

La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión¹

Graciela Zubelzú*

Resumen

El artículo aborda la gestión externa de las provincias argentinas, entendiéndolo como resultado de un conjunto de factores tales como las iniciativas a nivel subnacional de algunas de ellas que han cumplido un rol de pioneras, los estímulos políticos y jurídicos originados a nivel nacional y los provenientes de cambios a nivel sistémico. También identifica diferentes tipos de acciones, que varían en función de cómo y con quién interactúa la provincia para llevarlas a cabo. El artículo analiza tres casos de gestión internacional de provincias argentinas -Mendoza, San Juan y Chaco- para dar cuenta de la variedad en el perfil político institucional de acuerdo a criterios como áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y su estructura decisoria.

Palabras clave: Gestión Internacional. Provincias argentinas. Actores Subnacionales.

Abstract

[International actioning of Argentine provinces: general reflections and analysis of some procedure policies]

This article deals with the foreign action of the Argentinean Provinces. It is an outcome of a set of factors such as the rol of pioneers of some of them and the political and legal encouragements from the national and international levels. It also recognaizes several types of actions which variations depends on how and whom the provinces interact.

The article analyzes three cases of province's international managment (Mendoza, San Juan y Chaco) to show the variety at the political-institutional profile depending on thematic areas, intensity or activism, its continuity in the middle term and the decision 's structure.

Key words: Argentinean Provinces. Subnational Level. Subnational Actors.

* Investigadora de CONICET. Profesora de la Universidad Nacional de Rosario.

¹ Este artículo está basado en el informe realizado por la autora en septiembre de 2005, en el marco del proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Puede consultarse tanto a dicho informe y otros valiosos aportes correspondientes a ese mismo proyecto, como a otros trabajos generados por el Comité "Las provincias en el Plano Internacional", en la página del CARI, en el link correspondiente a ese Comité Permanente. www.cari1.org.ar

Introducción

La tendencia a la intensificación de las acciones de los actores subnacionales en el escenario internacional obedece a un conjunto de estímulos. Algunos de ellos provienen de ese mismo escenario y, en consecuencia, actúan como fuerzas sistémicas. Otros incentivos se originan en el plano doméstico y refuerzan a las tendencias externas.

Entre los primeros estímulos deben mencionarse, sólo a título de referencia introductoria, el proceso de *interdependencia* y de *globalización*. Sin duda estos procesos han actuado –con intensidad asimétrica según las regiones del mundo– como fuerzas que han favorecido los contactos mas allá del Estado Nación tanto en el nivel internacional (regímenes, procesos de integración) como motorizando vínculos transgubernamentales (vínculos entre burocracias y actores subnacionales; sean provincias, estados y más incipientemente, municipios). La creciente complejidad de este escenario ha sido analizada desde distintos aportes teóricos, algunos de los cuales se han focalizado en “las nuevas formas de autoridad” y la existencia de “Estados regiones”.

Cada uno de estos niveles –el supra y el sub– posibilitan contactos y refuerzan el protagonismo de actores cuyo accionar, hasta tiempos recientes, estaba limitado al ámbito doméstico. Así, el Estado Nación, aunque aún constituya el actor central en las Relaciones Internacionales, necesita reformular sus vínculos con otros protagonistas generadores y demandantes de acciones, en un escenario que hasta no hace mucho tiempo lo tenía como actor casi exclusivo.

Asimismo, en numerosos países se impulsaron –desde el propio Estado-Nación– políticas domésticas que contribuyeron a dejar en manos de los actores subnacionales decisiones y responsabilidades que correspondían tradicionalmente al Estado-Nación. Así, por ejemplo, la descentralización en el área de infraestructura hizo que regiones y provincias pasaran a contar con el manejo de algunas herramientas de comunicación y logísticas, que trataron de ser aprovechadas en función de sus propias necesidades. Además, la aplicación de políticas como la apertura económica y la propensión al endeudamiento estatal, alentado por la disponibilidad de capital financiero internacional, generaron reacciones puntuales en los actores subnacionales. En el primer caso, las estructuras productivas y de comercialización subnacionales quedaron expuestas a los efectos –positivos y negativos– sobre sus principales bienes transables en el mercado regional e internacional. En el segundo, algunos actores subnacionales pudieron acceder directamente al crédito internacional.

A su vez, en el plano político, la reinstauración de la democracia –al menos en numerosos países de América Latina– posibilitó a partir de la década del 80 avances en los procesos de integración regional y de cooperación internacional, estimulando los contactos transfronterizos de numerosas regiones,

provincias y estados de la región. A partir de entonces los gobiernos subnacionales legitimados por sus propios procesos electorales debieron comenzar a responder a las demandas y las decisiones de sus electorados y a hacerse cargo de generar sus propias iniciativas o pagar los costos de la inacción.

A partir de estos rasgos generales, este artículo apunta a analizar el accionar externo de las provincias argentinas en su condición de actores subnacionales gubernamentales. En la primer parte se formulan precisiones conceptuales y se da cuenta de las diversas facetas involucradas en la caracterización de la gestión externa. En la segunda parte se indaga respecto a la definición de diversos perfiles del accionar externo provincial.

1. La gestión externa de las provincias argentinas: contexto, caracterización y precisiones conceptuales

A los estímulos provenientes del sistema internacional y regional a los que se hizo referencia, en el caso argentino se sumaron procesos domésticos específicos que contribuyeron a modificar las capacidades de las provincias argentinas destinadas a ejercer algún tipo de gestión externa. Así, es necesario precisar que en la década del 90 se producen:

- a) El proceso de descentralización iniciado a principios de esa década, que comprende la transferencia a las provincias de los puertos nacionales (decreto 906/91, posteriormente Ley 24.093) y de la red ferroviaria terciaria (decreto 532/92 y 1168/92). Ello contribuyó a que las provincias busquen utilizar en beneficio propio herramientas inicialmente “costosas” que les cedió el poder central.
- b) La reforma constitucional de 1994 que, en alguna medida, receptó iniciativas y acciones externas que algunas provincias habían venido realizando en años anteriores, y que definió el alcance en cuanto a su capacidad internacional. Ello quedó plasmado en el artículo 124, que establece que “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.*”

Cabe señalar que ambas decisiones prolongan su impacto hasta el presente. En el primer caso, porque aún se está desarrollando el traspaso de la

titularidad de alguna de esas herramientas y, en el segundo, por la persistencia del debate entre los constitucionalistas acerca de la necesidad o no de la reglamentación del artículo 124 y del alcance de la expresión “con conocimiento del Congreso Nacional”.

A partir de los límites que impone la constitución, es que cobra relevancia el vocablo por el cual definimos o nominamos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación.

En consecuencia, en el plano conceptual preferimos emplear el término *gestión externa o internacional* (de las provincias argentinas) de modo sistemático y deliberado. Se lo prefiere al de *paradiplomacia*², por considerárselo más 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, publicado en co-autoría hace más de una década (Colacrai; Zubelzú, 1994), y ha sido empleado por ambas autoras en trabajos posteriores, individuales o conjuntos. 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 más 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 convenciones 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.

Otro elemento del que es necesario dar cuenta es que el ejercicio de la autoridad provincial para organizar la gestión en la esfera externa ofrece variantes y, en consecuencia, disímiles diseños institucionales. Estos aspectos se retomarán en la segunda parte del artículo al analizar los casos de las provincias de Mendoza, San Juan y Chaco. También en relación a cómo se desarrollan el proceso de gestión puede afirmarse que, en general, los actores subnacionales argentinos operan

2 Ver, por ejemplo, KEATING, Michael (2004), “Regionalismo y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Wanderley, Vigevani (ed.) *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Sao Paulo: UNESP, EDUC, EDUSC, 49-75 y LECOURS, André, “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”, *International Negotiation*, (2002): 91-114.

a través de modalidades de ensayo y error, tal como sostiene Keating (2004: 70) al caracterizar al accionar general de diversos actores subnacionales pertenecientes a diversos países del mundo. Estos, con frecuencia, se embarcan en numerosas iniciativas muchas de las cuales no prosperan. En el caso argentino, podemos señalar que se ha empleado esta dinámica, la que por su propia naturaleza acota las posibilidades de obtener resultados positivos.

Por último, y a fin de completar el análisis de los rasgos centrales de la gestión externa provincial, deben destacarse otros *factores intervinientes* que actúan como condicionantes. Entre los más destacados pueden mencionarse, a nivel nacional, la inestabilidad política-económica que hace que algunos proyectos pierdan viabilidad o se posterguen indefinidamente. En tanto a nivel subnacional, la búsqueda de diferenciación de la gestión provincial precedente en muchos casos conduce a abandonar intentos o iniciativas interesantes. Así, podríamos nombrar ejemplos de convenios que no se ejecutaron, cartas de intención que quedaron sólo en eso, hermanamientos que resultaron letra muerta. Aún así, esto indica tanto experiencia de gestión ganada, como la existencia de necesidades y posibilidades. Dichas posibilidades, en el caso de algunas provincias, permanecen aún prácticamente inexploradas; en otras se ensayan de modo muy incipiente y en algunas otras, un mayor activismo y continuidad han permitido contar con un caudal de experiencias interesantes.

Las variantes de las acciones provinciales

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 2004³. Un segundo tipo de *acciones* son las *coordinadas*, es decir, aquellas en las que la provincia (o varias provincias, agrupadas por similitu-

3 En las misiones anteriores con ese destino viajaron a China el gobernador Cobos junto al presidente Kirchner; la ministra Laura Montero con representantes chilenos y, previamente, –durante la gestión del

des 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 internacionales (Iglesias, 2005). También pueden mencionarse casos de cooperación entre gobiernos provinciales y el gobierno nacional, como los analizados por Colacrai en el área de infraestructura física. (Colacrai, 2004)

Existe una tercer 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 este tipo 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 situaciones 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 el 2005, una de las herramientas centrales para alcanzar mercados externos en condiciones competitivas.

governador Iglesias-, fueron funcionarios y empresarios mendocinos y chilenos a Malasia y China. "La II Misión Binacional propició inversiones de chinos y coreanos", 18 noviembre de 2004, archivo de prensa. Disponible en www.mendoza.gov.ar.

Un último tipo de acciones –las más antiguas, por cierto– son las enmarcadas en el ámbito de los Comités de Frontera, 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.

2. Perfiles de gestión: los casos de Mendoza, San Juan y Chaco

El análisis de la acción externa de una provincia considera diversas cuestiones: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y la estructura decisoria específica destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial. A partir de estos ejes podemos presentar algunos ejemplos y esbozar perfiles de gestión de algunas provincias. Estas se incluyen en un grupo más amplio sobre las que hemos podido realizar un estudio sistemático en el marco de un proceso de diagnóstico aún inconcluso, que pretende alcanzar a la totalidad de las provincias argentinas.

La provincia de Mendoza ha sido pionera en el desarrollo de la gestión externa, y se caracteriza por un accionar dinámico y la consolidación de la experiencia alcanzada a lo largo de muchos años. El primer antecedente 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 es el vinculado a la continuidad de casi dos décadas en la persistencia de acciones destinadas a la proyección externa de Mendoza, con independencia de la sucesión de diferentes administraciones desde la reinstauración democrática. 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 implica⁴. 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 de la que podría caracterizarse como “una política de Estado provincial”.

Las acciones destinadas a generar contactos internacionales 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. Dentro de la estructura institucional de la provincia pueden señalarse como orga-

⁴ 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.

nismos claves en la gestión externa al *Ministerio de Economía* y también a los *Ministerios de Obras Públicas* y de *Turismo y Cultura*. La modalidad que predomina es la gestión descentralizada. En el caso de la suscripción de acuerdos internacionales, las consultas realizadas con funcionarios provinciales permiten afirmar que la documentación se encontraría organizada también de modo descentralizado en los diversos ministerios intervinientes y que a su vez los acuerdos se reúnen en la Secretaría General de la Gobernación.

Otra particularidad es la existencia de *ProMendoza* –agencia mixta encargada de promoción de exportaciones– y la creación de *Promotur*. En este último caso, al momento de realizar la búsqueda de información la ley que efectivizaba su creación se encontraba en proceso de aprobación parlamentaria. *Promotur* también constituirá un ente mixto cuya tarea consistirá en la promoción y el desarrollo turístico provincial, la investigación de la demanda en todos los segmentos y la colaboración en la recaudación y fiscalización. Dicho ente será conducido por un directorio de 13 miembros, compuesto por representantes estatales, empresarios y trabajadores del sector. Cabe señalar que, en la actualidad, Mendoza es la tercera provincia en cuanto a volumen de turismo receptado a nivel nacional.

Una muestra más del dinamismo de la provincia lo da la realización de una misión conjunta con la V Región de Valparaíso (Chile) al Asia en noviembre de 2004. Este tipo de acciones coordinadas entre actores subnacionales de diversos países constituye una experiencia novedosa, que ya comienza a emularse como lo ha hecho San Juan.

Las acciones externas de Mendoza –plasmadas en la suscripción de convenios y en la generación de contactos y visitas– se dirigen a un variado conjunto de actores nacionales, subnacionales y organismos técnicos de otros países.

A diferencia de Mendoza, la provincia de San Juan no cuenta con una trayectoria extensa en el desarrollo de acciones de gestión en el plano externo, si se exceptúan las generadas hacia Chile. Estas acciones han comenzado a intensificarse y diversificarse en tiempos recientes. El perfil de la gestión provincial está centrado en las siguientes estrategias:

- a) La búsqueda de la integración física, priorizando la conexión y contactos con Chile, y más específicamente con la III (Atacama) y IV Región (Coquimbo) dados los dos emprendimientos de peso que las vinculan: *el túnel de baja altura de Agua Negra* y *el complejo minero binacional Pascua-Lama*. En estos casos se suceden visitas frecuentes de funcionarios de ambos países.
- b) La atracción de inversiones externas para la producción minera.
- c) La búsqueda de mercados externos para su producción regional (vinos, olivos).

Otra área a la que la provincia asigna creciente atención es el turismo, al que se hizo alguna referencia en cuanto a tema aglutinador de la Región del Nuevo

Cuyo. En el caso de San Juan, en abril de 2005 se creó el *Consejo Consultivo Provincial de Turismo*, órgano que dependerá del Ministerio de Producción. El citado consejo está integrado por representantes de 8 reparticiones públicas, además de dos universidades, la Cámara de Diputados y el Museo Casa Natal de Sarmiento, así como por las distintas cámaras, asociaciones y centros vinculados a esa actividad.

También de la información recabada se desprende que tanto Mendoza como San Juan impulsan, desde lo institucional, la potenciación del turismo, sector de servicios que crecientemente aumenta su presencia y oferta en el mercado global y respecto al cual las provincias juegan un rol clave en función de las potestades que le asigna el artículo 124 CN.

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 N° 0045/03. Entre 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 regional 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 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.

La acción externa desplegada por la provincia de San Juan ha conducido a una serie de convenios y cartas de intenciones con estados como Sudáfrica y Bolivia, y actores subnacionales como el estado de Santa Catarina y la IV región chilena de Coquimbo, y a recibir visitas extranjeras entre las que se destaca la

misión diplomática y empresarial de la India. La provincia también cuenta en su haber con la realización de una misión conjunta con la IV Región chilena hacia el Asia.

San Juan impulsa con gran despliegue de energía 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 la provincia ejerce acciones de *lobby* ante el gobierno nacional, fortalecida por 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 altura⁵. Pese a estos avances, aún están pendientes los estudios definitivos de la obra y el tema del financiamiento del túnel propiamente dicho⁶. La posibilidad de que sea China la fuente de financiamiento para la construcción 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 San Juan en noviembre de 2004 suscribió un acta de entendimiento entre la provincia y la Corporación Nacional China de Obras Ferroviarias, acordándose que de forma conjunta iban a solicitar al gobierno de China que dicha corporación pueda hacer el 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. En el caso de la actividad minera, deben señalarse los múltiples aspectos que están involucrados. Por un lado, la responsabilidad de la propia provincia a preservar el medio ambiente, a la vez que busca explotar sus propios recursos naturales. Por otro, y en el caso que las inversiones sean extranjeras, la provincia debe tener en cuenta el marco jurídico que a nivel del estado nación

5 La construcción del túnel busca disminuir la altura que tiene el paso: 4.740 metros. 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 3.600 metros y en la argentina los 4.000.

6 El 11 de junio del 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.

regula las relaciones económicas con el país del cual el potencial capital inversor proviene. Por ejemplo, en el caso mencionado más arriba se hace imprescindible un conocimiento minucioso del Convenio para Protección Recíproca de Inversiones, suscripto entre la Argentina y la República Popular de China en 1992⁷.

En el caso del Chaco, la organización institucional de la gestión externa de la provincia se centra en la Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, que depende del Ministerio de Producción desde diciembre de 2003. Con anterioridad, el organismo creado en 1995 –durante el primer mandato del gobernador Rozas– funcionaba bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. La modificación en el orden de sus áreas –antes se denominaba de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior– obedece, según se señaló, “al énfasis que actualmente se pone en las tareas de búsqueda de mercados y perfeccionamiento de herramientas de comercialización”. La secretaría cuenta con un funcionario responsable, quien dirige un equipo de trabajo que interactúa de acuerdo a los criterios pautados desde esa dirección. Esta área articula sus contactos con otras similares de provincias vecinas en ámbitos regionales que las reúnen, tales como la Región Norte Grande, Zicosur y Crecenea-Codesul.

La Secretaría tiene como objetivos generales: a) inserción del Chaco en la región, en el país y en el mundo; b) lograr, mediante los tratados, la obtención de los objetivos propuestos; c) conformar una oferta exportable provincial competitiva compatible con la realidad productiva y comercial de la provincia; d) impulsar la penetración sostenida de las producciones provinciales en los mercados; e) promover inversiones nacionales y extranjeras que movilicen el sistema económico-comercial del Chaco; y f) planificar y ejecutar acciones que apunten al desarrollo comercial, institucional y posicionamiento de las producciones provinciales a nivel nacional e internacional.

La provincia del Chaco ha suscripto los siguientes convenios: de Cooperación con la Provincia Autónoma de Trento, en el cual se desarrollan varios proyectos de tipo agropecuario, educativo, social, etc. Otro convenio con Ucrania, específicamente con la Provincia de Volyn, referido al desarrollo de varios proyectos de interés conjunto; y con España, más precisamente con la Junta de Galicia, en el marco de acuerdo del proceso de Integración Regional Crecenea-

⁷ China y Argentina firmaron un Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que se encuentra en vigencia desde 1992. El mismo le otorga respaldo y garantía jurídica a las inversiones recíprocas realizando definiciones conceptuales, estableciendo el tratamiento de *Nación Más Favorecida*, rechazando las medidas de nacionalización o expropiación y explicitando los casos en que estas medidas están permitidas. Además, en el acuerdo se propone la creación de tribunales *ad hoc* para resolver las controversias que se originen entre las partes por su aplicación. *Memorandum de Entendimiento sobre Inversiones* entre el Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina y el Ministerio de Comercio Exterior de la República Popular China, Beijing, 28 de junio de 2004. En vigor desde esa fecha.

Codesul⁸. Como ejemplo de la actividad referida a la búsqueda e intensificación de contactos externos, pueden mencionarse los realizados con representantes de Bolivia, Angola y República Checa.

Como hecho promisorio y más reciente puede señalarse el encuentro entre el gobernador Nikisch y el gobernador del Departamento Ñeembucú –perteneciente a Paraguay, un estado unitario–, en la Isla del Cerrito, para profundizar los temas que tienen en común ambas regiones. Además de avanzar en la habilitación de un paso fronterizo entre las localidades de Isla del Cerrito (Chaco) y Paso de Patria (Departamento Ñeembucú), ya con la aprobación de la Cancillería Argentina, se acordaron acciones, calendarios de eventos y proyectos turísticos en forma conjunta. Por otra parte, se resolvió profundizar las gestiones para lograr la concreción de una conexión fluvial entre ambas localidades e intercambiar informaciones sobre proyectos de obras públicas en sus respectivas jurisdicciones⁹.

A partir del desarrollo de estos casos, que además tienen pertenencia y proyección regional –Mendoza y San Juan en el Nuevo Cuyo y Chaco en el Norte Grande–, cabe complementar el análisis centrado en estos propios casos con una reflexión acerca de la orientación o las metas que persiguen varias provincias argentinas. Debemos entonces volver a una perspectiva más amplia, que relaciona la búsqueda de proyección externa con cambios estructurales a nivel mundial: esto es, el ascenso de las economías del Sudeste Asiático en general y de China en particular. Este hecho permea el interés de muchas de las iniciativas propias de provincias argentinas tanto en el ámbito comercial, como en el de sus acciones de *lobby* a favor de obras de infraestructura que faciliten y abaraten el transporte hacia el Pacífico. Este fenómeno resulta evidente en el caso de las provincias limítrofes con Chile, como quedó ejemplificado en el desarrollo de los casos de Mendoza y San Juan, pero que también se da en las provincias de La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy. Así las provincias fronterizas argentinas “traccionan” sobre otras regiones para agregar impulsos en torno a la realización de obras de infraestructura vial. Las del Nuevo Cuyo, como Mendoza y San Juan, lo hacen sobre la Región Centro para consolidar el Túnel de Aguas Negras y el Ferrocarril Trasandino; pero también lo hace Catamarca, que pertenece a la región del Norte Grande, promoviendo el paso trasandino de San Francisco. Jujuy y Salta, que también pertenecen a esa región, buscan reforzar la conexión con el resto de la región del Noreste Argentino, en especial en el tema del Ferrocarril Belgrano –central también para

8 Información proporcionada por la Secretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, III Taller Provincias y Relaciones Internacionales, Resistencia, Chaco, 29 de agosto de 2005.

9 En el tema turismo se propuso integrar un circuito histórico entre Chaco, Corrientes y Ñeembucú, a través de un proyecto denominado *Rescate Cultural del Ñeembucú - Eco-Turismo histórico*. Más información sobre dicha reunión en la que se firmaron varios documentos puede encontrarse en www.chaco.gov.ar, a través del archivo del link noticias del Chaco.

el desarrollo del Chaco-, sus interconexiones internas e internacionales y los pasos fronterizos de Jama y Sico.

De alguna manera, el análisis ha vuelto al punto de partida para remarcar la dinámica y retroalimentación entre factores domésticos e internacionales que caracterizan al creciente accionar externo de los actores subnacionales, en este caso las provincias argentinas.

Reflexiones finales

La descripción y análisis acerca de la gestión externa de algunas de las provincias argentinas realizadas en sucesivos trabajos de investigación habilitan algunas consideraciones generales, aún de carácter provisorio. En las páginas precedentes sólo se han analizado algunos ejemplos. Aunque dichas consideraciones se apoyan en mayor evidencia empírica de la incluida en este artículo, ella no alcanza aún a la totalidad de las provincias. De todos modos puede anticiparse que, como objeto de estudio, el fenómeno referido a la gestión externa de las provincias argentinas resulta *multidimensional e impreciso*. *Multidimensional*, ya que comprende no sólo aspectos como el diseño institucional, la esfera comercial y la financiera, sino también cuestiones de cooperación internacional, medioambientales y de turismo, de inversiones extranjeras, migratorias y de seguridad. *Impreciso*, dado que aún resta mucho por hacer en la tarea de investigación para reconstruir las acciones que desarrollan en esta esfera las provincias argentinas, y para avanzar en análisis que den cabal cuenta de patrones cuantitativos de la gestión.

Las reflexiones también se vinculan a lo observado en relación a la percepción que de esta problemática tienen los propios actores provinciales. En tal caso, puede conjeturarse que “quienes actúan en nombre del Estado provincial”, es decir sus funcionarios, parecen no siempre tener idea plena de lo multidimensional de la gestión –como concepto general y potencial–, aún en administraciones provinciales que desarrollan una tarea intensa y que precisamente puede comprender múltiples temáticas. En muchos casos, aún en las propias percepciones de algunos ejecutores, la idea de gestión externa sigue estando atada o equiparada a la de promoción comercial.

Los ejemplos presentados han sido seleccionados para representar el panorama variado que ofrece la gestión externa de las provincias argentinas. En el caso de las provincias de Mendoza y San Juan, puede señalarse que aunque la intensidad, variedad y tradición en la gestión externa es diversa, ambas han fortalecido la decisión de profundizar este aspecto de la política pública provincial. Mientras las acciones en la esfera de infraestructura las asemejan, rasgos como la diversidad y dinamismo, así como una participación selectiva y un empuje más reciente, identifican a cada una de éstas.

En el caso del Chaco, puede señalarse como rasgo general una temprana conciencia de la necesidad de generar acciones de gestión internacional, así como su apuesta a revitalizar herramientas de infraestructura que posibiliten el desarrollo productivo y el acceso en condiciones competitivas a mercados externos. Aunque el avance se realiza muy gradualmente, la provincia va diversificando sus contactos internacionales, pese a que sus vínculos más intensos se dan con las regiones y estados de países limítrofes.

Como se señaló, la gestión externa provincial en el caso argentino resulta en términos generales una actividad nueva. En algunos casos no se la ha iniciado; en otros se ha ensayado con intermitencias, en muchos resulta incipiente y en pocos casos se acumula cierta experiencia. De todas maneras, las provincias argentinas crecientemente se animan –como ya se señaló por la vía del ensayo-error– a una nueva variante de gestión que las relaciona directamente con el escenario internacional, ámbito que ofrece restricciones y oportunidades.

Bibliografía

- COLACRAI, Miryam; ZUBELZÚ, Graciela (1994), “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*, Nº 6, Rosario, Argentina.
- (2004), “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*, Nº 21, julio-diciembre, Año 8, BID/Intal, Buenos Aires, pp. 141-170.
- IGLESIAS, Valeria (2005), “Segundo informe de relevamiento y diagnóstico”. Parte II: “Las provincias y su accionar en materia de comercio internacional. Relaciones con organismos internacionales”, PNUD-CARI, pp. 1-45. Disponible en www.cari1.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf.
- KEATING, Michael (2004), “Regionalismo y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Wanderley, Vigevani (ed.) *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Sao Paulo: UNESP, EDUC, EDUSC, 49-75.