

Marco jurídico de la gestión internacional de las unidades subestatales. Un estudio comparado de Argentina, Bolivia y Chile.

Legal framework for the substates international management. A comparative study between Argentina, Bolivia and Chile.

Stella Juste*

Resumen

Los cambios acaecidos en el sistema internacional y el posicionamiento de las unidades subestatales como actores del mismo trae a escena el replanteamiento del rol del Estado en las relaciones internacionales. El presente trabajo investigativo se ocupará de analizar cómo se configura la gestión internacional de las unidades subestatales de acuerdo al marco jurídico estatal. A los efectos de esta investigación se analizarán los casos de Argentina, Bolivia y Chile, haciendo especial referencia a las unidades subestatales de Jujuy, Tarija y Tarapacá respectivamente. En tal sentido las preguntas que guían la investigación son: ¿En qué marco se configura la gestión internacional de las unidades subestatales? ¿Reconoce el Estado la gestión internacional de las unidades que lo conforman? ¿De qué manera lo hace? ¿Qué tipo de relación se plantea entre el Estado y las unidades subestatales?

La capacidad de las unidades subestatales para actuar de manera directa en el plano internacional ha sido reiteradamente reconocida, pero su fundamento jurídico se encuentra disperso a lo largo de las normas legales de cada Estado y debe ser inferido del contexto, lo que implica que no existe un cuerpo legal genérico que determine de forma explícita en qué forma pueden o no actuar internacionalmente las unidades subestatales. De esta manera, la inserción internacional de las unidades subestatales se verá afectada por el grado de autonomía que le otorgue el marco constitucional del Estado que conforman y por el marco de la política exterior.

Palabras claves: Estado; Unidades subestatales ; marco jurídico; gestión internacional

Abstract

The befallen changes within the International System and the placement of sub-state units as performers in the same reassessment stage of the State's role in International Affairs. The current research work will analyze how the international management of sub-state units is set according to the State's legal framework. The cases of Argentina, Bolivia and Chile will be analyzed with special reference to the sub-units of Jujuy, Tarija and Tarapacá, accordingly. The inquiries that serve as a guideline are: In which framework is the international management of sub-state units set? Is the international management of those component units recognized by the State? How is it acknowledged? What kind of relation is raised between the State and sub-state units?

*Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales y Regionales (CISOR) / Universidad Nacional de Jujuy – CONICET. Lic. en Relaciones Internacionales, doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral del CONICET. Su trabajo de tesis doctoral se titula: *“La gestión internacionales de las unidades subestatales de doble periferia. Los casos de Jujuy (Argentina), Tarija (Bolivia) y Tarapacá (Chile)”*. Correo electrónico: stellajuste@gmail.com

Juste, S.M. **Marco jurídico de la gestión internacional de las unidades subestatales. Un estudio comparado de Argentina, Bolivia y Chile.** *Derecho y Ciencias Sociales*. Octubre 2017. N° 17. Pgs 226-246 ISSN 1852-2971. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP

The sub-state units ability to act directly with the international level has been acknowledged repeatedly, but its legal grounds are scattered among the framework legislation of each State and has to be inferred by context, which implies that there's no legal text that determines explicitly how are the sub-state units to act or not internationally. Thus, the international insertion of sub-state units will be affected by the autonomy level given by the legal framework from each State and that of foreign policy.

Key words: State ; Sub-state units; Legal framework; International management

Marco jurídico de la gestión internacional de las unidades subestatales. Un estudio comparado de Argentina, Bolivia y Chile.

Stella Juste

Introducción

El incremento de las acciones de gestión internacional de las unidades subestatales durante las últimas décadas trajo consigo el replanteo de la multiplicidad de actores internacionales y la existencia de una voz única frente al sistema internacional, que tradicionalmente fue la del Estado (Zeraoui,2009). En cambio, se vislumbra una coexistencia de múltiples voces y representaciones sobre un mismo territorio que dan lugar a nuevas formas de vinculación y cooperación entre distintos niveles de gobierno.

Entonces resta plantearnos: ¿En qué marco se configura la gestión internacional de las unidades subestatales? ¿Reconoce el Estado la gestión internacional de las unidades que lo conforman? ¿De qué manera lo hace? ¿Qué tipo de relación se plantea entre el Estado y las unidades subestatales? Resulta evidente con ello, que el Estado no puede concebirse como una estructura sólida, monolítica, puesto que la política internacional de los actores no centrales refleja las desigualdades entre los actores subestatales que buscan promover sus propios intereses y fortalecer su identidad.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (Informe BID, 2011), la gran parte de los gobiernos latinoamericanos apuestan a la posibilidad de aprovechar de la mejor manera posible las oportunidades de desarrollo que se presentan a nivel subestatal. Por lo tanto, las unidades subestatales necesitan un sistema bien concebido de normas e incentivos que contribuyan al adecuado desempeño de los responsables de adoptar decisiones. En este sentido, el BID sostiene la existencia de dos tipos de normas esenciales: las que definen la distribución de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno, y las que regulan el ejercicio del poder por parte de los representantes electos (Informe BID, 2011).

Al respecto Lecours(2002) distingue cuatro estructuras que a nivel estatal condicionan la gestión internacional de las unidades subestatales: 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.

En este sentido ahondaremos en el primer condicionamiento que propone Lecours, referido al marco constitucional de los Estados en relación a la gestión internacional de sus unidades subestatales.

Desarrollo.

Tal situación abre la discusión a diversas interrogantes que se generan sobre la relación entre el Estado y las unidades subestatales en torno a la política internacional. Para ello se analizarán los textos constitucionales de Argentina, Bolivia, Chile y las reglamentaciones internas de las unidades subestatales de la doble periferia que son objeto de esta investigación.

La Constitución Nacional Argentina.

En el año 1853 al aprobarse la Constitución Nacional, el artículo primero afirmaba que la Argentina “*adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal*”¹. Es decir, que el Estado establecía organizarse en torno a la existencia de dos polos de poder: por un lado el gobierno central (federal) y, por otro, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal². No obstante, no es posible ignorar que el recorrido histórico del federalismo argentino estuvo marcado por una clara tensión entre centralización-descentralización que ha persistido durante años.

Como lo afirma Bidart Campos “*el federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos, hasta concluir en un unitarismo solapado*” (Dalla Vía, 2004:16).

Como actores gubernamentales no centrales, las provincias evolucionaron a la par del sistema internacional no permaneciendo ajenas a los cambios que en él se generaron, e incursionando con una progresiva intensidad en el ámbito internacional en búsqueda de oportunidades de

¹ La Constitución del Estado argentino en su capítulo primero dedicado a declaraciones, derechos y garantías establece en su artículo primero que: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

² El mismo texto constitucional reza en sus artículos 121 y 122: **Artículo 121.-** 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.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

desarrollo. La reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional y reconoció a las provincias la posibilidad de gestionar sus propias relaciones internacionales, señalando de manera genérica los límites a los que debe ajustarse su actuación en el medio internacional (Zubelzú, 2008).

El contexto histórico de la reforma de 1994 pone de relieve los intereses en pugna de los dos partidos políticos tradicionales en Argentina. Un año antes, en 1993, los jefes del partido justicialista y radical, Carlos Menem y Raúl Alfonsín, acordaron lo que se conoce como el “Pacto de Olivos”³ (Natale, 2000). Este acuerdo promovía una reforma de fondo de la Constitución, con la que Menem buscaba la reelección y Alfonsín limitar los poderes presidenciales. Sin embargo, esto no se llegaría a concretar con la reforma.

La reforma no cambió los principales contenidos de la Constitución de 1853, aunque modificó parte de la estructura institucional e incorporó nuevos derechos, a partir del reconocimiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Además, el texto constitucional de 1994 registra la capacidad de las provincias para actuar internacionalmente en el Artículo 124 estableciendo que:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y 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. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

La segunda cuestión foco de análisis de la reforma constitucional de 1994 es acerca de los alcances y límites de la gestión internacional de las provincias. Los mismos aparecen mencionados de manera genérica y expresados de forma negativa en el mismo Art. 124, el cual establece que las provincias argentinas podrán celebrar convenios internacionales siempre y cuando reúnan las siguientes condiciones:

a) No sean incompatibles con la política exterior de la Nación;

³El acuerdo, posteriormente convertido en la Ley 24.309, incluyó un núcleo de coincidencias básicas: elección directa del Presidente y Vicepresidente e inclusión del ballottage; elección directa de tres senadores (de los cuales uno debería representar a la minoría); elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; reducción del mandato presidencial a cuatro años; única posibilidad de reelección presidencial; creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros; creación del Consejo de la Magistratura; acuerdo del Senado por mayoría absoluta para la designación de los jueces de la Corte Suprema.

- b) No afecten facultades delegadas al gobierno federal;
- c) No afecten el crédito público de la Nación;
- d) Se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

De lo anterior y de acuerdo con Gelli (2003), se pueden inferir tres características relevantes para nuestro estudio:

- *La compatibilidad con la política exterior de la Nación y el respeto de las facultades delegadas al Estado federal.*

Esta limitación se basa en que, como ya se ha señalado anteriormente, la conducción de la política exterior es competencia exclusiva del Estado, siendo una facultad delegada por las provincias argentinas a favor de la Nación. Pero también existen facultades que las provincias se han reservado para sí mismas y otras facultades concurrentes con el Estado federal. Entonces, ¿en dónde se encuentra el límite de actuación entre las provincias argentinas y el Estado federal? En la práctica podemos suponer que el límite de la actividad internacional que las provincias puedan desarrollar se encuentra allí donde la promoción de sus intereses no compromete el interés del Estado nacional en el ámbito internacional. De esta manera, la promoción del turismo, la contratación de bienes y servicios, la comercialización de la producción local en el exterior, entre otras acciones, se encuentran dentro de esas facultades de las provincias; mientras que el Estado federal se reserva el monopolio de acciones en materia de seguridad, tratados internacionales, migratorios, aduaneros, entre otros.

- *La no afectación del crédito público de la Nación.*

Cuando el Art. 124 hace referencia a que los convenios internacionales celebrados por las provincias no deberán afectar el crédito público de la Nación se refiere a no comprometer la responsabilidad internacional del Estado federal o los compromisos contraídos por el mismo (Gelli, 2003). Tal limitación resulta muy particular si se piensa que uno de los motivos de las provincias para celebrar convenios internacionales quizás el más recurrente, es la búsqueda de financiamiento internacional en vistas al desarrollo local.

- *El conocimiento del Congreso Nacional.*

Existen al respecto, dos doctrinas contrapuestas: los promotores de la doctrina del consentimiento y los promotores de la doctrina del conocimiento. Autores como Bidart Campos identifican conocimiento con consentimiento, sosteniendo que: “*el Congreso debe tener conocimiento de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar. Es también el criterio establecido para el proyecto de Alberdi, que en la nota al Art. 104 aclaraba: “La aprobación del Congreso es un requisito que serviría para*

evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses diferidos a la Confederación y se destruyera el equilibrio de los pueblos del estado” (Bidart Campos, 1998: 121-122).

Es decir, que el Congreso debería aprobar primeramente un convenio antes de ser suscripto por las provincias.

En contraposición, los defensores de la *doctrina del conocimiento* como Roberto Dromi y Eduardo Menem argumentan que “...*conocimiento no quiere decir aprobación ni ad referendum, sino que el Congreso debe ser notificado de los convenios internacionales acordados por las provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes*” (Dromi y Menem, 1994:401).

A los fines de esta investigación entendemos que resulta más coherente la doctrina del conocimiento, puesto que considerar que el Congreso deba aprobar todo convenio previamente a que las provincias lo suscriban, no guarda lógica con la dinámica de la gestión internacional de las provincias argentinas. No obstante, al exigirse el conocimiento del Congreso queda implícito una cláusula de “control” con la cual se observa que los instrumentos internacionales que puedan firmar las provincias deben ir en consonancia a lo establecido en el Art. 124. Como ejemplo de esta situación, podemos citar los convenios suscriptos por la Provincia de Jujuy con el Departamento de la Vienne (Francia) en 2013 y 2015, con la región de Antofagasta (Chile) en 2011, con el Departamento de Tarija (Bolivia) en 2014, que luego de su signatura han sido informados al Estado federal a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto⁴.

Las cuatro limitaciones impuestas por la última reforma constitucional para el caso de la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias, resultan incompletas en cuanto a que no permiten una visión integral sobre la complejidad de la actuación de las provincias argentinas respecto del ámbito internacional en materia de política internacional (cooperación internacional, integración regional, relaciones fronterizas) y sobre qué materias pudieran ahondar (turismo, medioambiente, salud, educación, etc.), dejando esto a libre interpretación de las limitaciones anteriores.

La Constitución Provincial de Jujuy.

⁴ Información brindada por la Secretaría General de la Gobernación y la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy, octubre de 2015.

La Constitución Provincial fue sancionada por el Poder Legislativo de Jujuy en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional que data del año 1994. El rasgo más importante del texto respecto a la capacidad de gestión internacional de la provincia de Jujuy se halla en el Artículo 3, dedicado a la autonomía provincial que establece que:

“... la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura. La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación”.

El artículo otorga razón a la capacidad de la provincia para ejercer gestiones en el ámbito internacional y establece las esferas de esta acción, dejando en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con la política exterior del Estado. Asimismo el texto provincial dota de capacidad al poder ejecutivo provincial para celebrar tratados y convenios con entidades públicas y privadas del extranjero y organismos internacionales⁵ (Constitución de la Provincia de Jujuy, 1986). Este artículo establece como pautas limitantes la aprobación del poder legislativo provincial (aunque no especifica si la misma es previa o posterior a la signatura) y la puesta en conocimiento del Congreso de la Nación.

Del texto constitucional provincial resaltamos el avance que significó para 1986 ser conscientes de las actividades del gobierno de Jujuy que se traducen en gestión internacional y cuya existencia fuera reconocida en el Artículo 137. Más profundamente, el inciso 7 del mismo artículo deja en claro cuáles son los actores con los que Jujuy puede celebrar acuerdos⁶ e indica como condición interna la aprobación del poder legislativo provincial y el conocimiento del Congreso Nacional.

El marco constitucional en Bolivia.

⁵ El artículo 137 de la Constitución de la Provincia de Jujuy establece entre las atribuciones y deberes del Gobernador:

Inciso 7: celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso.

⁶ El inciso 7 del artículo 137 señala los siguientes actores: la Nación, provincias municipios, entes públicos y privados extranjeros y organismos internacionales.

La Constitución Plurinacional del Estado Boliviano en su art. 1º, define a Bolivia como una República unitaria. El carácter de Estado "Unitario" significa que en Bolivia legisla un solo nivel, el del Estado central. En este marco organizacional del Estado, la autonomía supone la descentralización política y administrativa que es propia del Estado federal, correspondiendo al Estado unitario solamente la autonomía administrativa o autarquía (Dermizaky Peredo, 2006).

Para el caso boliviano sin embargo, las diferencias culturales y sociodemográficas al interior del Estado han impuesto una suerte de descentralización política intermedia entre el unitarismo y el federalismo aunque más cerca de este último (Dermizaky Peredo, 2006). Las autonomías regionales en el Estado unitario boliviano son entonces, un subproducto de los nacionalismos y localismos provocados en gran medida como respuesta al fenómeno globalizador desde finales del siglo XX (Alba y Castro, 2007). Aunque también tienen sus raíces en construcciones históricas se debe reconocer que la globalización ha sido el detonante que les ha dado fuerza y actualidad. Tal mecanismo simboliza una oportunidad de participación y representación para que las regiones hacia el interior de los Estados puedan "sentirse parte del Estado".

En 1995 la Ley Nacional N° 1654, conocida como ley de Descentralización Administrativa estableció *"...la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo, no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional"*. A través de ella, la descentralización supuso la transferencia de competencias y de responsabilidades al órgano descentralizado. A partir de este proceso de descentralización, en el marco constitucional boliviano la "autonomía regional" se entiende como una modalidad de organización política y administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales dotadas de una capacidad normativa limitada para definir su organización, políticas, programas, y proyectos de desarrollo económico, social y cultural (Mendoza Leigue, 2006). Si bien la autonomía es intrínseca al federalismo, en los Estados unitarios como Bolivia, funciona a manera de modalidad organizativa (Mendoza Leigue, 2006). No obstante, cuando se adquiere esta modalidad el Estado tiende a transformarse: se define como unitario pero se asemeja al federal aunque sin asumir sus reglas de funcionamiento.

Ahora bien ¿cuáles son las diferencias principales entre un Estado federal y un Estado unitario con autonomías regionales o departamentales? Siguiendo al Instituto de Estudios Internacionales de Bolivia (2006) las diferencias radican en tres puntos principales:

1. Las unidades subestatales de un Estado federal tienen sus propias Constituciones Políticas aprobadas por sus asambleas legislativas en el marco de la Constitución federal. En los Estados unitarios, las unidades subestatales autónomas se rigen por estatutos que, una vez aprobados por sus asambleas legislativas, deben ser necesariamente ratificados por el Congreso Nacional.

2. En los Estados federales, los recursos naturales son propiedad de las unidades subestatales, mientras que en los Estados unitarios con autonomías regionales los recursos naturales son del dominio originario del Estado Central y no así de las unidades subestatales⁷.

3. En los Estados federales las unidades subestatales poseen capacidad para suscribir convenios internacionales sobre determinadas materias, mientras que para las unidades autónomas de los Estados unitarios esta capacidad está vedada⁸.

A consecuencia de este proceso descentralizador, el Departamento de Tarija sanciona en 2008 el Estatuto de Autonomía Departamental como la norma jurídica fundamental para la vida institucional del departamento. El Artículo 7° de este cuerpo legal enumera los principios y valores del autogobierno departamental e inscribe el régimen autonómico dentro del Estado de Derecho sosteniéndose en los siguientes valores: *1. Respeto y garantía a la integridad territorial nacional y departamental; 2. La autonomía del Departamento de Tarija como instrumento de la democracia se basa en los principios y valores de libertad, unidad, solidaridad, integración, no exclusión, honestidad y transparencia, eficiencia y eficacia pública y justicia social; 3. La elección democrática de sus autoridades políticas; 4. La potestad del Parlamento Departamental de promulgar leyes departamentales en el ámbito de sus materias y competencias.*

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia y de forma previa a la aparición del estatuto, se conformó una Asamblea Constituyente para la reforma de la constitución. El texto redactado y aprobado por la asamblea en el 2007, fue objeto de modificaciones por el Congreso Nacional Boliviano en 2008 y llevada a un referéndum constitucional en 2009.

⁷ En el caso argentino por ejemplo, el artículo 124 de la Constitución argentina establece en su parte final que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

⁸ Nuevamente tomando como referencia el caso argentino, el artículo 125 de la Constitución Nacional deja establecido que: "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 propios recursos".

Otro ejemplo es la ley constitutiva del Estado alemán que en su artículo 29 dispone: "En aquello en lo que la competencia legislativa corresponda a los Estados, podrán éstos, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros".

La Constitución ratificada buscó reforzar el papel de las comunidades indígenas en todas las instituciones públicas y el control de los recursos naturales de sus territorios, entre otras cosas. Además permitió al Estado asumir el control de los principales recursos naturales del país e intervenir en toda la cadena productiva, despertando críticas de la oposición, que señalaba que de esa manera se crearía un Estado totalitario y se ahuyentarían inversiones (Gamboa Rocabado, 2010).

Con este contexto la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 deja claramente establecido en su Artículo 298, Punto I que la política exterior boliviana es competencia privativa del Estado central boliviano. Pero a continuación en el Artículo 299, detalla: *I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas: (...); 5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.*

Así, entendemos que el diseño y la conducción de la política exterior boliviana corresponden al Estado central, mientras que las actividades que de allí puedan desprenderse para su consecución, son de competencia compartida con las unidades subestatales. Fuera de la Constitución del Estado boliviano encontramos un novedoso instrumento jurídico que regula la gestión internacional de las unidades subestatales bolivianas. Recientemente, en el año 2015 la Asamblea Plurinacional de Bolivia sanciona la Ley N° 699, conocida como “Ley básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas” que significó un gran avance impulsado por las precisiones de las definiciones de este instrumento jurídico en cuanto a la gestión internacional de las unidades subestatales bolivianas.

La Ley N° 699 se desprende explícitamente del Artículo N° 299 de la Constitución del Estado Plurinacional y tiene por objeto regular el ejercicio de la gestión internacional de las unidades subestatales, para ello se organiza en tres partes: 1) la definición de los principios y alcances de la gestión internacional; 2) las responsabilidades y procedimientos y 3) la coordinación interinstitucional y el financiamiento de la gestión.

En su Artículo N°5 deja establecido los fines de la gestión internacional de las unidades subestatales, precisando tres ejes:

- a) *Promover la inserción de las entidades territoriales autónomas en la gestión de su relacionamiento internacional.*
- b) *Fortalecer el relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas.*

c) *Contribuir al desarrollo de las entidades territoriales autónomas, a través de su relacionamiento internacional.*

El cuerpo legal de la ley deja precisas indicaciones sobre los prerrequisitos y requisitos para la suscripción de instrumentos internacionales por parte de los departamentos bolivianos. Además de ello es muy explícita en cuanto al tratamiento previo que deberán tener estos instrumentos antes de su signatura, y el rol que desempeña el Estado central. Al respecto de éste último punto, el Artículo N° 12 señala que los acuerdos de carácter internacional que los departamentos tengan intención de suscribir deberán contar con la conformidad expresa del Ministerio de Relaciones Exteriores; ésta será previa a la signatura de dicho instrumento o previa a su modificación y se efectuará a través de una solicitud al organismo nacional que deberá ir acompañada de informes técnicos y jurídicos que lo respalden, posterior a la revisión se aceptará, rechazará o solicitará modificaciones para la emisión de la conformidad expresa.

El Estatuto del Departamento de Tarija.

El Departamento de Tarija en el marco de la constitución del Estado Plurinacional de Bolivia y en ejercicio de su derecho a la autonomía, constituye su Gobierno Departamental Autónomo mediante un estatuto legal que es a la vez la norma jurídica fundamental del departamento. El estatuto del gobierno departamental de Tarija delimita y distingue entre competencias exclusivas, compartidas y de ejecución con el Estado central en su Artículo 36; a saber:

a) **Competencias Departamentales Exclusivas:** cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el Derecho Departamental es de aplicación preferente en territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional, teniendo el derecho nacional carácter supletorio.

b) **Competencias Departamentales Compartidas:** cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia. En materias de competencia compartida, el Gobierno Departamental puede definir sus propias políticas públicas.

c) **Competencias Departamentales de Ejecución:** cuando el Gobierno Departamental asume la función ejecutiva, la administración y la gestión sobre una determinada materia. Estas competencias las ejerce el Poder Ejecutivo Departamental y comprenden la potestad de

auto-organización y el poder reglamentario de la legislación estatal cuando ésta expresamente lo permita.

d) Competencias Delegadas o Transferidas: cuando el Gobierno Central delega competencias mediante los procedimientos constitucionalmente previstos.

Ahora bien, entre las facultades exclusivas el estatuto dota a esta unidad subestatal de dos capacidades en relación a la posibilidad de llevar adelante una gestión internacional. Por un lado el inciso 3 del Artículo 39, sostiene que la promoción del desarrollo humano sostenible del departamento es competencia exclusiva de dicha unidad subestatal, permitiéndole instrumentar los medios necesarios a fin de impulsarlo. De manera aún más directa resulta el inciso 31 del mismo artículo que establece como competencia exclusiva de Tarija la suscripción de *“acuerdos y convenios inter-departamentales de cooperación horizontal con regiones de otros países, que no comprometan temas de competencia nacional”*; abriendo la posibilidad de establecer relaciones con unidades subestatales extranjeras con el objeto de acordar acciones de cooperación siempre y cuando no impliquen conflicto con las competencias del Estado.

Pero además de ello, el estatuto del Departamento Autónomo de Tarija dispone un capítulo especial (Capítulo IV) para el tratamiento de acuerdos internacionales, la relación con la cooperación internacional y la acción internacional de la unidad subestatal⁹. En particular, el Artículo 119 del mencionado capítulo hace referencia a las atribuciones del departamento para la suscripción de acuerdos internacionales, específicamente a través de la figura de *“convenios”*, estableciendo que:

“el Gobierno del Departamento Autónomo de Tarija podrá firmar convenios de colaboración con fines de cooperación para la ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo, con organismos internacionales, instituciones, organizaciones extranjeras públicas y privadas, en el marco de la Constitución política del Estado, de los convenios, tratados internacionales y las leyes nacionales y departamentales”.

La sola existencia de un capítulo específico para el tratamiento de las posibilidades del accionar internacional del departamento marca la impronta de una unidad subestatal con un

⁹ El Estatuto del Departamento Autónomo de Tarija del año 2008 trata en su capítulo IV, las atribuciones de la unidad subestatal. En cuanto a la cooperación internacional y la acción exterior establece en el artículo 119: *“el Gobierno del Departamento Autónomo de Tarija podrá firmar convenios de colaboración con fines de cooperación para la ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo, con organismos internacionales, instituciones, organizaciones extranjeras públicas y privadas, en el marco de la Constitución política del Estado, de los convenios, tratados internacionales y las leyes nacionales y departamentales”*.

perfil de gestión internacional activo. En tal sentido y aunque no se desarrollen de manera profunda las capacidades para la acción internacional con mayor precisión, el estatuto deja claro la potestad del departamento para llevar a cabo una gestión internacional.

El marco constitucional en Chile.

El Estado chileno se erige como una república presidencialista organizada bajo el sistema unitario de gobierno. No obstante, desde el inicio de los años 90 se abrió el paso hacia un proceso de descentralización de las funciones de gobierno dotando de mayor autonomía a los gobiernos regionales en algunas esferas de acción específicas (Maira, 2010).

Debido a la presencia de un gobierno central fuerte y a un proceso lento de descentralización política, el caso chileno presenta un marco político y jurídico limitado a las prerrogativas del Estado central en cuanto a la actuación internacional de las unidades subestatales. La estructura político-administrativa del país configurada a partir de esta división se expresa en una red jerárquica que va desde el Estado central hacia los respectivos niveles subestatales, y se puede describir de la siguiente manera: Presidente de la Nación, Intendentes regionales, gobernadores provinciales, alcaldes¹⁰.

Las regiones no han permanecido ajenas a las tendencias de inserción Internacional y han empezado a actuar hace al menos una década no sólo a través de las administraciones gubernamentales regionales sino también a través de las administraciones provinciales e incluso los municipios que trabajan estableciendo vínculos cooperativos con socios del exterior como una oportunidad de apoyar la materialización de sus estrategias de desarrollo en los diversos ámbitos (Cornago en Maira, 2010). En Chile la acción internacional de las regiones y municipios comienza a aparecer de manera atenuada con el regreso a la democracia a principios de los años 90, en un esfuerzo por reinsertarse en el sistema internacional y dar inicio a un proceso de descentralización interna, produciéndose los primeros contactos y acuerdos de cooperación con otros gobiernos locales extranjeros (Aranda, Ovando y Corder en Tapia Valdés, 2003). Más tarde, durante la presidencia de Lagos se establecería como eje de la gestión internacional, la profundización de la integración con América Latina y el fortalecimiento de los vínculos con los países vecinos.

En el marco de tal política de internacionalización, Muñoz sostiene que las regiones son llamadas a ser los nuevos actores relevantes de la política chilena:

¹⁰ Fuente: <http://chile.gob.cl>, consultado el 22/02/2016.

“Las regiones -como actores más gravitantes en la vida nacional e internacional, están así llamadas a participar en el muy auspicioso proyecto de los corredores bioceánicos; a intervenir en el proceso de consolidación de la paz con los países vecinos; a afianzar el contacto con las comunidades de chilenos que viven en zonas limítrofes o vecinas; a servir de sede para seminarios y reuniones internacionales”(Muñoz, 2000: 126).

En este contexto las regiones chilenas se abrieron a nuevos vínculos a fin de tratar temáticas específicas que atañen a las unidades subestatales fronterizas de Chile y Argentina y recientemente se empiezan a profundizar hacia temas económicos y comerciales (Silva Soura y Morán León en Maira, 2010).

Si bien la política exterior es monopolio de los Estados centrales, más aun en los Estados unitarios, Chile posee una particular organización y gestión. A pesar de tratarse de una potestad exclusiva del poder ejecutivo central, se reconoce el trabajo e intervención del poder legislativo y dentro de él, las comisiones de relaciones exteriores en las que intervienen las regiones en pos de posicionar sus prioridades e intereses (Silva Soura y Morán León en Maira, 2010). A este contexto de apertura y nuevas presiones, el Estado chileno ha respondido mediante una readecuación en su marco institucional reconociendo nuevas atribuciones a las regiones en cuanto a su capacidad de vinculación internacional.

Luego de la reforma constitucional de 1991 que creara los Gobiernos Regionales (GORE), se organizó a los mismos en base a la figura de un Intendente Regional y un Consejo Regional (CORE). Por un lado, el Intendente es designado por el presidente y ejerce funciones de gobierno interior, como órgano desconcentrado del presidente, y administrativas, como presidente y ejecutivo del Consejo Regional. Y por otro lado, el CORE es integrado por consejeros regionales, electos por los concejales municipales de la región (Schnake, 2011).

De acuerdo a la ley 19.175, el GORE tiene por fin la promoción del desarrollo económico, social y cultural de la región, en orden al desarrollo armónico y equitativo de su territorio bajo los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos y la preservación del medio ambiente¹¹. Según el mismo marco normativo las unidades subestatales a través de sus respectivos gobiernos regionales se estructuran como personas jurídicas de derecho

¹¹El Título Segundo de la Ley 19.175 refiriéndose a la naturaleza y los objetivos del gobierno regional establece en su Artículo 14 que: *los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural. A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575.*

público, dotadas de patrimonio propio e investidos de atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Tapia, 2003). Entre sus principales funciones se encuentra: planificar el desarrollo regional, ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas, y el desarrollo social y cultural.

La estructura institucional a cargo de la gestión internacional de las unidades subestatales se organizó en base a la interacción entre dos áreas: por un lado el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por otro, el Ministerio del Interior. Ambas agencias cumplen el rol de coordinar a través de distintas instituciones a su cargo; el Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace por medio de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE), de la Comisión de Regiones Extremas y de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL), mientras que el Ministerio del Interior coordina a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo¹².

Ministerio de Relaciones Exteriores:

- Dirección de Coordinación Regional (DICORE)
- Comisión de Regiones Extremas
- Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL)

Ministerio del Interior:

- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativos

En el año 2005, ambas áreas de gobierno convinieron un protocolo de coordinación, conocido como el Acuerdo de Punta Arenas¹³, con el cual se acordó el consenso respecto del desarrollo de las regiones y su inserción internacional a nivel subestatal, fomentado por el incremento de iniciativas de cooperación descentralizada e integración regional, acciones que requirieron de la coordinación del gobierno central a fin de que en el diseño de la política exterior nacional se incorpore la visión y las demandas específicas de las regiones.

Ahora bien, siguiendo las apreciaciones anteriores, ¿cómo se adecúa a la práctica? Los Intendentes deben informar de manera anticipada de la programación y objetivos de las misiones organizadas al exterior, como así también de cualquier otra iniciativa que se propongan emprender con contrapartes extranjeras, con el fin de que el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda prestar los apoyos institucionales requeridos en el proceso de

¹² Disponible en <http://www.minrel.gov.cl/direccion-de-coordinacion-regional/minrel/2008-09-03/111314.html>, consultado el 22/02/2016.

¹³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, "Protocolo de acuerdo de coordinación y de colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior", Ministerio del Interior, Subsecretaría Regional de Desarrollo Regional y Administrativo, Departamento de Asuntos Internacionales, Protocolos y Acuerdos, 2005. Disponible en www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articulos-68383_recurso_1.doc, consultado el 20/02/2016.

planificación de agendas, en especial por parte de las embajadas y consulados chilenos en el exterior además de la intervención de la DICORE y la DIFROL cuando se traten de asuntos fronterizos (Aranda, Ovando y Corder, 2010).

En el marco del actual proceso de descentralización y a su vez, de inserción internacional del Estado, le corresponde a los Gobiernos Regionales elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo internacional de la región, como así también de proyectos de presupuestos, los que deberán ajustarse a las estrategias regionales de desarrollo, a la política exterior nacional y a la ley de presupuesto del Estado (Aranda, Ovando y Corder, 2010).

Cada región está dotada en su estructura orgánica de una Unidad de Asuntos Internacionales, que dependiendo de la región algunas desempeñarán un rol más activo que otras. Las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI)¹⁴ asesoran en la conducción de la política regional de la Agenda Regional de Vinculación y Cooperación Transfronteriza, en lo concerniente a la facilitación, organización, promoción, financiamiento y materialización de acciones de intercambio regional con autoridades e instituciones de las provincias argentinas, los departamentos peruanos y las gobernaciones bolivianas (Aranda, Ovando y Corder, 2010). Así, los gobiernos regionales ejercen acciones que generalmente obedecen a una interpretación flexible de las facultades que poseen en la materia, aunque pueda ocurrir que algunas veces se entre en conflicto si se realiza una interpretación más restrictiva de la misma. En consecuencia, como señalan Aranda, Ovando y Corder (2010) un elemento que limita la institucionalización de las actividades de inserción internacional de las regiones chilenas es la persistencia de un proceso de descentralización parcial, que ha afectado las capacidades de actuación de los gobiernos regionales puesto que su accionar en el exterior no siempre encuentra un marco claro.

Si bien el panorama de actuación no se vislumbra hasta aquí muy claro para las unidades subestatales chilenas, la legislación sigue dando pequeños pasos a medida que las presiones regionales avanzan.

Resumiendo, las actividades de gestión internacional de las unidades subestatales chilenas son el resultado del ejercicio de potestades entre un complejo entramado de actores del Estado central y regional que da como resultado un sistema mixto de interacción en el que las funciones no están claramente definidas, aportando un mayor margen de acción a favor de las regiones. Si bien la presencia de un Estado fuertemente unitario es notorio en las

¹⁴ Disponible en <http://www.minrel.gov.cl/direccion-de-coordinacion-regional/minrel/2008-09-03/111314.html>, consultado el 22/02/2016.

reglamentaciones legales que emanan del nivel estatal, también resalta la existencia de una clara voluntad de las regiones por fortalecer las vinculaciones fronterizas y aún más allá de las fronteras.

Conclusiones.

Al analizar los cuadros legales de Argentina, Bolivia y Chile al respecto de la gestión internacional de las unidades subestatales nos encontramos con tres modelos diferentes que regulan el despliegue de la gestión internacional. Cada caso representa un sistema particular en el que se conjugan distintos elementos, cobrando importancia la forma organizacional del Estado según éste adopte la forma federal o unitaria de gobierno.

Así el sistema federal (el caso argentino) brinda un marco genérico reconociendo la capacidad de las provincias para firmar acuerdos con actores internacionales en materias cuya competencia no haya cedido al Estado central, estipulando condicionamientos y describiendo de manera general las áreas de acción. A pesar de ello, la Constitución Nacional presenta algunas ambigüedades respecto por ejemplo, del procedimiento de toma de conocimiento y conformidad del Estado federal, pudiendo surgir muchas interpretaciones. En cambio y a pesar de organizarse bajo sistemas unitarios, Chile y Bolivia representan casos muy distintos entre sí. Por un lado, Bolivia combina una estructura formal unitaria con grados crecientes de autonomía para los departamentos, factor que se ha traducido en el reconocimiento de competencias que han fortalecido la gestión internacional subestatal. En el caso chileno se ha mantenido una fuerte estructura unitaria en la que el Estado central ha sumado una serie de órganos de coordinación¹⁵ destinados a trabajar con las regiones en un sistema mixto de gestión internacional.

Las delimitaciones para la gestión internacional que los Estados imponen para sus unidades subestatales guardan relación directa con la forma organizacional del Estado mismo en base a la articulación que han adoptado entre sus elementos constitutivos, es decir, entre el territorio, la población y el poder. En este sentido nuestros casos de análisis nos conducen al Estado Federal en el caso de Argentina y el Estado Unitario para el caso de Bolivia y Chile con una distinción entre estos últimos dado que mientras Chile plantea una organización con una fuerte concentración del poder central, Bolivia ha mantenido una estructura centralista a la

¹⁵Aquí se hace referencia a la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) respectivamente.

que ha ido incorporando algunos rasgos descentralizadores a partir de las autonomías departamentales.

La organización del Estado ha permitido la proliferación de marcos jurídicos de distinta naturaleza. En Argentina el marco jurídico proviene del nivel estatal y del nivel subestatal, con lo cual hay una doble legislación. Por el contrario, en el caso chileno, la organización estrictamente unitaria del Estado hace que se legisle a un solo nivel, el nivel estatal, con lo cual el marco de acción para la gestión subestatal viene dado por el mismo Estado central. Por último, y en una situación mixta encontramos a Bolivia, que bajo la forma unitaria del Estado se legisla a nivel estatal pero que también permite a las unidades subestatales profundizar la legislación de gestión internacional a través de sus estatutos autonómicos, siempre en el marco de la legislación estatal.

Este proceso de organización y reconocimiento de mecanismos y modalidades que den el marco para la gestión de las unidades subestatales hacia el exterior de las fronteras estatales, se entiende que se produjo en la medida en que entidades subestatales han avanzado en la vinculación con otros actores internacionales y la forma en la que el Estado ha ido respondiendo a tal evolución. Con todo lo anterior, las unidades subestatales ejercen acciones que generalmente obedecen a una interpretación flexible de las facultades que poseen en la gestión internacional, aunque en ocasiones se entra en contradicción con la lectura más restrictiva que puede emanar de los órganos centrales del gobierno.

A priori, también se observa una relación entre la descentralización del Estado y la existencia de marcos jurídicos regulatorios de la gestión internacional de las unidades subestatales. Si bien no podemos deducir una regla general, es posible pensar que en los Estados federales, las competencias están compartidas y descentralizadas en mayor medida, y esto hace que la legislación estatal respecto de la gestión internacional de las unidades subestatales sea general y amplia, esto es una característica que ha permitido a las unidades subestatales argentinas un mayor rango de gestión internacional sin entrar en colisión con los intereses del Estado. En contraposición, los Estados unitarios han requerido de marcos jurídicos regulatorios de la gestión internacional que revistan un carácter más preciso y específico a fin de delimitar el accionar de sus unidades subestatales.

Finalmente, una característica interesante de este fenómeno es que los Estados unitarios han producido un marco jurídico más desarrollado y esto les ha permitido avanzar sobre conceptualizaciones más específicas que hacen a la gestión internacional de las unidades subestatales, como lo ha sido el caso de la Ley N° 699 sobre “relacionamiento internacional

de las entidades territoriales autónomas” de Bolivia, permitiendo constituir procedimientos de coordinación entre el nivel estatal y subestatal, precisar la tipología de los instrumentos internacionales que se pueden suscribir, establecer requisitos y obligaciones, entre otros.

Bibliografía

Alba S., O. y Castro, S. R. (2007) (coordinadores). *Las reformas al Estado. Ensayos de Derecho Político*. Cochabamba: Instituto de Estudios Internacionales, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Aranda, G., Ovando, C., y Cordero, A. (2010). *Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional/Paradiplomatic experiences in the Tarapaca region and its subregional projection*. *Estudios Internacionales*, 33-73.

Barbé, E. (2003). *Relaciones Internacionales*, 2da ed. Madrid: Tecnos.

Bidart Campos, G. A. Tomo VII (2006). *Tratado elemental de derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Ediar.

Bidart Campos, G. A. (1998). *Manual de Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Editorial ALTEA.

Dalla Vía, A. (2004). *El Marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial INTAL.

Del Arenal, C. (2002). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política*. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Madrid: Editorial Leioa.

Dermizaky Peredo, P. (2006). *Derechos y Garantías Fundamentales*. Edit. Alexander, Cochabamba-Bolivia.

Diez de Velasco, M. (18 edición) (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Tecnos.

Dromi, R. y Menem, E. (1994). *La Constitución reformada*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Gamboa Rocabado, F. (2010). *Transformaciones constitucionales en Bolivia Estado indígena y conflictos regionales*, *Colombia Internacional*, N° 71.

Gelli, M. A. (2003). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 2da ed. Buenos Aires: Editorial La Ley.

Gelli, M. A. (2011). *El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción*. En *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Antonio M. Hernández (director), Córdoba.

Leours, A. (2002). *Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions*. Holanda: Kluwer Academic Publisher, núm. 7, pp. 91-114.

Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Editorial El Zorzal.

Muñoz, H. (2000). *Carácter estratégico y oportunidades de la Globalización para el desarrollo de nuestras Regiones*. En *Estrategias de Desarrollo Regional y Globalización. Una reflexión*

necesaria. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Natale, A. (2000). La reforma constitucional argentina de 1994. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(2).

Rocabado, F. G. (2010). Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales/Constitutional transformations in Bolivia: Indigenous state and regional conflicts. *Colombia Internacional*, (71), 151-188.

Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World.* Cambridge: University Press.

Schnake, L. (2011). *Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana.* Santiago de Chile: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Tapia Valdés, J. (2003). Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización. En *Revista Estudios Fronterizos*, Santiago de Chile: Ed. INTE/Universidad Arturo Prat.

Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones.* Ciudad de México: Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey.

Zeraoui, Z. (2011). *Teoría y práctica de la Paradiplomacia*, México: Editorial Montiel & Sorianos.

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 Iglesias, E. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal.* Buenos Aires: PNUD.