuras, intersticios, omisiones normativas, facultades no delegadas, que le permite la irrefrenable dinámica del Estado federal. Estado federal que por su propia tradición e historia en el siglo veinte y su contumaz —en algunas oportunidades— toma de decisiones, margina a aquellas impidiéndoles una inserción institucional menos aleatoria y menos frágil que la que tienen hasta el presente. Tampoco las provincias pueden ser excluidas de esta responsabilidad. Abundarán los ejemplos de su falta de

presencia o de innecesarias concesiones al poder central. Sí cabría en este estadio denotar que no por habernos distanciado de los elementos domésticos de nuestro federalismo, los ignoramos. Somos conscientes de las relaciones entre la nación y las provincias en áreas internas, los problemas fiscales y en particular el régimen de coparticipación federal, que en algún momento deberá encontrar su definición, quizás “la madre de todas las batallas” a librar por nuestro valioso sistema federal.

Veamos un poco estas reflexiones que anunciábamos:

1. La Constitución Nacional reformada en 1994 ofrece fuertes y ricos senderos para esta gestión en el ámbito exterior, los consolida no solamente la definición expresa del Artículo 124 sino también la historia de estas atribuciones, la práctica insegura a veces pero permanente de algunas provincias, el ulterior reconocimiento de sus compromisos en el ámbito nacional y ahora, muy significativamente, el reconocimiento al dominio originario de sus recursos naturales, lo cual inserta en el esquema del federalismo un punto de no retorno.
2. El ingreso a una democracia representativa y en cierta forma la participación de la sociedad civil que van en busca de su consolidación en estas últimas décadas, permitirán también articular con mayor nitidez los reclamos de las provincias y la preocupación de la nación en este escenario internacional. Esta aceleración de valores esenciales transmite fuerza y convicción a esta acción internacional. La gobernabilidad, la continuidad institucional, la capacitación y *expertise* de sus funcionarios debieran sumarse a esta incorporación en nuestro federalismo. Un apoyo de la nación en su total dimensión jerarquiza este proceso de presencia federal en el mundo. El proceso de integración en América Latina, en Sudamérica y en el MERCOSUR son arborescentes de este lanzamiento de las unidades subnacionales al ruedo internacional.
3. La toma de decisiones en la política exterior —que obviamente es facultad primaria e incuestionable del Ejecutivo nacional— ofrece sin embargo un campo de cooperación y concertación cuya tendencia, me permito instalar, será la de ampliar sus ramificaciones en otros sectores aún preliminares y en el cual las provincias deben tener participación inicial, ser consultadas o entendidas en sus aspiraciones y requerimientos, en particular en escenarios como el de comercio exterior, turismo, inversiones, recursos naturales, medio ambiente, cultura.
4. Un componente ineludible de nuestras observaciones es comprender la geografía de nuestra América del Sur, en particular del MERCOSUR.

SUR. Nos encontramos con una mayoría de países con un régimen unitario —nos acompaña en el federalismo Brasil— por lo cual las relaciones con nuestros vecinos, y aun otros menos próximos, se comprende si reconocemos un muy distinto proceso de negociación y de obtención de acuerdos de entendimiento o convenios internacionales, aún con relación a otro mismo país con particularidades o circunstancias geográficas diferentes. La centralización en unos se debiera equilibrar con la cercanía a la sociedad interesada e involucrada en los resultados por nuestra parte. No siempre es así.

5. En la escena de nuestro territorio no puede soslayarse el estudio que se ha hecho sobre la institucionalización. Las provincias se han esforzado —no todas— en jerarquizar un órgano o una unidad que respondiera a esta necesidad de gestión exterior. Algunas lo han conseguido. Un mapa interesante de nuestro país anexo e inédito anteriormente —al igual que los otros que se acompañan en este libro— lo demostraría. Ello obliga a reclamar que exista una cierta unidad y estabilidad en las funciones en su nivel burocrático que permita un mayor y mejor dialogo, interno y externo .
6. El sector empresarial debe estar presente. Se ve a este respecto lo valioso de las agencias u organismos mixtos público-privados. La situación internacional favorece nuestro avance y la inserción de las provincias a través de sus *commodities* y sus bienes. Ayudará sin duda a esta acción de las provincias. Éstas a su vez deben convocarlos. La nación trabaja con aquellas -debería aún profundizarse esa comunicación- a través de una acción de la Cancillería y otros organismos comprometidos en esta área como el Ministerio de Economía y el CFI. Los programas del Ministerio de Relaciones Exteriores se han instalado y ofrecen una colaboración permanente y eficiente que no debe disminuir y si es posible ser incrementada. Debiera existir un esfuerzo mayor para incluir a las PyMEs y autorizarlas a proponer sus reclamos en las negociaciones internacionales. El “*next door*” debe ser ineludible en todas las instancias. Imposibilitado aún nuestro país de jugar un papel importante en el llamado escenario de los “*geoconomics*”, las grandes corporaciones internacionales como aliados privilegiados de cualquier política exterior de un país que quiera ser jugador global, debemos paliar en este estadio esa vulnerabilidad fortaleciendo el rol de nuestras unidades subnacionales, provincias y grandes ciudades. ¿Por qué no fortalecer aún más, si cabe, las relaciones sur-sur como potencialidad emergente en este campo de estudio?

7. Los consejos federales deben consolidarse como entidades que permitan una mayor y mejor coordinación y evaluación de los problemas nacionales y provinciales, cuando no regionales. Algunos trabajan con gran eficiencia y acompañan sus proyectos y acuerdos con parámetros claros de necesidades sectoriales y subnacionales, subrayando falencias en el país profundo pero facilitando soluciones de mejor acción. La mayoría trabaja en sectores de alta sensibilidad y prioridad para las provincias participantes.
8. Algunas observaciones que se efectuaron durante las reuniones que hemos tenido en el interior admiten una solicitud por nuestra parte: las provincias deben avanzar en esquemas regionales, sin perder en absoluto su identidad e individualidad, unificando sus acciones. Es de gran valor en su gestión internacional coincidir y coordinar con otras en sus proyectos, y en su presentación en las misiones comerciales que avanzan hacia otras regiones o continentes. Es letal competir entre ellas o, por lo menos, desconocer las necesidades o intereses de cada una de ellas o entre sí. El panorama internacional es muy complejo y debe haber también una coordinación obligatoria con la nación. La globalización y la fuerza de las autonomías y la descentralización en la Unión Europea y los gigantes de la economía mundial exigen un mínimo reflejo de supervivencia. El cuidado de las provincias menos desarrolladas económicamente es fundamental: ninguna provincia mayor puede ser exitosa si encuentra en su horizonte hermanas frágiles o insuficientes en su desarrollo. Es un insulto hablar de “provincias inviables”. Debiera cuidarse la asimetría en la información, la falta de dialogo interprovincial, las divergencias políticas absurdamente infranqueables en el juego totalizador de la escena mundial.
9. Un llamado de atención debe merecer algunos preconceptos en la calificación de las provincias argentinas por algunos de sus componentes o indicadores. Categorizaciones por ser limítrofes con otros Estados del cono sur, por su capacidad de endeudamiento, por su extensión territorial y tamaño de su economía exportadora, por tener el dominio de recursos naturales sensibles (*resource curse*). Estas categorías o diferenciaciones debieran ser acompañadas de un estudio sobre su influencia —perjudicial o favorable— en la política exterior argentina. También en el riesgo que puede ser evitable, por tener en consecuencia acceso discriminatorio a los centros de nuestro poder central. Esa asimetría no por real debe ser considerada inevitable. El crecimiento de nuestras provincias debe ser “armónico y equilibrado”. La cooperación, la solidaridad y el sentimiento

- de país deben primar sobre esa inclinación egoísta de algunos centros de decisión nacionales o provinciales.
10. Existen otras situaciones convocantes en la región. El avance del Foro Consultivo del MERCOSUR en el cual empiezan a abandonar su involuntaria “pereza” dirigentes o sectores de algunas provincias puede ser otro de los factores de gestión internacional intensa. Nuestro país ofrece ya entidades regionales e interregionales valiosas como ZICOSUR, Crecenea-Litoral, ATACALAR, NOA, NEA, Norte Grande, el tan anciano y operativo GEYCOS. Caminando hacia el sur encontramos la sólida Región Centro, Nuevo Cuyo, Patagonia y las solitarias provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Deberán encontrar todas su lugar y su nicho de interés prioritario y de cooperación con sus otras provincias vecinas previo o contemporáneo a ese encuentro con entidades subnacionales o delegadas de los Estados vecinos.
 11. Los Comités de Integración (conocidos hasta el año último como de “frontera”) han jugado un rol excepcional. Nuclearon áreas muy importantes de nuestro país con los Estados vecinos y su experiencia ha sido de valor exponencial. Actualmente tenemos estos centros de trabajo internacionales con todos los países. Sus resultados son meritorios y permiten liberar fuerzas locales de gran intensidad cubriendo prácticamente todas las áreas de interés no solo de las provincias comprometidas sino de nuestro país que las acompaña con la Cancillería y otros organismos nacionales competentes. Un seguimiento con más profundidad por parte de la Nación a sus propuestas y acuerdos, si fuera posible, podría beneficiar aún más la institución, teniendo presentes las diferentes características en las toma de decisiones de los ya comentados países unitarios de la mayoría de los que integran estos Comités.
 12. Los convenios internacionales que autorizan en esta instancia a ser suscriptos por las provincias —luego de la reforma de 1994— recogieron parcialmente el de los tratados parciales anteriores pero también generaron otro análisis más complejo e indefinible: el de la facultad de las provincias de avanzar en una dirección autónoma, respetando las limitaciones del Artículo 124. ¿Es posible que la firma de aquellos esté condicionada a una autorización ex ante por parte del Congreso de la Nación? Debiera existir una decisión sobre este tema, políticamente dificultoso, por no ser tampoco beneficioso dejar su solución en una zona gris que puede provocar perjuicio o daño no querido a las partes, sea para la nación o para la provincia o región que alcance a suscribir estos acuerdos. Acuerdos que podrían ser con

otras unidades subnacionales, con organismos crediticios internacionales u otros Estados. En todos los casos, sin embargo, debe existir un federalismo de concertación que avale la política exterior de nuestro país. Innumerables son los ejemplos que aporta este libro. Una decisión consensuada no debiera ignorarse aun cuando pueda generar alguna turbulencia inicial entre las distintas partes interesadas. Hay competencias concurrentes que deben ser respetadas. En última instancia el Poder judicial, la Corte Suprema de Justicia puede ser llevada a intervenir en el control constitucional.

13. Otro esfuerzo en el que esta embarcado este Comité de provincias del CARI es en el inventario de los acuerdos suscriptos por las provincias en su gestión internacional. Actualmente se trabaja en la digitalización *on-line* de aquellos en las provincias patagónicas, teniendo presente los efectuados hasta ahora en Salta y casi la totalidad de Tierra del Fuego. La Cancillería argentina debiera registrar todos aquellos acuerdos firmados y las provincias informar y proveer de inmediato a aquella, de los resultados de cualquier gestión internacional formal que emprendan y lleven a compromisos normativos.
14. En el comercio exterior, área en que el sistema federal argentino encuentra uno de sus grandes objetivos mayores de desarrollo y crecimiento, la construcción de una política de Estado es esencial. La formulación de las listas positivas y negativas en las negociaciones comerciales y la consolidación de una “diplomacia comercial federativa” son asignaturas que esperan su perfeccionamiento urgente. El análisis exhaustivo de esta materia en su capítulo, enumera factores condicionantes no totalmente estudiados hasta el presente y de alta significación en una concertación de políticas de comercio exterior.
- 15 La cooperación internacional hace también a este estudio. Se demuestra en el importante trabajo sobre el tema, el rol que juegan las provincias como generadoras y como receptoras de aquella, en particular a través de los programas FO-AR. La Cancillería releva las actividades de cooperación, da cursos de capacitación y articula iniciativas de demanda y oferta. En este escenario las provincias debieran responder con una articulación interna mayor, en coordinación con los municipios interesados en sus proyectos y en el procedimiento para su concreción.
16. Ha existido y aún pervive una dinámica relacionada con la vinculación de las provincias con los organismos internacionales de crédito, en particular Banco Interamericano de Desarrollo y Banco

Mundial. La posible contratación de créditos directos por aquellas fue instalada en el escenario nacional y sus resultados, no siempre predecibles y positivos, obligó a una seria intervención del poder central y legislación específica. Un ordenamiento fiscal sano en nuestro país exige una coordinación prolija en esta materia pero las provincias no debieran ser marginadas de la posibilidad de generar proyectos a través de préstamos y facilitar por este mecanismo inversiones y desarrollo en su jurisdicción.

17. El derecho comparado también nos exhibe experiencias y sistemas jurídicos que interesan a nuestro trabajo. La subjetividad internacional de las unidades subnacionales no fue recogida formalmente en el derecho internacional positivo. De su lectura en el capítulo podríamos afirmar que no estamos muy alejados de la nitidez que exige el Estado federal en cuanto a sus mecanismos básicos, facultades, derechos y obligaciones. Hurgando en el pasado no podríamos desconocer, en los años que siguieron a nuestra independencia, los acuerdos interprovinciales, cooperación defensiva, libre navegación, libre comercio que señalaron luego el camino a las provincias en la delegación de sus competencias en el armado de la nación. No obstante sí aflora como inexcusable la falta de fijación de los órganos y de las competencias subnacionales en las provincias argentinas por una responsabilidad compartida con la nación. El federalismo líquido al cual me refería inicialmente podrá sin embargo acompañar el esfuerzo del país como totalidad, insertando el respeto por las aspiraciones y las debilidades de nuestras provincias en cada uno de los escenarios o territorios en los que se juegue la presencia de sus necesidades y sus intereses.
18. La presencia de las misiones y de las ferias en el exterior han tenido un nuevo elemento de articulación que son las sedes u oficinas especiales de las provincias en distintos países, en América y en Europa principalmente. Valiosa iniciativa esta última que debiera no obstante tener una evaluación previa importante: el análisis de su funcionalidad, costo, permanencia, áreas de competencia y resultados a obtener. Estos -entre otros- debieran ser requisitos inexcusables. Parece apropiado igualmente sugerir la conveniencia de que las provincias compartan esas sedes con otras provincias, e inclusive municipios si fuera el caso, para generar una masa crítica mayor en escenarios complejos y muy competitivos como lo son aquellos en los que actualmente se han instalado.
19. Infraestructura y recursos naturales. Ambos elementos deben incorporarse a las políticas provinciales por haber sido sustancialmente

jerarquizados en este nuevo siglo. Su vulnerabilidad es su extrema politización; conlleva ésta la necesidad de articular cursos de acción que no sean excesivamente contaminados por factores exógenos a su ejecución y a su aprovechamiento. Las provincias deben concertar —y exigir concertar— con la nación los proyectos que afectan directamente su territorio y desarrollo, con participación razonable de la sociedad civil. El importante análisis que se hace en el capítulo respectivo, muestra en muchos casos las dificultades de llegar a un consenso entre las partes. Si se suma a ello la necesidad de arribar a acuerdos con países vecinos o, en otro contexto y con otros jugadores internacionales por las inversiones eventuales, la materia se complica con alto riesgo de ineficiencia y eventual parálisis por financiamiento.

20. Finalmente dejamos estas reflexiones al investigador y al lector interesado, pero fundamentalmente a quienes invisten o podrían invertir la capacidad política y de ser definidores en la toma de decisiones, con una única exigencia: el federalismo en nuestro país debe ser reconocido, con orgullo, como una de las grandes herencias que nos dejó la enorme historia de nuestra Argentina. Protejámoslo.

ACERCA DE LOS AUTORES

JULIÁN BERTRANOU

Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo y Maestro en Ciencias Sociales de FLACSO México. Profesor regular de la Universidad Nacional de San Martín, también es docente de las Universidades Nacionales de Cuyo, Quilmes y Buenos Aires, de la Universidad Católica de Córdoba. Doctorando en Ciencias Sociales de la UBA. Ha sido funcionario en temas de política social en la Provincia de Mendoza y actualmente es Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD en Argentina.

ANA CAFIERO

Licenciada en Sociología. Fue Consejera Ejecutiva del Consejo de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires (1987-1991). Asesora en el Congreso de la Nación y Coordinadora del Programa Argentino de Desarrollo Humano y de la publicación de los respectivos Informes Argentino y de la Provincia de Buenos Aires (1999-2000). Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires (2001) y Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (2002-2007). Profesora de la Universidad del Salvador, de la Universidad Nacional de San Martín y de Palermo.

JUAN JOSÉ CARBAJALES

Egresado del Postgrado de Actualización en Regulación Energética del Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética (CEARE), Universidad de Buenos Aires (UBA). Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Comité de Provincias

en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Docente de Teoría General del Derecho en la Universidad de Buenos Aires (UBA)

CLAUDIA GASOL VARELA

Abogada. Especialista en derecho de daños. Actualmente en investigación para su Maestría en RRII y Doctorado (UBA). Miembro del Comité “Las provincias en el plano internacional” del CARI. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja. Docente UBA-UB-UNLM. Becaria MAEC-AECI 2007-2008 para realizar Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática de Madrid.

EDUARDO IGLESIAS

Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Ex Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos y de Asuntos Consulares y Embajador en Bolivia y Chile. Abogado. Profesor Universitario (UBA). Director del Comité de Provincias en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Trabajos más recientes sobre Federalismo con el PNUD y el BID (INTAL) y en el Forum of Federations (Ottawa y New Delhi)

VALERIA IGLESIAS

Master in International Political Economy, Warwick University. Diploma de Honor en Economía, UBA. Investigadora del Comité de Provincias en el Plano Internacional del CARI. Docente de Economía Internacional de la UADE. Realizo trabajos de investigación en temas relacionados con provincias y relaciones internacionales con apoyo del Programa de Investigación de Estudios Canadienses del Gobierno de Canadá, del Forum of Federations y del European Centre for Research on Federalism.

MARCELO A. SALVIOLO

Diplomático de Carrera egresado del ISEN en 1984. Abogado con Orientación en Administración Pública, Universidad de Belgrano (1978).

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (1986). Miembro del Comité de Provincias en el Plano Internacional del CARI. Autor de “Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación”, Editorial Nuevo Hacer, 2005.

GRACIELA ZUBELZÚ

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Profesora Adjunta de Política Internacional Argentina, Universidad Nacional de Rosario. Profesora del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y de la Maestría en Negociaciones y Relaciones de FLACSO/Universidad de San Andrés. Investigadora del CONICET y del CERIR. Miembro del Comité Las Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Esta edición se terminó de imprimir
en febrero de 2008
en Grafica Laf SRL
Monteagudo 741
Villa Lynch Buenos Aires
Argentina

ISBN 978-987-22328-7-0



9 789872 232870