



2. La gestión internacional de las provincias argentinas

Una contribución al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento externo: el “perfil de vinculación mixto”

[The International Management of the Argentine Provinces. A Contribution to the Study of the Substate Modalities of External Relations: the “Mixed Profile”]

[A gestão internacional das províncias argentinas. Uma contribuição ao estudo das modalidades sub-estatais de relações exteriores: o “perfil misto de vinculação”]

Luis Maximiliano Barreto

Resumen

Cada vez son más los actores subestatales que consideran a la arena internacional como un espacio para gestionar. A pesar de ello, las investigaciones sobre las estrategias o modalidades empleadas por dichos actores para proyectarse externamente son escasas, por lo cual, se presenta dificultoso su entendimiento. El objetivo del presente ensayo es contribuir al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento internacional y hacer énfasis en una estrategia emprendida por las provincias argentinas: el denominado “perfil de vinculación mixto”.

Palabras claves

Gestión internacional – Modalidad de vinculación externa – Perfil de vinculación mixto – Actor subestatal – Provincias argentinas

Abstract

Every day, a growing number of substate actors consider the international stage as a place to manage their affairs. However, researches about the strategies or modalities used by these actors to project themselves externally are scarce; therefore, it is hard to understand this behavior. The aim of this paper is to contribute to the study of the substate modalities of international relations, emphasizing a specific strategy undertaken by the Argentine provinces: the “mixed profile”.

Keywords

International management – Modalities of International Relations – Mixed Profile – Substate Actor – Argentine Provinces

Resumo

Cada vez mais um número maior de atores sub-estatais consideram o cenário internacional como um espaço para gerenciar seus assuntos. No entanto, as investigações sobre as estratégias ou modalidades utilizadas por eles para projetar-se externamente são escassos, portanto, torna-se difícil entender este comportamento. O objetivo deste trabalho é contribuir para o estudo dos modos de relações exteriores sub-estatais, enfatizando uma estratégia utilizada pelas províncias argentinas: o denominado “perfil misto”.

Palabras-chave

Paradiplomacia – Modos de relaciones exteriores – Perfil misto de vinculación – Atores sub-estatais – Provincias argentinas.

Delimitación del objeto de estudio

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la concepción realista de las relaciones internacionales se convirtió en la aproximación más aceptada para interpretar las vinculaciones externas en el contexto de la Guerra Fría.¹ Al ser por definición un enfoque estatocéntrico, es decir, al considerar al Estado como el actor por excelencia de las relaciones internacionales, le atribuía a estas últimas un carácter eminentemente interestatal. Sin embargo, hacia los años setenta, una serie de transformaciones —que ya venían produciéndose en el sistema internacional—, tales como el proceso descolonizador en África y Asia; el establecimiento de organizaciones internacionales; la multiplicación de las empresas multinacionales y la globalización económica; se consolidaron y generaron interrogantes frente a los cuales el Realismo no ofreció respuestas suficientes. La distensión político-militar, el activismo de los países en desarrollo en las instancias

¹ Caterina García Segura, “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, *Papers: Revista de sociología* 41 (1993):16.

internacionales, la inestabilidad del sistema económico² y el cada vez mayor predominio en la agenda de los otrora temas de “baja política” aportaron a la perplejidad de aquel enfoque teórico. A mediados del siglo xx, se asistió

(...) a un importante proceso de cambio, por un lado, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, hasta una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacional y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y en menor medida en el derecho internacional. Por otro lado, hemos pasado desde una sociedad internacional en la que, las relaciones internacionales, a pesar del alcance universal y planetario que ya tenían, estaban todavía condicionadas decisivamente por el espacio y el tiempo, a una sociedad global, caracterizada por la mundialización, la transnacionalización y la inmediatez e instantaneidad de una parte importantísima de sus relaciones.³

Ante esta situación, numerosos esfuerzos intelectuales buscaron dar nuevas respuestas a los planteos que permanecían incontestados. Fue relevante la aparición de la denominada teoría de la interdependencia compleja de la mano de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Ambos autores tuvieron un papel destacado en la ampliación del concepto de actor internacional, al ir más allá del estudio del Estado y sus relaciones. Fruto de sus investigaciones fue posible incluir en dicha categoría numerosas entidades muy activas en la escena internacional de entonces: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales, entre otras.

Consecuentemente, las relaciones internacionales ya no eran entendidas solo como vínculos interestatales. Cabe destacar que esta pérdida relativa de exclusividad del Estado —al no ser ya el único actor internacional considerado—, dio lugar a un amplio debate académico enunciado

² Esther Barbé, *Relaciones internacionales* (España: Tecnos, 1995), 64.

³ Celestino del Arenal, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la Teoría y para la política”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria - Gasteiz 2001* (Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco: Bilbao, 2002), 21.

bajo la denominación “crisis del Estado”. Los trabajos surgidos de dichas discusiones tuvieron 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 lo traspasan y atraviesan. Se reconoció que los estados eran las fuentes más influyentes en el sistema mundial, sin embargo, eran cada vez más instituciones huecas que mantenían su apariencia externa, pero cuya autoridad, respecto de la sociedad y las transacciones económicas dentro de sus fronteras, estaba seriamente erosionada.⁴

Hacia los años ochenta, apareció una serie de trabajos —importantes desde el punto de vista del presente artículo— dedicados especialmente a estudiar el fenómeno del accionar externo a nivel subestatal;⁵ es el caso del llamado “paradigma del sistema global” representado por Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert. Un aspecto significativo de este enfoque es que permitió considerar interacciones poco contempladas por la teoría de la interdependencia compleja y otros estudios, más preocupados por los temas en boga en aquel momento, por ejemplo, la acción de las empresas multinacionales.⁶ Mansbach, Ferguson y Lampert no se centraron en los actores internacionales de tipo económico, sino en los actores políticos subestatales.

A esta altura de la exposición y a los fines de delimitar el objeto de estudio del trabajo, es necesario responder dos preguntas. Por un lado, ¿qué se entiende por actores subestatales? En primer lugar, se advierte que las nociones de “actor subestatal”, “actor subnacional” o “actor gubernamental no central” serán empleadas indistintamente, más allá de que —al respecto de las dos primeras— existan diferencias conceptuales en relación con lo estatal y lo nacional. En segundo lugar, como respuesta

⁴ Graciela Zubelzú, “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, dir. Eduardo Iglesias (Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, 2008), 23.

⁵ García Segura, “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, 21.

⁶ *Ibid.*

a la pregunta, se trae a colación la definición de García Segura⁷ que hace referencia a tres elementos básicos característicos de dichos actores internacionales. El primero de ellos es que son entidades territoriales, es decir, que tienen una base física precisa. El segundo elemento es que son gubernamentales: poseen determinados poderes y competencias. Finalmente, son unidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) o de un Estado unitario con una administración territorial diversificada. Aplicado al caso argentino, los tres elementos identificados permiten considerar a las provincias como actores internacionales subestatales. Las mismas poseen una base física precisa, “conservan todo el poder no delegado (...) al Gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”,⁸ y son unidades constituyentes de un Estado compuesto, la República Argentina. Por otro lado, resta indicar qué se entiende por vinculación internacional de un actor subestatal.

En el contexto general de transformaciones antes descripto, el relacionamiento internacional de los actores subestatales —como las provincias— es un fenómeno que adquiere una amplitud y una consolidación cada vez más importante. A diario crece la cantidad de actores subestatales que se proyectan en el escenario internacional en busca de satisfacer sus asuntos socioeconómicos o culturales de manera complementaria a su labor en el plano interno. La arena externa se convierte en un nuevo espacio para gestionar y, en consecuencia, los gobiernos buscan impulsar sectores de sus economías accediendo a inversiones, promueven el turismo, realizan intercambios culturales e, incluso, pueden resolver cuestiones relativas a la realización de obras públicas al obtener créditos o diferentes tipos de ayudas internacionales.

Este llamativo accionar, como se observó, si bien cuestiona el modo “realista” de entender las relaciones internacionales —en tanto relaciones estrictamente interestatales—, no debe ser visto como una actividad que compite con el histórico rol del Estado de monopolizar la política

⁷ Caterina García Segura, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos* 91 (1996): 237.

⁸ Constitución de la Nación Argentina (1994), artículo 121.

exterior, sino como acciones simultáneas o concurrentes que se encuentran en el marco de las competencias constitucionales.⁹ Para evitar caer en dicha confusión, Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú¹⁰ denominan a este tipo de vinculación subnacional como “gestión internacional” o “externa” y se alejan del término más corriente que suele emplearse en la bibliografía de las relaciones internacionales: el de “paradiplomacia”. Es interesante destacar que en el contexto argentino, el prefijo “para” tiene una connotación negativa —incluso asociada con visos de ilegalidad (parapolicial, paramilitar)—, por lo cual, su utilización pierde de vista el hecho de que dichas acciones internacionales son complementarias. En resumen, la gestión externa tiene que ser pensada como acciones que complementan la política exterior del Estado y que ponen énfasis en objetivos más concretos relacionados con el desarrollo local y regional o como una estrategia para defender la inclusión de intereses provinciales en la agenda externa nacional.¹¹ En este sentido, se recupera la definición de Noe Cornago que entiende la gestión internacional como la

(...) implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc, con entidades públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales.¹²

⁹ Obviamente se excluye de esta aclaración a aquellas unidades subestatales con objetivos separatistas o irrendentistas.

¹⁰ Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, *CERIR Serie Documentos de Trabajo* 6 (1994): 4.

¹¹ Anabella Busso, “La cooperación internacional en el gobierno de la provincia de Santa Fe: primeros pasos para su institucionalización”, ponencia dictada durante el 1º Encuentro de Responsables de Relaciones Internacionales y Cooperación de las Universidades del Mercosur, Chile, Bolivia y Venezuela, Universidad Nacional del Nordeste, en octubre 2006, 4.

¹² Noe Cornago, “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs”, *Foreign Relations of Constituent Units. Forum of Federations/Forum des Fédérations, Ottawa* (2001): 2.

Pertinencia del estudio de las modalidades subestatales de vinculación internacional

Una vez delimitado el objeto de estudio del presente artículo, esto es, la gestión internacional de las provincias argentinas en tanto actores subestatales, es crucial considerar la pertinencia que reviste el objetivo propuesto: contribuir al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento internacional.

A nivel teórico, aunque el estudio de la gestión internacional de los actores subestatales es un tema acotado, aún existen vacíos importantes en diversas aristas de la cuestión. Se ha avanzado satisfactoriamente en explicar la emergencia del fenómeno, pero se ha sistematizado muy poco sobre el comportamiento general de las subunidades, por lo cual el aprendizaje que puede obtenerse de los numerosos estudios de caso queda atenuado. En particular, frente a la escasez de bibliografía sobre las modalidades de vinculación internacional subestatal y la necesidad de clasificar las actividades externas de los actores subestatales, se recurre —con frecuencia— a conceptualizaciones que no fueron precisamente creadas para identificar tal modo de comportamiento. Así sucede, por ejemplo, cuando se emplea la noción de “estados comercialistas” para describir el accionar internacional de subunidades cuya conducta sintoniza con lo planteado por Richard N. Rosecrance al respecto de los Estados-nación.¹³ Dicho autor, en *La expansión en el Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*, entiende que algunos estados —en un mundo interdependiente— siguen una estrategia comercial por la cual se someten al juego de la integración en la economía mundial a través del comercio, partiendo del supuesto de que el desarrollo de sus economías internas se promueve mejor vía la expansión de los mercados internacionales.¹⁴ Otras veces, si bien se emplean nociones elaboradas específicamente para los actores gubernamentales no centrales, las mismas revisten un carácter rudimentario que exige cierto desarrollo conceptual por parte de quien

¹³ Colacrai y Zubelzú, “Las provincias y sus relaciones externas...”, 6-7.

¹⁴ Richard Rosencrance, *La expansión en el Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno* (Madrid: Alianza Editorial, 1986).

las utiliza. Es el caso de la sencilla y primitiva noción de gestión “fronte-riza” que simplemente se define como una gestión externa que realiza la modalidad de vinculación más tradicional y antigua, esto es, relacionarse con las unidades externas limítrofes.¹⁵ Un estatus similar posee la idea de gestión externa “dinámica y anticipada” asociada a la labor de la provincia de Córdoba, debido a su activa y temprana búsqueda de mercados e inversiones externas.¹⁶ El “perfil mixto” —analizado con mayor detalle más adelante— también es representativo de esta situación.

Por último, una de las pocas excepciones en relación con lo dicho es el aporte de García Segura, quien propone una tipología para sistematizar las actividades exteriores subestatales. Dicha clasificación distingue los siguientes factores: (a) nivel de implicación en el sistema internacional, (b) nivel de institucionalización, (c) relación con la actividad exterior del Estado, y (d) criterio geopolítico. Es su conjunto lo que permite tener una visión global del accionar internacional subestatal.¹⁷

Conforme a lo manifestado anteriormente, el objetivo de este ensayo apunta a contribuir con el estudio sobre las modalidades de gestión externa, en particular, las que han seguido las provincias argentinas. Sin embargo, no se pretende establecer una tipología sobre los modelos de vinculación internacional de tales actores gubernamentales no centrales. En este sentido, el aporte se limitará a completar y profundizar el estudio de la recientemente mencionada modalidad de vinculación internacional denominada “perfil mixto”, identificada por Colacrai y Zubezú en un trabajo del año 1994 bajo el título “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”. Pese a que en sucesivos trabajos las autoras vuelven a retomar la idea, solo se cuenta con la definición de 1994, donde se la describe como un modo de gestión internacional que combina los

¹⁵ Miryam Colacrai y Graciela Zubezú, “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales” en *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (São Paulo: Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004), 313-344.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ García Segura, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, 255-261.

vínculos fronterizos con la búsqueda de mercados extracontinentales, sin mayores precisiones. Si se considera el año de la publicación, es destacable el esfuerzo intelectual de las autoras por estudiar un fenómeno que, al menos en Argentina, recién comenzaba a tomar impulso a la luz de la reforma de la Constitución Nacional.¹⁸ Por lo tanto, retomar dicho aporte reviste, actualmente, un doble interés. Por un lado, significa recuperar una noción que fue importante para hacer luz sobre la incipiente gestión internacional de las provincias argentinas y, por otro lado, contribuir con una idea que hoy sigue siendo relevante para entender el comportamiento internacional subestatal. Asimismo, al ser la gestión internacional de los actores subestatales una política pública, resulta significativo contribuir con los esfuerzos intelectuales que aspiraron a construir categorías analíticas que describan sus características fundamentales y, en consecuencia, permitan —no solo a los tomadores de decisiones— entenderla, comprenderla y trabajar sobre ella.

El perfil de vinculación mixto

El perfil mixto, o como se prefiere mencionarlo aquí, “perfil de vinculación mixto”, apareció por primera vez en un trabajo del año 1994, identificado por Colacrai y Zubezú. A pesar de ser retomado en ulteriores investigaciones, es un concepto que no fue precisado en sus alcances, por lo cual, la única definición con la que se cuenta es aquella expuesta en el artículo de los años noventa.¹⁹ En las líneas que siguen, a través de una estrategia metodológica cualitativa,²⁰ se aspira a precisar con mayor

¹⁸ La gestión internacional de las provincias argentinas recibe un notable impulso de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 debido a que la misma incorpora el artículo 124 que explícitamente habilita a las subunidades a gestionar internacionalmente.

¹⁹ Es importante destacar que, aunque el concepto puede describirse como rudimentario, las autoras eran conscientes de esta situación. Al respecto, es contundente la honestidad intelectual manifestada por Zubezú al expresar que, debido a la laxa caracterización de las diferentes modalidades identificadas en diversos trabajos, ha decidido emplear el término “perfiles” en lugar de “modelo” u otro que indique clasificaciones más rígidas o exactas (Graciela Zubezú, “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance...”, 104).

²⁰ Las principales fuentes primarias que se utilizaron fueron: documentos oficiales de instituciones públicas y normativas y declaraciones. En cuanto a las fuentes secundarias se acudió al análisis de revistas académicas, libros publicados en los últimos años para considerar opiniones de

detalle los alcances de la definición de Colacrai y Zubezú. Para tal fin, se propone cruzar la definición con tres variables que se consideran básicas para un conocimiento aceptable de la actividad externa de una provincia. Se advierte que ello tiene un carácter propositivo, por lo tanto, el investigador que desee emprender esta empresa es libre de emplear otras o más variables que considere pertinentes; incluso es aconsejable. La selección reviste solamente un fin propedéutico y metodológico que no quita la posibilidad de mencionar otras variables si es oportuno para un entendimiento en profundidad del tema.

La variable número 1 es concerniente a las áreas temáticas abordadas en la gestión. Es necesario, paralelamente, establecer las dimensiones que la componen, por lo cual, se aconseja seleccionar una clasificación que dé cuenta de la diversidad de las mismas. A modo de ejemplo, aquí se elige una tipología muy sencilla propuesta por Ippolito y Cabrol²¹ que reconoce cuatro grandes áreas temáticas: el rubro del comercio exterior y el turismo; la promoción de inversiones externas; el financiamiento internacional y la cooperación internacional.

La variable número 2 se relaciona con los actores intervinientes en la gestión externa. Nuevamente, el investigador puede servirse de la clasificación de actores que prefiera, optando por las más clásicas que distinguen los actores públicos de los privados o por otras más complejas como la que proponen Mansbach, Ferguson y Lampert citados líneas arriba, quienes identifican seis tipos de actores internacionales: los Estados-Nación, los actores gubernamentales interestatales, los actores gubernamentales no centrales, los actores no gubernamentales interestatales, los actores intraestatales no gubernamentales y los individuos.

Finalmente, la última variable remite a las áreas geográficas sobre las que se despliega el accionar externo del actor gubernamental no central.

diferentes autores especializados en la materia, diferentes sitios webs vinculados a la temática, trabajos de investigación y artículos de prensa.

²¹ Daniel Ippolito y Cynthia Cabrol, "Relaciones Internacionales de Gobiernos Sub-Estatales: Un Estudio sobre la Cooperación Descentralizada de la Provincia de Entre Ríos, Argentina 1994-2012", ponencia dictada durante Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguaya de Ciencia Política, noviembre de 2012, 2.

Es opcional utilizar las dimensiones geográficas que el investigador considere pertinentes.

Literalmente, el perfil de vinculación mixto constituye una modalidad que combina dos elementos. En la propuesta de Colacrai y Zublezú, implica conjugar las gestiones relativas a los vínculos fronterizos con las gestiones necesarias para acceder a mercados extracontinentales.

Los vínculos fronterizos pueden ser descriptos como la modalidad de vinculación internacional más antigua y tradicional de una subunidad y ser entendidos desde dos ópticas diferentes. Por un lado, como vínculos fronterizos en sentido estricto —visión restringida—, donde la variable geográfica está dada por las relaciones que el actor gubernamental no central mantiene con quien comparte estrictamente la divisoria jurídica internacional. En este sentido, la modalidad solo corresponde a subunidades “naturalmente” internacionales, es decir, a aquellas que por su posición geográfica lindan inevitablemente con otras unidades o subunidades externas. Valeria Iglesias denomina este relacionamiento como el “primer nivel de integración” de las provincias.²² Es el caso, por ejemplo, de la provincia de Formosa con Paraguay, de Corrientes con Brasil o de Entre Ríos con Uruguay. Por el contrario, las gestiones internacionales de provincias como Córdoba o San Luis, al no colindar con ningún actor externo, no serían clasificables de este modo.

La visión restante —amplia—, considera a lo fronterizo como “lo próximo” y no como lo estrictamente contiguo. Por lo tanto, representa una variable geográfica más flexible. La noción de región o área, en específico, la región o área a la que pertenece y sobre la que se proyecta la subunidad puede ser útil para comprender este enfoque. En esta perspectiva, tienen lugar el “segundo y el tercer nivel de integración” identificados por iglesias, los cuales corresponden a las denominadas “regiones interprovinciales” y a las *regions of border regions* (regiones de regiones limítrofes), respectivamente. En relación con el segundo nivel de integración, Argentina cuenta con cuatro regiones interprovinciales: la Región Centro,

²² Valeria Iglesias, “Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino”, en *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, dir. Eduardo Iglesias (Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, 2008), 121.

la Región del Nuevo Cuyo, la Región del Norte Grande Argentino y la Región de la Patagonia. Usualmente, las provincias realizan gestiones internacionales sobre la base que constituyen dichas agrupaciones y, en este sentido, actores subestatales mediterráneos como La Pampa, San Luis o Santa Fe se vuelven en conjunto “fronterizos” al vincularse con las unidades o subunidades vecinas. Situación similar ocurre con el tercer nivel de integración, esto es, las macroregiones formadas por provincias y regiones interprovinciales de países vecinos. Un ejemplo de este tipo de vinculación lo representa el esquema argentino-brasileño conocido como CRECENEA Litoral-CODESUL.²³

Como se observa, la modalidad en cuestión está atravesada fuertemente por lo geográfico o lo territorial. Tanto desde una visión restringida como amplia, este aspecto ocupa una posición decisiva en la determinación de las acciones que son clasificables como fronterizas e, incluso, juega un rol importante en la definición de las variables restantes. Al respecto, la proximidad geográfica no se reduce a la escueta distancia física entre los actores; por lo general, impacta a nivel cultural generando cercanía (historia, costumbres e idiomas comunes), “cotidianiza” el vínculo, promueve cierto grado de institucionalización del mismo, diversifica las áreas temáticas y los actores involucrados.²⁴

Observando con un lente acotado²⁵ la gestión internacional de Entre Ríos, su relacionamiento con Uruguay constituye el vínculo externo más tradicional, próximo e ineludible. Actualmente, los tres puentes

²³ La CRECENEA-Litoral es la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste y el Litoral nacida en 1984 y conformada por las provincias que integran el noreste y litoral argentino: Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Santa Fe y Misiones. CODESUL, inicialmente se denominó “Forum Sul” y estaba conformado por los tres estados del sur brasileño: Río Grande Do Sul, Santa Catarina y Paraná. Pasó a llamarse “Conselho de Desenvolvimento do Sul” (Consejo de Desenvolvimento del Sur) cuando posteriormente se sumó al espacio el Estado de Mato Grosso Do Sul. La unión de ambos esquemas se produjo a través del Protocolo Regional Fronterizo N° 23 de 1988.

²⁴ Los aspectos mencionados en este párrafo, salvo las áreas temáticas y los actores involucrados —ya propuestos como variables—, pueden ser considerados como otras variables del estudio de la gestión internacional subestatal. En este sentido podría hablarse de una variable que mida el nivel de cercanía cultural, otra relacionada a la cotidianeidad de los vínculos y una última que exprese el grado de institucionalización de los mismos.

²⁵ Es decir, desde una visión restringida.

internacionales, la cercanía cultural y el dinamismo promovido por el Mercosur promueven la cotidianización de los lazos. Asimismo, los Comités de Integración²⁶ y el recientemente creado Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay son dos instancias que ejemplifican la institucionalización de las relaciones. Por último, más allá de que la gestión internacional contemporánea de Entre Ríos se desenvuelve con preeminencia en el rubro económico-comercial, los vínculos con Uruguay son los más nutridos en cuanto a las áreas temáticas involucradas. En efecto, en paralelo a los temas económico-comerciales, en los últimos años se han tratado cuestiones ambientales relacionadas con el conflicto surgido en 2005 por la instalación de dos plantas productoras de pulpa de celulosa en el margen oriental del río Uruguay, problemáticas fronterizas y aspectos del turismo, entre otros.²⁷ Las relaciones entre actores subnacionales de Argentina y Chile ilustran un interesante ejemplo sobre la diversificación de las áreas temáticas y los actores involucrados típicos de esta modalidad. A través de un convenio entre el Gobierno Regional de Valparaíso, las universidades Técnica Federico Santa María, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso, Universidad Playa Ancha y la Universidad Nacional de Córdoba, en 2003 comenzó a dictarse la Maestría en Gestión para la Integración Regional,²⁸ acción que puede clasificarse en el área temática de la cooperación internacional.

Observando el caso de la provincia de Entre Ríos desde un enfoque amplio, esto es, desde una variable geográfica más flexible, las relaciones con el Mercosur o con el Cono Sur constituyen sus vínculos más

²⁶ Antes llamados Comités de Frontera, son encuentros binacionales que se realizan entre regiones fronterizas de Argentina con los países limítrofes para el tratamiento de temas de mutuo interés y que comprenden diferentes aspectos de la problemática local (Graciela Baquero, “Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral”, *Mercosur abc*, <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3025&IdSeccion=7>. Consultada el 14 septiembre de 2016).

²⁷ Maximiliano Barreto, “Gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el contexto de la Constitución Provincial reformada (2008-2013). Características y alcances” (Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario, 2014), 42-47.

²⁸ Omar Taupier, “Integración desde lo micro: paradiplomacia y comunicación en el escenario latinoamericano”, *Revista Académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social* 79 (enero-junio 2010): 4.

próximos. Lo mismo podría decirse para la provincia de Corrientes o para Córdoba (pese a no ser esta última una provincia limítrofe). Como se observa, la noción de región o área de pertenencia cobra peso en esta estrategia. Retomando el ejemplo de Córdoba, si bien no es contigua físicamente con Uruguay, su relativa “lejanía” territorial no afecta la cercanía cultural existente entre ambos actores. Inclusive, existen casos en los cuales subunidades que no son limítrofes en sentido estricto, se relacionan con actores externos de una manera más importante que otras que sí son específicamente linderas. Esto ocurre con Tucumán y sus dinámicas vinculaciones con el Mercosur.²⁹

La búsqueda de mercados extracontinentales es una modalidad de vinculación externa subestatal típica del contexto que caracterizó a la Argentina en la década del noventa, promovida tanto por las tendencias globales de transnacionalismo e interdependencia como por la descentralización y la apertura económica a nivel nacional.

Literalmente, la modalidad apunta a la apertura de nuevos mercados fuera del continente (y a la consolidación de los existentes). A nivel técnico, puede afirmarse que la misma está dada fundamentalmente por la interacción de dos variables: la geográfica (traducida en la amplia distancia existente entre la subunidad y los mercados extracontinentales) y la temática (donde el rubro del “comercio exterior” es la dimensión dominante), las cuales al conjugarse impactan en las demás variables.

En relación con la variable temática, si bien el rubro del comercio exterior es una de las áreas más tradicionales de la gestión internacional de las provincias argentinas, al respecto existe una marcada heterogeneidad entre ellas, inclusive, entre provincias pertenecientes a una misma región. Por lo general, las provincias que emprenden esta modalidad de vinculación cuentan con una larga experiencia exportadora y con un aparato

²⁹ Lo dicho hasta aquí sobre la influencia de la variable geográfica no debe ser entendido como un impacto determinante. Nada asegura que las subunidades más próximas a actores externos desarrollen con ellos un relacionamiento de mayor envergadura que otras más alejadas (Damian Paikin, “Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR”, *Paradiplomacia*, <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/a187b6c8a88ea11f95f93d39b311ac47integracionregional.pdf>. Consultada el 10 de octubre de 2016).

público articulado para realizar actividades de promoción e inteligencia comercial.³⁰ El activismo en la gestión del comercio exterior suele reflejarse en el diseño de las instituciones locales y, de acuerdo a Iglesias, se observa cierta correlación entre las provincias que tienen estructuras institucionales más refinadas en el rubro —a través de 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.³¹

Por otro lado, el peso de la dimensión económica-comercial, otorga un lugar destacado a los actores privados, quienes a menudo ejercen un papel más activo y protagónico a nivel subnacional que a nivel nacional.³² Sin embargo, así como las provincias son heterogéneas en cuanto a las acciones de comercio exterior, el papel de los empresarios tampoco es uniforme en todas las provincias, pues resulta esencial contar con sectores empresariales con experiencia previa en la materia.³³ Asimismo, la variable geográfica también influye en los actores intervinientes. La distancia territorial opera a favor del desconocimiento cultural entre las partes, acentúa las dificultades idiomáticas y contribuye, en definitiva, a que mayoritariamente grandes empresas o medianas con trayectoria internacional sean los únicos actores capaces de participar en gestiones internacionales con los mercados en cuestión.³⁴ Además, por cuanto las exportaciones generalmente se concentran en una gama reducida de *commodities* —hidrocarburos, minerales o cereales— la colocación de dichos productos queda en manos de grandes empresas extranjeras o *traders*. A pesar de todo lo dicho, es necesario poner de relieve que en los últimos años varias provincias asumieron una estrategia de fortalecimiento del entramado productivo compuesto por pequeñas y medianas empresas (Pymes) que

³⁰ Iglesias, “Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior...”, 108.

³¹ *Ibid.*, 110.

³² Mercedes Botto y Virginia Scardamaglia, “El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas”, *Relaciones internacionales* 42 (2012): 17.

³³ *Ibid.*

³⁴ Barreto, “Gestión internacional de la provincia de Entre Ríos...”, 48.

implicó emprender acciones de internacionalización de su producción³⁵ y, en definitiva, salir con ellas al mundo.

Continuando con la variable geográfica, es importante subrayar que, desde hace varios años, los esfuerzos de las provincias en la apertura y la consolidación de los mercados extracontinentales han tenido como destino destacado países asiáticos, entre los cuales China es un actor central. Este último dato resulta de la confirmación a nivel subestatal de la creciente influencia de Pekín en Argentina. Observando el perfil exportador de las provincias del año 2014, solamente diez de las veintitrés provincias, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no poseen entre sus tres primeros socios comerciales un país asiático (es el caso de Catamarca, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán).³⁶

Por lo dicho, en esta modalidad, la variable temática y los actores intervinientes no son diversificados y, evidentemente, la cotidianización del vínculo y su institucionalización son un desafío.

Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí permite expresar que el perfil de vinculación mixto es un esquema teórico híbrido porque combina dos (sub)modalidades de vinculación externa diferentes. Por un lado, el tradicional relacionamiento fronterizo, diversificado en cuanto a las áreas temáticas abarcadas y los actores participantes, estable, cotidiano (a menudo institucionalizado) y fuertemente atravesado por las consideraciones territoriales. Por otro lado, la búsqueda de mercados extracontinentales, en tanto una estrategia “mono-temática” al predominar la dimensión económica-comercial y relativa a espacios físicos lejanos a la subunidad analizada donde el continente asiático resalta últimamente como destino elegido por las administraciones subestatales. En cuanto a los actores intervinien-

³⁵ Iglesias, “Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior...”, 108.

³⁶ Perfiles exportadores provinciales 2014, *Cámara Argentina de Comercio*, http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_perfiles%20exportadores%20provinciales%202014.pdf. Consultada el 12 de octubre de 2016.

tes, se presenta como una modalidad poco diversificada, y sobresalen los grupos empresariales de mayor peso en la estructura productiva provincial, aunque recientemente se registra el involucramiento de las Pymes. Finalmente, la posibilidad de cotidianizar o institucionalizar los vínculos, por el momento, es un desafío.

En la práctica, el perfil mixto explica una gestión internacional subestatal “desdoblada” o articulada en dos niveles fundamentales: el primero, prioriza los vínculos fronterizos (desde dos ópticas: la visión restringida y amplia) por ser los más nutridos y completos y, el segundo, promueve las exportaciones más allá del continente. En la tabla, a continuación, se exponen estos dos niveles y, esquemáticamente, se detallan las características generales de estos de acuerdo con el entrecruzamiento con las variables analizadas con anterioridad (ver la tabla 1).

PERFIL DE VINCULACIÓN MIXTO						
NIVELES	VARIABLES					
	Actores intervinientes	Áreas temáticas	Geografía	Proximidad cultural	Cotidianización del lazo	Institucionalización
1. Vínculos fronterizos	Diversificados	Diversificadas	Proximidad	Sí	Sí	Sí
2. Vínculos extracontinentales	Acotados (grandes empresarios y Pymes)	Acotadas (económica-comercial)	Lejanía	No	No	No

Tabla 1. Características generales de los niveles de acuerdo al entrecruzamiento con las variables analizadas con anterioridad

A pesar de que el perfil de vinculación mixto tiene más de veinte años como categoría analítica, no ha perdido su fuerza explicativa y continúa siendo relevante para dar cuenta de la gestión internacional de numerosas provincias argentinas. Con frecuencia, representa la estrategia de vinculación internacional más viable, por una parte, porque el primer nivel es un eje que históricamente la gran mayoría de las provincias ha desarrollado (y si no es así, es factible de desarrollar dadas las facilidades generadas por el impulso integrador de los Estados Nacionales); por otra parte, porque la promoción del comercio exterior (segundo nivel) es el

único argumento que parece justificar el empleo de los recursos siempre limitados, pero necesarios para mantener relaciones fuera del continente. Cabe destacar que las acciones de comercio exterior suelen ser complejas para las provincias, las cuales deben resolver problemas tales como los relacionados con la escala de la producción, la imposibilidad de conseguir insumos, la falta de fortalecimiento de las cadenas de valor, la dificultad para acceder a financiamiento para la producción y las instancias de pre y posexportación y la logística (dada la insuficiencia de infraestructura y los consiguientes altos costos del flete).³⁷

La profundización detallada en estas líneas no constituye solamente un aporte académico para complementar la idea del perfil mixto, sino también un intento por brindar a los hacedores políticos algunas herramientas pensadas desde Argentina y acordes a su realidad. Si bien el objetivo es ambicioso, estas páginas son un primer acercamiento a dicha empresa.

Luis Maximiliano Barreto
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: barretomaxi@hotmail.com

Recibido: 24/4/2015
Aceptado: 07/11/2016

³⁷ Iglesias, "Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior...", 147.