



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

CARRERA LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Tesina de grado

“Gestión internacional de la Provincia de Entre Ríos en el contexto de la reforma de la Constitución provincial (2008-2013). Características y alcances.”

Facultad de Ciencia Política y
Relaciones Internacionales

Alumno: Luis Maximiliano Barreto
Legajo: B-1963/1
Directora: Mg. Anabella Busso
Co-Directora: Lic. Mg. Celina Rossa
ROSARIO, DICIEMBRE DE 2014

RESUMEN

Los actores gubernamentales no centrales se proyectan en el escenario internacional cubriendo una variada gama de acciones y áreas, dándole una renovada fisonomía a las relaciones internacionales. En este marco, el accionar internacional de las provincias argentinas adquiere cada vez mayor importancia. En la presente investigación estudiamos la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el contexto de la Constitución Provincial reformada del año 2008, intentando identificar su modalidad de vinculación externa. De esta manera, a lo largo del trabajo se confirma que la gestión internacional entrerriana cobró un renovado impulso en el período analizado y que la misma se caracterizó por un perfil mixto, es decir, por combinar los vínculos fronterizos con la búsqueda de mercados extracontinentales.

Palabras clave: gestión internacional, provincia de Entre Ríos, perfil mixto, actor gubernamental no central.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por acompañarme en mi paso por la facultad

A Néstor y Cristina por darme la posibilidad de ser el primer universitario de mi familia

A mis padres, Claudia y Luis, por hacer todo por mí

A mis hermanos Lucas y Guadalupe

A mis abuelos del cielo que sembraron en mí corazón la semilla de la política

A mis otros dos abuelos, tíos y primos por estar siempre

A Anabella Busso por su calidez y disposición para dirigir esta tesina y guiarme con maestría en la elaboración de la misma

A Celina Rossa por codirigir este trabajo y aportar interesantes observaciones y detalles

A Pablo Zárate y Mariana Jacques por la información aportada

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	5

PARTE I

Aproximación teórica y político-jurídica al objeto de estudio

1. Panorama histórico-teórico	8
2. Marco conceptual	11
2.1. El actor gubernamental no central y la gestión externa	11
2.2. Tipología de las áreas temáticas y de las acciones de gestión internacional	14
3. Marco político-jurídico	15
3.1. El contexto nacional	15
3.2. La Reforma de la Constitución Nacional y los tres niveles de gestión externa	15
3.3. La responsabilidad internacional	18

PARTE II

Análisis de la gestión internacional de la Provincia de Entre Ríos

4. Caracterización de la Provincia de Entre Ríos	20
5. Antecedentes	23
6. La Reforma de la Constitución Provincial	28
7. Estructura institucional	30
7.1. Leyes de ministerios y los tres períodos de institucionalidad	31
7.2. El rol del gobernador	34
7.2.1. <i>La Secretaría de Industria y Comercio</i>	35

8. Actividades de gestión internacional	38
8.1 Las relaciones con el Mercosur	38
8.1.1. <i>Los vínculos con Uruguay</i>	42
8.2. Las relaciones con el resto del mundo	47
Conclusiones	53
Bibliografía	57
Documentos normativos	60
Sitios digitales	61
Anexos	62

En el mundo se producen constantemente cambios de diversa índole, vemos emerger una multiplicidad de actores que entretienen redes de intereses que nos envuelven cotidianamente. En este escenario, los actores gubernamentales no centrales se proyectan en el exterior cubriendo una variada gama de áreas, dándole día a día una renovada fisonomía a las relaciones internacionales.

El punto de partida de esta investigación se basa en un hecho: el estudio de la vinculación internacional de los actores gubernamentales no centrales es un tema acotado en la bibliografía de las Relaciones Internacionales. Asimismo el abordaje de casos específicos conlleva un esfuerzo importante de recolección de información y sistematización de datos, a los cuales, en ocasiones, no es sencillo acceder. En particular, el caso de la provincia de Entre Ríos es desconocido en comparación con otras unidades subestatales argentinas. En este marco, los resultados que se obtengan de este trabajo pueden aportar a la tarea de comparar las acciones internacionales de las provincias y distinguir las peculiaridades del caso. En el mismo sentido, apuntamos a contribuir a la sistematización de datos y a la memoria y el registro de la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos.

El objetivo general de esta tesina de grado es analizar la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el contexto de la Constitución Provincial reformada del año 2008 e identificar su modalidad de vinculación externa. Cabe destacar que la provincia es, al día de hoy, la última en modificar su Constitución e incluir competencias de gestión externa. En correspondencia, formulamos los siguientes objetivos específicos:

- a) describir las características institucionales y las actividades de gestión internacional llevadas a cabo por el gobierno provincial;
- b) identificar los principales actores intervinientes en dicha gestión;

c) detallar las principales áreas temáticas abordadas;

d) clasificar las acciones de gestión internacional de acuerdo a la siguiente tipología: acciones propias, acciones coordinadas, acciones de lobby y acciones concertadas¹ (Zubelzú, 2006: 151).

En este punto consideramos importante señalar que los objetivos específicos b, c y d, son trabajados de manera transversal a la descripción de la estructura institucional y las actividades de gestión internacional de manera tal de interconectar los distintos indicadores observados y, de ese modo, enriquecer el análisis de la gestión externa entrerriana.

El período que abordamos se extiende desde el año 2008 hasta el 2013, por lo cual estudiamos la etapa contemporánea de la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos².

Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que la gestión internacional entrerriana cobró un renovado impulso en el contexto de la nueva Constitución Provincial y que la misma se caracteriza por un perfil mixto. Por otra parte, este trabajo se inscribe en una estrategia metodológica cualitativa de corte descriptivo/explicativo, dentro de la cual las principales fuentes primarias que utilizamos fueron: documentos oficiales de instituciones públicas y normativas y declaraciones. Además, contamos con la realización de una entrevista al Secretario de Industria y Comercio, Lic. Pablo Zárate, responsable del organismo más importante de la gestión internacional entrerriana. En cuanto a las fuentes secundarias acudimos al análisis de revistas académicas, libros publicados en los últimos años para considerar opiniones de diferentes autores especializados en la materia, diferentes sitios webs vinculados a la temática, trabajos de investigación y artículos de prensa.

¹ La tipología propuesta será desarrollada en el apartado teórico correspondiente.

² El recorte temporal que seleccionamos se explica, principalmente, por cuatro razones. La primera de ellas tiene que ver con la reforma de la Constitución provincial de 2008 que otorga a la provincia de Entre Ríos facultades para el ejercicio de la gestión internacional. La segunda, responde a la concepción de la gestión externa como una política pública y, en este sentido, a la necesidad de estudiarla en estrecha vinculación con la administración que la hace efectiva. Al respecto, destacamos que si bien el gobierno provincial de Sergio Daniel Urribarri inicia el 11 de diciembre de 2007, optamos por estudiar la gestión a partir del año 2008, pues consideramos que los últimos días del mes de diciembre son utilizados, en general, para el reacomodamiento institucional que supone la llegada de un nuevo gobierno. En relación a esto, y como tercera razón, encontramos que en enero de 2008 se crea por decreto la actual Secretaría de Industria y Comercio, la cual tendrá un rol decisivo en el accionar externo de la provincia. Finalmente, la cuarta razón, y por la cual decidimos cerrar la investigación en 2013, refiere a que ese año es el anterior inmediato a aquel en que se realiza esta tesina.

Esquemáticamente, esta tesina se organiza en dos grandes partes. La Parte I, contiene el marco general, el cual representa una aproximación teórica y político-jurídica a la temática en cuestión. Dentro de esta, en el primer apartado situamos histórica y teóricamente la investigación y, en el segundo, nos ocupamos de los aspectos conceptuales necesarios para desarrollar el trabajo. En la tercera sección, damos cuenta del marco político-jurídico en que se asienta la proyección externa de la provincia.

La Parte II abarca específicamente el análisis de la gestión internacional de la Provincia de Entre Ríos. Allí, en el cuarto apartado, realizamos una caracterización de la provincia y, en el quinto, describimos los antecedentes que la misma posee en materia de gestión internacional. En la sexta sección, estudiamos la reforma de la Constitución Provincial y, en la siguiente, analizamos la estructura institucional donde se insertan los organismos con capacidad para ejercer la gestión externa. Posteriormente, en la octava sección, estudiamos las acciones externas realizadas en el período 2008-2013.

La tesina finaliza con las conclusiones sobre las cuestiones trabajadas a lo largo de la investigación.

Aproximación teórica y político-jurídica al objeto de estudio

En esta primera parte, nos detendremos en el contexto de cambio del sistema internacional de mediados del siglo XX, cuyas tendencias se consolidaron a fines de los años '70, el cual se constituyó en el escenario de emergencia de nuevos enfoques teóricos. Dichas perspectivas revisten una importancia fundamental en este trabajo, pues fueron los primeros estudios académicos que hicieron foco en el fenómeno de la vinculación internacional de los actores gubernamentales no centrales. A partir de ellas, definimos los conceptos utilizados a lo largo de nuestro estudio. Por último, antes de profundizar en el análisis de la gestión internacional entrerriana es prioritario considerar el marco político-jurídico nacional en el que el fenómeno de la vinculación externa subestatal tiene lugar.

1. Panorama histórico-teórico

Desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX, se han producido una serie de cambios en el sistema internacional que han repercutido en las relaciones internacionales. En este sentido, el proceso descolonizador y con él, la aparición de nuevos Estados; el establecimiento de organizaciones internacionales de todo tipo; la multiplicación de las empresas multinacionales y su vinculación de manera transnacional y la globalización económica, fueron algunos de dichos sucesos.

En el campo teórico, la concepción realista de las relaciones internacionales se convirtió en la aproximación más aceptada para interpretar las vinculaciones externas en el contexto de guerra fría (García Segura, 1993: 16). No obstante, hacia los años '70, la consolidación de los cambios ocurridos comenzó a cuestionar su posición dominante. La distensión político-militar, el activismo de los países en desarrollo en las instancias internacionales, la inestabilidad del sistema económico (Barbé, 1995: 64) y el cada vez mayor predominio en la agenda de los otrora temas de “baja política”, plantearon numerosos interrogantes para los cuales el realismo no ofrecía respuestas suficientes.

Ante esta situación, fueron varios los esfuerzos intelectuales que buscaron dar nuevas respuestas a los planteos que permanecían incontestados. Cabe resaltar que no es nuestra intención exponer en las siguientes líneas un resumen exhaustivo de dichos estudios, pues ello excedería ampliamente los objetivos de esta tesina de grado; sino sólo situar histórica y teóricamente la presente investigación. Por lo dicho, nos parece importante destacar que, en el contexto de cambios arriba mencionado, existieron dos categorías conceptuales que fueron objeto de debate teórico y político a la luz de las transformaciones en marcha: el concepto de actor internacional y el carácter de las relaciones internacionales.

El realismo es por definición estatocéntrico, es decir, considera al estado como el actor por excelencia de las relaciones internacionales y, por extensión, le atribuye a dichas relaciones un carácter eminentemente interestatal. Esta es la visión netamente westfaliana del sistema internacional, caracterización típica de la sociedad moderna nacida en 1648 y que mantiene sus rasgos principales, aproximadamente, hasta el fin de la segunda guerra mundial. Desde este momento, sus características se hacen cada vez más difusas. A mediados del siglo XX asistimos:

“(…) 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” (Arenal, 2002: 21).

Al respecto, es relevante destacar 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 es posible incluir en esta categoría numerosas entidades muy activas en la escena internacional: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales, entre otras. Consecuentemente, las relaciones internacionales dejan de ser entendidas solo como vínculos interestatales. Asimismo, esta pérdida relativa de exclusividad del estado –dado que ya no es el único actor internacional considerado– y su transformación en un actor fragmentado³ en términos de Barbé (1995: 66), dan lugar a un amplio debate académico enunciado bajo la denominación “crisis del estado”. Los trabajos producto de dichas discusiones, tienen 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. Los estados son las fuentes más influyentes en el sistema mundial, sin embargo, son cada vez más instituciones huecas, que mantienen su apariencia externa pero cuya autoridad respecto de la sociedad y las transacciones económicas dentro de sus fronteras está seriamente erosionada (Zubelzú, 2008b: 23).

Hacia los años '80 aparecen una serie de trabajos, importantes desde el punto de vista de nuestra investigación, dedicados especialmente a estudiar el fenómeno del accionar externo a nivel subestatal (García Segura, 1993: 21). Uno de ellos es el llamado “paradigma del sistema global⁴”, representado por Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert. Tales autores encaminan sus investigaciones a la detección de cuáles son los actores presentes en la arena internacional y, producto de sus estudios, formulan la siguiente tipología de actores:

³ “Fragmentado” en tanto deja de comportarse como lo postulaba el realismo, esto es, como una unidad coherente y racional.

⁴ También conocido como *Issue Paradigm*.

Gráfico N° 1: tipología de los actores
(Paradigma del sistema global)

ACTORES PÚBLICOS O GUBERNAMENTALES	ACTORES PRIVADOS O NO GUBERNAMENTALES
Estados-Nación	Actores No Gubernamentales Interestatales
Actores Gubernamentales Interestatales	Actores Intraestatales No Gubernamentales
Actores Gubernamentales No Centrales refiere al accionar de los gobiernos locales, principalmente regionales o municipales	Individuos

Fuente: elaboración propia en base a Barbé (1995: 120)

De este modo, observamos que la información expuesta en el cuadro precedente es relevante para nuestro caso de estudio ya que muestra cómo los actores gubernamentales no centrales encuentran un lugar en la Teoría de las Relaciones Internacionales.

2. Marco conceptual

2.1. El actor gubernamental no central y la gestión externa

De acuerdo a la tipología de actores antes citada, advertimos que los conceptos “actor gubernamental no central”, “entidad política subestatal” o “entidad política subnacional” son utilizados en este trabajo indistintamente, más allá que –al respecto de las dos últimas nociones– existan diferencias conceptuales en relación a lo estatal y lo nacional.

En cuanto a la definición de entidad política subestatal, optamos por utilizar la propuesta por García Segura (1996: 237) 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.

Una vez enunciado el concepto de actor político subestatal que adoptamos a lo largo del presente trabajo, es necesario aproximarnos a la noción que utilizaremos para denominar la vinculación externa de la provincia de Entre Ríos.

Corrientemente creemos que el accionar externo de una entidad política subestatal es un fenómeno “reciente”. Al respecto, encontramos en la historia numerosos ejemplos que refutan dicha concepción: un caso llamativo es el de la provincia canadiense de Quebec que, ya en 1882, abrió su primera Agencia General en París. Sin lugar a dudas, lo que sí es reciente es la amplitud que tienen este tipo de vínculos y su creciente proceso de consolidación (García Segura, 1996: 239). Por otro lado, la incipiente voluntad subestatal de relacionarse externamente fue vista, por mucho tiempo, como una conducta desviada. Esta lectura, claramente influida por el realismo, consideraba al accionar externo de los actores no centrales como la “intromisión” de un ente subestatal en una competencia exclusiva del Estado Nacional. En los debates sobre lo que más arriba denominamos “crisis del estado”, la existencia de tal comportamiento “desviado” refuerza la idea del debilitamiento de los poderes centrales al ser una expresión del cuestionamiento a la autoridad estatal. De este modo, los estados no son ya percibidos como entidades unitarias, se admite una amplia variedad de actores y la política exterior, tanto en su formulación como en su implementación, es vista como una actividad cada vez más compleja⁵ (Hocking, 1986: 478).

En este marco, son numerosas las causas que mueven a las entidades políticas subestatales a actuar en el escenario internacional. La mayoría de los autores las agrupan en dos grandes categorías: causas externas e internas al estado al que pertenecen en tanto entidades subestatales. Al respecto de las causas externas, ya mencionamos algunas de ellas en el primer apartado de esta sección siguiendo lo que García Segura (1996: 240) llama causa exterior de carácter general, es decir, común a todos los estados y a sus subunidades. Tal causa se relaciona a los efectos de la globalización y la interdependencia y actúa como fuerza sistémica. De este modo, los actores gubernamentales no centrales ajustan sus estrategias en vistas de responder a los retos externos y persiguen la prolongación exterior de sus competencias internas. A su vez, la autora distingue causas externas de carácter específico, derivadas del contexto geográfico y funcional de cada actor político subestatal.

Del mismo modo, podemos diferenciar causas de carácter general y otras de carácter específico en relación a las causas internas. Las primeras, se relacionan con las transformaciones que el estado sufre internamente por el impacto de la globalización y la

⁵ Fuente sólo disponible en inglés, la traducción es propia del tesista.

interdependencia, que limitan sus atributos de independencia y soberanía. Las segundas, se vinculan a las asimetrías regionales al interior del estado y a la crisis de identidad nacional.

Asimismo, consideramos pertinente destacar que el accionar externo de las entidades políticas subestatales recibe numerosas denominaciones en la bibliografía específica. Sin dudas, la más difundida es la de “paradiplomacia”, atribuida a Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek. En nuestro trabajo optamos por utilizar el término “gestión internacional” o “gestión externa” de acuerdo a lo propuesto por Miryam Colacrai y Graciela Zubezú (1994: 4). Ambas autoras expresan que el concepto “paradiplomacia” puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del estado. En un contexto como el de nuestro país donde el prefijo “para” tiene una connotación negativa –incluso teñida con visos de ilegalidad (parapolicial, paramilitar) – se pierde de vista el hecho de que las mismas son acciones simultáneas o concurrentes. Reconociendo que las provincias no fijan el contenido de la política exterior, esto es el “qué”, sí tienen posibilidades de influir en el “cómo”. De ahí la pertinencia de hablar de gestión dado que las acciones que pueden realizar los actores subestatales se ubican en el plano instrumental. Sobre esta cuestión volvemos en el apartado 3 cuando exponemos el marco normativo sobre el que se asienta el accionar internacional de la provincia.

Finalmente, de acuerdo a lo dicho hasta el momento, definimos 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 constitucionales⁶” (Cornago, 2001: 2).

En este punto vale hacer una última aclaración. Una interpretación en sentido amplio de la noción “gobierno subnacional” significa, a la luz de la definición precedente, estudiar la implicación de los tres poderes que constituyen el estado provincial en las relaciones internacionales. En esta tesina nos limitamos a investigar la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos siguiendo una interpretación acotada, es decir, atendiendo específicamente el accionar del Poder Ejecutivo incluyendo no solo a la figura del gobernador, sino también a los organismos y actores que tienen estrecha vinculación con él. Lo dicho no

⁶ Fuente sólo disponible en inglés, la traducción es propia del tesista.

quita la posibilidad de resaltar acciones con implicancia internacional de los otros dos poderes del estado, el Legislativo y el Judicial, cuando las mismas revistan una importancia sustancial para la inserción externa de la provincia.

2.2. Tipología de las áreas temáticas y de las acciones de gestión internacional

El eje central de este trabajo radica en analizar la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el período 2008-2013 e identificar su modalidad de vinculación externa. Para ello debemos concentrar nuestra atención en las acciones concretas realizadas por la provincia en vista de alcanzar sus objetivos en la materia. Sin pretender ser exhaustivos, y en pos de vislumbrar las áreas temáticas que la gestión internacional abarca, el abanico de acciones emprendidas por una unidad subestatal puede ser comprendido en cuatro grandes grupos: *a)* el estímulo al comercio exterior y al turismo, *b)* la promoción de inversiones externas, *c)* el financiamiento internacional y *d)* la cooperación internacional (Ippolito y Cabrol, 2012: 2).

A su vez, al momento de exponer y clasificar las acciones internacionales recabadas, recurrimos a la tipología desarrollada por Zubelzú (2006: 151) presentada en el siguiente cuadro:

<i>Gráfico N° 2: tipología de las acciones</i>	
TIPO	CARACTERÍSTICAS
ACCIONES (O REACCIONES) PROPIAS	—Sean éstas producto de una iniciativa o de una oportunidad ofrecida desde el exterior— 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 se da cuando éstas son el resultado de iniciativas originadas en entidades subnacionales de diferentes países.
ACCIONES COORDINADAS	Aquellas en las que la provincia (o varias provincias, agrupadas por similitudes productivas o intereses temáticos) y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo conjunto y consensuado. El resultado es entonces la acción coordinada a la que se llega como producto de un proceso que puede estar caracterizado por dificultades, demoras, tensiones, etc. y que se encuentra determinado, la mayoría de las veces, por el intercambio de recursos.
ACCIONES DE LOBBY	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. En numerosos casos las acciones tipo lobby son protagonizadas por una provincia en situación de clara competencia con otras que aspiran a alcanzar objetivos similares. Recursos como la capacidad de negociación, el poder político y la sintonía con el gobierno nacional, el contar con potenciales inversores, la capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación, constituyen herramientas empleadas por los gobiernos provinciales en este tipo de acciones. También las provincias actúan como lobbies de modo conjunto ante el gobierno nacional.
ACCIONES CONCERTADAS	Enmarcadas en el ámbito de los Comités de Frontera. 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.

Fuente: elaboración propia en base a Zubelzú (2006: 151)

3. Marco político-jurídico

3.1. El contexto nacional

El accionar internacional de las provincias argentinas comenzó a perfilarse tímidamente con el retorno de la democracia en 1983 y cobró fuerza con el establecimiento de la administración Menem cuyos pilares básicos fueron la apertura económica y la descentralización⁷. Así, el arribo de esta filosofía neoliberal en los años '90 se constituyó en un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales (Colacrai y Zubelzú, 1994: 1-2) pudiendo ser pensado como una causa externa de carácter específico del accionar internacional subestatal. Del mismo modo, las transformaciones al interior del estado fruto de la adopción del ideario neoliberal, se constituyeron en una causa interna de carácter específico. En el caso argentino, la apertura económica y la descentralización tuvieron un acento más marcado que en otros países, si bien ambas tendencias estuvieron presentes, en mayor o menor grado, en todos los estados latinoamericanos.

Por su parte, la redemocratización nacional puede ser entendida como una causa interna de carácter específico, aunque se insertó en un proceso mayor de reinstauración democrática en numerosos países latinoamericanos. Por tal motivo, esta situación también puede ser considerada como una causa externa de carácter específico, debido a que se asocia a la realidad regional de la que forma parte el actor subestatal. Como sabemos, el retorno democrático posibilitó, desde los años '80, avances significativos en los procesos de integración regional y de cooperación internacional estimulando los contactos fronterizos en numerosas regiones, provincias y estados de la región (Zubelzú, 2006: 139).

3.2. La Reforma de la Constitución Nacional y los tres niveles de gestión externa

⁷ Entendemos aquí a la “descentralización” como un tema vinculado a las políticas de reestructuración del estado, es decir, a aquellas reformas que fueron necesarias para adecuar la estructura burocrática del estado (nacional, provincial y municipal) a la nueva realidad económica dictada por el Consenso de Washington. En este sentido, a comienzos de la década del noventa, las provincias recibieron funciones y responsabilidades hasta entonces centralizadas. En la mayoría de los casos, tuvieron un carácter administrativo, pues no fueron transferidos los recursos necesarios para su financiamiento (Manzanal, 2006: 3-4). Ante las crecientes asimetrías que se produjeron en la distribución de recursos, las subunidades se vieron obligadas a actuar en forma directa frente a la realidad para enfrentar esta situación; la arena internacional no fue una excepción.

El impulso que adquirió la gestión internacional en la década del '90 tuvo su impacto en la institucionalidad nacional. Por ejemplo, en el Acuerdo de Reafirmación Federal firmado entre el gobierno nacional y las provincias en mayo de 1990 se reconoció a las últimas: “el derecho a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales sin lesionar las atribuciones constitucionales que, en materia de política exterior le corresponden al Estado Nacional” (Acuerdo de Reafirmación Federal, 1990: art. 5). En el mismo sentido, la Cancillería comenzó a acompañar la gestión internacional de las provincias con la creación en 1992 de la Dirección de Asuntos Federales (Miranda, 2005: 4). Sin embargo, el hecho fundamental al respecto fue la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que recogió en algunos instrumentos formales el impulso descentralizador.

Previo a la reforma, no encontrábamos en el articulado constitucional menciones en materia de gestión internacional provincial, si bien ello no significaba que no se estuvieran llevando a cabo acciones en éste área por parte de tales actores políticos subestatales. En relación a ello, la reforma del '94 reconoció esta situación preexistente de vinculación internacional de las provincias incorporando en el texto constitucional el nuevo artículo 124. Nos interesa aquí el siguiente párrafo de dicho artículo: “Las provincias podrán (...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto [...]” (Constitución Nacional, 1994).

Como vemos, el párrafo citado recepta en una norma las nuevas tendencias señaladas en los apartados precedentes y, de acuerdo a Alberto Dalla Vía (2004: 20), se funda en el reconocimiento de la autonomía y el fortalecimiento del federalismo, de modo tal que los actores políticos subestatales puedan celebrar acuerdos de cooperación sobre temas puntuales, para resolver aspectos pragmáticos, favoreciendo los procesos de integración, especialmente con pueblos vecinos en las zonas de frontera, y aún otro tipo de acuerdos que se dirijan a dar cumplimiento al paradigma constitucional de promover el desarrollo humano.

Teniendo en cuenta que una de las características principales de un estado federal como la Argentina es que la competencia en materia de relaciones exteriores corresponde al gobierno central, la interpretación que hagamos del párrafo citado debe estar en conformidad con el

principio de la unidad constitucional, es decir, con la forma federal de estado (artículo 1 de la Constitución Nacional) y las normas que determinan los grandes principios de nuestra política exterior⁸. Así, de la lectura del artículo 124 podemos observar que los límites que las provincias tienen al momento de celebrar convenios internacionales son: *a)* no ser incompatibles con la conducción de las relaciones exteriores y *b)* no afectar el crédito público de la Nación (Dalla Vía, 2004: 20-21). A pesar de lo dicho, no existe acuerdo sobre la interpretación del artículo y, consecuentemente, se ha generado un amplio debate académico en cuanto a sus alcances. En este sentido, algunos autores consideran necesaria la sanción de una ley nacional que, en cumplimiento del artículo 27 de la Constitución Nacional, fije los grandes lineamientos habilitantes (cláusula paraguas o *umbrella agreement*) en pos de precisar las cuestiones abarcadas por el artículo. En contraste, otros autores basados en una interpretación federal rígida, argumentan que no es necesaria una ley reglamentaria, incluso, que no se requiere consultar al gobierno nacional por la firma de convenios internacionales o la conformación de regiones.

El párrafo que citamos constituye en nuestra Constitución Nacional la manifestación más explícita en materia de gestión internacional de las provincias y, en tanto, de un actor político subestatal. No obstante, ello representa solo uno de los tres niveles de acción externa subestatal posibles en el marco constitucional. Un segundo nivel se encuentra implícito en el nuevo artículo 123 que sostiene: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional, 1994).

Dicho artículo consagró plenamente la autonomía municipal, lo cual ha significado un impulso para la proyección internacional de los municipios⁹, proyección que incluso se ha visto potenciada por la conformación a nivel regional de instancias como el “Foro Consultivo

⁸ Hablamos del artículo 27, el cual establece que la política exterior debe ser compatible con los principios de derecho público establecidos en la Constitución y de los artículos 75 (inc.: 13, 15, 18, 19) y 99 (inc.: 11), donde se detallan las atribuciones en la materia que corresponden al Poder Legislativo y Ejecutivo respectivamente (Constitución Nacional, 1994).

⁹ El caso de la Ciudad de Buenos Aires es diferente debido a que la reforma constitucional de 1994 la reconoció como un nuevo sujeto de derecho público. En este sentido, goza de una autonomía mayor que los municipios, pero menor que las provincias. Al respecto de su proyección internacional, debemos remitirnos a su propia constitución.

de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur¹⁰” (FCCR), entre otras (Gasol Varela, 2011: 3).

Por último, y volviendo al artículo 124, el fundamento del tercer nivel lo encontramos en la siguiente línea: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...)” (Constitución Nacional, 1994). Lo enunciado, que es el instrumento constitucional con que cuentan las provincias para crear regiones, las faculta para institucionalizar dichos vínculos. Éste es el nivel regional, creado por las propias provincias, que en la práctica ha manifestado un novedoso accionar internacional en conjunto. Pensemos por ejemplo en la “Región Centro” instituida a la luz de dicho artículo, de la cual Entre Ríos forma parte junto a las provincias de Córdoba y Santa Fe.

Resumiendo, y conforme a los artículos 123 y 124 de la Ley Suprema, observamos que la proyección internacional de los actores políticos subestatales puede darse tanto a nivel municipal, como provincial y regional. Sin dudas, y volviendo a la definición de gestión internacional citada en el apartado 2.1, no entendemos este accionar externo como opuesto a las competencias del gobierno federal, sino como: “(...) acciones transversales que tienen como fin complementar 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” (Busso, 2006: 4). De ahí la conveniencia de optar por una definición que contemple a la gestión internacional subestatal como una implicación internacional de tal actor, siempre en el marco de sus competencias constitucionales.

3.3. La responsabilidad internacional

Para concluir esta sección, atendemos un hecho que se encuentra en estrecha relación con la gestión internacional provincial referido a la siguiente cuestión: ¿en quién recae la responsabilidad internacional por el accionar externo de las provincias?

¹⁰ Es el ámbito institucional con que cuentan los municipios y las provincias para participar al más alto nivel en este proceso de integración del Mercosur. Fue creado en diciembre de 2004, sustituyendo la antigua Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), e instalado en 2007, en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur de Río de Janeiro.

Aquí proponemos remitirnos al Derecho Internacional Público para encontrar una respuesta. Considerando que solo son sujetos del derecho internacional aquellas entidades destinatarias de sus normas y que además poseen legitimación activa para reclamar su incumplimiento o una legitimación pasiva para sufrir responsabilidad por una conducta incompatible con dichas normas (Pastor Ridruejo, 2001: 188), son sujetos de tal derecho: los estados, las organizaciones internacionales y los individuos. Vemos así que las provincias no son consideradas sujetos del derecho internacional y, consiguientemente, no son responsables internacionalmente por conductas incompatibles con dicho ordenamiento. Además, su facultad de actuar externamente no viene dada directamente del derecho internacional, sino por la Constitución Nacional, es decir, del derecho interno (Gasol Varela, 2011: 15).

En este mismo sentido, sí nos dirigimos al Proyecto articulado sobre Responsabilidad Internacional de los Estados aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2001, el artículo 4 es contundente: “Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado” (Resolución 56/83 Asamblea General, 2001). En cualquier caso, es el gobierno federal de la República Argentina el actor internacionalmente responsable por el comportamiento de sus provincias.

Análisis de la Gestión Internacional de la Provincia de Entre Ríos

En la presente sección, nos centramos en analizar la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el período 2008-2013. Previo a ello, caracterizamos a la provincia y repasamos brevemente los antecedentes con que cuenta en la materia. Asimismo, estudiamos los aspectos institucionales de la gestión internacional, incluyendo la reforma de la Constitución Provincial.

4. Caracterización de la provincia de Entre Ríos

La definición de entidad política subestatal citada en el marco conceptual ofrece un punto de partida para caracterizar a la provincia de Entre Ríos. En relación al elemento territorial, primer factor que define a un actor gubernamental no central, la provincia de Entre Ríos está situada entre los 30° 9' y 34° 2' de latitud sur y entre los 57° 48' y 60°47' de longitud oeste y se emplaza geográficamente en la denominada “Mesopotamia Argentina”, ocupando una extensión territorial de 78.781 km². Limita al sur con la provincia de Buenos Aires, al oeste con la provincia de Santa Fe, al norte con la provincia de Corrientes y al este con la República Oriental del Uruguay.

Mapa N° 1: posición geográfica de la provincia de Entre Ríos



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (Argentina). El recorte del mapa, el punteo alrededor de la provincia de Entre Ríos y la negrita “ENTRE RÍOS” son modificaciones propias a los fines de esta tesina.

Observando la posición geográfica entrerriana, podemos decir que tiene una ubicación estratégica. En este sentido, forma parte del “Eje de Integración y Desarrollo¹¹” (EID) “Mercosur-Chile”, el cual vincula los principales centros económicos, ciudades y puertos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Un dato relevante al respecto es que las exportaciones de este IED representan el 34% de las exportaciones totales sudamericanas (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, 2014). En el mapa a continuación, observamos la ubicación de la provincia de Entre Ríos en el EID “Mercosur-Chile”:

Mapa N° 2: posición geográfica de la provincia de Entre Ríos en el EID “Mercosur-Chile”



Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). La palabra “ENTRE RÍOS” es una modificación propia a los fines de esta tesina.

A su vez, también pertenece al denominado EID “Hidro vía Paraguay-Paraná”, definido como un área de influencia que incorpora gran parte de la cuenca de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y Tieté. Este EID es interceptado por distintos corredores transversales (viales y

¹¹ En el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), los Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) son franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales. Actualmente se cuenta con un total de diez EIDs, con los cuales se busca organizar el territorio suramericano, articular el EID con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, 2014).

ferroviarios) que lo vinculan con los EID “Interoceánico Central¹²”, “de Capricornio¹³” y “MERCOSUR-Chile¹⁴”. Exponemos el área de influencia de este EID en el siguiente mapa:

Mapa N° 3: posición geográfica de la provincia de Entre Ríos en el EID “Hidrovía Paraguay-Paraná”



Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). La palabra “ENTRE RÍOS” es una modificación propia a los fines de esta tesina.

De acuerdo al segundo elemento que define a un actor gubernamental no central, éste es una entidad gubernamental con poderes y competencias. En relación a esto, la Constitución Nacional (1994: artículo 121) expresa: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. La provincia de Entre Ríos se encuentra dividida de forma político-administrativa en 17 departamentos y tiene como capital a la ciudad de Paraná. Por último, es una unidad constituyente de un estado compuesto. En este sentido, es una de las 23 provincias¹⁵ que conforman la República Argentina.

¹² Es un área de influencia que atraviesa transversalmente América del Sur aproximadamente entre los 12° y los 22° de latitud sur y abarca sectores de los territorios de Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil.

¹³ Es un EID definido en torno al Trópico de Capricornio.

¹⁴ Con frecuencia, el tramo nacional de este EID es conocido como Corredor Bioceánico “Central”, pues recorre de este a oeste la parte central del territorio argentino.

¹⁵ A las cuales se une la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En relación al perfil productivo entrerriano podemos destacar que su economía representa aproximadamente el 2% de la economía del país. Posee una estructura productiva con fuerte participación de las actividades primarias y agroindustriales, donde la producción agropecuaria primaria y la industria derivada de la misma representan prácticamente la tercera parte del Producto Bruto Geográfico provincial (PBG) (Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2009: 9).

En cuanto al mercado externo, los envíos entrerrianos al exterior constituyen alrededor del 2,3% del total nacional. La estructura de las exportaciones provinciales se caracteriza por la preponderancia de los Productos Primarios (PP) los cuales representan el 57%. En segundo lugar se ubican las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) con un 33% y, en tercer puesto, las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) representando el 9% del total exportado. Por su parte, Energía y Combustibles sólo representan el 1% de las exportaciones (Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2009: 23).

Tras caracterizar a la provincia de Entre Ríos a partir de los principales elementos constitutivos de un actor subnacional, a continuación describimos algunas de las actividades internacionales desarrolladas con anterioridad al año 2008.

5. Antecedentes

Al estudiar los trabajos y la bibliografía relacionados a la gestión internacional de las provincias argentinas se observó que la provincia de Entre Ríos ha recibido –en comparación con las otras unidades subestatales– una atención escasa al respecto. Esta situación, evidencia en cierta forma que la provincia no se ha caracterizado por tener un protagonismo internacional destacable. En relación a esto, fue frecuente encontrar a provincias como Córdoba, Mendoza, Buenos Aires, entre otras, como las más activas internacionalmente, sin divisar menciones de Entre Ríos. Sin embargo, éste menor protagonismo no quita la posibilidad de identificar, con anterioridad al año 2008, ciertas acciones y vínculo incipientes de dicho actor subestatal en la arena internacional.

De acuerdo a Valeria Iglesias (2008: 121) “(...) la lógica de inserción internacional de las provincias en las diferentes áreas de política, [...] no puede ser entendida al margen de su integración regional”. En este sentido, y siguiendo a la autora, podemos hablar de un “primer

nivel de integración”, el cual corresponde a las relaciones entre las comunidades fronterizas. En nuestro caso, la provincia de Entre Ríos comparte este nivel con Uruguay.

En el período anterior al año 2008, más allá de los vínculos comerciales, la provincia no mantuvo una relación internacional significativa con Uruguay. Los denominados Comités de Integración¹⁶—antes llamados Comités de Frontera— constituyeron una de las instancias de relacionamiento de este primer nivel. Sin embargo, la participación de la provincia de Entre Ríos en ellos fue muy baja¹⁷ e incluso dichas instancias dejaron de funcionar en el año 2002, siendo el Comité Concordia-Salto el último que sesionó (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2014: 26). Es recién en el contexto del conflicto ambiental por la instalación de dos plantas productoras de pulpa de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay, que la provincia tuvo un llamativo accionar internacional. En 2005, Entre Ríos decidió emprender acciones ante la Corporación Financiera Internacional —perteneciente al Banco Mundial e inversionista del proyecto— reclamando por la inexistencia de estudios de impacto ambiental y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), argumentando que la instalación de las plantas violaba el derecho de los entrerrianos a un ambiente limpio (Colacrai, 2008: 8-9). La controversia se radicalizó a tal grado que, en el año 2007, la provincia sancionó la llamada “Ley de la Madera” que prohibió a los forestadores provinciales vender rollizos y *chips* de madera a las pasteras instaladas en la cuenca del río Uruguay, entre otras medidas (Iglesias, 2008: 120). Ésta última acción dio cuenta de dos situaciones, por un lado, constituyó un modo de gestión internacional de tipo reactivo o defensivo y, por el otro, mostró al Poder Legislativo implicado en las relaciones internacionales.

¹⁶ En términos generales “son encuentros binacionales que se realizan entre regiones fronterizas de Argentina con los países limítrofes para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprenden diferentes aspectos de la problemática local” (Baquero, 2011). Particularmente, los que revisten importancia para nuestro caso de estudio — el Comité Concordia-Salto, Colón-Paysandú y Gualaguaychú-Fray Bentos— son instalados en 1987 por medio del Acta de Concepción del Uruguay, suscripta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Uruguay (Recondo, 1988: 38). Teniendo en cuenta el año mencionado, la conformación de los mismos se enmarca en el proceso que inicia con la asunción de los gobiernos democráticos en ambos países, que de acuerdo a lo dicho en el apartado 2.1., se constituye como una causa externa (de carácter específico) de la gestión internacional, pues la integración recibe un renovado impulso que los actores gubernamentales no centrales pueden aprovechar.

¹⁷ Comprobamos esta situación a través de las actas de reuniones disponibles de los Comités de Integración (Observatorio de Fronteras, 2014).

Avanzando hacia un “segundo nivel de integración” (Iglesias, 2008: 121), aparecen las regiones interprovinciales. En nuestro caso, este nivel lo ocupa la ya mencionada Región Centro. Conformada inicialmente en 1998 por medio del Tratado de Integración Regional entre las provincias de Córdoba y Santa Fe –a las cuales Entre Ríos se suma al año siguiente a través del Acta de Integración–, no evidencia signos de actividad hasta el año 2004 cuando el espacio es relanzado. La crisis que atraviesa el país en 2001-2002 y los vaivenes institucionales de Entre Ríos¹⁸ explican gran parte del estancamiento (Iglesias, 2008: 127). Solamente los cuatro años anteriores al inicio de nuestro recorte temporal muestran a la región con un accionar internacional más dinámico debido a que, a partir del relanzamiento, se firman tres convenios internacionales: con la Corporación Estatal China "Overseas Engineering Corporation" (2005), con la Cámara de Comercio e Industria de Sudáfrica (2006) y con la Asociación de Cámaras de Comercio y de Industria de la India (2007) (Ippolito y Cabrol, 2012: 30).

Finalmente, el “último nivel de integración” propuesto por Iglesias (2008: 121), corresponde a las macro regiones formadas por actores gubernamentales no centrales y/o regiones interprovinciales de países vecinos (regiones de regiones limítrofes). Al respecto, Entre Ríos forma parte de la CRECENEA Litoral¹⁹, que junto al CODESUL²⁰, poseen competencias en materia de cooperación fronteriza²¹.

Si bien la provincia se sumó al mencionado esquema en los años '80, las actividades de gestión internacional en este ámbito se han limitado a la participación en el Foro Permanente

¹⁸ En el marco de la crisis que sufrió el país en 2001-2002, en la provincia de Entre Ríos estalló un conflicto político que apuntó a destituir al entonces gobernador Sergio Montiel. La oposición provincial acusó duramente de mal desempeño en sus funciones al gobernador e impulsó un juicio político. Finalmente, no se obtuvieron los votos necesarios de la Legislatura provincial para concretar dicha acción.

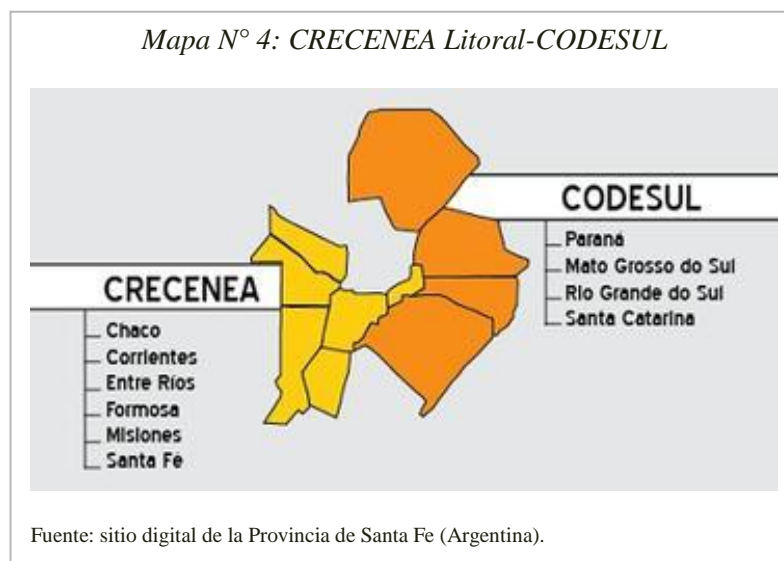
¹⁹ Es la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste y el Litoral nacida en 1984 y conformada por las provincias que integran el noreste y litoral argentino: Chaco, Corrientes, Formosa, Entre Ríos, Santa Fe y Misiones. La CRECENEA Litoral es importante en materia de gestión internacional pues entre sus objetivos fundacionales podemos mencionar: (...) proponer y difundir objetivos de políticas comunes de la región orientadas hacia los mercados internacionales; fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de los mecanismos locales para la exportación e importación y participar activamente del análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los organismos nacionales, cuando influyen sobre los objetivos definidos para la región (Carlino y Veiravé, 2003: 2).

²⁰ 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 Desarrollo del Sur) cuando posteriormente se sumó al espacio el Estado de Mato Grosso Do Sul.

²¹ Competencias otorgadas por el Protocolo Regional Fronterizo N° 23 de 1988.

de Gobernadores –creado en junio de 1995–, el cual fue perdiendo fuerza entrado el nuevo siglo. Solo en el año 2000, se destacó la firma del Acta de Murcia, documento que vino a formalizar vínculos informales previos entre la CRECENEA Litoral-CODESUL y la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la Unión Europea (CRPM) y la Xunta de Galicia (Diputados de Santa Fe, 2014).

En el siguiente mapa observamos los actores subestatales que conforman esta “región de regiones limítrofes”:



En relación al Mercosur, y sobre todo por la ubicación geográfica estratégica de la provincia, era esperable un relacionamiento considerable con el bloque por parte de Entre Ríos que trascendiera los vínculos comerciales. No obstante, al observar el Índice de Vinculación provincial con dicho esquema²²—para el período 2005-2009— notamos que la situación no fue así. Dicho índice de vinculación fue “medio” e incluso sin participación en una instancia institucional como el FCCR.

²² El Índice de Vinculación provincial con el Mercosur, incorpora los siguientes indicadores político-institucionales: G1: Existencia a nivel del ejecutivo provincial de un área vinculada al Mercosur (1 punto) o a las relaciones internacionales en general (0,5); G2: Espacio a nivel legislativo provincial sobre Mercosur (1 punto si está en ambas cámaras o es unicameral, 0,5 si se presenta en una sola cámara en un esquema bicameral); G3: Participación de la provincia en el FCCR (1 punto); G4: Participación de senadores nacionales de la provincia en el Parlamento Mercosur (1 punto); G5: Participación en esquemas de integración sub-regionales vinculados al Mercosur (1 punto). Entre 0 y 1,5, vinculación baja; entre 2 y 3,5, media y entre 4 y 5, alta (Paikin, 2011: 43).

Además de las relaciones establecidas con los países vecinos, la provincia también ha mantenido vínculos internacionales con diversos actores extra regionales, como podemos ver en el gráfico N° 3 a continuación:

Gráfico N° 3: vínculos internacionales de la provincia de Entre Ríos más allá del Mercosur (1992-2007)

AÑO	ACTOR (Contraparte)	VÍNCULO
1992	Estado Libre de Sajonia (República Federal de Alemania)	Convenio Marco de Cooperación Económica
1996	Provincia de Jilin (República Popular China)	Convenio de Hermanamiento
1997	Región de Altái (Federación Rusa)	Convenio Marco de Colaboración Internacional
2003	Universidad de Salamanca	Convenio de Colaboración Internacional
2004	República de Cuba	Convenio Marco de Cooperación
2004	Región de Campania (República Italiana)	Convenio Marco de Cooperación
2004	Provincia de Henan (República Popular de China)	Convenio Marco de Relaciones de Amistad y Cooperación
2004	Región del Véneto (República Italiana)	Carta de intención de Hermanamiento (pendiente)
2005	Provincia de Henan (República Popular de China)	Convenio complementario al de 2004
2006	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	Convenio de Cooperación
2007	Organismos de Naciones Unidas (ONU)	Carta de intención sobre Cooperación Internacional

Fuente: elaboración propia en base a Ippolito y Cabrol (2012).

Sin embargo, es importante resaltar que, en la mayoría de los casos, los vínculos formales expuestos en el cuadro anterior, nunca han sido operativos o han caído en desuso al poco tiempo.

Por último, tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994 –que facultó a las provincias para el ejercicio de la gestión internacional– la provincia de Entre Ríos, al no modificar su propia Constitución en vistas de adecuarla al nuevo marco jurídico nacional, evidenció cierto desinterés por las cuestiones internacionales. Asimismo, a diferencia de otras provincias con estructuras institucionales más consolidadas, la provincia bajo estudio ha sido

débil en este aspecto. En relación a ello, las políticas de gestión internacional no se caracterizaron por tener continuidad en el tiempo. Un ejemplo representativo fue la apertura en 1994 y el cierre en 1999 de la Casa de la Provincia en Porto Alegre en paralelo a los cambios de gobiernos (Zubelzú, 2008b: 92).

6. La reforma de la Constitución Provincial

De acuerdo a lo analizado en el apartado 3.2 la Convención Nacional Constituyente de 1994 habilitó a las provincias para el desarrollo de la gestión internacional. Si bien es cierto que muchas de ellas se habían ocupado del tema con anterioridad²³, también es verdad que, a partir de aquel año, varias provincias modificaron sus constituciones en vista de adecuarlas a los nuevos lineamientos de la Carta Magna²⁴. Entre Ríos cerró este ciclo en el año 2008.

Siguiendo a Carbajales y Gasol (2008: 66), por “cláusula federal” podemos entender “las facultades de gestión externa que pueden poseer los distintos miembros de un Estado Federal, conforme sus propias constituciones”. Al respecto, si consideramos la fecha de la reforma entrerriana, observamos que nuestro actor gubernamental no central no es una provincia pionera en la inclusión de dicha cláusula en su constitución. La Carta Magna provincial de 1933 –vigente hasta el 31 de octubre de 2008– no contiene menciones en este sentido. Esta situación fue la realidad imperante hasta el 1° de noviembre de 2008 cuando entró en vigor la nueva Constitución provincial.

La reforma de 2008 recepta las atribuciones que la Constitución Nacional reconoce a las provincias en esta materia. Al respecto, es clave el siguiente artículo:

“El Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa.

²³ Es el caso de las provincias de Río Negro, Tierra del Fuego, Jujuy, San Juan, Córdoba y Salta.

²⁴ Aquí mencionamos los casos de Chaco, La Pampa, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Formosa.

Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal.

Fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable” (Constitución Entre Ríos, 2008: artículo 75).

Como puede notarse, el primer párrafo reconoce una atribución en general ya contemplada por la Constitución Nacional: la formación de regiones. Esta facultad es importante, pues como lo observamos en el caso de la Región Centro, las regiones pueden constituirse como plataformas para la proyección internacional. Lo novedoso aquí es que los órganos que se creen deberán ser sujetos a aprobación del Poder Legislativo provincial, condición no prevista en la Carta Magna Nacional.

El segundo párrafo es central y se ajusta perfectamente al artículo 124 de la Constitución Nacional. Si bien habilita a la provincia, por una parte, a realizar gestiones y, por otra, a celebrar acuerdos internacionales —distinción no presente en la norma fundamental nacional— se aclara que ello se lleva a cabo sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal. Sumado a lo dicho, contamos con otro argumento para exhibir la compatibilidad del artículo provincial (art. 75) con el artículo nacional (art. 124), a saber, que este último permite que las provincias celebren convenios internacionales. En relación a esto, existe un arduo debate en cuanto a los alcances prácticos de dicha atribución, específicamente acerca de si un convenio internacional tiene, en el marco del derecho internacional público, el mismo carácter que un tratado internacional. Por cuanto implica este hecho, a menudo cuando se lee en la letra de una constitución provincial que tal actor gubernamental no central está facultado para celebrar tratados internacionales, muchos autores interpretan que la norma provincial estaría yendo más allá de lo permitido por la Constitución Nacional, pues entienden que el tratado internacional se reserva solamente a la Nación. En este caso particular, que el artículo 75 hable de la posibilidad de celebrar acuerdos, aleja toda controversia posible.

Finalmente, el último párrafo reconoce la posibilidad de crear regiones o microrregiones dentro del territorio provincial. Es posible que esta facultad constituya la base para la

proyección externa en conjunto de diversos actores locales agrupados en regiones o microrregiones.

Dejando atrás al artículo 75²⁵, y para finalizar el estudio del nuevo marco constitucional provincial en materia de gestión internacional, otro nivel habilitado por la nueva Constitución entrerriana para actuar en el exterior es el municipal. Esta situación se sustenta en el nuevo artículo 242 de la misma norma: “Para el cumplimiento de sus competencias, el municipio está habilitado a: [...] b) Formar parte de organismos de carácter regional, realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial” (Constitución Entre Ríos, 2008).

7. Estructura institucional

Investigar la estructura institucional encargada de llevar a cabo la gestión internacional, supone estudiar el modo en que la provincia se organiza para emprender dichas acciones. De acuerdo a lo convenido en el apartado 2.1 analizamos aquí esta situación en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Por un lado, han sido tres leyes –conocidas como leyes de ministerios– las que han regulado en el período estudiado las competencias a nivel ministerial. En términos generales, se han caracterizado por atribuir facultades en materia internacional de una manera disgregada, es decir, sin concentrar específicamente las atribuciones en un ministerio en especial.

Por otra parte, es evidente que la figura del gobernador, en tanto autoridad suprema (Constitución Entre Ríos, 2008: artículo 174), es fundamental en la gestión internacional. No sólo por su carácter representativo en el exterior, sino porque delinea los parámetros de las políticas públicas y su rol puede ser clave para impulsar la gestión externa. De este modo, traza las líneas de trabajo de los ministerios y además puede crear organismos con competencia en asuntos internacionales.

²⁵ Merecen ser mencionados dos nuevos artículos que receptan temas con implicancia internacional: el artículo 34, el cual refiere a la cuestión Malvinas: “La recuperación de las Islas Malvinas y demás espacios insulares y marítimos es una causa nacional legítima, permanente e irrenunciable, a la que la Provincia honra y adhiere. (...)” (Constitución Entre Ríos, 2008) y, por último, el artículo 56 que menciona a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

7.1. Leyes de ministerios y los tres períodos de institucionalidad

Aquí analizamos la estructura institucional creada por las leyes de ministerios y proponemos dar tratamiento a la cuestión distinguiendo tres períodos. El criterio que determina cada etapa es la ley que crea y regula las competencias de los ministerios. El lector puede consultar detalladamente las atribuciones que la legislación otorga a cada uno de ellos en el Anexo I, II y III respectivamente.

La primera etapa se extiende entre enero de 2008 y marzo de 2010 y está regulada por la Ley 9.551, sancionada en el año 2004 y ajustada a los parámetros de la vieja Constitución Provincial de 1933. Si bien dicha norma fundamental no contiene disposiciones sobre la gestión internacional, la ley si contempla esa posibilidad al establecer la conformación de tres ministerios²⁶ y conferirles competencias en esa materia.

Del análisis de la ley, observamos que el abanico de competencias es muy limitado y básicamente acotado a: *a)* las relaciones con el cuerpo consular y diplomático acreditado en la provincia; *b)* las relaciones con los organismos internacionales de crédito; *c)* la promoción de las exportaciones y *d)* la cooperación técnica con organismos internacionales en materia de salud. Retomando la clasificación de las áreas temáticas de la gestión internacional expuesta en el marco conceptual, notamos que sólo las relaciones con el cuerpo consular y diplomático no se ajustan a dicha tipología. Los vínculos con los organismos internacionales de crédito corresponden al área del financiamiento internacional; la promoción de las exportaciones pertenece al área del estímulo al comercio exterior y la cooperación técnica con organismos internacionales en materia de salud es clasificable dentro del área de la cooperación internacional.

Merece mencionarse que la identificación de competencias precedente es fruto de estudiar las atribuciones explícitas que otorga la ley. Existen situaciones donde de manera implícita los ministerios pueden encontrar un sustento para proyectarse externamente. Es el caso, por mencionar un ejemplo, del “Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos” que en virtud del artículo 13, inciso 1, apartado 80, está facultado para refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo en temas relacionados con las actividades desarrolladas

²⁶ “Ministerio de Gobierno, Justicia, Educación, Obras y Servicios Públicos”; “Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas” y “Ministerio de Salud y Acción Social”.

por el Ente Región Centro. Entendemos que el apartado constituye una potencial atribución externa en tanto la Región Centro es una plataforma de proyección internacional. Este hecho se presenta en numerosas ocasiones en todas las leyes que aquí analizamos.

La Ley N° 9.958 de marzo de 2010 deroga la norma descripta líneas arriba e inaugura el segundo período²⁷. Es la primera en regular la actividad de los ministerios bajo la impronta de la nueva constitución. Con ella se pasa de tan solo tres ministerios a seis. Del abanico de atribuciones identificado en la etapa anterior pasamos al siguiente: *a)* relaciones con el cuerpo consular y diplomático acreditado en la provincia; *b)* relaciones con los organismos internacionales de crédito; *c)* gestión en vistas del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; *d)* coordinación de proyectos de ciencia y tecnología particularmente con el Mercosur; *e)* promoción de cooperación internacional en salud; *f)* coordinación de proyectos de obras, servicios y ambiente; *g)* promoción del comercio exterior y *i)* promoción de la integración regional. Notamos que la multiplicación de competencias se realiza a la par del aumento de la cantidad de ministerios. Asimismo, observamos que continúa la tendencia del período anterior en la cual todos los ministerios se ven involucrados en la gestión internacional.

En el mes de diciembre de 2011, la Ley 10.069 incorpora el nuevo “Ministerio de Turismo” y, consecuentemente, se eleva el número de reparticiones y de áreas para gestionar, al añadirse el rubro turismo²⁸, actividad estrechamente vinculada al accionar externo.

En esta etapa, al respecto de las áreas temáticas, se repite la situación del período anterior: las relaciones con el cuerpo consular y diplomático quedan por fuera de la clasificación de Ippolito y Cabrol antes citada (2012: 2). No obstante, el resto de las competencias son perfectamente abarcables por la tipología propuesta.

Días después de la creación del nuevo ministerio inicia el tercer período tras la sanción de la Ley N° 10.093 que anula toda la normativa previa y establece diez ministerios, de los cuales seis poseen expresas atribuciones en gestión internacional.

²⁷ El segundo período se extiende entre marzo de 2010 y diciembre de 2011.

²⁸ Dicha norma reconoce al nuevo ministerio las siguientes atribuciones: la promoción internacional del turismo y la integración a entes internacionales vinculados a la actividad.

La gama de competencias sigue, a grandes rasgos, los lineamientos presentes en el período anterior, si bien podemos realizar dos observaciones. En primer lugar, se crea el “Ministerio de Cultura y Comunicación” y se le autoriza gestionar en un área no regulada con anterioridad: “(...) entender en la formulación, ejecución y control de la política de comunicación, que permita comunicar los actos del Gobierno Provincial a fin de proyectar la imagen de la Provincia en el ámbito interno y externo” (Artículo 13, inciso 3: apartado 6). En términos de la tipología de las áreas temáticas aquí utilizada esta competencia queda por fuera de la clasificación. En segundo lugar, el “Ministerio de Turismo”, pierde las facultades que poseía en la materia sin ser transferidas a ningún otro organismo.

Por lo descripto en las tres etapas, las competencias externas a nivel ministerial no han estado situadas en una repartición en particular. Sin embargo, la reforma de la constitución provincial y su recepción explícita de las facultades externas, han renovado el interés provincial por la gestión internacional. Desde la entrada en vigor de la nueva Ley Suprema Provincial, las leyes de ministerios han elevado sustancialmente las facultades explícitas reconocidas a las reparticiones. En contraste, la Ley N° 9.551 inspirada en la vieja Constitución, reconocía tan solo una pequeña cantidad. De este modo, a partir de 2008, las áreas de gestión se han diversificado en paralelo al aumento cuantitativo de los ministerios.

En último lugar, teniendo en mente que la nueva constitución entra en vigor a fines de 2008, consideramos que la provincia se encuentra en un período de adecuación a los nuevos parámetros normativos. En este sentido, es esperable que los organismos sufran ajustes y sean sometidos a un proceso de ensayo y error, típico de las fases de maduración institucional. El breve lapso de tiempo comprendido entre la sanción de las tres leyes analizadas ejemplifica esta situación. En el gráfico a continuación observamos las modificaciones que la estructura ministerial sufre en el período 2008-2013:

Gráfico N° 4: tres períodos de institucionalidad (2008-2013)

PERÍODO	MARCO CONSTITUCIONAL		
	CONSTITUCIÓN 1933	CONSTITUCIÓN 2008	
	1º: LEY 9.551 Enero 2008/ marzo 2010	2º LEY: 9.958 Y 10.069 Marzo 2010/ diciembre 2011	3º LEY: 10.093 Diciembre 2011/diciembre 2013

Continúa en la página siguiente.

CANTIDAD DE MINISTERIOS	3	7	10
MINISTERIOS CON ATRIBUCIONES EN GESTION INTERNACIONAL	3	7	6
ABANICO DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN INTERNACIONAL	Consular y diplomática Financiera internacional Comercio exterior Cooperación internacional en salud	Consular y diplomática Financiera internacional Comercio exterior Cooperación internacional en salud Mercosur Cooperación tecnológica. Cooperación al desarrollo Promoción turismo	Consular y diplomática Financiera internacional Comercio exterior Cooperación internacional en salud Mercosur Cooperación tecnológica. Comunicación internacional .

Fuente: elaboración propia en base a las leyes provinciales N° 9.551; 9.958; 10.069 y 10.093.

7.2. El rol del gobernador

En correspondencia con lo dicho líneas arriba, el rol del gobernador fue clave en la gestión internacional. Al decir del Secretario de Industria y Comercio de la provincia de Entre Ríos, Lic. Pablo Zárate²⁹, más allá del impulso que significó la reforma de la constitución provincial, la cual habilitó la proyección externa, un hecho importante ha sido que dicho actor –el gobernador de turno Sergio Urribarri³⁰– ha considerado valiosa la vinculación internacional. En su rol de Jefe del Estado provincial ha entendido a la gestión externa como una herramienta para el logro de los objetivos de la administración y, en consecuencia, le ha otorgado un lugar destacado.

²⁹ Entrevista realizada por el tesista al Secretario de Industria y Comercio de la Provincia de Entre Ríos, Lic. Pablo Zárate, llevada a cabo en la Secretaría de Industria y Comercio de Entre Ríos, 20 de agosto de 2014, Ciudad de Paraná, Argentina.

³⁰ Fue elegido gobernador para el período diciembre 2007-diciembre 2011 y reelecto en 2011. Actualmente se encuentra en el cargo.

Al respecto, el objetivo principal de la gestión ha sido insertar internacionalmente a la provincia desde lo comercial, sobretodo mediante el fomento de las exportaciones con valor agregado en busca de un mayor desarrollo económico.

Por todo lo dicho, podemos señalar que estamos frente a una gestión internacional que es pensada en clave económico-comercial, elemento que es esencial tener en mente en pos de comprender la gestión externa del período. En términos de la tipología de las áreas temáticas, el rubro de la promoción al comercio exterior es fundamental frente a esta lectura de la gestión internacional. Es interesante destacar que esta tendencia, además, es coincidente con la propuesta por la Cancillería, lo cual ilustra un ámbito de complementación entre el accionar externo entrerriano y la Política Exterior Argentina.

Por otro lado, Ippolito y Cabrol (2012: 13) expresan que, en la práctica, las áreas encargadas de llevar adelante las relaciones internacionales son establecidas por decretos del gobernador. El caso principal es el de la actual “Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo” que, a pesar de las mutaciones sufridas, es el organismo de mayor importancia en la gestión externa provincial.

Aquí, es obligatorio que mencionemos otro organismo, que pese a tener en la práctica tiene una gestión nula, también es creado por decreto y habilitado para la implicación internacional tras la reforma constitucional. Hablamos de la “Unidad Ejecutora Provincial”³¹ (UEP) con funciones de gestión relacionadas al financiamiento internacional de programas provinciales.

Finalmente, y en un segundo plano de importancia, mencionamos a la “Secretaría General y de Relaciones Institucionales” la cual, en menor medida, cuenta con un accionar internacional. Esta secretaría no es creada por un decreto del gobernador, sin embargo, se encuentra en estrecha dependencia con él.

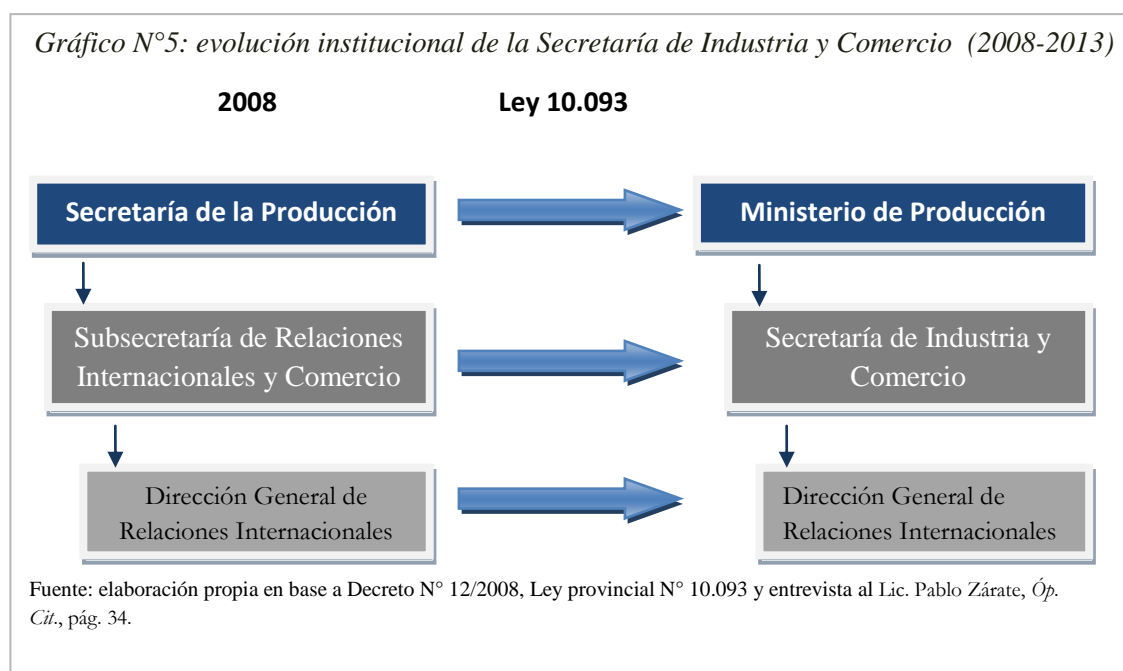
7.2.1. La Secretaría de Industria y Comercio

Al inicio del período estudiado, la mencionada Secretaría de Industria y Comercio era la “Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Comercio” dependiente de la “Secretaría de la

³¹ Su origen data de la gobernación de Sergio Montiel (1999-2003).

Producción³²”. A su vez, tenía a su cargo una “Dirección General de Relaciones Internacionales”.

En el año 2011, la Ley de ministerios N° 10.093 convierte a la Secretaría de la Producción en el nuevo “Ministerio de Producción” y, consecuentemente, la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Comercio pasa a ser la actual Secretaría de Industria y Comercio, conservando la Dirección General de Relaciones Internacionales que tenía bajo su dependencia desde el año 2008. La importancia que en la práctica adquiere esta secretaría radica en que el grueso de las actividades pasa por ésta, siendo el vínculo más importante con la Cancillería y el nexo más frecuente frente a las embajadas en el país. En el cuadro siguiente observamos la evolución que sufre el principal organismo provincial en materia de gestión internacional en el período 2008-2013:



En correspondencia con la visión de la administración Urribarri, desde la Secretaría se ha apuntado a realizar gestiones internacionales en vistas de: *a)* atraer inversiones; *b)* generar el crecimiento de las exportaciones en distintos sectores de la producción, priorizando ganar

³² Establecida por medio del Decreto N° 12 de enero de 2008 es un organismo de asistencia directa al Poder Ejecutivo que cuenta con importantes facultades en la materia.

nuevos mercados con productos que se diferencien en calidad e incorporación de tecnología³³; c) ayudar a que nuevas empresas entrerrianas se inserten en los mercados globales. Particularmente, se ha buscado consolidar una estrategia que brinde un perfil distinto a las misiones comerciales, a fin de que no sean solo para concretar ventas, sino también una oportunidad para que pequeños productores o pymes puedan acercarse a los mercados internacionales, conozcan las nuevas tendencias de los negocios, la competencia en cada uno de los rubros y las nuevas tecnologías aplicadas en cada área³⁴. Y d) afianzar las relaciones comerciales e institucionales entabladas con los mercados de los países limítrofes, los cuales demandan permanentemente productos de la industria entrerriana (Zárate, 2012). Sin dificultad, puede observarse que los objetivos a los que ha apuntado dicha secretaría son abarcables dentro del área temática del estímulo al comercio exterior. En relación a ello, teniendo en cuenta el peso que posee este rubro en la gestión internacional entrerriana, debemos advertir que la crisis económica de 2008 afectó el esquema de vinculación internacional de la provincia pero, al mismo tiempo, actuó como una causa externa general: la gestión externa fue vista como una herramienta para atenuar los efectos de la crisis y, en este sentido, se buscaron abrir nuevos mercados para las empresas y evitar entrar en un estado de parálisis (Zárate, 2008).

Formalmente, la secretaría elabora en el último trimestre del año un documento llamado “Plan de Acción” donde se diagraman las actividades de promoción comercial a realizar en el año entrante. Se establece un promedio de 10 acciones anuales que incluye la participación en misiones comerciales, en rondas de negocios, en ferias internacionales y la realización de rondas inversas de negocios. En este marco, la elección de los destinos y de los actores con los cuales interactuar se realiza en vistas de diversificar los mercados, teniendo en cuenta aquellos con mayores posibilidades de crecimiento: es así que el grueso de las actividades apuntan a los países latinoamericanos, africanos y del Medio Oriente asiático. Para evidenciar esta situación pensemos que en los últimos años Colombia y Perú incrementaron las demandas de productos

³³ Tengamos en cuenta que la matriz productiva y de exportaciones de la provincia tiene aún una fuerte concentración de productos primarios, de acuerdo a la caracterización realizada en la sección 5.

³⁴ “El gobierno quiere sumar empresas a las misiones comerciales” en *El Argentino*. [En línea]. 26 de octubre de 2009, disponible en <http://cadenaentrerriana.com/index.php?cadena=4809> [Consultado el día 8 de septiembre de 2014].

enterrerianos y, por ese motivo, se proyectó para 2012 una misión comercial multisectorial a esos dos destinos.

Finalmente, y de acuerdo a lo que decíamos líneas arriba, debemos considerar la llamada Secretaría General y de Relaciones Institucionales, nombre con el cual se la conoce desde la sanción de la Ley N° 9.958³⁵. Esta repartición ha estado encargada de las gestiones relativas a la cooperación internacional y, en este sentido, fue nombrada en 2012 como Responsable de Cooperación Internacional Provincial ante la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina (Ippolito y Cabrol, 2012: 15). Como dependencia de dicha secretaría, se creó la “Dirección de Coordinación y Cooperación de la Provincia”, bajo la responsabilidad de Sigrid Kunath, quien fue la Secretaria General y de Relaciones Institucionales durante todo el período³⁶. La nueva sección reunió a graduados y estudiantes de relaciones internacionales de la Universidad Católica de Paraná y su objetivo fue descentralizar a nivel institucional todas las actividades de cooperación internacional. Tuvo una existencia muy efímera y fue desmantelada en 2011³⁷.

8. Actividades de gestión internacional

En esta sección buscamos identificar la modalidad de vinculación internacional que ha caracterizado a la gestión externa de la provincia por medio del estudio de las acciones concretas en la materia. Para ello, consideramos las relaciones con el Mercosur, ponderando el vínculo con Uruguay y, finalmente, nos centramos en las vinculaciones de la provincia de Entre Ríos con otras regiones del mundo.

8.1. Las relaciones con el Mercosur

Las relaciones con el Mercosur son el vínculo internacional más próximo de la provincia y, a la luz de nuestra definición de gestión externa, una implicación internacional permanente. En términos de relevancia, los países del Cono Sur son actores clave. Esto es así porque se presentan como los mercados receptores más importantes de la producción entrerriana de alto

³⁵ Con anterioridad su equivalente se llamaba “Secretaría Legal de la provincia” (Ley N° 9.551, artículo 14: apartado 1).

³⁶ Ocupó ese cargo hasta ser electa Senadora Nacional por la provincia de Entre Ríos en las elecciones legislativas del año 2013.

³⁷ Entrevista al Lic. Pablo Zárate, *Óp. Cit.*, pág. 34.

valor agregado –tanto de MOA como de MOI. Las características que reúnen los estados partes permiten que las pymes encuentren en ellos una posibilidad cierta para iniciarse en el camino internacional. La oportunidad de vender producción a menor escala³⁸, la inexistencia de barreras idiomáticas y culturales, la cercanía geográfica y las mayores facilidades de ingreso en cuanto a las políticas aduaneras respectivas, conforman a estos países como “mercados-escuela” para la internacionalización de las pymes³⁹. En relación a lo dicho, vemos que la existencia del Mercosur actúa como una causa externa específica: este ambiente descripto es sumamente funcional a los objetivos de la gestión internacional provincial y por eso promueve el accionar de Entre Ríos hacia el bloque⁴⁰. En el gráfico a continuación, se observa la importancia que el Mercosur representa para la provincia en términos comerciales, al ser el receptor –en promedio– del 56,01% de las exportaciones entrerrianas de MOI a lo largo del período 2008-2013:

Gráfico N° 6: exportaciones entrerrianas de MOI al Mercosur en miles de kg netos (2008-2013)

AÑO	TOTAL MOI EXPORTADO	MOI EXPORTADAS A				% QUE REPRESENTA MERCOSUR EN EL TOTAL
		URUGUAY	PARAGUAY	BRASIL	VENEZUELA*	
2008	53576	18117	1590	5145	-	46,39
2009	48141	21067	2671	4847	-	59,38
2010	70962	29888	4599	6131	-	57,24
2011	70225	27910	5075	5671	-	55,05
2012	69123	28406	6678	5354	77	58,61
2013	66240	27762	7545	3864	171	59,39
PROMEDIO DEL PERÍODO EN %						56,01

Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema Georreferenciado de Consultas del INDEC. (*) Se incorporó al Mercosur definitivamente en el año 2012.

³⁸ Sobre todo hacia Paraguay y Uruguay (También hacia Bolivia, actualmente en proceso de adhesión al bloque).

³⁹ Entrevista al Lic. Pablo Zárate, *Óp. Cit.*, pág. 34.

⁴⁰ La transformación en autovía de la ruta nacional 14, que atraviesa de norte a sur la provincia y es conocida como la “ruta del Mercosur” –por ser la principal vía de conexión con Brasil y Uruguay– es un reconocimiento de la relevancia del proceso de integración. Del mismo modo ocurre con la transformación en autovía de la ruta que une la ciudad de Paraná con Concordia, que coincide además con el tramo del Corredor Bioceánico Central que corresponde a la provincia. Entrevista al Lic. Pablo Zárate, *Óp. Cit.*, pág. 34.

A nivel político, específicamente en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), la participación entrerriana es muy baja. Sólo en noviembre de 2009 y en marzo de 2010 la provincia participó del Comité de Gobernadores del foro realizado en la ciudad de Buenos Aires (Torres, 2014). Por lo tanto, se observa que las vinculaciones de tipo político no presentan una importancia similar a la representada por las relaciones económico-comerciales que la provincia mantiene dentro del proceso de integración.

Por último, es destacable que en el contexto de la crisis de 2008, el volumen del intercambio con el Mercosur no se redujo. Si bien, por un lado, la crisis de 2008 –en tanto causa externa general– pudo haber sido responsable de una reducción considerable en el flujo comercial de la provincia con el esquema, la funcionalidad geográfica del Mercosur, en tanto causa externa específica, atenuó los efectos que la tendencia sistémica podría haber generado. En este sentido, las exportaciones entrerrianas al Mercosur pasaron de 294.967.174 de dólares FOB en 2008 a 404.505.223 de dólares FOB en 2009, mientras en paralelo cayeron las ventas hacia otras regiones del mundo (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2014).

En el marco del Mercosur, Brasil fue el principal actor comercial del bloque para la provincia, sólo desplazado en dos ocasiones: en 2009 por Uruguay y en 2013 por Venezuela⁴¹. En términos generales, ha sido el mercado internacional más importante junto a China (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2014). Dentro del esquema, en Brasil se registró la mayor cantidad de misiones comerciales –incluso una de ellas fue realizada en conjunto con la Región Centro⁴² a finales de 2012– y ha sido, por otro lado, un claro escenario donde el propio gobernador ha ejercido la gestión internacional. En el marco de la Cumbre de Presidentes del Mercosur de 2012, se reunió con la presidenta Dilma Rousseff para tratar un conflicto relativo a la exportación de cítricos entrerrianos. Este hecho puede ser descripto como una *acción coordinada*, pues se realizó en conjunto con el Gobierno Nacional. Al mismo tiempo, puede ser caracterizado como una implicación informal ad hoc, por ser un

⁴¹ Ingresó definitivamente al bloque en 2012.

⁴² Previo al año 2008, la provincia solía vincularse exteriormente en conjunto con la Región Centro. Sin embargo, ese tipo de gestiones fue perdiendo fuerza paulatinamente. Cada vez se hizo más difícil congeniar intereses, sobre todo porque la oferta exportable de las tres provincias no es tan homogénea como aparenta: Entre Ríos tiene un perfil agroexportador, mientras que Santa Fe y Córdoba tienen una presencia importante de productos del área metalmeccánica. Entrevista al Lic. Pablo Zárate, *Óp. Cit.*, pág. 34.

acontecimiento circunstancial. Por otro lado, y en cuanto al área temática, tanto las misiones comerciales como el encuentro con la presidenta de Brasil, constituyeron acciones de estímulo al comercio exterior.

Asimismo, la ciudad brasileña de Porto Alegre fue el sitio donde el vicegobernador, en el marco de una *acción propia*, representó a la provincia en el encuentro de la CRECENEA-Litoral-CODESUL de febrero de 2008. En aquella oportunidad, se discutió el proyecto del Corredor Bioceánico y se firmó la Carta de Porto Alegre donde se reafirmó la voluntad política de sustentar y fortalecer este ámbito de integración regional fronteriza⁴³. En cuanto al área temática, esta acción se inscribe en el ámbito de la cooperación internacional.

El conjunto de acciones recabadas con Brasil nos permite ejemplificar uno de los pocos casos de participación de la Dirección de Coordinación y Cooperación como actor de la gestión internacional. En una *acción propia* y enmarcada en el ámbito de la cooperación internacional, en mayo de 2010, dicha Dirección recibió la visita de la Cónsul general Gladys Ann Garry Facó, junto a quién se realizaron tramitaciones de documentos para ciudadanos brasileños en territorio entrerriano (Ippolito y Cabrol, 2012: 21).

Por otra parte, aunque Venezuela ingresó definitivamente al Mercosur en el año 2012, registró un volumen de intercambio importante a lo largo de todo el período, siendo uno de los principales actores regionales para la provincia. En 2009, tuvo lugar allí una misión comercial e institucional⁴⁴ con la cual se buscó diversificar la oferta exportable, que hasta el momento se concentraba en productos del sector arrocerero, avícola y lácteo⁴⁵. La diversificación de temas se extendió hacia aspectos no estrictamente comerciales y, por ello, se firmaron dos convenios en el área de la cooperación internacional con los estados de Aragua y Portuguesa. Al mes siguiente, en vista de hacer operativos dichos convenios, se recibió una visita inversa en la provincia⁴⁶.

⁴³ “Lauritto participó en Brasil de un Forum de Gobernadores” en *Riel*. [En línea]. 1 de marzo de 2008, disponible en <http://www.rielfm.com.ar/2008.03.01,lauritto-participo-en-brasil-de-un-forum-de-gobernadores,18056,imprimir.htm> [Consultado el día 25 de septiembre de 2014].

⁴⁴ Clasificable como una *acción coordinada* pues se organizó en conjunto con la Cancillería.

⁴⁵ La búsqueda de la diversificación de la oferta exportable se inscribe en el área temática del estímulo al comercio exterior.

⁴⁶ “Delegación de dos estados venezolanos llega a Entre Ríos” en *Cadena entrerriana*. [En línea]. 28 de septiembre de 2009, disponible en <http://cadenaentrerriana.com/index.php?cadena=4809> [Consultado el día 11 de agosto de 2014].

En último lugar, Paraguay fue comparativamente el actor del Mercosur que menos atención ha recibido en la gestión internacional entrerriana. Las transacciones que la provincia mantuvo con ese país lo ubicaron como el socio menor del bloque, sin embargo, el mismo se posicionó –en promedio– como el cuarto comprador en importancia de MOI al representar el 7,44% del total exportado, por lo cual, en términos de los objetivos que guían el accionar internacional, no dejó de ser un actor relevante (Sistema Georreferenciado de Consultas del INDEC, 2014).

8.1.1 Los vínculos con Uruguay

Las relaciones con Uruguay constituyen, entre los países del Mercosur, el vínculo externo por excelencia de la provincia. De ahí la necesidad de dedicarle este miembro del bloque una atención especial. Este “primer nivel de integración” hace inevitable que a diario las comunidades fronterizas se vean implicadas en cuestiones internacionales. Son quizás la proximidad geográfica, la homogeneidad cultural y el dinamismo de la libre circulación promovida por el Mercosur, algunos de los elementos que naturalizan el carácter internacional de dichas relaciones. En este sentido, es tal la importancia del vínculo, que Zárata⁴⁷ define a Uruguay como un actor estratégico en la proyección internacional de la provincia.

A pesar de lo dicho, la relación se ha visto dificultada por la controversia ambiental generada por la instalación de dos plantas productoras de pulpa de celulosa en el margen oriental del Río Uruguay, en el año 2005. Nuestro período de estudio coincide con la etapa de judicialización del conflicto, es decir, con el tratamiento por parte de la Corte Internacional de Justicia del caso. En este contexto, las acciones del gobierno provincial en relación a la cuestión tuvieron un cariz más flexible al manifestado previamente. En este sentido, el gobernador Sergio Urribarri, ha sido contundente cuando, en diciembre de 2008, en una *acción propia*, admitió que “(...) hasta el momento no se ha detectado contaminación en el río Uruguay de acuerdo con los informes realizados en conjunto por las secretarías de Medio Ambiente nacional y entrerriana y la Municipalidad de Gualeguaychú”, e incluso abogó por el levantamiento de los cortes de rutas⁴⁸. Esta afirmación de la máxima autoridad provincial tuvo

⁴⁷ Entrevista al Lic. Pablo Zárata, *Óp. Cit.*, pág. 34.

⁴⁸ “Urribarri impedirá que corten los pasos a Uruguay” en *La Gaceta*. [En línea]. 14 de Diciembre 2008, disponible en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/305076/argentina/urribarri-impedira-corten-pasos-uruguay.html> [Consultado el día 11 de agosto de 2014].

un valor muy significativo puesto que dio cuenta de un cambio en el posicionamiento provincial hacia la cuestión. Si bien el gobernador expresó que no duda de la violación uruguaya al Estatuto del Río Uruguay, aceptó el argumento de aquel país acerca de la no contaminación⁴⁹. Tras el fallo definitivo de la Corte en abril de 2010⁵⁰, la relación continuó tonificándose. Así, regresaron las misiones comerciales, la participación en ferias y las rondas de negocios. En el mes de septiembre de ese año la provincia contó con un stand en la importante Feria “Expo Prado” y llevó a cabo una misión comercial en noviembre. Merece resaltarse que la mayoría de estas instancias han implicado la participación en conjunto de funcionarios provinciales con actores privados y que, asimismo, se inscribieron dentro de lo que entendemos por *acciones coordinadas*, pues estuvieron organizadas de modo conjunto con el Estado Nacional, comúnmente por medio de la Embajada Argentina en Montevideo, entre otras instituciones (Prensa Secretaría de Industria y Comercio, 2012). El ámbito temático predominante en las misiones comerciales, ferias y rondas de negocios realizadas en este país fue el área del estímulo al comercio exterior.

En este clima, el presidente uruguayo José Mujica recibió en dos oportunidades al gobernador Urribarri en vistas de relanzar las relaciones a nivel regional. La primera de ellas, en enero de 2010 cuando aún la Corte de La Haya no había dictado su fallo⁵¹ y, la segunda, en junio de 2011⁵², lo cual manifestó un interés importante de ambos actores en la recomposición de las relaciones⁵³. Sólo el primer encuentro puede ser descripto como una *acción propia* dado que la gobernación por su iniciativa efectivizó la visita. El segundo corresponde a una *acción coordinada*, pues se dio en el marco de la “Semana de Entre Ríos” en Uruguay, evento

⁴⁹ En términos de las áreas temáticas, las gestiones en torno al mencionado conflicto ambiental, quedan por fuera de los cuatro grandes rubros identificados por Ippolito y Cabrol (2012: 2).

⁵⁰ La Corte entendió que Uruguay violó sus obligaciones procesales establecidas por el Estatuto del Río Uruguay (1975) de informar y notificar sobre obras de realización de obras con la entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas (artículos 7 a 12); pero no violó sus obligaciones para evitar la contaminación ambiental (artículos 35, 36 y 41).

⁵¹ “Mujica se reunirá con Urribarri por el conflicto de las papeleras” en *Cadena 3.com*. [En línea]. 22 de enero de 2010, disponible en <http://www.cadena3.com.ar/contenido/2010/01/22/45802.asp> [Consultado el día 29 de agosto de 2014].

⁵² “Urribarri se reunió con Mujica” en *El Diario*. [En línea]. 23 de junio de 2011, disponible en <http://www.eldiario.com.ar/extras/impresa/imprimir.php?id=10343> [Consultado el día 29 de agosto de 2014].

⁵³ Las áreas temáticas que implicaron dichos encuentros abarcaron cuestiones del ámbito de la cooperación internacional, la promoción de las inversiones externas y el estímulo al comercio exterior y al turismo.

organizado por la Embajada argentina y referido al área del estímulo al comercio exterior y al turismo.

En términos políticos, la relación de la provincia con el país vecino fue fluctuante: continuó subiendo y bajando en intensidad de acuerdo a la dinámica de la política. En octubre de 2013, la autorización del gobierno uruguayo para que la pastera Botnia aumentara su capacidad productiva generó nuevas rispideces. En dicha oportunidad, Urribarri expresó al respecto que Argentina no debería descartar la posibilidad de acudir nuevamente al Tribunal de La Haya⁵⁴.

No obstante, más allá del conflicto por las pasteras, los intercambios comerciales siguieron siendo muy significativos. Es desde este punto de vista donde podemos observar con absoluta claridad la relevancia que Uruguay representa para la provincia. Al ser uno de los destinos más importantes de la producción entrerriana, es la principal plaza para las MOI provinciales, esto es, las de mayor valor agregado, por lo cual se convierte, de acuerdo al objetivo que guía la gestión internacional (apartado 7.2), en un mercado importante. En el período 2008-2013 las exportaciones de MOI a Uruguay promediaron el 40,41% del total de MOI exportado, de acuerdo a lo que puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 7: exportaciones entrerrianas de MOI a Uruguay en miles de kg netos (2008-2013)

AÑO	TOTAL MOI EXPORTADO	MOI EXPORTADAS A URUGUAY	% QUE REPRESENTA URUGUAY EN EL TOTAL
2008	53576	18117	33,82
2009	48141	21067	43,76
2010	70962	29888	42,12
2011	70225	27910	39,74
2012	69123	28406	41,09
2013	66240	27762	41,91
PROMEDIO DEL PERÍODO EN %			40,41

Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema Georreferenciado de Consultas del INDEC.

⁵⁴ “Para Urribarri, "Mujica ha perdido la racionalidad” en *Cronista.com*. [En línea]. 3 de octubre de 2013, disponible en <http://www.cronista.com/economiapolitica/Para-Urribarri-Mujica-ha-perdido-la-racionalidad-20131003-0095.html> [Consultado el día 29 de agosto de 2014].

Para resaltar la importancia de lo dicho, pensemos que en el año 2010, cuando se registró el mayor volumen de MOI exportadas, Brasil fue el principal destino del conjunto de las exportaciones entrerrianas (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2014), sin embargo, el porcentaje de MOI que recibió este país representó tan solo el 8,64 % del total exportado de acuerdo a los datos del Sistema Georreferenciado de Consultas del INDEC, en comparación con el 42,12% representado por Uruguay.

Otro aspecto a destacar en el vínculo son las cuestiones fronterizas. Al respecto, es necesario retomar la definición de acciones concertadas desarrollada por Zubelzú (2006:151) y relativa a las acciones de las provincias inscriptas en el ámbito de los Comités de Integración, organizadas y coordinadas por el Estado Nacional. Los Comités de Integración Concordia-Salto, Colón-Paysandú y Gualaguaychú-Fray Bentos, tras el lapso de inactividad descripto en el apartado 5, fueron relanzados en el año 2010 (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2014: 26). Desde este momento, dos de ellos regularizaron su actividad⁵⁵, pero debemos destacar que la participación de la provincia de Entre Ríos ha sido escasa en este marco. De acuerdo a lo expuesto en el cuadro de la página siguiente, solamente en diciembre de 2012, en ocasión de la reunión extraordinaria de la Comisión de Facilitación Fronteriza del Comité de Integración Colón-Paysandú –cuyo objetivo era agilizar el paso en los tres puentes internacionales que unen a Entre Ríos con Uruguay– el gobernador, como actor de la gestión internacional, participó de la sesión⁵⁶.

⁵⁵ El Comité de Integración Gualaguaychú-Fray Bentos nunca ha sesionado.

⁵⁶ En cuanto al área temática, dicha acción se enmarca en el rubro de la cooperación internacional. “Reunión extraordinaria del Comité de Integración Colón-Paysandú para la facilitación fronteriza” en *03442.com.ar*. [En línea]. Diciembre de 2012, disponible en <http://03442.com.ar/2012/12/reunion-extraordinaria-del-comite-de-integracion-colon-paysandu-para-la-facilitacion-fronteriza/> [Consultado el día 1 de septiembre de 2014].

Gráfico N° 8: participación provincial en los Comités de Integración desde su relanzamiento en 2010

AÑO DE SESIÓN	COMITÉS/SESIÓN			PARTICIPACIÓN PROVINCIAL
	CONCORDIA-SALTO	COLÓN-PAYSANDÚ	GUALEGUAYCHÚ-FRAY BENTOS	
2010	SI	SI	NO	NO
2011	SI	SI	NO	NO
2012	NO	SI	NO	SI (sesión extraordinaria comité Colón-Paysandú)
2013	SI	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia en base a búsqueda en periódicos digitales.

Por otro lado, en agosto de 2010 se creó el “Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay” cuyo eje central de trabajo fue la navegabilidad del río, aunque también apuntó a promover la integración de las poblaciones argentinas y uruguayas ribereñas. La dinámica de funcionamiento de esta instancia ha operado de modo similar a los Comités de Integración. Mencionamos aquí este ámbito pues desde su creación, y dado su carácter internacional, la provincia ha tenido una participación mayor a la desarrollada en los propios Comités. En varias ocasiones, tanto el gobernador como otros actores públicos provinciales, han asistido a sus reuniones y trabajado temáticas relacionadas con la cooperación internacional (Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay, 2014).

Debemos destacar que el relanzamiento de los Comités de Integración en 2010 y la creación del Comité Binacional en el mismo año respondieron a la lógica de normalizar las relaciones con Uruguay, tanto a nivel provincial como nacional.

Por último, subrayamos una situación de la cual ya habíamos advertido al analizar la estructura institucional creada por las leyes de ministerios. Con frecuencia, los organismos han encontrado fundamentos implícitos para el ejercicio de la gestión internacional. Este fue el caso del accionar internacional del Ministerio de Turismo. La última ley de ministerios dejó sin competencias expresas en materia externa a este actor, sin embargo, tal ha llevado adelante acciones de vinculación internacional. Es así que ha participado en las ediciones de la Feria

Expo Prado e incluso ha realizado una acción propia de promoción turística en el año 2012⁵⁷. Esto se sustentó implícitamente en la atribución que la Ley 10.093 le otorgó: “entender en la promoción de la inversión turística [...] así como de todas aquellas actividades destinadas a la captación de inversionistas o capitales de interés para el desarrollo turístico provincial” (Artículo 13, inciso 9: apartado 7).

8.2. Las relaciones con el resto del mundo

Los restantes países de Sudamérica tuvieron un lugar significativo en la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos, cumpliendo algunos de ellos un rol similar al de los actores mercosureños. El volumen comercial con Bolivia fue similar al vínculo con Paraguay, promediando un monto de 8.705.585,76 de dólares FOB durante el período analizado. Asimismo, esta situación de semejanza se repitió en cuanto a las exportaciones de MOI. Por su parte, Chile fue un socio de mayor envergadura, con un volumen de comercio que promedió los 64.099.922,31 de dólares FOB y una elevada incidencia de la producción de alto valor agregado. Las compras chilenas de MOI representaron en promedio el 19,61% del total exportado en este rubro (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2014). Ambos actores fueron los países receptores de la mayor cantidad de *acciones propias* (misiones comerciales y rondas de negocios) realizadas por la provincia en el continente⁵⁸. En cuanto a Colombia, Ecuador y Perú, y –saliedo del subcontinente– Panamá y México, estos países representaron otros destinos de las misiones comerciales. Los temas recurrentes en dichas acciones fueron relativos al estímulo al comercio exterior y la promoción de las inversiones externas. Destacamos que en relación a México se comenzó a negociar un convenio de cooperación internacional en materia de salud entre los respectivos ministerios del área (Ippolito y Cabrol, 2012: 20).

Finalmente, destacamos que la gestión internacional hacia Estados Unidos se encontró inmersa en una etapa embrionaria. En el año 2009, a instancias de la “Semana de Entre Ríos” organizada por la Embajada argentina en Washington, se realizó una misión comercial e institucional con un cariz netamente exploratorio. Esta actividad tuvo una agenda cargada que incluyó las tradicionales rondas de negocios, seminarios y reuniones con diversos actores

⁵⁷ Dichas acciones son abarcadas en cuanto a las áreas temáticas por el rubro estímulo al turismo.

⁵⁸ Sin incluir al Mercosur.

como el Departamento de Estado, el Departamento de Agricultura, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. Además, se constituyó en el basamento para un vínculo en el área de la cooperación internacional que se estableció entre la Universidad de Maryland y la Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación de la provincia (ACTIER). El objetivo de la misión comercial e institucional no solo estuvo limitado al área del estímulo al comercio exterior, la promoción de las inversiones externas y la financiación internacional, sino que además, buscó dar a conocer la cultura de la provincia e incluso promocionar sus atractivos turísticos. Notemos que esta *acción coordinada* se dio en el marco de la salida de la crisis de 2008 y fue motorizada por la progresiva recuperación de la economía estadounidense y la conciencia de que ese país, pese a la crisis, era el líder en inversión extranjera en América Latina.

En lo referido a los vínculos de la provincia con actores extracontinentales, los mismos deben ser pensados en función del principal objetivo de la gestión internacional entreterriana, dirigido a lograr la inserción internacional de la provincia desde lo comercial, fundamentalmente por medio del fomento de las exportaciones con valor agregado. En consecuencia, la elección de los interlocutores con los cuales Entre Ríos se relaciona por fuera de la región no es azarosa. Al mismo tiempo, en este nivel, debemos tener en cuenta que son empresas grandes o medianas con trayectoria internacional aquellas que participan junto a la provincia de la gestión externa debido a la complejidad de los mercados en cuestión⁵⁹.

El volumen de exportaciones a Asia es uno de los más importantes para la provincia, dado que es una región muy vasta donde China ocupa un lugar preponderante. Durante el período más grave de la crisis mundial de 2008, Asia fue el vínculo que más golpeó a la economía provincial debido a que las ventas se deprimieron de un modo espectacular. En el gráfico a continuación podemos observar estas dos situaciones, por un lado, Asia ocupó en promedio el primer puesto como receptor de exportaciones y, por otro lado, fue la región que más deprimió sus compras en el período 2008-2009. En contraste, el Mercosur se posicionó en promedio como el segundo mercado para las exportaciones, aumentando significativamente sus compras en el período 2008-2009.

⁵⁹ La complejidad de los mercados se da en gran parte por la lejanía geográfica que los caracteriza, el desconocimiento sobre las diversas pautas de consumo y los aspectos culturales de sus sociedades, entre otros.

Gráfico N° 9: promedio exportado en dólares FOB (2008-2013) y evolución de las exportaciones período 2008-2009 (2008-2013)

REGIÓN	PROMEDIO EXPORTADO EN DÓLARES	EVOLUCIÓN EXPORTACIONES	
		2008	2009
ASIA	270.073.886,54	441.175.203	170.627.547
MERCOSUR	231.304.118,04	294.967.174	404.505.223
RESTO AMÉRICA	178.508.419,82	282.597.400	203.697.047
EUROPA	111.208.556,44	292.812.536	215.774.726
AFRICA	101.758.947,33	164.407.158	103.322.862
OCEANÍA	9.082.185,54	8.835.238	6.691.595
TOTAL	940.880.890,97	1.484.794.709	1.104.619.001

Fuente: elaboración propia en base a Dirección General de Estadísticas y Censos (2014).

China es el principal socio comercial de Entre Ríos, fundamentalmente por la compra de *commodities*. Sin embargo, este país no recibe un número considerable de acciones de gestión internacional debido a que el objetivo principal de la gestión externa entrerriana apunta a lograr la inserción internacional de la provincia fomentando las exportaciones con alto valor agregado, por lo cual, la fuerte presencia de materias primas en las ventas desalienta las misiones comerciales, las rondas de negocios y otro tipo de actividades hacia China. Además, el hecho de que sean grandes empresas las que participan en estos mercados trae aparejado que muchas de ellas no requieren una asistencia⁶⁰ del estado debido a que ya cuentan con gran experiencia internacional⁶¹. Sólo en el año 2010 la Región Centro, en el marco de una *acción propia*, realiza una misión comercial e institucional hacia Hong Kong organizada por el Consejo Federal de Inversiones⁶² (CFI). Dicha acción perteneció en relación a las áreas

⁶⁰ La asistencia que el estado brinda es una ayuda técnica relativa a: información sobre oportunidades comerciales, organización de agenda en el país destino, planificación de la logística y acompañamiento.

⁶¹ Entrevista al Lic. Pablo Zárate, *Óp. Cit.*, pág. 34.

⁶² Es una agencia de desarrollo regional creada en 1959 por las provincias. Si bien no pertenece al ejecutivo nacional, su actuación en todo el territorio nacional y la tarea de articulación que lleva a cabo en diversos sectores económicos la convierten en una especie de “macro” coordinadora entre las propias provincias así como entre éstas y las diversas agencias nacionales de promoción (Iglesias, 2005: 7).

temáticas, al rubro del estímulo al comercio exterior y la promoción de las inversiones externas.

Dentro de los países del sudeste asiático, Malasia y Singapur⁶³ recibieron en el año 2009 una misión comercial exploratoria de la Región Centro. En ese marco, la Secretaría General y de Relaciones Institucionales, en una gestión clasificable como una *acción propia*, suscribió dos Cartas de Intensión en el área de la cooperación internacional con los respectivos gobiernos para la realización de intercambios universitarios (Ippolito y Cabrol, 2012: 20). Este hecho, expone uno de los pocos casos de participación de la Secretaría General y de Relaciones Institucionales como actor de la gestión internacional.

Finalmente, algunos países de Medio Oriente, en tanto grandes consumidores de alimentos y destacados inversores, son considerados actores importantes en el esquema económico-comercial provincial. En enero de 2011 la provincia participa de una *acción coordinada* con el Poder Ejecutivo Nacional en una misión comercial en Qatar, Kuwait y Turquía. En febrero del mismo año, la Región Centro, en una *acción propia*, desembarcó en Emiratos Árabes Unidos bajo la organización del CFI para participar de la importante feria internacional de alimentos “Gulfood de Dubai”⁶⁴. Particularmente, la provincia viene asistiendo de manera consecutiva a dicho evento desde el año 2009. Dubai es considerado como la puerta de entrada a todo Medio Oriente: “(...) es estratégico como centro de negocios por su ubicación en el Golfo Pérsico; tiene estabilidad institucional, además de una reconocida solidez económica y financiera” (Zárate, 2013).

En relación a África, tras una importante caída de las exportaciones hacia ese continente durante 2009, las mismas crecieron un 30, 41% al año siguiente. Se destaca el hecho de que al menos 9 países han sido receptores de misiones comerciales, registrándose como una de las regiones con mayores gestiones internacionales de la provincia. El período estudiado inició con una misión comercial al norte africano junto al Poder Ejecutivo Nacional, clasificable

⁶³ Malasia ha pasado de ser un país en vías de desarrollo, que dependía de la producción y exportación de materias primas, a convertirse en uno de los países más rápidamente industrializados y el tercero más rico del sureste asiático; por otro lado, Singapur cuenta con el puerto más importante de la región y el que concita la mayor expectativa por su importancia y por ser el umbral de negocios con países emergentes de alto nivel de ingresos.

⁶⁴ Tanto la misión comercial en Qatar, Kuwait y Turquía, como la feria internacional en Emiratos Árabes Unidos, se enmarcan en el área del estímulo al comercio exterior.

como una *acción coordinada*, esquema que volvió a repetirse en la mayoría de las misiones que siguieron.

Argelia y Angola fueron los actores más visitados con 3 misiones comerciales cada uno, siguiéndoles Egipto, Libia y Sudáfrica con 2 actividades. Las acciones realizadas se inscribieron, de nuevo, en el área del estímulo al comercio exterior.

Argelia es el destino africano, en promedio, más importante para las exportaciones entrerrianas, incluso figura entre los pocos países con los cuales las ventas no se deprimieron por la crisis internacional. Por su parte, Angola no ocupa el podio de los principales actores pero es considerado como “una plataforma para establecer un vínculo permanente con los mercados de la región, es decir, para ingresar a países como Nigeria o la República Democrática del Congo que abarcan cerca de 200 millones de habitantes” (Urribarri, 2012). No obstante, el volumen de compras de ese país es equiparable a aquel que realiza Bolivia, Italia o Bélgica y, por ejemplo, varias veces mayor al realizado por Francia.

De acuerdo a la información recabada, Europa y Oceanía no han sido regiones relevantes de la gestión internacional. Aun así, en el caso europeo se realizaron actividades que incluyeron las tradicionales misiones comerciales y se destaca la gestión de acciones en el rubro de la cooperación internacional.

En términos comerciales, debemos destacar que las exportaciones a Europa la ubicaron como cuarto destino después de Asia, Mercosur y el Resto de América. En cuanto al área temática de la cooperación internacional, la misma se posicionó como el principal bloque con el cual la provincia mantuvo vinculaciones. Por ejemplo, en 2009, a instancias de la iniciativa de cooperación técnica de la Unión Europea llamada “Programa Eurosocietal: Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina”, el Director de Educación Técnico Profesional del Consejo General de Educación provincial, realizó una pasantía de trabajo en la ciudad de Brasilia. En el mismo año se recibió financiamiento para el Proyecto “Entre Ríos en Imágenes” de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana cuyo objetivo consistía en la digitalización de imágenes testimoniales de la provincia para elaborar una base de datos y su posterior difusión a través de Internet (Ippolito y Cabrol, 2012: 20-21).

En último lugar, Oceanía constituyó una región con la cual el volumen de ventas fue muy pequeño. El promedio exportado en dólares a Oceanía representó tan solo el 1,01% del promedio de exportaciones totales de la provincia. Fuera del ámbito comercial, no se observaron actividades de gestión externa hacia este continente.

Conclusiones

Tras el recorrido realizado en las secciones precedentes, estamos en condiciones de afirmar que hemos alcanzado nuestro objetivo general, el cual consistía en analizar la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos en el contexto de la Constitución Provincial reformada del año 2008 e identificar su modalidad de vinculación externa.

En un plano más detallado, los objetivos específicos también fueron alcanzados. El primero de ellos apuntaba a describir las características institucionales y las actividades de gestión internacional llevadas a cabo por el gobierno provincial. Al respecto de las características institucionales, fue en la sección 6 y 7 donde las describimos. La nueva Constitución Provincial fue el punto de partida. En ella observamos que el nuevo artículo 75 – el cual contiene la llamada cláusula federal– constituyó el marco jurídico-institucional de la gestión externa entrerriana. A nivel organizacional, la Secretaría de Industria y Comercio fue el actor fundamental. A lo largo de la investigación, comprobamos que el grueso de las actividades pasó a través de ella, siendo el vínculo más importante con la Cancillería y el nexo habitual frente a las representaciones extranjeras en el país. En un plano secundario, los ministerios fueron otros actores con un rol destacado en la materia. En el período estudiado, dichos organismos elevaron su cantidad en paralelo a un incremento de las áreas temáticas de gestión internacional. Asimismo, la Secretaría General y de Relaciones Institucionales, fue otro actor presente en la gestión externa especialmente en el área temática de la cooperación internacional.

Como evaluación, observamos que la estructura institucional se encuentra actualmente en una etapa de maduración. En este sentido, es esperable que la adecuación a los parámetros de la reciente constitución de 2008 genere un proceso de ensayo y error. Será fundamental aquí, a fin de lograr una consolidación institucional, cierta continuidad que trascienda a los gobiernos.

En cuanto a las actividades de gestión externa llevadas a cabo por el gobierno provincial, las mismas fueron abordadas en la sección 8.

Los restantes objetivos específicos se trabajaron de manera transversal a la descripción de las características institucionales y las actividades de gestión internacional mencionadas líneas arriba. En este sentido, tanto la identificación de los principales actores intervinientes en la

gestión internacional, como el detalle de las principales áreas temáticas abordadas, se realizaron a lo largo de las secciones 6, 7 y 8. Lo mismo ocurrió con el objetivo específico que apuntaba a clasificar las acciones de gestión internacional de acuerdo a la tipología propuesta por Zubelzú. Es interesante destacar al respecto de las áreas temáticas que el sector del estímulo al comercio exterior fue el rubro de mayor importancia. Esto es coherente con lo expuesto en la sección 7.2 donde observamos que la proyección externa fue pensada como una herramienta para insertar internacionalmente la provincia desde lo comercial, sobretodo mediante el fomento de las exportaciones con valor agregado. Esta noción se convirtió en el eje articulador de las actividades de proyección externa emprendidas por el gobierno provincial.

Para finalizar, expresamos que la hipótesis de trabajo –la cual afirmaba que la gestión internacional entrerriana cobra un renovado impulso en el contexto de la nueva Constitución Provincial y que la misma se caracteriza por un perfil mixto– ha sido comprobada.

El período 2008-2013, que constituyó el contexto de la nueva Constitución Provincial, se presentó como un escenario positivo y dinamizador para la gestión internacional. A nivel jurídico-institucional, la inclusión de la cláusula federal en la Constitución Provincial reformada significó un nuevo ímpetu para la gestión externa: habilitó formalmente la proyección internacional y, por ejemplo, motorizó la sanción de las nuevas leyes de ministerios, las cuales ampliaron en grado significativo el número de organismos con atribuciones en la materia. Asimismo, y a nivel político, la administración de turno le otorgó a la gestión internacional un lugar destacado entre las políticas públicas, decisión que impactó positivamente. A instancias de un decreto, en el año 2008 se creó la actual Secretaría de Industria y Comercio, repartición que activó claramente la proyección externa.

Por otro lado, el estudio de las acciones concretas llevadas a cabo por el gobierno provincial, nos permite decir que la gestión internacional entrerriana se caracterizó por un perfil mixto, es decir, aquel que describe una gestión internacional que combina los vínculos fronterizos⁶⁵ con la búsqueda de mercados extracontinentales.

⁶⁵ Aquí entendemos lo fronterizo como “proximidad” y no limitado a los estados y comunidades con los cuales el actor político subestatal comparte estrictamente la divisoria jurídica internacional.

Por un lado, es claro que las relaciones fronterizas –entendidas como los vínculos internacionales más próximos geográficamente– fueron las más relevantes para la provincia de Entre Ríos dada la contigüidad territorial, la consecuente facilidad para el establecimiento de los lazos y la cercanía cultural. En este marco, destacamos la posición ocupada por el Mercosur, siendo decisivas las relaciones económicas comerciales con las comunidades y estados partes. Particularmente, las relaciones con Uruguay –calificado como un aliado estratégico– fueron las más representativas a nivel fronterizo.

En cuanto a la relevancia de los vínculos fronterizos, podemos hablar aquí de un primer anillo de importancia, el cual abarcó los países del Mercosur y un segundo nivel, que cubrió aquellos restantes de Sudamérica. Como se observa, lo expresado por Iglesias (2008: 121) fue crucial: “(...) la lógica de inserción internacional de las provincias en las diferentes áreas de política, [...] no puede ser entendida al margen de su integración regional”. Gran parte de la gestión internacional estuvo sensiblemente condicionada por lo geográfico y por las oportunidades que generaron los esquemas de vinculación propios de la región en que se ubica la provincia.

Por otro lado, fue claro que la mayoría de las acciones fuera del continente se dieron en clave comercial y, en este sentido, apuntaron a la apertura de nuevos mercados y la consolidación de los lazos preexistentes. Obviamente, esto no significó la inexistencia de gestiones de otra índole, sino que la mayor parte de las actividades extracontinentales tuvieron un cariz comercial.

Por lo dicho, concluimos que efectivamente la gestión internacional entrerriana cobró un renovado impulso en el contexto de la nueva Constitución Provincial y que la misma se caracterizó por un accionar de carácter mixto.

Cabe agregar, en pos de que la provincia de Entre Ríos logre una gestión internacional plena, que la visión estrictamente comercial no siempre permite optimizar los vínculos internacionales de los actores subnacionales. En este sentido, sería necesario que en la proyección externa provincial las relaciones políticas y la cooperación internacional en diversas áreas de la gestión pública tuvieran un lugar destacado como el que reviste actualmente el comercio. Además, el hecho de que el principal problema externo de la provincia de Entre

Ríos en los últimos años haya sido el de las pasteras, muestra que otras cuestiones como el medio ambiente, las organizaciones sociales, la condición intermística de las agendas externas, entre otras, también impactan sobre las acciones internacionales de los actores subnacionales.

Por último, deseamos que el presente trabajo sea de utilidad para aquellos lectores que se acerquen al estudio del accionar internacional de las entidades subestatales. Comprendiendo que es escasa la bibliografía que analiza casos concretos y que, particularmente, no existen estudios sobre la gestión internacional de la provincia de Entre Ríos, esperamos aportar en este sentido a quienes se aproximen a la cuestión. El estudio institucional-legal realizado y la información recabada al respecto de las acciones concretas llevadas a cabo en el período 2008-2013, son una base para ulteriores trabajos sobre la provincia o estudios comparativos de las gestiones internacionales provinciales. En otro plano, aspiramos a contribuir a la memoria y archivo de la gestión internacional entrerriana.

Bibliografía

Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación, (2009) *Introducción al Sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación de Entre Ríos: Un Aporte al Plan de I+D+i 2009-2011*. Ministerio de Salud y Acción Social, Gobierno de Entre Ríos.

Arenal, C. del, (2002) "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la Teoría y para la política". Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria -Gasteiz 2001, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.

Barbé, E., (1995) *Relaciones internacionales*. España, Tecnos.

Baquero, G., (2011) "Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral" en *Mercosur abc*. [En línea]. Octubre, disponible en <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3025&IdSeccion=7> [Consultado el día 6 de julio de 2014].

Busso, A., (2006) "La cooperación internacional en el gobierno de la provincia de Santa Fe: primeros pasos para su institucionalización" ponencia dictada durante *1º Encuentro de Responsables de Relaciones Internacionales y Cooperación de las Universidades del Mercosur, Chile, Bolivia y Venezuela*, Universidad Nacional del Nordeste, 25 al 27 de octubre de 2006.

Carbajales, J., y Gasol, C., (2008) "La Gestión Internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones.", en Iglesias, E. (dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, ISBN 978-987-22328-8-7.

Carlino, A. y Veiravé, F., (2003) "Buscando moderar los efectos de la globalización. La provincia del Chaco y su participación en distintas organizaciones subregionales" ponencia dictada durante *VII Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales*, FCE-UBA, octubre de 2003.

Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, (2014) "*Argentina-Uruguay: desafíos de la integración fronteriza*". Buenos Aires.

Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay, (2014) "Actividades". [En línea]. Disponible en: http://comitebinacionalthidrovía.blogspot.com.ar/p/blog-page_19.html [Consultado el día 1 de septiembre de 2014].

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (2010) *Proyecto "Sistematización y publicación on-line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas". Convenios Internacionales de la provincia de Entre Ríos período 1994 – 2010*. Buenos Aires.

Colacrai, M. y Zubelzú, G., (1994) *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?* Número 6, Serie Documentos de Trabajo (CERIR).

Colacrai, M., (2008) “Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino” en *Temas & Debates*. Año 12, Número 15, Agosto 2008, Rosario, Argentina.

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

Dalla Vía, A., (2004) “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina” en *Revista Integración & comercio*. Año 8, Número 21, ISSN 1026-0463, pp. 11-26.

Diputados de Santa Fe, (2014) “Foro de Legisladores CRECENEA-Litoral”. [En línea]. Disponible en: <http://www.diputadosantafe.gov.ar/actividad-legislativa/comisiones/comisiones-especiales/foro-de-legisladores-crecenea-litoral> [Consultado el día 19 de octubre de 2014].

Dirección General de Estadística y Censos, (2014). “Exportaciones de origen entrerriano por país de destino. Años 2007 a 2013”. [En línea]. Disponible en: <http://www.entferios.gov.ar/dec/> [Consultado el día 31 de agosto de 2014].

García Segura, C., (1993) “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales” en *Papers: revista de sociología*. Número 41, ISSN 0210-2862, pp. 13-31.

— (1996) “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales” en *Revista de Estudios Políticos*. Número 91, pp. 235-264.

Gasol Varela, C., (2011) “Gobiernos locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e ius internacionalistas aplicados al caso argentino. Debates actuales” ponencia dictada durante el *Coloquio Federativo "Cooperación Internacional Federativa. Marco Legal y mecanismos institucionales"*, Gobierno de la República Federativa de Brasil/Forum of Federations, 8 al 10 de octubre de 2011.

Hocking, B., (1986) “Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour?” en *International Journal*. Vol. 41, Número 3, verano, pp. 477-506.

Iglesias, V., (2005) “Las provincias argentinas y su accionar en materia de comercio exterior”, en *Proyecto: Provincias y relaciones internacionales*. Ediciones PNUD-CARI.

Iglesias, V., (2008) “Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino”, en Iglesias, E. (dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional*.

Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, ISBN 978-987-22328-8-7.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, (2014) “Ejes de Integración y Desarrollo” en *IIRSA*. [En línea]. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68> [Consultado el día 14 de octubre de 2014].

Ippolito, D., y Cabrol, C., (2012) “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, 14 al 16 de noviembre de 2012.

Manzanal, M., (2006) “Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones” en *Crítica en Desarrollo*. Número 1, primer semestre 2006, ISSN 1851-4472, pp.37-60, Buenos Aires.

Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, (2011) “Informe Provincia de Entre Ríos” [En línea]. Disponible en: <https://www.entrerios.gov.ar/minecon/InformeEconomicoProvinciadeEntreRios.PDF> [Consultado el día 12 de octubre de 2014].

Miranda, R., (2005) “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales” en *Anuario 2005 de Relaciones Internacionales*. La Plata, pp. 1-8.

Observatorio de Fronteras, (2014) “Rescate documental”. [En línea]. Disponible en: http://cefir.org.uy/fronteras/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=13&Itemid=140 [Consultado el día 19 de octubre de 2014].

Paikin, D., (2011) “Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito del Mercosur” en *Revista Punto Europa*. Año 11, Número 2, Universidad de Bologna, Buenos Aires, pp. 34-43.

Pastor Ridruejo, J., (2001) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Octava edición, Tecnos.

Prensa Secretaría de Industria y Comercio, (2012) “Entre Ríos mostró su potencial en la Expo Prado 2012”. [En línea]. Disponible en: <http://www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=32211> [Consultado el día 2 de septiembre de 2014].

Recondo, G., (1988) “Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional” en *revista Integración latinoamericana*. Marzo, pp. 35-47.

Torres, G., (2014) *Blog de Gustavo Daniel Torres*. [En línea]. Buenos Aires, disponible en <http://gustavodanieltorres.blogspot.com.ar/> [Consultado el día 25 de septiembre de 2014].

Urribarri, S., (2012) Entrevista *Informe digital* [En línea], disponible en <http://www.informedigital.com.ar/secciones/economicas/54742-el-gobernador-se-reunio-con-el-presidente-de-angola.htm> [Consultado el día 14 de septiembre de 2014].

Zárate, P., (2008) Entrevista en *LT 14* [En línea], disponible en <http://www.atcitrus.com/noticia/2884> [Consultado el día 9 de septiembre de 2014].

Zárate, P., (2012) Entrevista para *Ministerio de Cultura y Comunicación del Gobierno de Entre Ríos* [En línea], disponible en <http://www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=29915> [Consultado el día 12 de septiembre de 2014].

Zárate, P., (2013) Entrevista para *Ministerio de Cultura y Comunicación del Gobierno de Entre Ríos* [En línea], disponible en <http://www.entrerios.gov.ar/noticias/nota.php?id=33969> [Consultado el día 12 de septiembre de 2014].

Zubelzú, G., (2006) “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión” en *Revista Estudios*. Número 18, Centro de Estudios Avanzados (UNC).

— (2008a) “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, en Iglesias, E. (dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, ISBN 978-987-22328-8-7.

— (2008b) “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas.”, en Iglesias, E. (dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Ediciones PNUD-CARI, ISBN 978-987-22328-8-7.

Documentos normativos

Acta de Murcia, (2000).

Acuerdo de Reafirmación Federal, (1990).

Constitución Nacional Argentina, (1994).

Constitución de la Provincia de Entre Ríos, (1933).

Constitución de la Provincia de Entre Ríos, (2008).

Decreto N° 12 Gobernación de Entre Ríos, (2008).

Ley de la Provincia de Entre Ríos N° 9.551, (2004).

Ley de la Provincia de Entre Ríos N° 9.768, (2007).

Ley de la Provincia de Entre Ríos N° 9958, (2010).

Ley de la Provincia de Entre Ríos N° 10.069, (2011).

Ley de la Provincia de Entre Ríos N° 10.093, (2011).

Resolución 56/83 Asamblea General de Naciones Unidas, (2001).

Sitios digitales

Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos: <http://www.hcder.gov.ar/>

Ministerio de Producción de la Provincia de Entre Ríos: <http://www.entrerios.gov.ar/minpro/>

Sitio digital de la Provincia de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/>

Sitio digital de Mercosur abc: <http://www.mercosurabc.com.ar/>

Sitio digital del Sistema Georreferenciado de Consultas (INDEC):

<http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex/>

Sitio digital de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana:

<http://www.iirsa.org/>

Anexo I

INSTITUCIONALIDAD: 1º PERÍODO (ENERO DE 2008 A MARZO DE 2010). LEY PROVINCIAL Nº 9.551					
MINISTERIOS QUE CREA				3	
MINISTERIOS CON ATRIBUCIONES EN GESTIÓN INTERNACIONAL				3	
"MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA, EDUCACIÓN, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS"		"MINISTERIO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FINANZAS"		"MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL"	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 13, inciso 1: apartado 8	Entender en las relaciones con el Cuerpo Consular acreditado en la Provincia y con los diplomáticos en tránsito o de visita en ésta.	Artículo 13, inciso 2: apartado 6	Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito.	Artículo 13, inciso 3: apartado 25	Intervenir en la cooperación técnica con organismos nacionales, internacionales e interprovinciales en materia de salud.
Artículo 13, inciso 1: apartado 52	Entender en lo atinente a la custodia personal del Gobernador, Diplomáticos, Funcionarios Extranjeros que con conocimiento oficial estén en el territorio provincial.	Artículo 13, inciso 2: apartado 24	Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo vinculados con la Secretaría de la Gobernación con competencia en lo atinente a la promoción del comercio exterior y las relaciones económicas con entidades y organismos provinciales, nacionales e internacionales.	-	-
Artículo 13, inciso 1: apartado 80	Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo en temas relacionados con las actividades desarrolladas por el Ente Región Centro.	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a la Ley provincial Nº 9.551.

Anexo II

INSTITUCIONALIDAD: 2° PERÍODO (MARZO DE 2010 A DICIEMBRE DE 2011). LEY PROVINCIAL N° 9.958					
MINISTERIOS QUE CREA				6	
MINISTERIOS CON ATRIBUCIONES EN GESTIÓN INTERNACIONAL				6	
"MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA Y EDUCACIÓN"		"MINISTERIO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FINANZAS"		"MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, EMPLEO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA"	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 13, inciso 1: apartado 5	Entender en las relaciones con el Cuerpo Consular acreditado en la Provincia y con los diplomáticos en tránsito o de visita en ésta	Artículo 13, inciso 2: apartado 10	Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito	Artículo 13, inciso 3: apartado 9	Fijar las metas correspondientes a la Provincia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Artículo 13, inciso 1: apartado 17	Entender en lo atinente a la custodia personal del Gobernador, Diplomáticos, Funcionarios Extranjeros que con conocimiento oficial estén en el territorio provincial.	Artículo 13, inciso 2: apartado 18	Ejercer la representación Provincial ante Organismos Federales y/o Interestatales con competencia en materia financiera, presupuestaria y tributaria	Artículo 13, inciso 3: apartado 17	Entender en la coordinación de las gestiones, proyectos, convenios y acuerdos nacionales e internacionales en materia de innovación, ciencia y tecnología, en especial los vinculados al MERCOSUR
Artículo 13, inciso 1: apartado 29	Refrendar los actos del Poder Ejecutivo en temas relacionados con las actividades desarrolladas por el Ente Región Centro	-	-	Artículo 13, inciso 3: apartado 19	Entender en la administración, ejecución y control de fondos y cuentas especiales, existentes o a crearse, correspondientes a los distintos sectores de su jurisdicción, como también los nacionales o internacionales
"MINISTERIO DE SALUD"		"MINISTERIO DE PLANEAMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS"		"MINISTERIO DE PRODUCCIÓN":	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 13, inciso 4: apartado 6	Entender en la coordinación de los servicios de salud nacionales, provinciales, municipales y privados, en la promoción y cooperación técnica entre los mismos y con los organismos internacionales de la	Artículo 13, inciso 5: apartado 20	Participar en la coordinación de acciones y gestiones con organismos nacionales, regionales e internacionales, tanto sean públicos, privados o mixtos, relacionados con la planificación, el	Artículo 13, inciso 6: apartado 9	Fomentar las exportaciones provinciales, tendiendo a incrementar el valor agregado por unidad de producto exportado y ampliar la base empresarial exportadora

	especialidad		desarrollo integral, la asistencia técnica, científica y financiera, la cooperación horizontal y la innovación tecnológica aplicada a obras, servicios y ambiente, en la medida que en las mismas tengan incumbencias los Organismos del ámbito de su competencia		
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 6: apartado 13	Promover integraciones y articulaciones regionales y subregionales, tanto nacional como internacional, con el objeto de lograr un espacio de vinculación multisectorial, público y privado, donde se proyecten actividades que potencien a los sectores productivos y sus relaciones sociales
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 6: apartado 17	Entender e intervenir con organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales en la elaboración de proyectos que contengan programas que coadyuven a la promoción y desarrollo de los temas de su competencia
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 6: apartado 20	Celebrar acuerdos interinstitucionales con personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras para llevar a cabo acciones de utilidad común en el ámbito económico productivo
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 6: apartado 26).	Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo vinculados a la promoción del comercio exterior y las relaciones económicas con entidades y organismos provinciales, nacionales e internacionales
LEY PROVINCIAL N° 10.069 MODIFICATORIA DE LA LEY PROVINCIAL N° 9.958					
MINISTERIOS QUE CREA					1
MINISTERIOS CON ATRIBUCIONES EN GESTIÓN INTERNACIONAL EN TOTAL CON LEY 9.958					7
"MINISTERIO DE TURISMO"					
ARTÍCULO		ATRIBUCIÓN			
Artículo 3: inciso 19		Intervenir en la generación de las condiciones que favorezcan el incremento de la demanda turística, orientando las acciones promocionales y de estímulo hacia los mercados emisores, nacional, regional e internacional, que se determinen			
Artículo 3: inciso 31		Intervenir en la integración a entes e instituciones públicas y privadas, provinciales, nacionales, regionales e internacionales, vinculadas a la actividad turística			

Fuente: elaboración propia en base a las Leyes provinciales N° 9.558 y 10.069.

Anexo III

INSTITUCIONALIDAD: 3° PERÍODO (DICIEMBRE DE 2011 A DICIEMBRE 2013). LEY PROVINCIAL N° 10.093					
MINISTERIOS QUE CREA				10	
MINISTERIOS CON ATRIBUCIONES EN GESTIÓN INTERNACIONAL				6	
"MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA"		"MINISTERIO DE CULTURA Y COMUNICACIÓN"		"MINISTERIO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FINANZAS"	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 13, inciso 1: apartado 4	Entender en las relaciones con el Cuerpo Consular acreditado en la Provincia y con los diplomáticos en tránsito o de visita en ésta.	Artículo 13, inciso 3: apartado 6	Entender en la formulación, ejecución y control de la política de comunicación, que permita comunicar los actos del Gobierno Provincial a fin de proyectar la imagen de la Provincia en el ámbito interno y externo.	Artículo 13, inciso 4: apartado 10	Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y/o uso de crédito.
Artículo 13, inciso 1: apartado 14	Entender en lo atinente a la custodia personal del Gobernador, Diplomáticos, Funcionarios Extranjeros que con conocimiento oficial estén en el territorio provincial. Refrendar los actos del Poder Ejecutivo relacionados con sus viajes y los asuntos que los mismos promuevan.	-	-	Artículo 13, inciso 4: apartado 18	Ejercer la representación Provincial ante Organismos Federales y/o Interestatales con competencia en materia financiera, presupuestaria y tributaria.
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 4: apartado 25	Entender en la evaluación de las tendencias de la economía provincial, nacional e internacional, a los efectos de participar en el planeamiento estratégico de las políticas provinciales.
"MINISTERIO DE SALUD"		"MINISTERIO DE PLANEAMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS"		"MINISTERIO DE PRODUCCIÓN":	
ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN	ARTÍCULO	ATRIBUCIÓN
Artículo 13, inciso 6: apartado 4	Entender en la coordinación de los servicios de salud nacionales, provinciales, municipales y privados, en la	Artículo 13, inciso 7: apartado 19	Participar en la coordinación de acciones y gestiones con organismos nacionales, regionales e internacionales,	Artículo 13, inciso 8: apartado 6	Entender en la coordinación de las gestiones, proyectos, convenios y acuerdos nacionales e internacionales en materia de innovación, ciencias y tecnología, en especial los vinculados al MERCOSUR.

	promoción y cooperación técnica entre los mismos y con los organismos internacionales de la especialidad.		tanto sean públicos, privados o mixtos, relacionados con la planificación, el desarrollo integral, la asistencia técnica científica y financiera, la cooperación horizontal y la innovación tecnológica aplicada a obras, servicios y ambiente, en la medida que en las mismas tengan incumbencias los Organismos del ámbito de su competencia		
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 8: apartado 8	Fomentar las exportaciones provinciales, tendiendo a incrementar el valor agregado por unidad de producto exportado y ampliar la base empresarial exportadora. Promover la radicación de inversiones de alto impacto en la dinámica productiva de la Provincia.
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 8: apartado 15	Celebrar acuerdos interinstitucionales con personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras para llevar a cabo acciones de utilidad común en el ámbito económico productivo.
-	-	-	-	Artículo 13, inciso 8: apartado 20	Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo vinculados a la promoción del comercio exterior y las relaciones económicas con entidades y organismos provinciales, nacionales e internacionales.

Fuente: elaboración propia en base a Ley provincial N° 10.093.

