

VII Congreso de Relaciones Internacionales
del Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.L.P.
I Congreso del Consejo Federal de Estudios Internacionales
II Congreso de la Federación Latinoamericana de Estudios Internacionales

Ponencia:

**“La paradiplomacia de las provincias
argentinas y la responsabilidad
internacional derivada de su actuación”**

La Plata – 26, 27 y 28 de Noviembre de 2014

La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación

Por Matías Horacio Siles

Resumen

Las transformaciones operadas en la sociedad internacional desde fines del siglo pasado han estimulado una progresiva participación de los estados subnacionales en las relaciones internacionales, fenómeno conocido como “paradiplomacia”. La reforma constitucional de 1994 ha receptado esa nueva realidad internacional al reconocer a las provincias la posibilidad de gestionar sus propias relaciones internacionales. Pero la imprecisión del reconocimiento constitucional al momento de determinar la frontera del accionar provincial resulta problemática ante una eventual responsabilidad internacional del Estado, lo que amenaza con desbordar el marco jurídico interno e internacional respectivo.

Palabras clave: Paradiplomacia – Constitución Nacional – Convenios internacionales – Responsabilidad internacional

1. Introducción

En los últimos años el interés por fenómeno de la paradiplomacia ha crecido exponencialmente impulsado por la proliferación de actividades asumidas por unidades estatales distintas de un gobierno central. Ello puede verificarse también a nivel subregional en los países latinoamericanos y, particularmente, en nuestro país, donde ha dado origen a diferentes debates en torno a los distintos aspectos que involucra la participación de los estados intermedios -provincias y municipios- en relaciones internacionales.

En la presente ponencia se aborda un estudio de superficie acerca de la paradiplomacia en cuanto a sus orígenes, los procesos que la promueven y las razones que impulsan a las unidades subnacionales o subestatales a participar el ámbito internacional.

Restringiendo el enfoque al caso argentino, se realiza un repaso del esquema constitucional que enmarca la actividad externa de las provincias argentinas. En esa línea, se destaca la innovación operada en la estructura constitucional sobre la materia al reconocer la posibilidad de las provincias de participar en relaciones internacionales, analizando las diferentes aristas que presenta la nueva regulación constitucional y los problemas y debates interpretativos generados por el texto de la norma.

Finalmente, se emprende un análisis de las posibles implicancias que desde la perspectiva del derecho internacional público puede significar para los Estados federales el accionar de sus entidades territoriales en la esfera internacional, particularmente en lo referido a la responsabilidad internacional de los estados; llamando la atención acerca de la oportunidad que se presenta en la hora actual de reconocer una incipiente subjetividad internacional para las unidades subnacional.

2. Las relaciones internacionales de los actores subnacionales o “Paradiplomacia”

Las transformaciones operadas en la sociedad internacional en el último cuarto del siglo pasado han dado lugar a una progresiva participación de nuevos actores en el ámbito de las relaciones internacionales.

Entre los nuevos actores que han reclamado participación en el ámbito internacional, interesa aquí el creciente involucramiento de unidades subnacionales en materias que tradicionalmente eran llevadas adelante por el Estado-Nación.

Esta participación de actores subnacionales como protagonistas de las relaciones internacionales a recibido la denominación de “paradiplomacia”¹, a la que se caracteriza como la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 2000:11).

El término paradiplomacia comienza a ser utilizado en los años ochenta por Ivo Ducachek y Panayotis Soldatos², en el análisis que cada uno de ellos realiza respecto a la conflictiva relación observada en los estados federales por la actividad desplegada en el ámbito internacional por sus estados integrantes y el impacto del despliegue de una actividad tal en relación al concepto de soberanía estatal, por tratarse de actividades tradicionalmente desempeñadas por el estado federal.

¹ Respecto al empleo del término “paradiplomacia”, puede verse: Zubezú, G. “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. Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. 1ª ed. Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 2008, p. 19. La autora realiza un interesante análisis teórico-conceptual donde, luego de señalar la existencia de diferentes conceptos para identificar realidades similares tales como Estado-Hueco, Glocalización, Estado-Región, Multi-level Governance o Paradiplomacia, destaca que a más de provenir de enfoques teóricos diversos, los diferentes términos sólo comparten una lejana referencia común, cual es el proceso de deterioro del Estado-Nación. Si bien reconoce que el término paradiplomacia es el más utilizado en la bibliografía especializada, prefiere el empleo de la expresión “gestión externa o internacional” para referirse específicamente al caso argentino.

² Se trata de los autores más referenciados en la materia. Al respecto puede verse: Ducachek, I. The territorial dimension of politics: Within, among and across nations. New York. Greenwood Press. 1986. Soldatos, P. Federalism and International Relations: The role of subnational units. Oxford. Clarendon Press. 1990.

Este nuevo enfoque se complementa con los aportes provenientes de los teóricos de la interdependencia compleja Robert Keohane y Joseph Nye³ quienes, si bien no refieren específicamente al papel desempeñado por los estados subnacionales, destacan la presencia en el escenario internacional de nuevos actores en ámbitos que usualmente se consideraba que sólo el Estado-Nación podía ocupar.

Entre los motivos que se encuentran en el origen de esta actividad realizada por las unidades subnacionales, Stéphane Paquin señala tres factores como circunstancias y procesos que impulsaron el desarrollo de la paradiplomacia en el ámbito internacional: a) la crisis del Estado-Nación y el proceso globalizador, b) el internacionalismo y la integración regional, y c) el nacionalismo (Paquin, 2003:621, citado por Zeraoui, 2013:30).

Asimismo, Zubelzú señala entre las razones que han posibilitado la intensificación de la acción externa de los actores subnacionales en el escenario internacional, la presencia de factores de alcance general o sistémico, como el fenómeno de la globalización y su influencia sobre la estructura y las relaciones del Estado-Nación. Otros factores serían los vinculados al contexto donde tiene lugar la actuación de los estados subnacionales, que pueden ser de orden regional, como los procesos de integración europeo y mercosureño⁴; o de orden doméstico o interno, entre los que destaca los cambios constitucionales a nivel del Estado-Nación y la recepción en ese espacio de la realidad paradiplomática, la salida de regímenes autoritarios y los procesos de democratización y realidades locales más específicas asentadas en bases identitarias e históricas (Zubelzú, 2008:20).

Sin dudas que la actividad internacional de unidades subnacionales responde a la presencia y actuación de diferentes procesos que operan sobre el sistema internacional, pero marcada relevancia cobran al respecto las transformaciones que producido sobre aquel sistema la transnacionalización del comercio internacional, la creciente cooperación entre Estados y, por sobre todo, el fenómeno de la globalización en compañía de otro no menos importante, cual es el de la crisis del Estado-Nación.

En tal sentido, una de las características que destaca al proceso globalizador es el de provocar un proceso de desterritorialización económica, en el sentido de generar un espacio económico no coincidente con las fronteras nacionales afectando a los actores locales que ven con dificultad su posibilidad de insertarse adecuadamente en la globalización económica, dejando en evidencia la emergencia de identidades locales que se reivindican desde el ámbito internacional y

³ Puede consultarse al respecto: Keohane, R. O. y Nye, J.S. Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1988.

⁴ La autora excluye, en cambio, al proceso de liberación comercial propiciado por el NAFTA, el que conduciría a una progresiva erosión de la autoridad gubernamental a nivel subnacional.

que muestran cierta distancia hacia el Estado-Nación en términos de identificación (Cornago, 2010:107).

Asimismo la puja del capital en sus diversas formas por la búsqueda de nuevos ámbitos, espacios y actividades donde colocar el excedente de beneficio necesario para continuar su proceso de circulación permanente, lleva a una continua presión por la relajación de las barreras que implican las fronteras estatales y los regímenes jurídicos internos de cada estado (Harvey, 2012:43).

Ello constituye un aliciente para que los estados subnacionales desarrollen estrategias a nivel internacional con el objeto de atraer inversionistas extranjeros sin necesidad de recurrir a la intermediación del Estado-Nación.

No obstante ello, cabe decir que los actores subnacionales han desarrollado esta faceta internacional impulsados no sólo por la búsqueda de inversiones extranjera. Según Aldecoa, existen tres grupos de razones para la salida de las regiones a nivel global: económicas, políticas y culturales (Aldecoa & Keating, 2000:14).

La principal motivación que moviliza a estos actores a actuar en el ámbito internacional refiere a cuestiones económicas emparentadas con el desarrollo de la región y la búsqueda de nuevos mercados para sus productos. Pero también se advierte el interés por dar a conocer al exterior otros aspectos que de alguna manera caracterizan o identifican su espacio territorial o humano.

Las motivaciones políticas y culturales son importantes particularmente en regiones con su propio idioma o con una fuerte identidad cultural, nacional o étnica, como es el caso de la actividad paradiplomática desplegada por Québec, Cataluña o Flandes⁵.

Se ha utilizado la expresión de “paradiplomacia identitaria” para caracterizar este tipo de actuación externa, realizada por las unidades subnacionales en la búsqueda de obtener en la arena internacional los recursos simbólicos y materiales que le fueron negados en el ámbito interno y de los cuales carecen (Zubelzú, 2008:35).

A ello debe agregarse la “paradiplomacia transfronteriza”, en referencia a los contactos y relaciones que entablan los actores subnacionales o regiones vecinos de frontera a efectos de abordar, cooperar y solucionar problemas e intereses transfronterizos comunes. Se trata de una realidad que -a diferencias de las anteriores- no resulta novedosa, puesto que los contactos transfronterizos se han sucedido en todas las latitudes desde la constitución misma de los Estados-

⁵ Un ejemplo extremo estaría dado por lo que la bibliografía especializada denomina “protodiplomacia” en referencia a la actuación internacional de aquellas unidades estatales que promueven intereses independentistas o separatistas respecto del Estado-Nación que integran.

Nación, pero en la actualidad la novedad estriba en la intensidad, el impacto político y la complejidad de las interacciones políticas⁶.

Común denominador en todos estos matices que presenta la actividad paradiplomática es la actuación autónoma de actores subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales prescindiendo de la participación del Estado-Nación en su vinculación externa.

Sin embargo, ello no importa una total prescindencia de los objetivos e intereses que pueda guardar el Estado-Nación en el desarrollo de su política exterior, problemática que se vincula con los límites y alcances del fenómeno paradiplomático.

Si bien la realidad del fenómeno paradiplomático describe la creciente y diversa participación de los actores subnacionales en las relaciones internacionales, no menos cierto resulta que dicha actividad se enmarca, a nivel interno, en un sistema jurídico y en una organización política mayor, con facultades para señalar los límites y eficacia que puede revestir la conducta internacional de los estados subnacionales y, en su caso, constreñir a las unidades estadales díscolos a observar los andariveles por los que debe discurrir su actuación.

En tal sentido, la participación internacional de las unidades subnacionales se verá afectada por el grado autonomía que le acuerde el marco constitucional imperante en el Estado-Nación que conforman y por el foco de la política exterior nacional⁷.

Tal circunstancia reclama la atención, a la hora de abordar el análisis de la actividad paradiplomática de un actor subnacional, sobre los marcos constitucionales existentes en el Estado-Nación del que actor forme parte, a efectos de conocer la frontera potencial de actuación eficaz que esa actividad internacional puede alcanzar.

3. El marco constitucional de la actuación externa de las provincias

⁶ Un ejemplo de cooperación transfronteriza en el ámbito sudamericano viene dado por los Comités de Frontera que vinculan a las regiones de países limítrofes. Otro de mayor envergadura y actualidad lo constituye la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur). La ZICOSUR surge en 1997 por iniciativa de la Secretaría de Integración Regional de Antofagasta - Chile, y en la actualidad está constituido por regiones de Argentina (NOA-NEA), Bolivia (Departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija), Brasil (Mato Grosso do Sul), Chile (Tarapacá y Antofagasta) y Paraguay (Departamentos de Alto Paraguay, , Departamento de Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá , Central, Concepción, Cordillera, Guairá, De Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro). Al respecto puede verse: Safarov, A. G. & Musso, J. A. (noviembre, 2006). La Paradiplomacia en la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), diálogo transfronterizo para la inserción en el MERCOSUR. En: III Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata.

⁷ Lecours distingue cuatro estructuras que a nivel nacional condicionan la política internacional de las unidades subnacionales: 1) La relacionada con el marco constitucional formal, relativo a las prerrogativas que el propio gobierno central otorga a las unidades estadales menores. 2) Las relaciones entre gobiernos locales y gobierno central, que pueden ser de conflicto o de cooperación. 3) La representatividad de las unidades estadales menores en las instituciones federales. 4) La agenda nacional y los intereses de las unidades subnacionales. Al respecto, véase: Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. Holanda: Kluwer Academic Publisher, núm. 7, pp. 91-114.

Las provincias argentinas, como especies de actores subnacionales, no han permanecido extrañas a los cambios operados en el sistema internacional, incursionando con una intensidad progresiva en el ámbito internacional en la búsqueda primordial de oportunidades para mejorar su situación socio-económica.

La reforma constitucional de 1994 ha sido receptiva de esa nueva realidad interna e internacional al reconocer a las provincias la posibilidad de gestionar sus propias relaciones internacionales, señalando de manera genérica los límites a los que debe ceñirse su actuación en ese ámbito⁸.

No obstante ello, cabe destacar que algunas provincias realizan desde antiguo contactos con sus pares de estados limítrofes a efectos de cooperar en la administración y solución de problemas fronterizos de naturaleza diversa, por lo que puede señalarse a la paradiplomacia transfronteriza entre las primeras formas que adoptó esa actividad en nuestro país.

Antes de la reforma de 1994, el marco constitucional otorgaba en forma exclusiva el manejo de las relaciones internacionales al Estado o Gobierno Federal dejando a las provincias afuera de su manejo. Tal era el esquema que se desprendía de las disposiciones de los arts. 27; 67 incs. 12,14, 16 y 19; 86 incs. 10 y 14 en cuanto a las facultadas del Gobierno Federal en la conducción de los asuntos externos, el manejo de la política exterior y la celebración de tratados internacionales con las potencias extranjeras; y en particular los arts. 107 y 108 referidos a la distribución de competencias entre el Estado Federal y las provincias⁹.

Sin embargo, las modificaciones operadas en el contexto internacional en el último cuarto del siglo pasado, así como cuestiones de la realidad interna de nuestro país, como el retorno a la democracia, los procesos provinciales de reforma de sus constituciones provinciales, la “inserción” de Argentina en el mundo de los años 90’, ponían de resalto la necesidad de actualizar el diseño constitucional en la materia.

3.1. La reforma constitucional de 1994 y el nuevo art. 124 de la Constitución Nacional

⁸ En el marco del derecho constitucional, el examen sobre el desenvolvimiento internacional de las provincias es un punto de análisis entre muchos otros que se realizan al abordar la cuestión de la relación federal -relación que existe entre el Estado Federal y las Provincias- en el marco de la distribución de competencias efectuado en la Constitución Nacional, que le dedica el Título Segundo “Gobiernos de Provincia”, de su Segunda Parte “Autoridades de la Nación”, a la regulación de esa distribución de potestades. Por su parte, la doctrina publicista provincial también aborda la cuestión desde el marco regulatorio previsto por la Constitución Nacional a la hora de remarcar los límites de la intervención provincial en cuestiones internacionales, pero lo complementan con un examen de tipo *bottom up*, esto es, analizando la variada normativa constitucional provincial para destacar los puntos de contacto y las particularidades en la regulación desde el nivel de los estados intermedios.

⁹ Sin perjuicio de ello, Bidart Campos señalaba como ya antes de la reforma constitucional de 1994 ciertas constituciones provinciales preveían la posibilidad limitada de las provincias de celebrar “compromisos internacionales”, siendo su opinión contraria a dicha participación a fin de no interferir en el ejercicio exclusivo de las competencias federales en cuestiones internacionales.

La reforma constitucional de 1994 introdujo un importante avance en la cuestión a otorgar a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales. La norma que recepta tal posibilidad es el art. 124, que en su parte pertinente reza:

“Las provincias (...) podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”

Si bien la norma no realiza una habilitación explícita a las provincias para desarrollar relaciones internacionales, tal inteligencia puede derivarse *a fortiori* de la permisión para celebrar convenios internacionales, instrumento que supone una actividad y un desarrollo formal superior que los que pueden revestir otros contactos o acciones en el ámbito internacional.

La redacción de la norma ha generado debates en torno al significado de la expresión convenios internacionales, a los alcances y límites del actuar provincial y a las implicancias que conlleva el conocimiento congresional¹⁰.

3.2. Los “convenios internacionales” celebrados por las provincias

El empleo de la expresión convenios internacionales en el seno de la convención reformadora de 1994 tuvo por objeto especificar los instrumentos de concreción de la actividad exterior que pueden realizar las provincias, trazando una distinción respecto a los tratados internacionales cuya celebración, aprobación y firma continúa bajo las prerrogativas del Estado Federal.

La doctrina constitucionalista y publicista provincial es conteste en señalar que los convenios internacionales cuya celebración se habilita a las provincias no tienen la naturaleza de tratados internacionales.

¹⁰ Respecto al “conocimiento del Congreso” reclamado por la norma, la doctrina constitucional y publicista provincial se divide entre aquellos que consideran que se trate de un conocimiento/consentimiento a los fines de la aprobación o rechazo del acuerdo celebrado por la provincia y quienes consideran que se trata de un mero conocimiento sin mayores implicancias jurídicas. Para Gelli, el Congreso no tiene facultades para aprobar o desechar los convenios internacionales celebrados por las provincias en los límites de su competencia, refiriéndose el art. 124 a un conocimiento de tipo informativo que debe darse en el marco de la cooperación y concertación que debe primar en la relación federal. Sagües destaca que de la convención constituyente que sancionó el texto constitucional actual no surge que el Congreso pueda dejar sin efecto un tratado pactado por la provincia. Lo que sí se desprendería de la convención, es que la facultad de celebrar convenios comprende la facultad de realizar gestiones a nivel internacional a esos efectos sin necesidad de una previa notificación al Congreso. Para Hernández, la norma referiría a un simple control a los fines de garantizar los intereses federales en las provincias; pudiendo el gobierno nacional, de considerar que la actuación internacional provincial se extiende fuera de los límites de su competencia, someter el conflicto a consideración de la Corte Suprema de Justicia o disponer derechamente la intervención federal de la provincia.

Gelli en su comentario al art. 124 CN, señala que, en sentido estricto, los convenios internacionales habilitados a las provincias no tiene naturaleza de tratados internacionales; y que solo pueden versar sobre aquellas competencias privativas de las provincias y las concurrentes con la nación (Gelli, 2008:608).

Hernández diferencia la expresión “convenio internacional” utilizado por el art. 124 CN de los tratados celebrados con las potencias extranjeras u organismos internacionales los que son de competencia exclusiva del estado nacional según el derecho constitucional y el derecho internacional público; y considera que los primeros se encuentran más próximos a los tratados parciales previstos por el art. 107 CN anterior a la reforma, que las provincias tenían vedado realizar en materia política. Concluye que los acuerdos permitidos por el art. 124 CN tienen un alcance mucho más limitado que el de los tratados, pero que se fundan en antecedentes y experiencias previas, así como una forma de reconocer la autonomía propia de las provincias en el marco de la federación a la que pertenecen (Hernández; 2011:105).

Una distinción similar puede extraerse desde la óptica del derecho internacional público. Así, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados aclara que a los fines de la Convención “... a) Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional...” (art. 1); utilizando la expresión Estado en clara referencia al sujeto de derecho internacional por antonomasia que es el Estado-Nación. Asimismo, en su art. 3 señala que su regulación no se aplica “...ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional...”.

3.3. Los límites a la actuación externa de las provincias

Los alcances y límites del actuar provincial aparecen señalados genéricamente y de forma negativa por la norma, a saber: a) que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, b) que no afecten facultades delegadas al gobierno federal, y c) que no afecten el crédito público de la Nación.

3.3.1. La compatibilidad con la política exterior de la Nación y el respeto de las facultades delegadas al gobierno federal

La necesaria compatibilidad con la política exterior de la Nación es una consecuencia lógica del reparto de competencias realizado por la Constitución Nacional en cuanto atribuye la dirección de los asuntos externos de la Nación al gobierno federal (art. 27; art. 75 inc. 22, 24 y 25; 99 inc. 7, 11 y 15).

Sin embargo, en virtud de ese mismo reparto de competencias las provincias se encuentran facultadas para el ejercicio de todas aquellas cuestiones que no hacen a los poderes que han delegado (art. 121 CN)¹¹ y de aquellos concurrentes con el gobierno federal (art. 125 CN)¹².

La condición de no afectar las facultades delegadas al gobierno federal se encuentra estrechamente emparentada con el recaudo anterior, en el sentido que las facultades que no deben verse perturbadas son aquellas referidas al manejo de la política exterior de la nación. En tal inteligencia, la actuación internacional de las provincias debería limitarse al ejercicio de sus facultades privativas y de las concurrentes con el gobierno nacional (Carbajales & Gasol, 2008: 54).

Al respecto, Bidart Campos destaca que la conducción de las relaciones internacionales compete al Estado Federal, como consecuencia de la forma federal de estado adoptada por nuestra constitución y del reparto de competencias que ella efectúa y considera que luego de las modificaciones introducidas por el art. 124 CN la competencia de las provincias para celebrar convenios internacionales se extiende a todas aquellas materias que son de competencias provincial, es decir, las no delegadas al gobierno federal, como asimismo las que son de competencia concurrente entre ambas esferas de poder (Bidart Campos, 2006:715)¹³.

Mooney también resalta la competencia del gobierno federal en materia de dirección de las relaciones internacionales. En tal sentido, señala que la competencia de las provincias en el ámbito internacional se haya restringida a la gestión de sus facultades reservadas y las concurrentes con el gobierno nacional a condición de no comprometer la política exterior de la nación (Mooney; 2001:78)¹⁴.

En sentido similar, Barón Knoll señala a la política exterior como competencia del estado nacional y que la previsión del art. 124 CN respecto a los convenios internacionales permitidos a las provincias refiere a la gestión por éstas de sus facultades reservadas y de las concurrentes (Barón Knoll de Bertolotti; 2003:388).

¹¹ Art. 121 CN: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

¹² Art. 125 CN: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y 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.”

¹³ También destaca este autor que respecto a la ciudad de Buenos Aires, la ley de garantía de los intereses federales en dicho territorio mientras sea capital federal (Ley 24.588) habilitó a la ciudad a celebrar los convenios previstos en el art. 124 CN; lo que es desarrollado por el art. 104 inc. 3º del Estado Organizativo de la ciudad.

¹⁴ Llama la atención en el abordaje realizado por este autor la utilización de una categoría contractual propia del derecho privado como lo es la “gestión de negocios” para explicar los límites de la actuación provincial externa, siendo a su juicio, propio de la órbita federal lo relativo a la representación, negociación y celebración de los acuerdos “gestionados” por las provincias.

Por su parte, Hernández menciona que los acuerdos internacionales de las provincias no podrían versar sobre cuestiones políticas a tenor de la prohibición expresa del art. 126 CN¹⁵, no pudiendo rebasar las competencias provinciales y el derecho federal existente, previo y posterior a la celebración del acuerdo (Hernández; 2011:105).

3.3.2. La no afectación del crédito público de la Nación

La salvedad de no afectar el crédito público de la Nación se refiere a no comprometer la responsabilidad internacional del Estado federal o los compromisos contraídos por el gobierno federal.

Se trata de una limitación de particular relevancia en tanto que entre las principales motivaciones de las provincias para actuar internacionalmente se destaca la búsqueda de financiamiento externo para su desarrollo económico y social.

Así, Gelli señala que la prohibición se vincula con la búsqueda de financiamiento crediticio para el desarrollo por parte de las provincias, destacando que si se trata de la contratación de empréstitos internacionales con garantía de recursos coparticipables, les estaría permitido al tratarse de la disposición de algo propio de las provincias (Gelli, 2008:608).

Hernández, por su parte, distingue si la norma se refiere a comprometer la responsabilidad del gobierno federal por deudas provinciales o a la necesidad de contar con la aprobación de la autoridad financiera federal. Respecto a lo primero, considera que no se afecta la responsabilidad del estado federal a menos que este asuma el carácter de garante o avalista de la provincia, en cuyo caso la obligación sería contraída por la propia nación y no devendría una consecuencia propia del acuerdo internacional celebrado por la provincia. Respecto a lo segundo, estima que una intervención de la autoridad financiera federal nunca podría exceder del mero conocimiento del acuerdo internacional provincial ni constituirse en una instancia de aprobación-rechazo de tales convenios (Hernández; 2011:105).

Este somero repaso de los abordajes realizados por la doctrina constitucionalista y publicista provincial respecto a los límites de la facultad acordada por la Constitución Nacional a las provincias para celebrar convenios internacionales, advierte que el abordaje jurídico de las de actividad externa de las provincias se centra en delimitar las competencias federales y provinciales

¹⁵ Art. 126 CN: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.”

respecto a la política exterior, pero en ningún caso se alcanza un nivel de profundidad que permita especificar en detalle las materias comprendidas y vedadas al accionar provincial.

La descripción de los límites a la actuación provincial externa se realiza en el marco de los andariveles señalados por el propio art. 124, a saber: afectación de la política exterior del gobierno federal, afectación de facultades delegadas al gobierno federal, afectación del crédito público nacional.

Se abordan cuestiones conexas, tales como los alcances de la expresión “convenios internacionales” y sus semejanzas y diferencias con los “tratados internacionales” en sentido estricto, al estar estos últimos reservados al gobierno central en los estados federales, como titulares del *treaty making power*, según el derecho internacional público.

Este enfoque circunscripto a los aspectos jurídico-normativos, resulta incompleto en cuanto no aporta una lectura integral sobre la complejidad del desenvolvimiento provincial en materia de relaciones internacionales (integración regional, cooperación transfronteriza, prevención medioambiental, etc.) ni las materias que la dinámica paradiplomática podría comprender (salud, turismo, justicia, transporte, defensa, trabajo, educación, información, etc.), en tanto un examen de sus límites normativos no alcanzan para conseguir una visión de conjunto.

4. La responsabilidad internacional por la actuación externa de las provincias

La imprecisión del reconocimiento constitucional sobre la actividad externa de las provincias, ha generado dificultades a la hora de determinar la frontera potencial del accionar provincial en la materia, lo que resulta fundamental por la posible responsabilidad internacional que pueda derivarse del mismo a la luz de la intensidad y heterogeneidad de las materias comprendidas en el fenómeno paradiplomático.

Expresiones tales como “compatibilidad” con la política exterior de la Nación, no “afectación” del crédito público y “conocimiento” del Congreso, no aportan precisión acerca de los márgenes de acción sobre los que las provincias puedan desenvolverse internacionalmente (Carbajales & Gasol, 2008:57).

Tal circunstancia ha generado un debate acerca de la necesidad de reglamentar el art. 124 CN, entre otras razones¹⁶, por los conflictos de orden práctico a que puede conducir la indeterminación conceptual y la vaguedad de los términos empleados por la normativa constitucional.

¹⁶ Resulta interesante el incidente referenciado por Carbajales en relación al Emprendimiento Hidroeléctrico Corpus Christi. El autor recuerda la celebración de un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia de Misiones acerca de las atribuciones de cada una en la realización de la obra. Luego, La Nación celebra un tratado internacional con la República del Paraguay; pero en el interin un plebiscito realizado en la provincia de Misiones resulta contrario a la realización del proyecto, lo que motiva el reclamo de la provincia de Misiones.

Los partidarios de la reglamentación sostienen que si bien el art. 121 de la CN reserva a las provincias todo el poder no delegado al gobierno federal, éstas forman parte de un Estado federal; por lo que más allá de la habilitación constitucional para desarrollar actividad internacional la misma debe enmarcarse en los lineamientos de la política exterior, cuya conducción se encuentra unificada en el gobierno federal.

Una armonización tal podría conseguirse a través de la sanción de una ley reglamentaria que establezca los márgenes del accionar provincial externo así como la necesaria interacción de los gobiernos provinciales con el gobierno federal a efectos de compatibilizar ese accionar, cuestión esta última que podría conseguirse a través del aparato institucional de la Cancillería Argentina.

Otra alternativa de reglamentación sería la autorregulación provincial de su facultad de actuar internacionalmente, opción que las provincias argentinas vienen desarrollando desde fines del siglo pasado.

Ya en el ciclo de reformas constitucionales provinciales iniciado en 1987, se incorporaba la previsión de atribuir a los gobernadores de provincia la facultad de celebrar, acordar y firmar acuerdos internacionales para fines de utilidad común, con aprobación de las legislaturas locales y conocimiento del Congreso Nacional (Hernández; 1997:101).

Distintas constituciones provinciales abordan el asunto, distinguiéndose entre ellas la reulgación de las constituciones provinciales de San Juan, San Luis, Jujuy, Catamarca, La Pampa, Córdoba, La Rioja, Río Negro, Tierra del Fuego y Buenos Aires. Con matices diferenciales, en todas ellas se acuerda a los ejecutivos provinciales -gobernadores- la facultad de celebrar convenios y acuerdos internacionales con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, para la gestión de intereses provinciales, con aprobación de la legislatura local y dando cuenta al Congreso de la Nación, cuidando de no afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal (Barón Knoll de Bertolotti; 2003:389).

Pero al margen de estos aportes e instrumentos reglamentarios que se postulan desde el derecho interno, el conflicto por la posible responsabilidad internacional del Estado argentino en virtud de la actuación externa de las provincias persiste merced a la propia regulación internacional en la materia.

A estos efectos, es útil recordar que desde la perspectiva del derecho internacional público la distinción entre sujeto de derecho internacional -como titular de derechos y obligaciones según el derecho internacional- y actor internacional, continúa anclada en los esquemas del derecho

internacional clásico, a pesar de los avances y aportes promovidos con el advenimiento de una óptica renovada por el derecho internacional contemporáneo¹⁷.

Esta distinción entre los planos sociológico y jurídico, sirve para poner de relieve el hecho de que algunas entidades que actúan en la escena internacional, como sería el caso de las unidades subnacionales, carecen de subjetividad internacional al no depender en cuanto a su estatuto jurídico del derecho internacional, sino del derecho interno de un estado (Pérez González, 2005:257).

En tal sentido, la condición de sujeto de derecho internacional respecto de estados federales como el argentino corresponde al Estado federal, sin perjuicio de la actividad que puedan desplegar los estados federados -léase, provincias- en el ámbito internacional y el marco regulatorio interno que pueda actuar como frontera de su actuación.

En esa misma línea, el responsable internacionalmente por el actuar de las unidades subnacionales sigue siendo el Estado federal puesto que aún en estos días la relación jurídica de responsabilidad internacional continúa siendo una relación interestatal de carácter bilateral (Pérez González, 2005:793).

Es un principio básico del derecho internacional que, por regla general, se atribuyen al estado los hechos de sus órganos o agentes -a los que podría agregarse, las unidades territoriales que lo componen- en tanto que integrantes de la organización estatal, siendo considerados tales aquellos que tengan tal condición según su derecho interno (Pérez González, 2005:801).

En tal sentido, el proyecto de artículos sobre Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos preparado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, en su art. 4 dispone que “1. 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 que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.”

De modo que en el caso de las federaciones la responsabilidad internacional por la conducta externa de los estados federados se encontraría en cabeza del Estado federal. Aún más, la atribución de responsabilidad persistiría en el supuesto de que la entidad federada actuara extralimitándose en sus competencias.

Al respecto, el proyecto antes mencionado sostiene que “El comportamiento de un órgano del Estado o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado según el derecho internacional si tal órgano, persona o entidad actúa en esa condición, aunque se exceda en su competencia o contravenga sus instrucciones.” (art. 5).

¹⁷ Me refiero al progresivo reconocimiento de la subjetividad internacional de actores internacionales diferentes del Estado-Nación tradicional, tales como las organizaciones internacionales, los movimientos de liberación nacional o el reconocimiento al individuo de una subjetividad internacional acotada.

Como enseña la doctrina internacionalista, si bien en un principio la práctica estatal se mostraba remisa a aceptar una responsabilidad tal, ya desde fines del siglo XIX se arribó a la admisión de la atribución al Estado de los hechos *ultra vires* o no autorizados de sus órganos, agentes o entidades territoriales, tanto en la *praxis* estatal como en la jurisprudencia internacional (Pérez González, 2005:804).

Todo ello pone de resalto que aún mediando la existencia de un instrumento reglamentario en el orden interno respecto a los alcances y límites del accionar provincial en el ámbito internacional, el problema de la responsabilidad internacional que corresponde por esa actuación provincial permanece sobre el Estado federal argentino.

De manera que urge la necesidad de pensar una alternativa de regulación que al tiempo que permita el desarrollo fluido del accionar internacional de las unidades subnacionales y acote el rango de responsabilidad internacional que le cabe al Estado federal por ese accionar. En tal sentido, quizás haya llegado el momento de promover el reconocimiento de la subjetividad internacional de las unidades subnacionales.

Si como sostienen los autores, desde una concepción dinámica el derecho internacional público, éste “...no conoce límites en cuanto a sus sujetos, pues las propias necesidades de la comunidad jurídica internacional en un momento dado pueden aconsejar o incluso exigir el investir de personalidad internacional a determinadas entidades...” (Pérez González, 2005:257), el reconocimiento de la subjetividad internacional de las unidades o estados subnacionales, puede considerarse necesidad natural de los cambios operados en la sociedad internacional desde fines de siglo pasado.

Que las iniciativas en ese sentido sean escasas, poco conocidas o poco eficaces puede deberse al temor latente en los Estados Nacionales de ver proliferar *ad intra* de sus territorios fenómenos extremos de protodiplomacia, para el caso de incentivar la actividad externa de las unidades subnacional mediante una alternativa como la que se propicia¹⁸.

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado hasta aquí, los Estados federales se enfrentarían a la disyuntiva de promover el reconocimiento de la subjetividad internacional de las unidades subnacionales o asumir las eventuales consecuencias que pueda derivarse de la actuación internacional de sus miembros desde el plano la responsabilidad internacional.

Considero que el reconocimiento de una subjetividad internacional a las unidades subnacionales -si bien, acotada- puede permitir el desarrollo de las potencialidades económicas, sociales, culturales y de diversa índole que esos niveles de gobierno guardan en su seno, al tiempo que resulta una opción viable al Estado federal para restringir su responsabilidad internacional por

¹⁸ Un temor razonablemente justificado frente a los reclamos independentistas que tienen lugar por estos días en el contexto europeo, como el de Cataluña o Escocia, por citar algunos.

las consecuencias que del accionar de las internacional de sus estados federados pueda desprenderse.

5. Conclusiones

a. Los cambios operados en la sociedad internacional promovieron una progresiva participación de unidades subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales, fenómeno este último que se conoce como “paradiplomacia”.

b. Las provincias argentinas no han permanecido indiferentes frente a la realidad internacional desarrollando una activa participación externa.

c. La reforma constitucional de 1994 ha receptado esta dimensión internacional del accionar provincial a través del reconocimiento que efectúa el art. 124 CN de la facultad de las provincias de celebrar “convenios internacionales”

d. La facultad provincial de actuar internacionalmente se encuentra limitada por la compatibilidad que debe guardar su accionar externo con la política exterior de la nación, el respeto de las competencias delegadas al gobierno federal y el resguardo del crédito público de la Nación.

e. La imprecisión del reconocimiento constitucional sobre la actividad externa de las provincias genera dificultades a la hora de determinar la frontera potencial del accionar provincial lo que resulta fundamental por la posible responsabilidad internacional que pueda derivarse del mismo.

f. La existencia de instrumentos jurídicos de orden interno que determinen de forma precisa las competencias de las unidades subnacionales y el Estado federal no resultan suficiente para obviar la responsabilidad internacional que le cabe a este último por la actuación internacional de las primeras.

d. El reconocimiento de una subjetividad internacional acotada para las unidades subnacionales puede hacer las veces de herramienta de desarrollo del accionar internacional de las unidades subnacionales e instrumento que acote el rango de responsabilidad internacional que le cabe al Estado federal por ese accionar.

BIBLIOGRAFIA

- Aldecoa, F., & Keating, M. (Eds.) (2000). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Barón Knoll de Bertolotti, S. (2003). La provincia en los procesos de integración. En: Pérez Guilhou, D. (Dir.); Abalos, M. G. (Coord.). *Derecho público provincial y municipal* [2ª edición actualizada, Serie de Libros Universitarios] (V I, p. 387). Buenos Aires: La Ley. V I.
- Bidart Campos, G. A. (2006). *Tratado elemental de derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar, V III.
- Buj Montero, M. (1999). Las provincias y los convenios internacionales. En: Pérez Guilhou, D. (Dir). *Derecho Constitucional de la reforma de 1994* (V II, p. 381). Buenos Aires-Mendoza: Depalma.
- Carbajales, J.J., & 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: E. Iglesias. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (p. 47-82), [1ª ed.]. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Castelo Branco, Á. C. (2007). A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, 4, 1, 51-65. Recuperado de:
www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/viewFile/216/214
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, Paradiplomacia y redefinición de la Seguridad Mundial: Dimensiones de Conflicto y Cooperación, en Aldecoa, F. y Keating, M. (Eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11-28). Madrid: Marcial Pons.
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (Ed.), *La política diplomática subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: El Zorzal.
- Davila, C.; Schiavon, J., & Velázquez. R. (2008). *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado en:
<http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5387>
- Díez de Velasco Vallejo, M. (2005). *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.

- Esposto, L. (noviembre, 2006). La política exterior de los gobiernos no centrales: introducción al caso argentino. En: *III Congreso de Relaciones Internacionales*. La Plata. Recuperado en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20III%20Congreso/PONENCIAS%202006/p%20esposto.pdf
- Ferrero, M. (Junio, 2006). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. En: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 11. Recuperado en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/glocalizacion-accion-regionalismo-paradiplomacia-argentina-cono-sur-latinoamericano>
- Gelli, M. A. (2008). *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada* [4º edición, ampliada y actualizada]. Buenos Aires: La Ley, V II.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Hernández, A. M. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Depalma.
- Hernández, A. M., & Barrera Buteler, G. E. (Coords.) (2011). *Derecho público provincial* [2ª edición]. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Iglesias, E. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* [1ª edición]. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Recuperado en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>
- Marsilio, E. G. (noviembre, 2006). Relaciones paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino. En: *III Congreso de Relaciones Internacionales*. La Plata. Recuperado en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20III%20Congreso/PONENCIAS%202006/p%20de%20marsilio.pdf
- Miranda, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. En: *Anuario 2005 de Relaciones Internacionales*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP. Recuperado en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/0add37142e1ba1c91e390f11c300f14bparadiplomaciaygobernolocal_indiciosdeunmododiferente.pdf
- Mooney, A. E. (2001). *Derecho público provincial* [4ª edición]. Córdoba: Advocatus.
- Paikin, D. (diciembre, 2011). Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR. En: *Relaciones Internacionales*, 41, 131-148. Recuperado en: <http://hdl.handle.net/10915/26153>

- Paikin, D. (diciembre, 2011). Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito del Mercosur. En: *Puente@Europa*, 9, 2. Recuperado en:
http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/475B2D6B-14FF-4667-AF59-3EB4F0AEFE04/238149/8_paikin.pdf
- Pérez González, M. (2005a). La responsabilidad internacional (I): El hecho internacionalmente ilícito. En: M. Diez de Velasco Vallejo. *Instituciones de derecho internacional público* (pp. 793-819). Madrid: Tecnos.
- Pérez González, M. (2005b). La subjetividad internacional (I). En: M. Diez de Velasco Vallejo. *Instituciones de derecho internacional público* (pp. 257-276). Madrid: Tecnos.
- Ruiz Alanis, L. (enero/abril, 2009). Las relaciones internacionales de los municipios. En: *Convergencia*, 16, 49. Recuperado en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352009000100010&script=sci_arttext
- Safarov, A. G. ; Musso, J. A. (noviembre, 2006). La Paradiplomacia en la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur), diálogo transfronterizo para la inserción en el MERCOSUR. En: *III Congreso de Relaciones Internacionales*. La Plata. Recuperado en:
http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20III%20Congreso/PONENCIAS%202006/p%20safarov%20musso.pdf
- Sagües, N. P. (1999). *Elementos de derecho constitucional* [3ª edición actualizada y ampliada]. Buenos Aires: Astrea, V I.
- Zeraoui, Z. (2013). La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones. En Z. Zeraoui (Coord.), *Teoría y práctica de la paradiplomacia* (pp. 9-43). Puebla: Montiel & Soriano Editores.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (p. 19-46), [1ª ed.]. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.