

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS ARGENTINOS: EXPERIENCIAS E INICIATIVAS DEL ACCIONAR EXTERNO DESARROLLADO POR LAS ENTIDADES SUBNACIONALES

Eje temático: Relaciones Políticas Internacionales

Mgter. Javier PEROTTI
CETyL - INILA (UNCuyo)
Mendoza - República Argentina
javierperotti@yahoo.com.ar

RESUMEN

En el ambiente internacional, caracterizado durante las últimas tres décadas por su mayor dinamismo y complejidad, es posible observar la aparición de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no se corresponden estrechamente con el Estado-nación, considerado éste como entidad única e indivisible.

La República Argentina no ha permanecido ajena al fenómeno del mayor protagonismo y presencia de las entidades subestatales en el escenario mundial, tanto por la evidente influencia del contexto externo sobre las realidades nacionales como por las iniciativas del propio Estado y de los gobiernos provinciales y administraciones municipales.

Así, en este trabajo intentaremos reflexionar brevemente sobre las distintas experiencias e iniciativas que algunas provincias y municipios argentinos han venido llevando a cabo en materia de gestiones y acciones internacionales, las que se han mostrado activamente interesadas en conseguir vinculaciones externas propias para encontrar nuevos caminos de inserción a nivel regional y global.

PALABRAS CLAVE

Entidades subnacionales, vinculación internacional, acción externa, provincias, municipios

Para ser presentado en el
V CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES
Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata
República Argentina, La Plata, 24 al 26 de noviembre de 2010

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS ARGENTINOS: EXPERIENCIAS E INICIATIVAS DEL ACCIONAR EXTERNO DESARROLLADO POR LAS ENTIDADES SUBNACIONALES^A

Mgter. Javier PEROTTI^B

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ha desarrollado a los efectos de analizar un fenómeno particular y específico: el accionar externo de algunas entidades subnacionales argentinas y sus experiencias de vinculación internacional.

Dicho estudio se ha gestado en el marco de un proyecto más amplio, referido a la dinámica del accionar externo de las provincias y municipios argentinos, a la participación del Estado nacional en dichos procesos, y a las actividades de vinculación internacional desarrolladas por las entidades subnacionales en el período comprendido desde 1983 hasta la actualidad, y que se ha planteado el siguiente objetivo general: describir y analizar el diverso accionar externo que han desarrollado las unidades subestatales argentinas desde 1983 a la fecha y las consecuencias que de ellos se derivan.¹ El mismo se complementa con un segundo objetivo, referido a las diferentes relaciones generadas entre las provincias y municipios con el Estado nacional.²

Dada la imposibilidad temporal, física, material y de disponibilidad de recursos para llevar a cabo un mayor, profundo y completo estudio de la temática bajo análisis sobre el accionar externo de las provincias y municipios a nivel de toda la República Argentina, nos ha obligado a limitar el mismo y concentrarnos, fundamentalmente en base a la información disponible, en ciertos actores subnacionales, en los cuales se han analizado determinadas características (cinco en particular): i) El área o la entidad encargada del accionar externo; ii) Las prioridades y objetivos que las mismas han establecido; iii) Las actividades de proyección e inserción internacional desarrolladas; iv) La participación y las

^A Lo expresado en el presente trabajo es estrictamente de carácter personal y no representa la opinión, el pensamiento o el accionar de ninguna institución.

^B Javier Perotti se graduó como Licenciado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Congreso (Mendoza), donde fue distinguido como "Mejor Egresado" de la promoción 2002/2003. Ha realizado en simultáneo las maestrías en "Relaciones y Negociaciones Internacionales" (FLACSO Argentina y Universidad de San Andrés, en cooperación con la Universidad de Barcelona), y en "Defensa Nacional" (Escuela de Defensa Nacional). Ha participado en numerosos cursos, jornadas, seminarios y congresos en Argentina y el exterior, en los cuales ha presentado diferentes trabajos y ponencias sobre diversas temáticas. Se ha incorporado como miembro al Centro de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos (CETyL) y al Instituto de Integración Latinoamericana (INILA), ambos de la Universidad Nacional de Cuyo, y colabora con el Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Sus principales líneas de investigación son: asuntos internacionales y seguridad. Correo electrónico: javierperotti@yahoo.com.ar

¹ En virtud de la información disponible, el análisis desarrollado comprende las actividades desarrolladas por las entidades subnacionales seleccionadas entre los años 1983 y 2007 inclusive.

² Las provincias y los municipios son dos niveles de acción distintos dentro del federalismo argentino, con diferente alcance en relación a sus atribuciones y competencias.

relaciones de generadas con entidades nacionales en virtud de las iniciativas abordadas; y v) Los acuerdos alcanzados con entidades subestatales de otros Estados.³ De esta forma, las unidades subnacionales seleccionadas resultaron las provincias de Río Negro, Chubut y La Pampa, y los municipios de Vicente López, Rafaela y Bahía Blanca.

Además, más allá de las diferencias observadas, la elección de las tres provincias y los tres municipios mencionados previamente -los cuales, según el abordaje que se les dará a los mismos, no habían sido objeto de estudios académicos específicos que, en un mismo trabajo, integren o combinen estos dos distintos niveles de acción propios del federalismo argentino-, está directamente relacionada con la posibilidad de analizar, a través de los cinco criterios ordenadores señalados en los párrafos precedentes, determinadas características y ciertas particularidades de las iniciativas de acción externa que estas seis entidades subnacionales han llevado adelante.

Al mismo tiempo, constituyen un claro ejemplo que intenta reflejar la heterogeneidad existente de las múltiples experiencias e iniciativas de las unidades subestatales argentinas en materia de actuación en el ámbito internacional, ya sea: i) En cuanto al momento en que han iniciado dichas actividades, al seguimiento, permanencia, promoción, proyección y continuidad que las mismas han tenido a lo largo del tiempo (trayectoria); ii) Al carácter o clase de gestión internacional realizada (modalidad); iii) A la diversidad y cantidad de acciones que se han llevado a cabo (intensidad); y iv) En relación a las estructuras, instrumentos, procedimientos y mecanismos -públicos, privados o mixtos- que se han puesto funcionalmente en práctica para ejecutarlas, impulsarlas o canalizarlas (organización).

De tal manera, el presente trabajo está organizando para hacer hincapié, a partir de la relevancia de las transformaciones que han tenido lugar en el escenario mundial, con la aparición de nuevos actores que interactúan en forma novedosa con el Estado-Nación y la fuerza renovada de los actores subnacionales, en la caracterización del accionar externo de las entidades subnacionales argentinas y sus experiencias de vinculación internacional.

³ Una importante dificultad que nos encontramos para dar un seguimiento sistemático a las acciones externas desarrolladas por las provincias y municipios deriva de la dispersión, fragmentación, discontinuidad, ausencia o inexistencia de archivos o bases de datos -ya sean públicos, privados o mixtos- con información específica y fiable en la materia. Aunque hay entidades subnacionales que llevan y mantienen ordenado y actualizado un registro bastante detallado de la actividad internacional desarrollada, la característica general -dado que no existe obligación legal que lo posibilite, ni áreas institucionales específicas que lleven a cabo tal seguimiento- es la deficiente, parcial, escasa o nula registración y sistematicidad de tales actividades. A ello se suman los problemas de falta de informatización y accesibilidad en cualquier tipo de soporte y de difusión por los distintos medios de comunicación, todo lo cual hace sumamente dificultosa y compleja la labor investigativa y no nos permite lograr un análisis completo, ni alcanzar afirmaciones concluyentes.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El ambiente internacional se ha caracterizado durante los últimos veinticinco años por su mayor dinamismo y complejidad. Si tenemos en cuenta la realidad mundial, es posible observar la aparición de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no se corresponden estrechamente con el Estado-nación, considerado éste como entidad única e indivisible.

Desde la década de 1980, los cambios y las nuevas condiciones que se estaban produciendo en el contexto internacional, comenzaron a tener la subsiguiente influencia sobre la conformación de la política exterior de los Estados nacionales. En muchos casos, surcada por nuevas y renovadas tendencias, esta actividad se desarrolló como respuesta a la concentración de las decisiones en materia de inserción internacional y de negociaciones comerciales llevadas a cabo por el Estado nacional, sin tomar en cuenta a otras entidades subnacionales.

Vemos entonces que esta concepción tradicional que (i) tenía al Estado como protagonista casi excluyente de la política internacional, y (ii) tenía a las relaciones internacionales como sinónimo de relaciones entre Estados con fronteras claramente delimitadas, está siendo cuestionada por distintas circunstancias en el sistema internacional y por la cada vez más significativa presencia de las unidades subnacionales (ya sean regiones, comunidades autónomas, provincias, municipios, entre otras) y de los actores no gubernamentales, que ejercen influencia y cooperan más allá de las fronteras estatales.

Se ha conformado así un entramado creciente de relaciones que se aleja de la división estricta entre "asuntos internos" y "asuntos externos", y de la centralidad que había caracterizado al Estado en la materia. Este nuevo fenómeno, por otra parte, se retroalimenta en función de tendencias globales como la interdependencia y la transnacionalización.

La República Argentina no ha podido sustraerse al fenómeno mundial del mayor protagonismo de las entidades subestatales en el complejo orden internacional, tanto por la evidente influencia del contexto externo sobre las realidades nacionales como por las iniciativas de los propios Estados y de los gobiernos subnacionales.

En este contexto internacional en el que se ha gestado el fenómeno de estos nuevos escenarios y espacios de relaciones, vemos entonces que los actores subnacionales, tanto de la esfera gubernamental como no gubernamental, están incrementando significativamente sus vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un dinamismo sin precedentes.

Sin embargo, este fenómeno no es nuevo, ya que tanto en Europa como en Canadá, el alcance de las potestades de los Estados nacionales sobre sus territorios comenzó a ser debatido fuertemente ya durante la década de 1960. En tal sentido, distintos movimientos sociales iniciaron un creciente proceso de demandas regionalistas que planteaban

una reestructuración de políticas nacionales al interior de sus respectivos Estados, y esto se tradujo en la descentralización de políticas estatales -hasta entonces centralizadas- que significaron progresivamente la recuperación o asunción de prerrogativas y competencias propias por parte de estas unidades subnacionales. Dicho proceso, que supone una creciente presencia internacional de entidades subestatales, como las regiones, provincias, estados federados, comunidades autónomas, municipios y gobiernos locales, es un proceso que no se ha detenido, aunque la realidad de la acción internacional de las entidades subnacionales varía entre continentes y países atendiendo a su historia, situación geográfica, organización del Estado y grado mayor o menor de inserción internacional.

Asimismo, el proceso de globalización y los desafíos que éste plantea frente al Estado, han dado lugar a dos tendencias en apariencia contradictorias: (i) la transferencia de competencias hacia unidades supranacionales, y (ii) la recuperación o asunción por parte de las unidades subnacionales -de hecho o por derecho- de facultades y actividades que, en el pasado, tradicionalmente se concentraban en el Estado-nación de manera casi exclusiva.

En este sentido y a la luz de este proceso dual, tanto el regionalismo y sus consecuentes acuerdos regionales como la descentralización y las autonomías y potestades de las entidades subnacionales, han resultado fortalecidas y constituyen también una forma de respuesta a los desafíos surgidos de la globalización.

Debe tenerse en cuenta que la política exterior de un país, al igual que otros ámbitos de la política de un Estado, es producto de un proceso de toma de decisiones que, en la mayoría de las ocasiones, no es fácil desentrañar. Pero en el caso de la política exterior cabe agregar un elemento adicional: el contexto externo, al que debe considerarse a la hora de elaborar políticas funcionales a los intereses de cada Estado en particular.

Asimismo, existe alguna relación entre los sistemas de creencias y la conducta externa de los Estados, dado que las creencias, según Russell (1996: 3), influyen sobre las percepciones y sobre el diagnóstico de los acontecimientos externos, y por lo tanto, afectan la elección de los cursos de acción a seguir. Pero, aún así, esta variable no determina -como ninguna otra lo hace- de manera exclusiva o por sí sola el comportamiento externo de los Estados.

Sin embargo, la acción internacional de las subunidades estatales, a diferencia de lo que ocurre con la política exterior desarrollada por los Estados nacionales, no procura una representación del interés nacional, ni el mantenimiento de una agenda completa, sino la inserción de las propias actividades en un mundo atravesado por el fenómeno de la globalización. Por ello, como señala Sepúlveda Almarza (2009: 19), la realidad de la acción internacional de las entidades subnacionales varía entre continentes y países atendiendo a su historia, situación geográfica, organización del Estado y grado mayor o menor de inserción internacional.

LA SITUACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

En la República Argentina encontramos que la Constitución Nacional organiza un Estado Federal, que tiene 23 provincias, un distrito federal, y una multiplicidad de municipios (hay más de 2000). Las provincias -que son autónomas- son entidades políticas preexistentes al Estado y delegaron al Gobierno Nacional las competencias en materia de relaciones exteriores. Existen también los municipios -que forman parte de las provincias-, a quienes la Constitución Nacional en la reforma de 1994, consagró su autonomía.

La creciente actividad externa que han venido desarrollando las unidades subnacionales en la Argentina ha tenido causas de orden doméstico (como el regreso de la democracia, en la década de 1980, que actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y de la sociedad argentina, y posteriormente, el proceso de apertura de la economía en los años 90' del siglo XX) y otras de carácter externo (como el propio proceso de globalización y el regionalismo) que han incidido fuertemente en la asunción por parte de las entidades subnacionales de actividades que, en otras épocas, pertenecían al ámbito de acción exclusivo del gobierno nacional.⁴

Además, este proceso se ha visto incluso plasmado en la reforma de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales, que han recogido esta práctica internacional y la han incorporado en los propios textos constitucionales.

Concretamente, la reforma constitucional operada en 1994 reconoció los cambios acaecidos tanto a nivel local como a nivel internacional, al incorporar el artículo 124 que ha permitido ampliar las facultades de las provincias en el ámbito exterior, así como también, les ha posibilitado, desde una perspectiva flexible, actuar más libremente en el escenario mundial sobre una diversidad de temas, aunque sujetas siempre al cumplimiento de los recaudos establecidos.⁵

Es aquí donde vemos cómo el concepto de vinculación internacional aparece como un concepto más amplio y general que el estrictamente reservado para la “política exterior”, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha, sino que

⁴ Además, resulta imposible ignorar que la multiplicidad de acciones internacionales que las entidades subnacionales han venido desarrollando y se encuentran llevando adelante no influya o afecte absolutamente en nada ni éstas sean partícipes en el proceso de conformación -e incluso, en el contenido mismo- de la política exterior del Estado, aunque dicha participación sea aún incipiente e indirecta.

⁵ Cabe recordar que el artículo 124 de la Constitución establece como facultades provinciales la posibilidad de conformar regiones y celebrar convenios internacionales, en tanto ellos no sean incompatibles, no interfieran con los lineamientos de la política exterior de la Nación, y no afecten las facultades exclusivas delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación. Esto, con conocimiento del Congreso. Por otra parte, hay que señalar que este artículo 124 ha generado un debate aún abierto acerca de la necesidad y pertinencia -o no-, de su reglamentación, a los efectos de delimitar con precisión los alcances de lo establecido en el mismo, y de quién debería llevarla a cabo.

involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales, a una multiplicidad de segmentos de la sociedad civil y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado y que perciben también el escenario internacional como su ámbito de acción.⁶

Pero también, por la reforma de la Constitución de 1994, los municipios han encontrado posibilidades concretas para defender posiciones propias y hacer crecer su nivel de autonomía, y para desarrollar actividades y gestiones internacionales, en algunos casos con mayor fuerza que las provincias. Y también se ha logrado fortalecer el rol de los municipios y ha permitido, como sostiene Drnas de Clément (2000: 108), el desarrollo de una etapa de creciente municipalización en la distribución de poderes *ad intra*.

Algunas provincias, incluso, han iniciado o avanzado en este proceso aún antes de la reforma operada en 1994, aunque la gran mayoría produjo esas incorporaciones o modificaciones relativas al accionar internacional después de la fecha señalada precedentemente. Pero por otra parte, en el plano de las reformas de las Constituciones Provinciales, particularmente, de aquellas modificadas con posterioridad a 1994, se evidencia también la creciente incorporación de las denominadas “cláusulas federales”, que hacen reserva expresa de las atribuciones no delegadas al poder federal, en algunos casos mencionándose explícitamente la capacidad de realizar acciones externas o gestiones internacionales.⁷ En este sentido, podría señalarse que las provincias han dado muestras de hacer propias temáticas variadas, como la integración regional, el comercio internacional o la reivindicación de la soberanía sobre las Islas Malvinas, así como también, la definición de un espacio propio de acción internacional que, sin competir con el poder de Estado nacional, no las confina a la inacción.

Pero también los municipios han encontrado posibilidades concretas para defender posiciones propias y hacer crecer su nivel de autonomía, ya que como bien expresan Alessandro y Munist (2003: 29 y ss.), en esta era de globalización que plantea la necesidad de incrementar las identidades ciudadanas y el fortalecimiento de los gobiernos locales como forma de anclaje a lo propio, también el municipio -que constituye un espacio territorial local, social y político; es el núcleo primario del poder político, la célula básica de la democracia, y es considerado asimismo como el epicentro de acción ciudadana, como el

⁶ Es importante precisar que el presente trabajo de investigación no polemiza respecto de las diferentes terminologías y calificaciones sobre la manera en que se ha denominado al accionar de las entidades subnacionales en materia de vinculación internacional.

⁷ Teniendo en cuenta la realidad política de la época, al momento de sancionarse la Ley Suprema fueron los propios gobiernos de las entidades políticas provinciales quienes delegaron al gobierno federal diferentes facultades y competencias -que fueron centralizadas por el mismo-, entre las que se encuentran todas las funciones y aspectos relativos a la formulación, ejecución y manejo de las relaciones exteriores. De esta manera y en forma exclusiva, según lo establecido en el propio texto constitucional, le fueron conferidas competencias a los distintos poderes del gobierno nacional en materia de relaciones exteriores. La conducción de las mismas, en todos sus aspectos, queda entonces prohibida para los gobiernos provinciales. Esta asignación definida de competencias entre el Estado federal y las provincias encuentra su principio ordenador en el artículo 121 de la Constitución Nacional, que dispone que las provincias conservan para sí todos los poderes que no hayan delegado expresamente en el gobierno federal. Además, el artículo 126 de la Ley Suprema enumera puntualmente cuáles son las facultades que las provincias no pueden ejercer en virtud de los poderes delegados en la Nación.

espacio de todos, promotor de la concertación entre los diversos actores que la integran- ha buscado la forma de proyectarse más allá de las fronteras nacionales.⁸

Este activismo de las entidades subnacionales, según Tussie (2004: 12), ha dado lugar a tres tipos de iniciativas, a saber: (i) Es posible apreciar una mayor presencia internacional de las provincias, ya sea mediante el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, por medio de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros Estados, o incluso, a través de la realización de giras para la promoción de sus potencialidades y sus productos de exportación; (ii) Las provincias han creado instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones; y (iii) A nivel organizacional, es cada vez más frecuente la creación tanto en el orden provincial como municipal, de áreas responsables de las vinculaciones, actividades y relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías, direcciones o como parte de algunos ministerios.

Cabe señalar que, más allá de las diferencias observadas entre los actores subnacionales provinciales (Chubut, La Pampa y Río Negro) y municipales (Bahía Blanca, Rafaela, Vicente López) estudiados, en alguna medida existe homogeneidad en relación a la posibilidad de analizar los cinco criterios ordenadores seleccionados mencionados previamente que caracterizan el accionar externo de las unidades subnacionales, pero a la vez hay heterogeneidad en cuanto a las herramientas o los mecanismos empleados y al accionar realizado concretamente por cada uno de ellos para ejecutar y llevar adelante sus actividades de proyección e inserción internacional.

Más allá de la advertencia de diferencias temporales en la implementación de las actividades de gestión internacional y en la modalidad, organización e intensidad de las mismas, en el caso de los seis actores subnacionales que han sido analizados, el Estado provincial o municipal ha dejado de ser un simple administrador de servicios públicos y, de manera progresiva, intenta convertirse en un Estado facilitador, dinámico, impulsor, propiciador de oportunidades, que ha asumido nuevas responsabilidades, que opera activamente y busca gestionar, brindar soluciones, planificar estratégicamente, promocionar el desarrollo adaptado a las características de su entorno e incentivar la internacionalización de las actividades locales.

Si tenemos en cuenta los casos de las provincias y municipios analizados, podemos señalar en relación a su trayectoria, que hay municipios -como Bahía

⁸ Recordemos que los municipios, como tercer nivel del Estado federal, son autónomos, y esto implica que -dentro del marco de su competencia material, territorial y poblacional- se dan sus propias normas, eligen sus autoridades, y se gobiernan y administran a sí mismos. A dicha autonomía la ha reconocido la Constitución Nacional reformada en 1994, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, la cual es definida -según el artículo 123- por las Constituciones Provinciales en su alcance y contenido. A estos cinco órdenes de autonomía se agrega el "jurisdiccional" o "judicial", aunque el mismo no le fue reconocido específicamente a los municipios en la modificación de la Carta Magna de 1994. Esta omisión hizo que en los municipios se creara una "justicia administrativa" para atender cuestiones de faltas, contravenciones y, en algunos casos, tributarias, que no integran ninguno de los tres poderes judiciales que la Constitución admite, y que son la justicia provincial, la federal y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Blanca y Rafaela- que han sido precursores en materia de acción internacional, la cual se ha iniciado con anterioridad a la actividad de vinculación externa de la provincia de la cual forma parte. Sin embargo, esto no se ha producido de la misma manera en el municipio de Vicente López, donde la actividad que se ha desarrollado es más bien de carácter reciente.

Por otra parte, la participación de los municipios de Bahía Blanca, Rafaela y Vicente López en la red de Mercociudades les ha permitido a los mismos interactuar con voz y voto en una institución internacional que influye las decisiones que adoptan los gobiernos centrales en el ámbito del MERCOSUR e intercambiar experiencias en múltiples áreas (como las áreas de desarrollo económico, cooperación internacional, desarrollo social, turismo, etc.).

En cuanto a las provincias seleccionadas, es posible observar que, en el caso de Chubut y Río Negro, y antes de la creación y puesta en marcha de áreas de gobierno o de programas a través de los cuales se canalizan las actividades de vinculación internacional, se habían producido acciones externas de carácter aislado en algunos de los municipios que las integran (como en el caso de los convenios de hermanamiento firmados por Puerto Madryn (Chubut), y los diferentes acuerdos alcanzados por los municipios rionegrinos de El Bolsón y San Carlos de Bariloche), las cuales se han visto incrementadas de manera constante desde el funcionamiento de las áreas o programas señalados. Sin embargo, en el caso de la provincia de La Pampa, no se registran actividades de vinculación internacional anteriores al año 2004, ya que recién desde el año 2005 se ha venido desarrollando una labor en forma continuada.

Cabe destacar que las iniciativas en materia de acción externa provinciales y municipales de las seis unidades subnacionales seleccionadas que son realizadas exclusivamente desde el área encargada de las mismas no son las predominantes, a excepción de las acciones propias que llevan adelante en materia de acuerdos o convenios de hermanamientos con una contraparte extranjera. Por lo general, las mismas están más bien enfocadas hacia actividades de la promoción comercial de la oferta exportable local y áreas vinculadas que hacia otros ámbitos, y en la mayoría de los casos seleccionados participan, directa o indirectamente, otras entidades -ya sean públicas, privadas o mixtas-.⁹

Por otra parte, en el plano político-institucional a nivel nacional, esto se ha visto complementado, según Tomassini (1991), con una serie de medidas desarrolladas desde la Cancillería para lograr el *aggiornamento* de ciertas estructuras institucionales. Se ha

⁹ Esta articulación de las unidades subnacionales con las entidades de carácter nacional -como pueden ser la Cancillería, el Consejo Federal de Inversiones, la Fundación ExportAr, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, cámaras empresariales e incluso universidades nacionales-, se produce ya sea en materia de asistencia, asesoramiento, coordinación y concertación de las actividades (misiones comerciales, ronda de negocios, ferias internacionales, visita de inversores extranjeros), como así también en el diseño de planes, actividades de capacitación (talleres de formación, seminarios, cursos), financiamiento, logística, provisión de información administrativa-operativa, etc., y es más fluida en algunas provincias y municipios que en otros. Pero existe también una cierta superposición entre las actividades que desarrollan estas entidades de carácter nacional con aquellas pertenecientes a las provincias y municipios, con el consecuente mal aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros disponibles.

ido creando, entonces, una estructura interna (a través de distintos programas) para acompañar el accionar internacional de las provincias y municipios, así como también, la política impulsada por los distintos gobiernos y los mecanismos diseñados para su instrumentación. La acción internacional que desarrollan las provincias y municipios ha sido canalizada por la Cancillería a través de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales.¹⁰

Asimismo, la Cancillería es la encargada de coordinar, a través de 120 embajadas, consulados y secciones económicas y comerciales de las distintas representaciones argentinas establecidas alrededor del mundo, las actividades, programas y servicios ofrecidos a las empresas.

CONSIDERACIONES FINALES

La complejidad de la temática en estudio es inmensa. Como conclusiones del estudio y de acuerdo a los objetivos que se plantearon, podemos señalar que:

- Es difícil ignorar que en un Estado federal como la República Argentina, diversas provincias y municipios, dentro de las facultades y competencias que les son inherentes, han puesto en práctica diferentes acciones externas y estrategias de vinculación internacional. En tal sentido, son claros ejemplos de ello no sólo las seis unidades subnacionales argentinas seleccionadas para su estudio, sino también las iniciativas llevadas adelante -entre otras- por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Chaco, San Juan, Salta y Santa Fe, y los municipios de Rosario (Santa Fe), San Francisco (Córdoba), Puerto Madryn (Chubut), y San Isidro, Pergamino, San Martín, Lomas de Zamora y Morón (Buenos Aires).
- Sin embargo, hay otras entidades subnacionales que han hecho poco uso y aplicación de las mismas, y en otros casos, hasta son inexistentes, pues se encuentran más concentradas en hacer frente a cuestiones y necesidades propias de la coyuntura política y la dinámica cortoplacista que en estructurar, diseñar y ejecutar un plan de desarrollo y proyectos con una lógica y una visión estratégica que pueda incluir entre sus propuestas o acciones la gestión externa.
- El accionar y los mecanismos adoptados por las provincias y los municipios para realizar actividades de gestión internacional a lo largo de los años han sido múltiples y diversos, y han estado generalmente vinculados a las principales actividades económicas que en los mismos se desarrollan. Por ello, no es posible hablar de una uniformidad en tal sentido, ya que la

¹⁰ La Dirección de Asuntos Federales y Electorales, según la información disponible en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (<http://www.mrecic.gov.ar>), brinda el ámbito en el cual los gobiernos provinciales y municipales se vinculan con la Cancillería, ofreciendo asesoramiento a los funcionarios provinciales y municipales para un efectivo aprovechamiento de los servicios que pone a disposición tanto en el país como en el exterior. El objetivo es captar los temas locales vinculados a las relaciones internacionales y brindarles dimensión nacional a fin de facilitar su proyección.

autonomía y las características particulares de las entidades subnacionales posibilita la heterogeneidad existente.

- Mediante la presente investigación se ha podido corroborar que las provincias y municipios seleccionados para su estudio han aumentado en los últimos años su actividad internacional en forma progresiva, no sólo mediante los acuerdos y convenios firmados, sino también a través de la cantidad de misiones comerciales, rondas de negocios, encuentros empresariales y en la participación en ferias y exposiciones internacionales. Ello ha sido posible gracias al accionar estratégico desarrollado desde las respectivas administraciones provinciales y municipales en conjunto con el sector privado y otras entidades -entre las que se incluyen el apoyo, asesoramiento y asistencia desde distintas áreas o sectores del gobierno federal-, que ha trascendido un determinado período de gobierno o la conducción de un signo político en particular.

- Por otra parte, hay que señalar que las relaciones entre las provincias y municipios con el Estado nacional en materia de coordinación y concertación de las acciones externas que los mismos han venido desarrollando se ha producido inicialmente -en la mayoría de los casos- *post facto*, dado que las entidades subnacionales que comenzaron con sus actividades internacionales hace ya más de dos décadas, como aquellas que se iniciaron en los últimos años, lo hicieron más por iniciativa propia que por impulso desde el gobierno federal, al cual, sin embargo, hay que reconocerle el asesoramiento y la asistencia institucional brindada en diversas temáticas y cuestiones.

- También es posible mencionar, en virtud de la dinámica de estas experiencias, que constituye un desafío para las entidades subnacionales argentinas el lograr mejorar la incipiente o escasa integración, articulación y coordinación existente entre sí por parte de las diferentes áreas, agencias y sectores de las provincias y municipios encargados de llevar adelante un mismo tipo de actividades en el ámbito de las acciones externas.

En suma y para concluir, las actividades internacionales siempre suponen costos, esfuerzos, riesgos y exigencias, y la atribución de mayores márgenes de acción a las entidades subnacionales argentinas aparece como algo necesario lograr seguir desarrollando este tipo de iniciativas relativas al accionar externo y las gestiones internacionales de las entidades subnacionales en forma permanente, y con una apropiada visión estratégica para complementar así el accionar de los Estados centrales y abrir caminos innovadores, con proyección de futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes de referencia:

ALESSANDRO, Laura y MUNIST, Mabel (2003): *Municipios saludables: Una opción de política. Avances de un proceso*. Gráfica Laf, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud.

DEL ARENAL, Celestino (1987): *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1995), Depalma, Buenos Aires, 21ª edición.

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata y REY CARO, Ernesto J. (2000): *Jornadas de reflexión sobre regionalización y Mercosur*, Lerner, Serie Regionalización - Medio Ambiente - Mercosur.

IGLESIAS, Eduardo (Coord.) (2008): *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, PNUD Argentina, Buenos Aires.

PEROTTI, Javier (2006): “La acción internacional de las provincias y municipios argentinos”, en Revista Agenda Internacional N° 9, Meta, Buenos Aires, Julio/Septiembre 2006, pp. 102-113.

RUSSELL, Roberto (1996): “Sistema de creencias y Política Exterior Argentina: 1976-1989”, en Serie Documentos e Informes de Investigación N° 204, Área Relaciones Internacionales, Buenos Aires, FLACSO/Argentina.

SALVILOLO, Marcelo (2005): *Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación*, GEL, Buenos Aires.

SEPÚLVEDA ALMARZA, Alberto (2009): “En torno a la paradiplomacia”, Diplomacia, N° 118, Santiago de Chile (Enero-Marzo 2009), pp. 6-20.

TOMASSINNI, Luciano (1991): “La política internacional en el mundo posmoderno”, Documento de Trabajo N° 10, Edición preliminar, RIAL, Santiago de Chile.

TUSSIE, Diana (2004): “La política comercial en un contexto de federalismo. El caso de Argentina”. Documento presentado en el Taller de Trabajo CARI-BID-INTAL, Buenos Aires.

Fuentes electrónicas:

Cámara de Comercio Exterior de Rafaela, en <http://www.rafaelaforexport.com.ar>

Centro Comercial e Industrial de Rafaela, en <http://www.ccir.org.ar>

Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Producción, Gobierno Nacional, en <http://infoleg.mecon.gov.ar>

Ente Mixto de Promoción Turística de Bariloche (EMPROTUR), en http://www.barilocheptagonia.info/acerca_del_emprotur

Fundación ExportAr, en <http://www.exportar.org.ar>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en <http://www.mrecic.gov.ar>

Municipalidad de Bahía Blanca, en <http://www.bahiablanca.gov.ar>

Municipalidad de Rafaela, en <http://www.rafaela.gov.ar>

Municipalidad de Vicente López, en <http://www.vicentelopez.gov.ar>

Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de Río Negro (ProRíoNegro), en <http://www.prorionegro.org.ar>

Provincia de Chubut, en <http://www.chubut.gov.ar>

Provincia de La Pampa, en <http://www.lapampa.gov.ar>

Provincia de Río Negro, en <http://www.rionegro.gov.ar>

Proyecto “Provincias y Relaciones Internacionales”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Argentina y Comité de Provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Primer informe (2004), en <http://www.cari.org.ar/pdf/informe1.pdf>; Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte I (2005), en <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte1.pdf>; Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, parte II (2005), en <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>

Revista Integración & Comercio N° 21 (Julio-Diciembre, 2004), INTAL-BID, 234 pp, en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004.pdf