

**APORTES TEÓRICO - METODOLÓGICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES
PARADIPLOMÁTICAS.
QUÉ, QUIÉNES, Y CÓMO. ANÁLISIS DEL CASO ARGENTINO.[§]**

Ernesto Gastón de Marsilio[§]

El presente trabajo es el documento inicial de discusión interna del equipo de investigación sobre relaciones paradiplomáticas, que está radicado en la Maestría de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, dentro del Programa de Investigación “Globalización, Economía Política y Derecho: entre lo público y lo privado, lo nacional e internacional”.

Este trabajo, como el proyecto de investigación en el que se enmarca es de carácter interdisciplinario, y toma elementos de análisis de las Relaciones Internacionales, sumando aportes de la Economía Política Internacional, el Derecho y la Ciencia Política.

Este es un documento exploratorio que propone una agenda de temas a discutir más que resultados consolidados de trabajo. Por ello, no se darán por supuestos algunos conceptos estrictamente disciplinares, y se los introduce con el fin de hacer más simple la comprensión del mismo.

Comentarios, críticas y sugerencias serán bien recibidos

Resumen

Las relaciones paradiplomáticas, constituye uno de los nuevos fenómenos de las relaciones internacionales. Ello es así desde que se comenzó a desagregar al Estado (Nación) en los setenta, hasta el surgimiento de los estudios acerca del rol de las unidades subnacionales en los noventa, se han venido desarrollando una serie de transformaciones en las estructuras políticas, domésticas e internacionales, tanto en lo formal – jurídico - como en las prácticas - políticas gubernamentales - que han vinculado a entes subnacionales (desde Estados federados hasta gobiernos locales) con otras unidades similares, con Estados (nacionales) y hasta con organismos internacionales.

Por su parte la paradiplomacia se ha constituido como una nuevas área de estudio dentro de las relaciones internacionales, debido a la cada vez mayor participación, en cantidad y calidad, de las unidades subnacionales en la esfera exterior.

En Argentina, los entes subnacionales históricamente han tenido en mayor o menor medida actuación internacional, pero es recién a partir la reforma constitucional de 1994 que se autoriza tal práctica internacional de algunos de ellos.

Nosotros esbozaremos teórica y metodológicamente “*qué*” áreas están incluidas, “*quiénes*” pueden hacer “*qué*”, “*cómo*” lo hacen en las relaciones paradiplomáticas de los entes subnacionales de Argentina.

#####

[§] Agradezco los significativos comentarios a un borrador de Carlos Juárez Centeno, Enrique Shaw, Dafne García Lucero y Jaquelina Brizzio. Asimismo agradezco los valiosos comentarios sobre el estilo de Mariana Terminiello.

[§] Abogado – Maestrando en Relaciones Internacionales CEA–UNC. Coordinador del Programa de Investigación “Globalización, Economía Política y Derecho: Entre lo público y lo privado, lo nacional e internacional” CEA–UNC. Ex becario SeCyT–UNC. Docente Fac. de Derecho y Ciencias Sociales–UNC. Prof. Progr. Por Concurso UE Siglo21 **E-MAIL:** edemarsilio@gmail.com

Palabras Clave: Paradiplomacia - Entes Subnacionales - Relaciones Internacionales - Gestión Pública Internacional - Política Exterior

Introducción

Las relaciones paradiplomáticas, son, parafraseando a Lecours (2002), el conjunto de acciones que realizan las unidades subnacionales¹ en el ámbito de las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos tanto oficiales, como officiosos (ad hoc) con entidades públicas, privadas o mixtas extranjeras,² con el fin de promover y mantener asuntos o cuestiones dentro de las competencias que le asignan las respectivas constituciones nacionales.

Este tipo de accionar externo, constituye un área de estudio relativamente nueva en los estudios internacionales, si bien se reconoce que existen vínculos de este tipo desde hace algo más de medio siglo. Recién a partir de la adopción de cambios en las estructuras jurídico-constitucionales en el último cuarto del siglo pasado, es que se les permite realizar negociaciones y concluir acuerdos en el ámbito internacional. Paralelamente y de la mano de la globalización, en tanto proceso que deslocalizó la producción y con ello los vínculos económicos entre los actores públicos como privados, se comienza a hablar del redimensionamiento (subnacional) de los estudios de economía política internacional (Darle, 2002:*passim*), y con ello el acceso a posibilidades globales de los actores locales.

En particular existe una amplia gama de actividades que realizan los actores paradiplomáticos, desde la posibilidad de asociativismo interregional real (transfronterizo³) o virtual (agrupamientos de *primus inter pares*⁴ o de apadrinamiento⁵). Estas unidades se van internacionalizando y así ampliando los márgenes de maniobras de sus acciones políticas y económicas, en un mundo global, pero también con un fuerte énfasis en lo local.⁶

En este punto es importante destacar que el estudio de las relaciones paradiplomáticas aún a esfuerzos académicos desde los ámbitos de las Relaciones Internacionales, el Derecho, la Economía Política y la Ciencia Política, generando un análisis de tipo inter o transdisciplinario.

En síntesis, con el proyecto de investigación pretendemos:

- ❖ En primer lugar, identificar las cuestiones jurídico-institucionales que determinan con precisión cuáles son las competencias externas de las unidades subnacionales; para ello se precisará cuáles son las atribuciones de las unidades subnacionales en el ámbito internacional tanto desde punto de vista doméstico (Derecho Público en general, y Constitucional en particular) cuanto internacional (Derecho Internacional Público), ello en términos tanto estrictamente jurídicos, como politológicos.

#####

¹ A los fines de este trabajo son unidades subnacionales las divisiones político-administrativas de un Estado Nacional, principalmente unidades de Estados federales (cualquiera sea su denominación, por ej. Provincias, landers, región, etc.) como así también las unidades locales (municipales) que integran parte de las anteriores, como las uniones o asociaciones de Estados federados o de las unidades locales, sean estas reales o físicas, cuanto virtuales o a distancia.

² Por ejemplo cabe citar a las entidades o unidades similares (provincias, municipios, etc.), Organizaciones internacionales, empresas multinacionales o transnacionales e incluso Estados Nacionales.

³ Puede citarse como caso la asociación de varias de las provincias del Noroeste Grande de Argentina, todos los departamentos de Bolivia, el oeste y suroeste de Brasil (Estados de Acre, Rondonia, Mato Grosso, y Mato Grosso do Sul) las regiones del Norte Grande de Chile, y de todos los departamentos de Paraguay, conocido como Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). En los casos de Paraguay y Bolivia la participación es en el ámbito de los departamentos, y no del Estado Federal.

⁴ Un caso típico de este tipo de asociativismo pueden ser los hermanamientos entre ciudades de relativa homogeneidad, por ejemplo Córdoba y Curitiba.

⁵ Serían los casos por ejemplo de regiones italianas que están apadrinando a gobiernos en zonas en las que existe una importante cantidad de emigrantes de dicha región o descendientes de éstos, como es el caso del acuerdo marco entre la provincia de Córdoba y la región de Piamonte, en Italia

⁶ Varios autores denominan a esta mixtura de lo global con lo local "Glocalización"

- ❖ Luego, tratar de proveer un marco para el análisis y la evaluación del accionar externo de los entes subnacionales, a partir del cual se pueda confrontar si dicho accionar se desarrollada dentro de las competencias jurídico-institucionales previamente determinadas.
- ❖ Por último, proponer un marco para la gestión de las relaciones paradiplomáticas de las provincias argentinas.

La dimensión jurídica - Derecho Constitucional e Internacional

Jurídicamente incumbe indagar la cuestión del accionar externo de los entes subnacionales desde al menos dos ángulos, el del Derecho Público Interno (Constitucional, Federal, Público, Provincial y Municipal) por un lado, y del otro el del Derecho Internacional (principalmente público). Para ello abordaremos en primer lugar las cuestiones de Derecho Constitucional, para luego identificar las cuestiones desde el Derecho Internacional, volviendo finalmente a cómo la Reforma Constitucional receptó las nuevas tendencias sobre actuación de los entes subnacionales.

Para el caso argentino, la fuente de Derecho Constitucional está en el artículo 124,⁷ incorporado en la Reforma Constitucional de 1994. El artículo regula al menos tres cuestiones relativas a potenciales competencias de las provincias, la creación de regiones, la de celebrar convenios internacionales, y la de asignar el dominio originario de los recursos naturales. Asimismo delega en el Congreso el régimen que ha de tener la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En primer lugar dispone la facultad de las provincias de **crear regiones**, las que constituyen una nueva entidad de carácter intermedio entre el Estado federal/nacional y las provincias. Si bien acotadas temáticamente a temas relativos al desarrollo económico y social,⁸ la constitución de estas regiones seguía una lógica claramente enmarcada en lo que se conoce como reformas de segunda generación o neoinstitucionales.⁹

Dentro de estas son de especial interés la descentralización de funciones públicas, que implicaron una transferencia de materias anteriormente reservadas con exclusividad para los gobiernos centrales, nacionales o federales, como es el caso al menos parcialmente de las relaciones exteriores.

La segunda cuestión, que es de vital relevancia para nuestro estudio, se refiere a la posibilidad otorgada a las provincias de celebrar convenios internacionales. Aquí, en el estado exploratorio de la investigación, no nos detendremos en las diversas consideraciones doctrinarias que al respecto han delineado Ius Publicistas (constitucionalistas e internacionalistas) tanto intra cuanto interdisciplinariamente; sin embargo señalaremos los principales interrogantes que se pueden plantear.

#####

⁷ Cuando hagamos mención a artículos de la Constitución Nacional o a las provinciales, los mismos estarán dados por supuestos, para aquel lector que no tenga formación jurídica o desconozca dicho articulado recomendamos visitar la pagina Web <http://infoleg.mecon.gov.ar>, en donde encontrara los links a los textos constitucionales. En el presente trabajo introductorio sólo haremos mención del actual articulado de la Constitución Nacional, remitiendo al carácter histórico de los mismos cuando corresponda.

⁸ Recordemos que al tiempo de la Reforma Constitucional, desde el Poder Ejecutivo Nacional se formuló una propuesta de regionalizar al país. Luego de la Reforma, se desarrolló mediante la presentación del proyecto conocido como RESA (Regiones Económicas y Sociales de Argentina) bajo la dirección del ex funcionario, ex constituyente y uno de los principales soportes académicos de la gestión justicialista de la década del noventa Roberto Dromi. Cabe agregar que este proyecto se vio difundido por varias publicaciones conjuntas del propio Carlos Menem y Dromi. Como ejemplo baste señalar Menem, Carlos y Dromi J. R. (1997).

⁹ Cabe puntualizar que las reformas de segunda generación o neoinstitucionales, fueron el sucedáneo político-ideológico de los programas de ajuste estructural del neoliberalismo, que refieren a la necesidad de crear instituciones públicas eficientes tanto para el Estado (Banco Mundial (1997), como para los mercados (Banco Mundial (2001).

El artículo 124 establece la posibilidad de las provincias de celebrar tales convenios internacionales a condición de que:

- ❖ No sean incompatibles con la política exterior de la Nación,¹⁰
- ❖ No afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal, o
- ❖ No afecten el crédito público de la Nación; y
- ❖ Sean celebrados con conocimiento del Congreso Nacional.

A estos requisitos le debíamos agregar que el texto de la Constitución de 1853/60 ya contenía una autorización¹¹ a las provincias en términos de que podían y pueden "...celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común..." ellos con conocimiento del Congreso Federal. Pero además pueden "...promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios". En consecuencia, las provincias tienen un amplio abanico de herramientas de política para "*atraer*" recursos económicos, humanos y en general de factores económicos y sociales desde el resto del país e incluso del exterior. Estas facultades corresponden a aquellas que el actual Art. 121 indica como poderes que "...expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."¹²

Pero si bien las provincias tienen toda una serie de posibilidades histórico-jurídicas - las del Art. 125 en concordancia con el Art. 121¹³ - de actuar internacionalmente, la novedad del Art. 124 es que **el Estado federal otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional**, claro que dentro de los límites impuestos por la propia Constitución. Si bien la disposición no es absolutamente nueva, ya que varias constituciones nacionales¹⁴ desde hace al mas de 30 años vienen incluyendo cláusulas afines, la relevancia de la misma esta dada entre otras cuestiones porque no se ha determinado en primer lugar el límite doméstico de esta capacidad¹⁵ concedida por la Constitución pero sin reglamentación específica.¹⁶ Tampoco ha determinado cuáles serán los efectos del incumplimiento en el orden interno de los daños posibles ante la reclamación por responsabilidad internacional del Estado (Nacional) de las obligaciones contraídas por las provincias en el ámbito externo.

#####

¹⁰ Ello implica que el manejo de relaciones diplomáticas y consulares, de acuerdos o actos unilaterales que impliquen cuestiones de política internacional, entre otras, quedan expresamente excluidas del ámbito de las relaciones paradiplomáticas.

¹¹ Ahora ordenada a continuación como Artículo N° 125

¹² En este sentido cabe recordar que el Art. referido, también es originario de la Constitución de 1853/60, y que en este sentido debe entenderse a la propia Constitución Nacional como uno de dichos pactos.

¹³ Hemos de notar que el actual Art. 121 establece la cláusula genérica de división de competencias entre Nación y Provincias, en tanto que dispone que las provincias "...conservan todo el poder no delegado... al Gobierno Federal...". Tanto el Art. 121 como el Art. 125 se encontraban en el texto constitucional decimonónico.

¹⁴ Entre ellas la italiana, la alemana, la española, la belga y la rusa en Europa, las de Canadá, México y Brasil en América, y la de India en Asia, entre otras tienen disposiciones similares o al menos relacionadas.

¹⁵ Jurídicamente la capacidad tiene dos dimensiones. Por un lado la capacidad de derecho es la facultad de adquirir por si o por otros derechos y contraer obligaciones – a las que en caso de incumplimiento habrá que responder. Por su parte la capacidad de hecho es la facultad de ejercer por si mismos la facultad de adquirir dicho derechos y contraer obligaciones.

¹⁶ La reglamentación de tal capacidad de las provincias como sostiene Zublezu G. (2004a y 2004b) puede estar en el ámbito federal (ley del Congreso), en el ámbito provincial (leyes provinciales de actuación internacional) en cuyo caso debiera a su vez estar coordinada a través de algún convenio-marco administrado por alguna entidad "Federal", o que pudiera estar sin reglamentación con el solo límite autoimpuesto por las provincias, y verificado a trabes del control de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra de las dimensiones del fenómeno paradiplomático es la de los gobiernos locales, que impulsadas de manera centrifuga por la globalización, buscan un modelo “glocal” de inserción en dicho mundo global. Así, con la Reforma constitucional, los municipios y comunas han obtenido el reconocimiento de su carácter “autónomo”, que, establecido en el Art. 5 CN, quedó reforzado y plenamente respaldado al sancionarse con la Reforma de 1994 el Art. 123, en donde a más de establecer la competencia constitucional provincial - léase en todo aquello no delegado y/o que fuera concurrente con el gobierno Federal -, le asegura a los poderes locales que de conformidad con lo dispuesto por el Art. 5 CN, se asegurará la “...autonomía municipal...” y se regulará “...su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De esta manera, le difiere al poder constituyente provincial la facultad de otorgarle capacidad de actuación y gestión política y jurídica internacional al municipio, según las disposiciones de las cartas magnas de cada jurisdicción provincial. Por otra parte, la aplicación del principio de clausura jurídica¹⁷ inserto en la Constitución, nos permite afirmar, no sin posibles debates - que les está permitido a los municipios actuar en la esfera internacional.

Por otra parte, el ya referido Art. 124, al permitir la conformación de regiones que crean una nueva instancia institucional, aunque nada diga acerca de la potencialidad de actuación en el plano internacional, deja en claro que niveles inferiores a la región - sean provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipios autónomos - están en condiciones de actuar internacionalmente, por lo que este nivel (el regional), tampoco tendría limitación jurídico constitucional alguna para tal actuación.

Por otro lado, si bien el propio texto constitucional nada dice del accionar externo de las regiones, la gestión y las relaciones externas puede llevarlas adelante de manera conjunta la región, y vincular jurídicamente a las provincias que lo componen de manera individual.

En los hechos, está la palpable realidad de la Región Centro,¹⁸ y la de las provincias que componen el Norte Grande¹⁹, que así lo demuestran.

En cuanto al ámbito del Derecho Internacional Público (DIP, en adelante), la cuestión básica a dilucidar es ¿son sujetos de DIP²⁰ los entes subnacionales? La respuesta automática desde una postura clásica del DIP es que **NO**, ello porque generalmente se ha aceptado al Estado Nacional como el único interlocutor válido en las relaciones inter-naciones o inter-estados.

Rápidamente, para asegurar que sólo los Estados nacionales son los sujetos, los clásicos del DIP entran en un análisis interdisciplinario que clasifica a los sujetos según su estructura constitucional. Así el DIP ha reconocido la existencia de un solo sujeto de derecho para los Estados unitarios y federales, ya que en éstos no existen unidades subnacionales “autónomas” *per se*, o éstas han cedido su parte de competencia internacional al Estado Federal²¹. Una situación particular la constituyen aquellos Estados confederados en los que al sujeto de DIP “Estado Confederal”, deben sumársele tantos sujetos de DIP cuanto “Estados Confederados” existan, y en la medida de aquellos

#####

¹⁷ Que establece que toda conducta está permitida mientras **no** esté expresamente prohibida.

¹⁸ La Región Centro a realizado varias tareas en el exterior de manera conjunta, cabe destacar la misión público-privada que encabezada por los respectivos gobernadores realizaron por China. Además están en preparación misiones de igual jerarquía a Sudáfrica y la India

¹⁹ En su participación en el ya referido ZICOSUR. Véase la nota 3.

²⁰ Aquí cabe distinguir al sujeto de Derecho Internacional Público, del actor de Política exterior o internacional, pudiendo éstos encontrarse unidos o no en una misma entidad, persona u organización.

²¹ Este era el caso argentino en los textos constitucionales de 1860, 1949 y 1957, en donde el manejo de las relaciones exteriores había sido delegado en forma absoluta al gobierno federal. Sin embargo, esto no fue así en la Constitución de 1853, en donde Buenos Aires se había del resto de las Provincias que habían constituido la Confederación Argentina. Si bien formalmente Argentina entre 1853-1860 era una Confederación en los hechos siempre se mostró hacia el exterior como una Federación al depositar el monopolio de las relaciones exteriores en el gobierno paranaense de Justo J. de Urquiza.

poderes que no le hubieran delegado al poder central (confederal), o que tuvieran de manera concurrente.²² Esto generaba la existencia de tantos sujetos de DIP como Estados Confederados hubiere más uno, el “Estado Confederal”.

En la misma línea, los clásicos del DIP suman una nueva caracterización, que hace posible hablar de sujetos del DIP superpuestos: se trata de las asociaciones o uniones de Estados, formadas a partir de un tratado internacional, al estilo de una confederación pero con bases en un tratado internacional y no en estructuras constitucionales, otorgando de esta forma, personalidad jurídica internacional a la Asociación más todos y cada uno de los Estados que la conforman como partes; esto es un recurso heurístico a los fines de validar el accionar externo de tales uniones y de los Estados que la conforman de manera independiente.

Cabe destacar que las más modernas perspectivas del DIP, como por ejemplo la de Matthias Herdegen, asocian conceptualmente a los Estados confederados -o uniones constitucionales- y las Uniones o Asociaciones de Estados -o uniones de DIP-, vinculando la subjetividad jurídica internacional de estos acuerdos asociativos, sean internos o internacionales, bajo el mismo paraguas, para, a partir de tal caracterización, también admitir como sujetos - al menos parciales - a los Estados miembros (entes subnacionales) de un Estado Federal que por vía de sus constituciones le otorgan competencias o capacidades de actuación jurídica internacional a aquéllos (Herdegen, 2005:85). De esta manera se pretende justificar a los gobiernos centrales en las reformas neointitucionales, por medio de la descentralización, al menos parcialmente, del manejo de sus relaciones exteriores.

Por otra parte, y en relación con la caracterización sobre qué y cuál es la capacidad jurídica de actuación internacional de las provincias y otros entes subnacionales, cabe referir que quien es sujeto de derecho con capacidad para actuar, a su vez es y puede ser reclamado por una autoridad pública de otro país, en ocasión de una violación a una obligación, con el consiguiente deber de responder. La responsabilidad internacional es lo que marca del otro lado la real capacidad de actuación en la esfera internacional de los Estados en general, y será la piedra de toque de todo análisis que seriamente se quiera hacer sobre la actuación internacional de los entes subnacionales.

En América Latina, las transformaciones constitucionales que desde comienzos de los noventa se vienen produciendo hacen viables los cambios legales que posibilitaban la actuación de los Estados federados en la esfera internacional. Así se constituyen los entes subnacionales en actores más vigorosos de las relaciones internacionales, con una presencia cada vez más clara en la arena internacional.

En Argentina, las relaciones exteriores desde la época de la independencia hasta la sanción definitiva de la Constitución en 1853/60, estaban, por necesidad o conveniencia, en manos de Buenos Aires. Así los acuerdos y pactos interprovinciales habían cedido tal facultad por ser Buenos Aires la salida natural de toda la producción del país. Ya en el periodo constitucional desde 1853/60, en el de vigencia de la Constitución de 1949, así como en la reimplantación de la Constitución decimonónica, Buenos Aires fue institucionalizada como Distrito Federal y dentro de sus competencias le fue encomendado el monopolio jurídico de las relaciones externas del país. Como vemos, la Reforma de 1994 vino a cambiar radicalmente los principios sobre el accionar externo, consolidando aquellas materias con carácter eminentemente federales en manos del gobierno central y permitiendo el accionar externo jurídicamente convalidado para las unidades subnacionales en aquellas materias determinadas de manera más o menos amplia. Con ello además se modificaron las relaciones intra-estatales, Nación-Provincias (y otros Entes Subnacionales) en el marco del nuevo federalismo.

#####

²² Al respecto puede verse Puig, Juan C. (1986: 261-263) y mas reciente Barboza, Julio (1999:170-171)

En el contexto de la Reforma, también se reelaboro el esquema jurídico de interrelación y jerarquía entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional), viniendo a normativizar constitucionalmente una serie de fallos jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que habían puesto fin a la dualidad del orden jerárquico de las normas en el Derecho argentino, en relación a los vaivenes interpretativos que conforme el texto constitucional de 1853/60 se habían suscitado en la interpretación de los Arts. 31 y 67 de la Constitución . Específicamente, al modificarse el antiguo Art. 67 y pasar al nuevo Art. 75 se incluye una caracterización que, sin alterar el espíritu del Art. 31²³ con un criterio de que el derecho público interno -léase constitucional, está por encima de cualquier otra norma. Debajo de la Constitución están los tratados internacionales con una estructura jerárquica que incluye en primer lugar a algunos tratados de Derechos Humanos a los que se les ha asignado rango constitucional -tienen tal jerarquía pero están por debajo de la propia Constitución, como Derecho Público Interno (Art. 31). En un nivel inferior -tercer nivel- están los tratados de derecho común -Derecho Internacional Público y Privado- todos estos en el inciso 22. En el Inc. 24 del Art. 75 encontramos que bajo ciertos requisitos de aprobación se encuentran los tratados de integración que ceden soberanía y que conforme a ello estarán a la par que los tratados de derecho común. Para finalmente encontrar en un cuarto lugar al Derecho Interno, a las leyes del Congreso de la Nación, en un lugar de menor importancia relativa con relación al Derecho Internacional.

Como vemos, el accionar externo de las provincias ha sido garantizado por medio de la conclusión de convenios internacionales²⁴ Sin embargo, no queda claro cuál es el orden jerárquico de dichos convenios internacionales de las provincias y demás entes subnacionales y será nuevamente la jurisprudencia de la CSJN la que deberá definir los límites jerárquicos de estos acuerdos en la relación con el resto del entramado jurídico argentino.

Así, como sostiene Dalla Via (2004), la Reforma Constitucional, a más de la reestructuración de la jerarquía del orden normativo, implicó una forma de establecer nuevas características del sistema federal argentino. Dentro de éstas, son relevantes para nuestro trabajo las que se incluyeron en el Art. 124, a partir del cual se comienzan a regular constitucionalmente una serie de patrones que están contestes con el nuevo accionar de los entes subnacionales en el orden internacional.

Otro elemento importante de análisis está en las propias constituciones provinciales reformadas *ex ante* pero sobre todo *ex post* la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 (Colacrai y Zubelzu (2004:9-11), ya que en ellas se pueden encontrar los lineamientos de cuáles han sido los límites que los propios entes subnacionales (provincias puntualmente) han asumido. Ello es importante a los fines de evaluar qué, cómo y hasta dónde estas unidades ven las posibilidades de explayarse en la arena internacional.

#####

²³ Cabe aclarar que conforme el Pacto de Olivos, como de la Ley declarativa de necesidad de la Reforma, no entraba en materia de Reforma el título primero "Declaraciones, Derechos y Garantías" que incluían al Art. 31

²⁴ Una duda que es bastante común para algunos de los lus-publicitas argentinos es que debe entenderse cuando el Art. 124 habla de "convenio internacional", esto es si incluye o no a la figura jurídica del Tratado Internacional, conforme la Convención de Viena de Derecho de los Tratados. Creemos que si la incluye, ya que en el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de la Nación, sobre el que se baso la Reforma, estaba explícitamente fundado en la pertenencia de dicho acuerdo a la legislación argentina. Si hoy los Tratados son una fuente de Derecho superior a la ley, y la Convención de Viena es parte del sistema jurídico argentino, la caracterización terminológica que hace este tratado sobre los vocablos "tratado", "convención", "convenio", etc. es absolutamente amplia e inclusiva por lo tanto un acuerdo internacional celebrado por un ente subnacional, tendría idénticos requisitos, caracteres y efectos que los celebrados por el Estado Nacional.

Para finalizar esta sección, podemos asegurar que según la más moderna tendencia, Argentina ha autorizado constitucionalmente²⁵ a las provincias y dejado en libertad a los municipios y regiones, para actuar internacionalmente con respaldo jurídico en la Constitución. Ahora habrá que ver en qué áreas y con qué consecuencias se produce ese accionar externo, para a partir de ellos ver cuáles son los logros en negociaciones internacionales, cómo son los acuerdos concretados, y qué y cuáles son los efectos de los mismos sobre la sociedad.

Cuestiones (Issue-areas) internacionales de los entes subnacionales

De manera preliminar debemos identificar qué materias quedan excluidas del ámbito de relacionamiento externo de los agentes paradiplomáticos conforme al derecho constitucional argentino. Dichas cuestiones son las relativas a política exterior, al compromiso del crédito público federal o nacional, como así también toda otra cuestión que involucre al Derecho Público Federal, y las que afecten particularmente los derechos fundamentales establecidos en la parte dogmática de la Constitución Nacional o considerados con similar jerarquía²⁶. Nos corresponde ahora identificar cuáles son las actividades, los temas de agenda o las materias que sí pueden desarrollan en la esfera internacional los entes subnacionales.

Para comenzar elaboraremos una clasificación preliminar *ad hoc*²⁷ que incluirá de manera amplia a ambos tipos de unidades; la misma incluye:

- a. **Cuestiones Económicas:** que incluyen a las *comerciales* (promoción del comercio exterior, y a veces de la inversión extranjera directa²⁸) y *financieras*,
- b. **Cuestiones relativas a la infraestructura, la vinculación física:** más comunes y próximas a las unidades fronterizas, pero para nada excluidas de otras mediterráneas con vinculaciones asociativas (regiones subnacionales) o de importancia geoestratégica o neoeconómica.
- c. **Cuestiones culturales, educativas y sociales:** incluyen un amplio espectro de situaciones que van desde vínculos entre colectividades extranjeras y sus respectivas regiones de origen, a la coordinación de programas educativos, o versiones de asociativismo virtual²⁹ entre ciudades o regiones, o a relaciones de asociatividad en modelos tecnológico-productivos.

#####

²⁵ Reiteramos que, al menos en este primer trabajo no hemos de entrar en el debate de los constitucionalistas sobre qué, cómo y hasta dónde pueden actuar los entes subnacionales en la esfera internacional.

²⁶ Sabemos que esta taxonomía de exclusiones aunque parece amplia, podría ser aun más amplia y verse acrecentada a lo largo del proceso de investigación.

²⁷ La clasificación está confeccionada en virtud de dos criterios, el primero relativo a las agendas de las principales incursiones internacionales de los entes, Vg.: misiones al exterior, rondas de consultas con otros agentes públicos subnacionales, rondas de negocios, etc. La segunda razón está dada por las cuestiones mas debatidas sobre la temática en la bibliografía, en foros académicos y/o por inducidos a partir de las áreas de incumbencia de los organismos del gobierno nacional con competencia para asesora en cuestiones internacionales a los entes subnacionales. Vid. más adelante para una identificación de estos últimos.

²⁸ Motivado por la competencia por empresas que creen en condiciones de mercado mejoradas – financiamiento, desgravaciones impositivas, etc., etc., crecimiento económico local (aumento del PBI, del empleo, etc.). A veces se vinculan a actividades en pro de co-financiamiento externo, en este caso con capitales privados.

²⁹ Entendemos por *asociativismo virtual*, parafraseando a Lira (1994; 9) "...la cooperación entre territorios organizados para la competencia y competitividad internacional..." establecido en un escenario dominado por la globalización "*inter-* o *trans-* nacional" y la reestructuración política, económica y social "*sub-*nacional"

- d. **Cuestiones varias:** que incluirán temas tales como los ambientales, sanitarios, de cooperación judicial, entre otros³⁰,
- e. **Formación de la política exterior de la Nación:** en la medida que los entes subnacionales pueden operar como un actor socio-político más en la conformación del/los interés/es nacional/es que definen la (macro) Política Exterior en las diversas áreas.

En cabe aclarar que serán mucho más comunes, claras y cotidianas las actividades de aquellas unidades que están en zonas fronterizas, que aquellas otras que no lo están.

De manera inicial exploraremos con algo de detenimiento dos de estas cinco áreas, las relativas a cuestiones económicas y los aportes en la formación de la política exterior por parte de los entes subnacionales.

Sin duda, el aspecto del relacionamiento económico externo de entes subnacionales es el fenómeno mas destacado del accionar externo; así las provincias, a partir del proceso de redemocratización, fueron integrándose a una economía mundial que cada vez mas amplía su abanico de actores, y que con el *boom* de los procesos de apertura, reformas del Estado y globalización, provocó un cambio de rol fundamental para tal accionar externo de los Estados.

La globalización de la economía desató una carrera por conseguir mercados para los productos y servicios. Esto llevó a que cada vez se fuera descendiendo gradual pero rápidamente hacia los niveles más bajos de los entes subnacionales.

El paso del orden nacional a provincias y/o regiones fue relativamente rápido y se ha sostenido en el tiempo. Luego tal descenso de actividades transnacionales descendió hasta ubicarse de manera asombrosa en niveles locales, de tal forma aquellos municipios grandes o medianos con capacidad para gestionar tales negocios internacionales operaron de manera autónoma; por su parte los más pequeños optaron por el micro-asociativismo real³¹ o virtual³² para insertarse en los mercados mundiales.

El nivel con mayor desarrollo de estas acciones es sin dudas el provincial, por ello aquí encontramos una amplia diversidad de variantes institucionales que van desde dependencias de primer nivel con rango ministerial,³³ delegaciones comerciales en el exterior³⁴, entes autónomos³⁵,

#####

³⁰ Incluimos esta categoría como cajón de sastre, incorporando una serie de temáticas en las que habrían estado actuando los entes subnacionales con anterioridad, y que estarían implícitamente receptadas ya en el texto constitucional decimonónico, por ser estas materias o reservadas a las provincias y/o municipios o al menso concurrentes con la Nación.

³¹ Como los proyectos de regionalización municipal de y por las divisiones político-administrativas en la Provincia de Córdoba.

³² En el caso de los hermanamientos de ciudades.

³³ La creación del Ministerio de Comercio Exterior de la Provincia de Córdoba en 1984 durante la primer gestión radical de Eduardo Angeloz a partir de la sanción de la primera ley de ministerios en la nueva era democrática, que duró hasta la finalización del tercer mandato de éste 12 años después. Su sucesor de igual cuño político, Ramón Mestre, desmanteló el ministerio y lo convirtió en una oficina de segunda o tercera línea en el gobierno de crisis. Superada la misma nunca le devolvió su carácter de relevancia.

³⁴ El "Córdoba Trade Center", fue una instancia para la generación de negocios de acores económicos de la provincia en la ciudad de Nueva York desde 1986. Paradójicamente cuando se desmanteló el Ministerio de Comercio Exterior a comienzos de la gestión de Ramón Mestre se proyectó la apertura de otros dos Centros, uno en España y otro en Rusia.

³⁵ Siguiendo el modelo del exitoso "Pro-Chile", se crearon entes con diversas denominaciones y estructuras, más o menos autónomos, con mayor o menor presencia del sector privado, pero todos en definitiva atendiendo a la necesidad de vincular y aunar esfuerzos, y mejorar la inserción internacional de la producción doméstica (nacional, regional o provincial, según el caso). Los entes Pro-Mendoza, Pro-Córdoba y otros similares se incluyen dentro de esta caracterización.

a simples niveles operativos, o que vinculan o vinculaban a actores del sector privado con las autoridades nacionales en la materia.

Es notable que, aun en muy diversas formas, la mayoría de los gobiernos provinciales -y también algunos municipios de grandes ciudades- hayan manifestado mucho interés por la búsqueda de recursos económicos en el exterior, no sólo en la promoción del comercio de bienes y servicios, sino de financiamiento externo de una amplia y variada gama de opciones, principalmente multilateral, tanto en el ámbito global del Grupo Banco Mundial³⁶ (BM), como regional, del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID).³⁷

En materia estrictamente comercial, el accionar externo de los entes subnacionales está directamente relacionado con la estructura productiva regional, provincial o local, según el caso. Como sostiene Fuchs (2004) las provincias tuvieron durante los noventa una fuerte expansión exportadora, pero se trataron de casos aislados, los cuales se relacionan con aspectos propios de cada situación provincial o a sobresalientes desempeños empresariales. En consecuencia, hablar de características generales o de patrones comunes en la inserción comercial externa de las provincias, sería poco menos que una utopía. Sin embargo, pueden individualizarse tendencias regionales, según la estructura productiva o la existencia de algún tipo de producto - principalmente *commodities* - que han dado un impulso en términos sectorial-regional en el desarrollo de posiciones externas.

En lo que hace a la inclusión de las provincias en el escenario comercial internacional, y más allá del fuerte predominio exportador de las tres provincias pampeanas por excelencia (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), podemos sostener con Tussie (2005) que además del trío de grandes provincias existe una tendencia al “**activismo provincial**”, que ha dado lugar a tres tipos de iniciativas:

1. Mayor presencia internacional de las provincias: lo cual a su vez se ha dado mediante:
 - a. El establecimiento de oficinas comerciales en el exterior,
 - b. la firma de convenios con otras entidades subnacionales, Estados nacionales, u Organizaciones Internacionales,³⁸
 - c. la realización de giras para la promoción de sus productos de exportación;
2. Las provincias han creado instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones (Vg. Pro-Córdoba);
3. En el nivel organizacional, es cada vez más frecuente la creación tanto en el ámbito provincial como municipal, de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías o como parte de los Ministerios de Economía, de la Producción o de Comercio.

Si bien las iniciativas 2 y 3 suelen ser alternativas relativas entre sí, en donde la existencia de una elimina a la restante, algunas tendencias y hechos observados nos muestran que es posible que diversas áreas de los gobiernos provinciales tengan competencia imbricada sobre diversos

#####

³⁶ El Grupo Banco Mundial esta formado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), precisamente más conocido como Banco Mundial, junto a otras cuatro instituciones financieras. Estas son: la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantías de Inversión (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

³⁷ El Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esta conformado por el propio BID, la Corporación Interamericana de Desarrollo (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

³⁸ Un interesante ejemplo es el de la provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, Cfr. CARI (2004, *passim*)

aspectos de la cuestión comercial, e incluso en instancias de gestión regional³⁹ los cuales pueden compartir e incluso traslapar competencias y relaciones en la materia.

En cuanto a la estructura institucional, se cuentan con una serie de instancias de articulación en la relación Nación-Provincias, las mismas están principalmente a los fines de resolver las consultas que los entes subnacionales tienen en el relacionamiento externo. Los entes subnacionales cuentan con la Dirección de Asuntos Federales y Electorales,⁴⁰ dependiente de Cancillería; además existe otra dependencia recientemente creada, el Programa Nacional de Articulación con las Provincias,⁴¹ dependiente de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, ambas instancias en lo inmediato apuntan a fortalecer el accionar externo de las provincias en materia económica y comercial, aunque ésta última es más específica.

A estas dos dependencias de áreas ejecutivas nacionales, habría que agregar el Consejo Federal de Comercio Exterior (CoFeCEX), que tiene formalmente a su cargo la coordinación y promoción del intercambio de información en aspectos ligados al comercio, entre las autoridades nacionales, provinciales y demás organismos. Si bien existe formalmente, y varias administraciones provinciales lo tienen como instancia para elevar pedidos y formular reclamos, comentarios o generar un consenso doméstico de actores sub-estatales, de tipo gubernamental, ello no es así. En la practica no pasa de ser un cuadro más en el organigrama institucional de la gestión de relacionamiento entre Nación y Provincias, las cuales al no tener en el CoFeCEX el mecanismo para el dialogo interinstitucional con eficacia para los fines para los cuales fue creado, busca otros carriles informales para tal misión.

En relación con el *sector financiero*, las provincias se convirtieron en tomadoras de financiamiento externo de origen diverso desde hace más de una década. Los préstamos públicos están principal, aunque no exclusivamente, gestionados ante y otorgados por los dos Grupos de la Banca Multilateral.⁴² Así, las provincias han hecho un uso importante de las líneas de crédito del Banco Mundial (BM) y del BID,. Además, y sin entrar en detalles, las provincias, al menos en la década del noventa, utilizaron también de manera bastante indiscriminada financiamiento de banca privada, en varios casos de origen extranjero.

Trazando una generalización de los posibles préstamos que tanto el BM como el BID disponen, podemos ver que los tipos básicos de instrumentos crediticios son:

- ❖ Los **préstamos de inversión**, destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios, para desarrollo sectoriales del sector público⁴³ en el caso del BM, y también para el sector privado en el caso del BID, que tienen una orientación de mediano y largo plazo.
- ❖ Los **préstamos de ajuste**, de corto a mediano plazo, proveen financiamiento para apoyar reformas de políticas (PBL, en la jerga del BID) e institucionales.⁴⁴ El BM le otorga estos créditos a las provincias bajo la denominación “préstamos de reforma de políticas”.

#####

³⁹ Puntualmente nos estamos refiriendo a los principales aspectos de la instancia de gestión y coordinación de la Región Centro.

⁴⁰ Pueden verse sus funciones conforme el organigrama de la Cancillería en el sitio Web de la Dirección <http://www.mrecic.gov.ar/portal/sereee/dirfe/funciones.html>

⁴¹ El programa se inicia como proyecto piloto durante el año 2004 en diez provincias, y se enmarca en las actividades llevadas adelante en el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa, financiando mediante el Préstamo BID 1206/OC-AR. La información sobre este programa se encuentra en la Webpage <http://www.comercio.gov.ar/provincias/index.html>

⁴² Nos referimos respectivamente al Grupo Banco Mundial y al Grupo Banco Interamericano de Desarrollo

⁴³ El sector privado es atendido crediticiamente por la Corporación Financiera Internacional perteneciente al Grupo Banco Mundial.

⁴⁴ Los prestamos de reformas de políticas, los más conocidos son los PBL del BID que son créditos otorgados en virtud de las reformas estructurales del Estado y sus políticas en el periodo post medidas macroeconómicas de ajuste estructural. Por lo general son créditos que llevan implícita condicionalidades sobre el tipo de reforma Estatal o de políticas vinculados al mismo (policy issue oriented).

Además podemos sumar dos tipos particulares de créditos del BID:

- ❖ Los **créditos FOMIN**, distintos de los préstamos “comunes” de inversión del BID, y
- ❖ Los **préstamos de emergencia**, que se utilizan para mitigar sus efectos negativos de las crisis financieras en la región. Los préstamos sirven a la estabilización macroeconómica (son nacionales, pero con desembolsos asignados a los entes subnacionales). Están sujetos a la aprobación y control -esto es a las condicionalidades- del FMI.

Como vemos, los entes subnacionales tienen la posibilidad de tomar préstamos externos de instituciones financieras multilaterales, y como muestra Lucioni (2003: *passim*), debiendo adecuarse a las realidades de la negociación, condiciones y condicionalidades del mercado financiero mundial.

Sobre esta realidad, cabría en base a lo observado preliminarmente en la bibliografía existente, identificar qué préstamos y en qué condiciones han tomado las provincias en la etapa post-devaluación. Aquí también cabría ver cómo los créditos tomados hasta el presente, podrían afectar el nivel de endeudamiento general a futuro de los diversos entes subnacionales, y con ello afectar la posibilidad de recurrir financieramente al relacionamiento externo en la materia hacia delante. Asimismo, se podría indagar cuál es el accionar conjunto de las provincias - en el ámbito de las Regiones - de financiamiento de obras de infraestructura fundamental para el desarrollo de dicha región lo cual tampoco hemos encontrado de manera sistematizada. Por último y siguiendo con cuestiones que no hemos encontrado en la bibliografía, ni en la documentación oficial que se ha explorado preliminarmente, como las provincias, cooperan, compiten o coordinan esfuerzos con los gobiernos locales, para que estos puedan llegar al financiamiento externo de la banca multilateral en mejores condiciones.

Una última referencia está en relación al otro tema que se vislumbra con mayor claridad - al menos inicialmente - que es el que se refiere a la **formación de la política exterior**. Entendemos con Putnam que las relaciones inter-nacionales - del Estados-Nación - están caracterizadas por un doble relacionamiento (*two level game*) de un lado hacia el exterior, y del otro hacia el interior. El decisor nacional de una política exterior nacional (Ejecutivo y/o Legislativo) está en el centro y en torno a él, existen contrapartes tratando de obtener los mejores resultados de la negociación tanto en el orden interno cuanto externo.

Así, del lado interno hay uno o varios jugadores -actores socio-político-económicos nacionales⁴⁵ - al interior del Estado que pugnan por que la decisión final -la posición nacional- en torno a dicha negociación sea la propia o al menos la más ventajosa para sus intereses.⁴⁶ Por su parte, del otro lado están otro u otros Estados -en realidad otros tomadores de decisión nacional- que presionan a sus competidores en la arena internacional con el fin de obtener que su posición nacional o la que sea más ventajosa para sí, sea el resultado de la negociación.⁴⁷ (Putnam, R. (1988:438).

#####

⁴⁵ La entidad de cuáles son tales actores no esta claramente determinada, van desde tradicionales grupos de poder nacionales –Cámaras Empresarias, Sindicatos, Think Tanks, etc.– pasando en la actualidad conjuntamente con ellos hoy están las empresas transnacionales, los cartels, y hasta los organismos multilaterales de crédito verificando que en otra negociación internacional no se vulneren las condicionalidades debidas en los préstamos por ellas acordadas con el Estado. Para nosotros la idea es que los entes subnacionales son actualmente parte de ese elenco de actores.

⁴⁶ Esto en la literatura sobre negociaciones comerciales suele llamarse la “dinámica del cuarto de al lado” en donde los negociadores profesionales – diplomáticos – permanentemente están consultando con los representantes sectoriales sobre la conveniencia o no de adoptar una posición determinada en las materias específicas.

⁴⁷ En realidad presionados por la lucha de sus propios actores socio-político-económicos nacionales.

La pregunta aquí es, ¿los entes subnacionales son uno de esos actores que forman la política exterior del Estado?,⁴⁸ la respuesta claramente es **SÍ**. Ahora el grado, nivel de acceso o posibilidad real de influir en asuntos que por la diversa fuerza de los actores⁴⁹ para en definitiva hacer que el Estado Nacional asuma como propia la postura de ese actor o cómo aliarse con otros actores para lograr una posición lo menos desventajosa posible.

Así por ejemplo, como sostiene Riveros Abraham (2002: 3), la mayor participación de los entes subnacionales está en mayor o menor medida vinculada a la creciente internacionalización de la economía⁵⁰ y requiere una participación para la mejor inserción internacional de actores socio-económicos locales en la arena del mercado externo, particularmente con una consideración del rol que debiera tener el Congreso en esta participación de los entes subnacionales.⁵¹ Creemos, siguiendo a Tussie (2005:79), que si bien aisladamente existen una serie de instancias que se vinculan en el nivel de los poderes ejecutivos locales en diversos ámbitos más allá del CoFeCEX⁵² vinculan a los entes subnacionales, los mismos son de escasa o nula incidencia real. El más conocido es el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que aporta en el ámbito de las cuestiones económico-financieras participación directa e indirecta de las provincias para acceder a obras de infraestructura, lo cual permite tener algún grado de optimismo sobre la labor que pueden llevar a cabo estos Consejos .

Si bien es notable que varios de estos consejos son sólo un foro de participación, discusión y recomendación de políticas, sin incidencia efectiva sobre la decisión final que define las mismas, la participación al menos en la formulación de recomendaciones o la articulación de posiciones de las provincias en estos organismos, como la posibilidad - en base a la experiencia del CFI - de vislumbrar o de promover una mayor incidencia de los más nuevos en el desarrollo de acciones que lleven a la formulación concreta de políticas.

Argumentación Final (y de inicio)⁵³

Hace más de 30 años Furio Colombo (Colombo F., 1974) se preguntaba si el Estado (Nacional) era un muro de papel, en relación con la creciente ampliación de fenómenos de relacionamiento en y entre diversos niveles de autoridad.⁵⁴ Más cercanamente Susan Strange (1993) afirmaba ante los procesos constitutivos de la Unión Europea la idea de un “nuevo medievalismo” y la necesidad de entender esas realidades en torno a la idea de un *patchwork* que vinculaba a la vieja idea de la dispersión del poder, y recientemente de la “Retirada del Estado” (Nacional) de las clásicas funciones que a mediados del siglo XX había consolidado (Strange S.2001:*passim*). Cuando una importante cantidad de autores nos han hablado del crecimiento de los poderes

#####

⁴⁸ Aquí la idea de que el Estado Nacional es una unidad cerrada hacia el exterior – la metáfora de Krasner de la bola de billar - se ve claramente descartada. De esta forma la o las políticas exteriores son en definitiva el resultado de pujas entre actores al interior del propio Estado, y en definitiva o una síntesis de posturas, o la postura de un jugador con mayor poder relativo al resto.

⁴⁹ En realidad la posición relativa de los actores esta en cómo y con qué poder, juegan ese juego de poder

⁵⁰ Es de destacar que el trabajo de Darle (2002), apunta en el mismo sentido a encontrar en los estudios de economía política internacional el papel de los actores subnacionales en términos de un reescalamiento de las dimensiones del tandem Estado/Mercado.

⁵¹ En este caso hablamos particularmente de las Provincias.

⁵² Existen otra serie de Consejos que se vinculan tanto con temas comerciales, como ejemplos citemos el Consejo Federal Agropecuario (CFA), Consejo Federal de Minería (CoFeMin); como si también el programa de los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas, aquí se vinculan a actores públicos y/o privados en participando los actores subnacionales en el proceso de formulación de una política sectorial nacional.

⁵³ Recordamos al lector que es un paper de discusión inicial de una investigación.

⁵⁴ Hace algunos años se ha comenzado a hablar del tema como un problema de “Governance Multi-level” en referencia principalmente a las diversas instancias intra-Unión Europea.

blandos⁵⁵ (Nye, J.); de la pérdida de la hegemonía⁵⁶ y de la necesidad de intensificar los escenarios de acciones cooperativas multilaterales (Keohane); de ascensos de nuevas formas de Estados - comercialistas y aún más virtuales (Ronsecrance); de la transformación de Estado(s) en Imperio(s) sin control doméstico de varias de las tareas esenciales al Estado Nacional (Hardt y Nagri), vemos que es ya un lugar común pensar en la redefinición de los espacios nacionales, en vincular diversas áreas, niveles y jerarquías de gobierno o de gestión de la gobernabilidad. En ese marco es que las relaciones paradiplomáticas son una realidad palpable de la gobernancia multinivel en materias que cada vez más se vinculan e interconectan desde el nivel local al internacional.

En síntesis, todos estos y muchos otros análisis sobre las transformaciones y mutaciones en los parámetros básicos de comprensión de la realidad política del Estado Nacional e Internacional, con la que nos venimos socializando desde el Renacimiento y la Paz de Westfalia respectivamente, son una realidad concreta a la que debemos agregarle la creciente internacionalización - en los términos del lenguaje que comúnmente usamos, pero que ya no representan aquella vieja idea westfaliana - de unidades subnacionales operando, cooperando o compitiendo en la arena global de los negocios, la cultura, o la política entre sí (con otras unidades subnacionales de Argentina o de otros países del mundo), con los Estados nacionales e incluso con Organizaciones Internacionales.

El desafío es identificar los rasgos comunes al accionar externo de los agentes subnacionales de la manera más amplia posible, generando herramientas analíticas para su estudio, pero que a la vez sirvan de base para mejorar la gestión de ese accionar externo de estos entes, y con ello mejorar las prácticas, eficientizar los resultados y fortalecer las políticas que en definitiva vinculan al resto de los actores sociales y permiten el crecimiento y el desarrollo en todas sus dimensiones.

Para nosotros, esta tarea recién comienza: existen variados y estimulantes esfuerzos similares ; nosotros contaremos la historia reciente desde el centro del país. Bienvenidos todos aquellos que se quieran sumar al debate.

Bibliografía⁵⁷

Banco Mundial (1997), “Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación”, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (2001), “Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Instituciones para los mercados”, Washington, Banco Mundial.

Barboza, Julio (1999) “Derecho Internacional Público”, Zavalía, Buenos Aires

Bouzas, Roberto y R. Avogadro (2002) “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre la Argentina”, en Sylvia Ostry (ed), El proceso de formulación de política comercial: Nivel 1 de un juego de niveles. Buenos Aires: Documento de trabajo N° 13, Instituto de Integración de América Latina

CARI (2004), “Tratados y Convenios de Carácter Internacional firmados por la Provincia de Tierra Del Fuego, Antártida e Islas Del Atlántico Sur”, Comité de Provincias del CARI. Disponible en la pagina Web del CARI <http://www.cari1.org.ar> con fecha 30 de septiembre de 2005

Cedemartori, Lindopho (2004a), “Federalismo e Política Externa - parte I”, em O debatedouro, ano III N° 46, pp. 19-22, download de la Webpage <http://www.odebatedouro.com.br> con fecha 16 de mayo de 2005

#####

⁵⁵ O informales que están en el o los Estado/s, pero que pueden estar en empresas, personas o individuos.

⁵⁶ El debate sobre la pérdida de hegemonía norteamericana previa al colapso soviético, aunque con condiciones distintas sigue teniendo importantes elementos en el mundo post comunista. Y aun post – terrorista global después del 11 de Septiembre.

⁵⁷ Se cita toda la bibliografía consultada, aunque solo se mencionan en el texto aquellas obras que consideramos más relevantes en esta primer presentación

Cedemartori, Lindopho (2004b), “Federalismo e Política Externa - parte II”, em O debatedouro, ano III N° 48, pp. 9-13, download de la Webpage <http://www.odebatedouro.com.br> con fecha 16 de mayo de 2005

Cedemartori, Lindopho (2004c), “Federalismo e Política Externa - parte III”, em O debatedouro, ano III N° 50, pp. 24-26, download de la Webpage <http://www.odebatedouro.com.br> con fecha 16 de mayo de 2005

Colacrai de Trevisán, Miryam (1992): “Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina”, en Russell, R. (Ed.): Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Colacrai, Miryam (2004), “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física” en Integración y Comercio, año 8 N° 21, pp.141-170, download de la Webpage <http://www.intal.iadb.org> con fecha 30 de junio de 2005

Colacrai, Miryam y Zubelzu, Graciela (1994), “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o Protagonismo provincial en las Relaciones Internacionales?”, CERIR Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Documentos de Trabajo N° 6, Rosario

Colacrai, M. y Zubelzu, G. (1998), “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en AAVV, La política exterior argentina 1994/1997 Ediciones CERIR, Rosario.

Colacrai, Miryam y Zubelzu, Graciela (2004), Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestion Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Ultima Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales, download de la Webpage <http://www.cari1.org.ar> con fecha 30 de junio de 2005

Colombo, Furio (1974), “Poder, grupos y conflictos en la sociedad neofeudal”, en Eco, Umberto et. al., La Nueva Edad Media, Alianza Editorial, Madrid, pp. 35-72

Dalla Via, Alberto R. (2004), “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en Integración y Comercio, año 8 N° 21, pp.11-26, download de la Webpage <http://www.intal.iadb.org> con fecha 30 de junio de 2005

Darle, E. Paul (2002), “Re-scaling IPE: subnational states and the regulations of the global political economy”, en RIPE Vol. 9 N°3, pp. 465-489.

Dossani, Rafia y Vijaykumar S. (2005), Indian Federalism and the conduct of Foreign Policy in Border State: State participation and the central accommodation since 1990, APARC Stanford IIS, download de la Webpage <http://APARC.stanford.edu> con fecha 12 de mayo de 2005

Fuchs, Mariana (2004), La inserción de las Provincias Argentinas. Rasgos centrales y tendencias a comienzos de 2000, Serie estudios y perspectivas N° 20 - Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Herdegen, Matthias (2005), Derecho Internacional Público, Universidad Nacional Autónoma De México - Fundación Konrad Adenauer, México

Keating, Micheal (1993), Regionalismo, autonomía y regimenes internacionales, Working paper N° 66, Barcelona

Lecours, André (2002), “Paradiplomacy: reflections on the Foreign Policy and Internacional Relations of Regions”, en International Negotiations N° 7, pp. 91-114

Lira, Luis (1995), “Regionalismo abierto y regionalismo virtual”, Serie Investigación 95/13, ILPES/ DPPR, Santiago de Chile, febrero

Lira Cossio, Luis (2003), La cuestión regional y local en América Latina, Serie Gestión Pública N° 44, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241)

Menem, Carlos y Dromi J. R. (1997), La Argentina por regiones, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Orozco, Renato (2004), “Paradiplomacia. As relações internacionais dos Governos Locais - Parte I”, em O debatedouro, ano III N° 46, pp. 26-28, download de la Webpage <http://www.odebatedouro.com.br> con fecha 16 de mayo de 2005

Orozco, Renato (2004), "Paradiplomacia. As relações internacionais dos Governos Locais - Parte II", em O debatedouro, ano III N° 47, pp. 28-31, download de la Webpage <http://www.odebatedouro.com.br> con fecha 16 de mayo de 2005

Puig, Juan C. (1986), Derecho de la Comunidad Internacional - Vol. I - Parte General, Declama, Buenos Aires

Putnam, Robert D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two - Level Games", in International Organization Vol 42, N° 3, pp. 427-460.

Riveros Abraham, María Florencia (2002), La participación de las provincias argentinas en la conformación de la política exterior, en Revista Contexto internacional, download de <http://www.funif.org.ar/FTP/CepiDocs/107ci-N7f.pdf> - fecha de origen 10/12/2002, fecha de consulta 10/05/2005

Schiavon, José A. (2004), "La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones", en Integración y Comercio, año 8 N° 21, pp.109-138, download de la Webpage <http://www.intal.iadb.org> con fecha 30 de junio de 2005

Snyder, Franklin G. (2004), "Sharing Sovereignty: Non-State Associations and the Limits of State Power", en American University Law Review Vol. 54, pp. 365 - 394

Sombra Saraiva, Jose F. (2004), "Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior", en Integración y Comercio, año 8 N° 21, pp.85-108, download de la Webpage <http://www.intal.iadb.org> con fecha 30 de junio de 2005

Strange, Susan (1993), "La economía política de Europa" en América Latina/Internacional, Año 1, N° 1, pp. 42-58

Strange, Susan (2001), La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial. Icaria - Intermon-Oxfam, Barcelona.

Tussie, Diana (2004), "La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino", en Integración y Comercio, año 8 N° 21, pp.69-84, download de la Webpage <http://www.intal.iadb.org> con fecha 30 de junio de 2005

Ureta, José Néstor (2004), Federalismo y política exterior en LA NACION, Sección Opinión, fecha de publicación 29.03.2004

Wouters, Jan & De Smet, Leen (2001), The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations - The Case of Belgium, Institute for International Law, Leuven, Working Paper No 7 - June 2001

Zubelzu, Graciela (Coord.) (2004a), Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Segundo Documento de Trabajo, CARI - PNUD, Buenos Aires, junio

Zubelzu, Graciela (Coord.) (2004b), Programa Provincias y Relaciones Internacionales. Segundo Documento de Trabajo, CARI - PNUD, Buenos Aires, agosto

Zubelzú, Graciela (s/f), Federalismo Asimétrico, Reivindicaciones Étnicas y Acciones Externas de las Regiones Rusas, presentado en el II Simposio Electrónico Internacional, "El Nuevo Mundo de la Antigua Unión Soviética", Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo (CEID), download de la Webpage <http://www.ceid.edu.ar> con fecha 20 de julio de 2005

Publicaciones periódicas y/o periodísticas

LA NACIÓN, "Tierra adentro", en Suplemento Comercio Exterior, <http://www.lanacion.com.ar/615988>, 6 de julio, 2004

REVISTA MERCOSUR EN EL NOA. "ZICOSUR, Un nuevo espacio económico para la integración regional", Año 2, N° 40, pág. 9, Salta. Octubre, 1998.