

# El nuevo marco legal del accionar provincial en el MERCOSUR

Dr. Damián Paikin<sup>1</sup>

## Introducción

Desde comienzos de la década del '90 el mundo ha visto aparecer nuevos actores que, con más fuerza cada día, han venido concitando la atención de los académicos vinculados a las relaciones internacionales. Se trata de las denominadas “unidades constitutivas” del Estado-Nación, es decir, de las provincias argentinas o canadienses, de los *Länder* alemanes, de los Estados mexicanos, estadounidenses o brasileños, de las regiones italianas, etc., que han comenzado a ocupar espacios en la arena internacional hasta ese momento reservado a los gobiernos centrales.

Ciertamente, otros actores, como las empresas transnacionales o las grandes organizaciones no gubernamentales (Ong's) también han cuestionado el hegemonismo estatal, complejizando el escenario global con nuevas problemáticas y agendas. Sin embargo, ninguno de estos actores lleva en su interior la potencialidad de promover cambios del sistema internacional en la medida en que lo pueden realizar los gobiernos sub-nacionales.

Sus prácticas, conocidas en la literatura como “paradiplomacia”, conllevan un cuestionamiento básico del principio de soberanía, al poner en duda la idea de voz única frente al mundo. Avanzan en la construcción de múltiples voces, de múltiples representaciones sobre un mismo territorio, sobre un mismo ciudadano, generando a la vez que la ruptura de lo conocido, nuevas potencialidades de colaboración entre distintos niveles de gobierno.

Mientras esto sucede, el avance de los procesos de integración regional tendió a provocar roces al interior de los países en el sentido inverso. Tanto en la Unión Europea, pero sobre todo particularmente en el caso del MERCOSUR, el entramado institucional fuertemente ejecutivista con el cual se lo dotó, generó, como afirma Bidart Campos (1997) un movimiento de “*mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal comenzó a regular materias que en el reparto interno son de competencia provincial*”.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales, UBA. Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET) [dpaikin@yahoo.com](mailto:dpaikin@yahoo.com)

De esta forma, frente al proceso de descentralización de la política internacional nacido bajo la forma de paradiplomacia, un fenómeno inverso se postula a partir de la constitución de los bloques regionales, los cuales paradójicamente han obligado a las entidades constitutivas a “salir a la región” para recuperar aquello que los propios Estados habían tomado para sí a través de la lógica comunitaria regional, siendo, por tanto, un nuevo elemento para el desarrollo de la acción internacional sub-nacional.

En este contexto, el presente artículo se propone analizar por un lado, cuál es el marco normativo en el cual se mueven las provincias argentinas a la hora de llevar adelante acciones en la esfera internacional, cuáles son sus límites y sus conflictos con el Estado Nacional y, por el otro, observar como se ha venido desarrollando esta política en relación al MERCOSUR como marco primario de la acción internacional provincial. Primario por su cercanía, obviamente, pero también por su influencia, en la medida en que las provincias busquen revertir el aumento de competencias del Estado Nacional provocadas a partir de la regionalización (Dreyzin de Klor, 2009).

En definitiva, el estudio de la acción internacional de las provincias no sólo nos habla de su intento de destacar a nivel mundial, sino que nos transporta al debate sobre la soberanía, la legitimidad fundacional del Estado Federal y la deconstrucción de los pactos que lo vieron nacer en el siglo XIX, principalmente en el contexto de la integración regional. Plantear estas cuestiones es también objeto de esta investigación que aquí se ha plasmado

## El concepto y las formas de la paradiplomacia

Enero de 2009. En la ciudad de Belén do Pará, Brasil, el gobernador de la provincia de Tucumán, José Alperovich, asume como Coordinador del Comité Provincias del Foro de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR). Allí menciona la intención de continuar la firma de convenios de cooperación bilaterales en materia de integración productiva, cultura y turismo, entre otros, con los Estados brasileños, como los firmados en el año 2008 con el Estado de Bahía. No hay al momento de la firma ningún funcionario de las Cancillerías para ratificar el acuerdo, ni tampoco el mismo pasará por los Congresos Nacionales de ambos países. Será un acuerdo entre dos estados sub-nacionales no fronterizos que los obligará entre sí.

Junio de 2003. El gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, inicia una gira por Sudamérica donde es recibido por el presidente argentino, Fernando De La

Rua, y el presidente chileno, Ricardo Lagos, con la intención de aumentar el flujo comercial entre estos países y el Estado que representa. Por supuesto, no es un Jefe de Estado y sin embargo es recibido con honores similares a dicha investidura por los presidentes sudamericanos, abriendo nuevos canales de diálogo al interior del complejo sistema político mexicano.

Agosto de 2008. Bruselas, en medio de la discusión sobre la nueva matriz energética europea, el gobierno alemán encuentra un fuerte obstáculo para su propuesta de abandonar definitivamente el carbón en el Länd de Nordrhein Westfalen, el cual desde sus oficinas en dicha ciudad organiza el *lobby* pro-carbón junto con varios países del Este, como Polonia y Rumania.

Como éstas, cientos de acciones se producen anualmente entre estados sub-nacionales, quienes firman acuerdos entre sí de carácter internacional sin involucramiento de los gobiernos centrales; establecen relaciones políticas con gobiernos nacionales y participan en representación de sus territorios en foros internacionales. Prácticas todas estas de distinto tipo, pero sin embargo englobables bajo el concepto de *paradiplomacia*.

La *paradiplomacia* puede ser definida según diversos autores (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Michelmann, 2009) como una acción de carácter político, económico o cultural llevada adelante por un gobierno sub-nacional con la intención de vincularse con el mundo en forma similar a la realizada por las Cancillerías. De hecho, el concepto se define justamente por su oposición a la forma tradicional de la diplomacia. Es “para” diplomacia, no por sus acciones, sino por el sujeto que la pone en práctica.

Nacidas en el marco de la informalidad durante los años ‘60, en los últimos 20 años estas prácticas se han ido solidificando y logrando mayor reconocimiento y legitimación, tanto en el terreno político como en el terreno legal, incluyéndose como factibles en el marco de las nuevas doctrinas constitucionales que influyeron en la modificación de numerosas constituciones durante los años ‘90. Así, el art. 124 de la Constitución Argentina (reformada en el año 1994) incorpora, bajo determinadas condiciones que veremos más adelante, el derecho para las provincias a “firmar convenios internacionales”, brindando un paraguas legal para el desarrollo de su propia acción internacional.

Similar al caso argentino, la reformada constitución belga de 1993, que transformó de unitario a federal dicho Estado, otorga en su artículo 167, a sus unidades

constitutivas la potestad de firmar tratados internacionales en materias de su exclusiva jurisdicción (Bursens y Massart-Piérard, 2009), avanzando aún más en la federalización de la política exterior del país con la obligación de incorporar representantes de las regiones y las comunidades<sup>2</sup> en las negociaciones donde se traten temas de competencia concurrentes.

*“El rey conduce las relaciones internacionales de Bélgica, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades y Regiones para tratar temas como la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados, en las áreas que se incluyen en su jurisdicción<sup>3</sup>”,* plantea la Constitución en dicho artículo.

Otro caso, quizás más conocido, pero constitucionalmente más acotado, es el español, donde la Constitución de 1978 reclama para el Estado una forma de gobierno de descentralización unitaria, incorporando la figura de las autonomías como forma de conservar la unidad política frente a los reclamos separatistas de regiones como el País Vasco o Cataluña. Las comunidades autónomas (hoy 17<sup>4</sup>) poseen entre sus competencias el manejo de temas como la vivienda, la agricultura, el desarrollo económico y el turismo, pero pese al activismo internacional de algunas de ellas, la Constitución no otorga para las autonomías ningún poder de acción internacional. *“El gobierno central dirige las relaciones internacionales (art. 149 1.39) representa al país en el exterior a través de la diplomacia (arts. 56.1 y 63.1) y firma tratados (arts. 93, 94 y 96)”*, plantea la Constitución.

Sin embargo, esta situación se presenta como altamente dinámica dados los reclamos permanentes de las comunidades, quienes basadas en sus estatutos autonómicos, cuestionan la exclusividad del gobierno central, dando lugar a diversas contiendas en el marco de la Corte Constitucional, la cual ha sentado como doctrina la idea de que tanto el gobierno central como las comunidades autónomas quedan obligadas ante los tratados firmados por el reino de España (Aldecoa y Cornago, 2009).

---

<sup>2</sup> La constitución menciona 3 regiones (de tipo económico) y tres comunidades (de tipo lingüístico). Las primeras son las regiones de Flandes, Vallonia y la región autónoma de Bruselas, mientras las comunidades son la francófona, la alemana y la flamenca.

<sup>3</sup> Son de exclusiva competencia de las comunidades y regiones temas como Lengua, Educación y Cultura, mientras las políticas de desarrollo son de dependencia compartida con la Federación. Finalmente, Seguridad y defensa son asuntos federales (Bursens y Massart-Piérard, 2009).

<sup>4</sup> Andalucía, Aragón, Asturias, País Vasco, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia, Ceuta y Melilla. Todas ellas poseen un Legislativo propio que designa al presidente de la Comunidad Autónoma.

Distinto es el caso del Canadá, donde pese a la expresa definición constitucional de que las relaciones exteriores son ejecutadas por el gobierno central, las provincias pueden aceptar o rechazar los tratados internacionales firmados por Ottawa (Lecours, 2009). El mecanismo de consulta definido para superar este conflicto es la realización de un foro intergubernamental entre la Federación y las provincias con el fin de evitar las desavenencias, las cuales aún con estas previsiones, en ocasiones se producen, como en el caso de la ratificación del Protocolo de Kioto.

En relación a este tema, el Primer Ministro Chrétien anunció en 1997 que Canadá suscribiría el Protocolo, esperando el apoyo provincial, el cual, pese a un acuerdo inicial, cambió ante la negativa de los Estados Unidos a ratificar el tratado. Esto generó, en particular en la provincia de Alberta, el temor a encontrarse en desventaja competitiva con respecto a sus socios mayores, revirtiendo su apoyo inicial a la ratificación y provocando un importante conflicto interno.

Así, pese a no contar con la posibilidad de firmar tratados, como en el caso belga, las provincias canadienses tienen la capacidad de, como plantea Duchacek (1990), “perforar la soberanía” estatal, al quebrar la potestad de representación unívoca ante el mundo del gobierno federal, base fundante de su constitución, junto con la defensa y la moneda.

Justamente, con la intención de evitar este tipo de conflictos, Austria, por su parte, decidió modificar su legislación con el fin de incorporar formalmente a los *Länder* al momento mismo de la negociación, con el fin de evitar rechazos posteriores. Tal fue lo que sucedió en dicho país, por ejemplo, en virtud de las deliberaciones internas en relación a la incorporación de Austria a la Unión Europea. Ante este escenario, planteaban los *Länder*, muchos de los asuntos propios de su jurisdicción serían comunitarizados, dejando a sus autoridades sin ninguna participación más que la marginal vinculada al Comité de las Regiones.

Por ello, en 1994 se realizó una enmienda constitucional al artículo 23 que planteaba que, frente a una norma comunitaria, la posición unánime de los *Länder* debía ser tomada por la Federación como la posición de Austria. Y aún más, también se incorporó la posibilidad de que en materia de legislación propia de los *Länder*, sus propias autoridades puedan representar a Austria en el Consejo de Ministros de Europa. Si bien esta práctica no ha sido muy difundida, ha habilitado principalmente a la participación de las autoridades federadas en las reuniones preparatorias, allanando el camino en la construcción de la posición nacional austríaca (Kiefer, 2009).

De esta manera, el ingreso de Austria a la Unión Europea determinó un aumento en la acción internacional de los *Länder* y generó un mecanismo de consulta y contrapeso de modo tal de hacer escuchar su voz en el marco de la política internacional de la federación.

### ***Las formas de la paradiplomacia***

Tal como los *Länder* austríacos incorporan su mirada en el Consejo de Ministros de Europa, adoptando para sí la representación de la federación, existen otras tantas formas de llevar adelante acciones de tipo internacional. Sintéticamente podemos mencionar al menos cinco formas de acción típicas que pueden incluirse dentro de la lógica de la paradiplomacia.

Yendo desde la forma más primaria a la más compleja, en primer lugar se puede mencionar “la agenda exterior” del gobernador. Viajes al exterior con fines de promoción turística, productiva o cultural del territorio que no conllevan de por sí ningún compromiso posterior y, por tanto, es una forma primaria de la paradiplomacia. En este marco se puede incluir la mencionada visita del gobernador del Estado de México a Sudamérica previamente citada.

La segunda forma sería la participación en redes internacionales de regiones sobre diferentes temáticas, como puede ser la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM) o la Asamblea de Regiones de Europa (ARE). La construcción de estas redes, además de la capacidad de incidir que permite, aporta sobre todo un espacio para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las regiones, generando mejoras en las lógicas de gestión.

La tercera es el establecimiento de oficinas de la provincia en el exterior. Estas instituciones, a mitad de camino entre oficinas de promoción comercial y embajadas, actúan como organizador de los intereses públicos y privados de la región frente a terceros países o instituciones internacionales (Blanes Sala, 2004).

Por caso, podemos citar la ciudad de Bruselas, donde todas las comunidades autonómicas españolas cuentan con su representación que coordina la actuación de los miembros de dicha región del Comité de las Regiones, pero también de los parlamentarios electos por su territorio, así como de las ONG's y las cámaras empresariales que quieren hacer escuchar su voz. Cuanto más importante la región, más

fuerte su poder de *lobby* que actúa incluso en ocasiones en sentido inverso al de su delegación nacional.

Y si bien en un primer momento estas oficinas fueron miradas con mucha suspicacia por parte de los órganos comunitarios, cada vez más su labor es interpretada como un complemento importante a la hora de formular las normas, dado que su opinión permite hacer una evaluación más acertada de sus efectos.

Hasta aquí, todas estas acciones mencionadas pueden ser ubicadas dentro del marco de lo que la literatura menciona como “acciones informales” (Blanes Sala, 2004, Sánchez, 2004), es decir, aquéllas realizadas por los gobiernos regionales en virtud de su propia iniciativa sin contar para ello con un paraguas legal de índole nacional u internacional que las contenga. Incluso, por mencionar un punto, las redes de regiones actúan más como una entidad de derecho internacional privado que como una entidad de derecho público, siendo su función primordial el *lobby* sobre las instituciones reconocidas.

Las dos últimas, por el contrario, se ubican en el marco de las “acciones formales”, es decir, actividades que cuentan con un marco normativo detrás, mayormente de rango constitucional, que habilita a las provincias, regiones y estados federados a actuar internacionalmente bajo determinadas condiciones que, mayormente, se vinculan con la coordinación con el gobierno federal.

Así, aquí podemos mencionar en cuarto lugar la firma de tratados internacionales con otros gobiernos sub-nacionales transfronterizos o no, con organismos internacionales e, incluso, con terceros Estados. Estos convenios obligan al Estado en forma similar a los firmados por los Estados-Nacionales, aunque aún se plantean fuertes discusiones en el marco doctrinal del derecho internacional público sobre su alcance, dado que el art. 7 del Convenio de Viena sobre los Tratados es taxativo al indicar que el sujeto de derecho es siempre el Estado nacional.

Esta discusión, que veremos en detalle al analizar el artículo 124 de la Constitución Argentina, se plantea sobre todo en caso de incumplimiento y de las posibilidades de apelación por parte de la contraparte afectada. ¿Sobre qué tribunal lo haría? No queda claro que el Tribunal Internacional de la Haya pueda aceptar el caso. O si se tratará de un préstamo de un organismo internacional como el Banco Mundial. ¿Contra qué institución se actuaría para ejecutar el préstamo?

Retomando, dentro de esta categoría entra también el caso canadiense con su capacidad de bloquear los tratados firmados por el gobierno federal. Su inclusión en la negociación y su poder de veto es, sin dudas, una acción paradiplomática.

Finalmente, la quinta y última es la representación del Estado central en casos que traten sobre temas de su jurisdicción, como el ejemplo austríaco frente a la Unión Europea, que también puede extenderse al caso alemán e, incluso, en determinadas situaciones a la provincia de Quebec, la cual tiene, frente a la UNESCO, un sitio reservado para su representación dentro de la delegación canadiense.

En estos casos, la palabra del representante regional es tomada como parte o totalidad de la posición nacional y analizada en consecuencia, con fuerza de igualdad frente a los otros Estados, alcanzando aquí el estado más alto y más complejo, por sus implicancias, de la paradiplomacia.

Así, como vemos, distintas y variadas han sido y son las formas en que los gobiernos sub-nacionales desarrollan sus vínculos con el mundo, complejizando el escenario internacional al romper la unidad estatal frente al mundo. En el caso argentino, esta nueva realidad vendrá moldeada por el respaldo constitucional y por la pertenencia al MERCOSUR, espacio que tras años de cerrazón, incorporó en 2004 (aunque efectivamente comenzó a funcionar en 2007) un órgano específico con la intención de permitir la participación sub-nacional en su seno.

## Paradiplomacia y provincias argentinas

El artículo primero de la Constitución Nacional, aprobada en 1853 afirma que la Argentina “*adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal*”. Es decir, que el país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder. Por un lado el gobierno central 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 federal (art. 121).

Entre estas facultades delegadas en el poder central se encuentra el manejo de la política exterior. (Art. 99. Incs. 1, 7 y 11), eje para numerosos autores de la unidad de la Nación, junto con la defensa y el manejo de la política macroeconómica (Vanossi, 1964; La Pégola, 1987; Bidart Campos, 1989).



Esta posición se asienta en el pensamiento de los padres fundadores del federalismo norteamericano, en el que nuestra Constitución abreva. Así, tal cual lo plantea Story en un párrafo retomado por Dalla Vía (2004:18) “*si cada Estado tuviera libertad para hacer tratados o alianzas, con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida*”.

Enrolado en esta visión, el centralismo exterior del Estado argentino se mantuvo inmutable durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX. Sin embargo, como planteamos anteriormente, para la década del '90, producto de la globalización y el crecimiento del discurso localista, esta realidad comenzó a mutar al igual que en otras partes del globo, potencializando el accionar a nivel internacional de las provincias argentinas.

Confusas, anárquicas y fuera del marco normativo vigente, estas prácticas comenzaron a generar presión para una necesaria adaptación legislativa que las incluyera y regulara con el fin de evitar posibles conflictos futuros que pudieran resultar sumamente lesivos para la federación.

Así, aprovechando el proceso de reforma constitucional en marcha, los constitucionalistas, principalmente aquellos provenientes del interior del país, plantearon la necesidad de avanzar en lo que denominaban un cambio doctrinal, pasando del federalismo centralista existente (o como lo denomina Bidart Campos, un unitarismo solapado) a un federalismo de cooperación (Dalla Vía, 2004), donde las unidades constitutivas tomarán un rol más activo en el manejo de sus competencias y colaborarán fuertemente con el Estado central en aquellos campos de concurrencia.

Particularmente, en relación a la política exterior, siguiendo esta tendencia se incorporó el artículo 124 donde se habilita a las provincias a firmar convenios internacionales que aporten a la consecución de sus objetivos primordiales. Textualmente, el artículo mencionado dice:

*“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*<sup>5</sup>.

Rupturista con respecto a la tradición incluso del federalismo, este artículo ha generado un fuerte debate en el campo del derecho constitucional que vale la pena retomar ya que marca, por un lado, las formas y las dificultades que existen para enmarcar estas acciones y, por el otro, la centralidad de este tema para el funcionamiento armónico del Estado y los potenciales conflictos que puede acarrear a la unidad de la nación.

En este marco, el primer punto puesto en debate es la denominación de “convenio internacional” que los constitucionalistas decidieron presentar, abriendo un fuerte interrogante sobre la naturaleza jurídica del mismo. ¿En qué se diferencia un convenio de un tratado internacional? ¿Son sinónimos o hablan de instrumentos jurídicos diferentes?

Para Piombo (1994), Hernández (2000) y Sánchez (2004), la elección del término “convenio” no fue azarosa y fue usada por los convencionales justamente para marcar el alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden realizar las provincias en comparación con los Tratados que firma el Estado Nacional. Aclarando su posición, Hernández (2000: 64) sostiene *“La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional [...] con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación- donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional”*.

Dalla Vía (2004), por su parte, considera que no existe una diferencia sustancial o jurídica entre “convenio” y “tratado”, siendo éstos sinónimos, ubicando en cambio la distancia entre la acción de las provincias y del Estado en las materias a tratar. Tal cual plantea el autor (2004: 20). *“El tema del límite de las materias sobre las que las provincias no pueden convenir ni celebrar acuerdos no presentaría, en principio, mayores inconvenientes, entendiéndose que no debe afectarse la conducción de las relaciones exteriores ni el crédito público de la Nación, idea que no solamente es consecuente con la forma federal del Estado, sino con el propio principio de soberanía”*.

Ahora bien, prolongando este argumento, aparece el siguiente interrogante que se relaciona con el hecho de que dichos convenios, como plantea Dalla Vía, no deben

---

<sup>5</sup> Énfasis del autor

ser incompatibles con la política exterior de la Nación, sin aclarar quién determina que sería incompatible y qué no.

Ante este vacío, la reglamentación del artículo aparece en principio como una obviedad y una necesidad imperiosa para definir más precisamente los marcos del mismo. Pero, ¿a quién le corresponde hacerlo? Nuevamente distintas posturas surgen entre aquellos que consideran que es el Congreso Nacional quien debe realizar dicha reglamentación, y aquellos que opinan que son las propias provincias las que deben abocarse a dicha tarea.

En este sentido, el ministro Salviolo (2005: 123) sostiene que “*si el Parlamento nacional es la institución donde se hallan representados los Estados Federales y el Pueblo de la Nación, debería ser quien se encargue de reglamentar el mencionado artículo. La reglamentación sería establecida consecuentemente a través de una Ley Nacional*”.

En la misma línea, Dalla Vía (2004:573) propone “*que el gobierno nacional fije las pautas o marcos habilitantes (umbrella agreement) y que el Congreso dicte una ley convenio que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados Locales para que los convenios que suscriban sean válidos*”.

Por el contrario, como afirman Carbajales y Gasol (2008) en su análisis sobre la temática, otros autores sostienen que las provincias deben autoregularse en relación a este punto, a partir de un convenio interprovincial, sin necesidad de recurrir a ninguna otra instancia nacional.

De esta forma, Sabsay<sup>6</sup> por ejemplo, plantea que esta práctica sería compatible con el federalismo argentino, cuyas provincias han preservado ciertas facultades, a través de la incorporación en sus propias constituciones de las cláusulas federales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Citado por Carbajales y Gasol (2008:61).

<sup>7</sup> La llamada cláusula federal indica las facultades de gestión externa que pueden poseer los distritos miembros de un Estado Federal, conforme sus propias constituciones. Esta cláusula es central a la hora de determinar la responsabilidad internacional, ya que la doctrina discute incorporar dos limitantes a la responsabilidad internacional del Estado frente a un convenio firmado por una de sus unidades constitutivas. La primera, que la contraparte acepte limitar la responsabilidad por incumplimiento solamente al Estado sub-nacional. La segunda, en caso de que en la Constitución provincial exista una cláusula federal que habilite tal acción. Si bien aún en discusión, la presencia de esta cláusula habilita argumentos jurídicos en defensa de la acción internacional de los gobiernos sub-nacionales (Ver Carbajales y Gasol, 2008: 66)

## *La cuestión del conocimiento y el crédito público*

Ahora bien, además de la necesaria regulación en relación a la definición de incompatibilidad, otras dos cuestiones llaman a su urgente realización. Estas se vinculan con los otros límites que plantea el artículo 124 para la realización de los convenios. Dejando de lado el problema de las facultades delegadas al gobierno central, ya que se relaciona directamente con el punto anterior, aún quedan abiertos dos interrogantes nodales por definir. El primero, la cuestión del conocimiento por parte del Congreso, donde se plantea si este concepto lleva asociada la idea de “aceptación” o solo la idea de “información”. El segundo, la afectación o no del crédito público.

En relación al primer punto, en defensa de la idea de “aceptación” se ubican autores como Solá quien plantea que el conocimiento implica necesariamente en este ámbito, un control. *“En este caso particular de la concertación federal la característica constitutiva del conocimiento del Congreso se acentúa porque puede estar en juego la responsabilidad internacional del Estado. Este consentimiento es preventivo, pues si el Congreso manifestara su oposición el tratado no tendría validez”* (Solá, 1997: 232).

Para este autor, entonces, todo convenio internacional firmado por las provincias debe, antes de entrar en vigor, ser aprobado por el Congreso Nacional, el cual actuaría entonces como una cámara de revisión de lo actuado, quedando las provincias a merced de su decisión.

Sin embargo, esta idea se contradice con el término “conocimiento” usado por los convencionales constituyentes e incluso con su interpretación, ya que, en palabras de los convencionales Dromi y Menem (1994:401) el *“conocimiento no quiere decir aprobación ni ad referendum, sino notificación, con el fin de tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes”*. Fines políticos entre los que pueden plantearse la inconstitucionalidad de la norma ante la Corte Suprema de Justicia, quien puede dejar sin efecto lo actuado.

De todas formas, más allá de la cuestión doctrinal, en este punto la práctica ha definido una posición en tanto al día de hoy el Congreso Nacional nunca ha tratado y aceptado o rechazado un convenio firmado a nivel provincial. Como planteó la por entonces Directora de Relaciones Internacionales de Corrientes, Graciela Basualdo<sup>8</sup>, su

---

<sup>8</sup> Mención realizada en el marco de la actividad sobre Provincias y Acción Internacional organizada por el Comité Provincias del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 28 de Noviembre de 2008.

provincia envió todos sus acuerdos firmados al Congreso Nacional, el cual no ha dado siquiera el recibido de tal notificación.

Distinto es el caso de la afectación del crédito público, donde la sensibilidad del tema a raíz, mantiene abierto el debate, dado que una mirada restrictiva de esta mención coloca a las provincias ante la virtual prohibición de contraer créditos con organismos internacionales, una de sus principales motivaciones a la hora de actuar en la esfera internacional.

A pesar de ello, la previsión no es azarosa, ya que al contraer deuda las provincias, la responsabilidad última ante incumplimiento recae, de acuerdo con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, sobre el Estado nacional.

Tal es el caso, en la práctica, en relación a los préstamos otorgados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a las provincias, donde la Nación por medio de su propia legislación se comprometió como avalista (Iglesias, 2008), dando sentido al argumento planteado por Natale (1995: 177-178); en él, el constitucionalista afirma que *“es notorio que las provincias por sí no podrían comprometer a la Nación, salvo que ésta se hubiese obligado como avalista. En este supuesto, las provincias no afectarían a la Nación, sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquéllas”*.

En definitiva, en nuestra opinión, por medio del art. 124, la Constitución avala la acción externa de las provincias y la firma de convenios cuando aquellos se orienten al logro del desarrollo económico y social del territorio, manteniéndose siempre, como plantea Dalla Vía, dentro de las materias propias de la acción provincial. En este sentido, la comunicación al Congreso no puede ser pensada más que como un requisito formal de información, antes que una solicitud de permiso.

Por otro lado, en relación al crédito, la afectación del patrimonio nacional aparece como un hecho virtualmente insalvable en virtud de las normas de derecho internacional y por tanto la Nación debe actuar como avalista en última instancia de dicha transacción, a menos que el propio acreedor acepte limitar su demanda al marco sub-nacional, o que el tribunal incorpore como válido el criterio de la “cláusula federal”, hecho que aún continua siendo debatido.

De todas formas, y más allá de estas apreciaciones, el debate ante la ausencia de reglamentación del artículo se mantiene abierto<sup>9</sup>, lo que no ha impedido a las provincias

---

<sup>9</sup> Véase al respecto el 1er informe del Programa “Provincias y Relaciones Internacionales”, dirigido por la Dra. Graciela Zubelzú (agosto de 2004) y patrocinado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Allí como

avanzar en su gestión internacional. Así como antes del artículo 124 algunas de ellas habían comenzado su camino internacional en la informalidad, la no reglamentación de la normativa no ha impedido que, sintiéndose avaladas por la Constitución, las provincias continúen y profundicen este derrotero.

## El MERCOSUR como espacio privilegiado de la acción provincial

De esta manera, entonces, amparadas en el artículo 124, las provincias incrementaron su acción internacional en el marco de las facultades concedidas por la misma Constitución en el art. 125, las cuales se hallan vinculadas principalmente al desarrollo económico, social y cultural de sus pueblos<sup>10</sup>. Tal como afirma Ekmekdjian (1996:739) *“se trata de convenios principalmente de orden económico y social y sobre materias que han sido reservadas al gobierno local excluidas, por ende, de la órbita del gobierno federal, o –al menos- concurrente con éste”*.

Y el marco de esta acción, casi en su totalidad, fue dirigida hacía la firma de acuerdos con otros estados sub-nacionales, vinculados principalmente al ámbito del MERCOSUR, hecho que en principio no llama la atención. Evidentemente, se podría pensar, la situación fronteriza de muchas provincias con territorios que se hayan inmersos en la lógica del acuerdo regional sería la que estaría guiando estas decisiones.

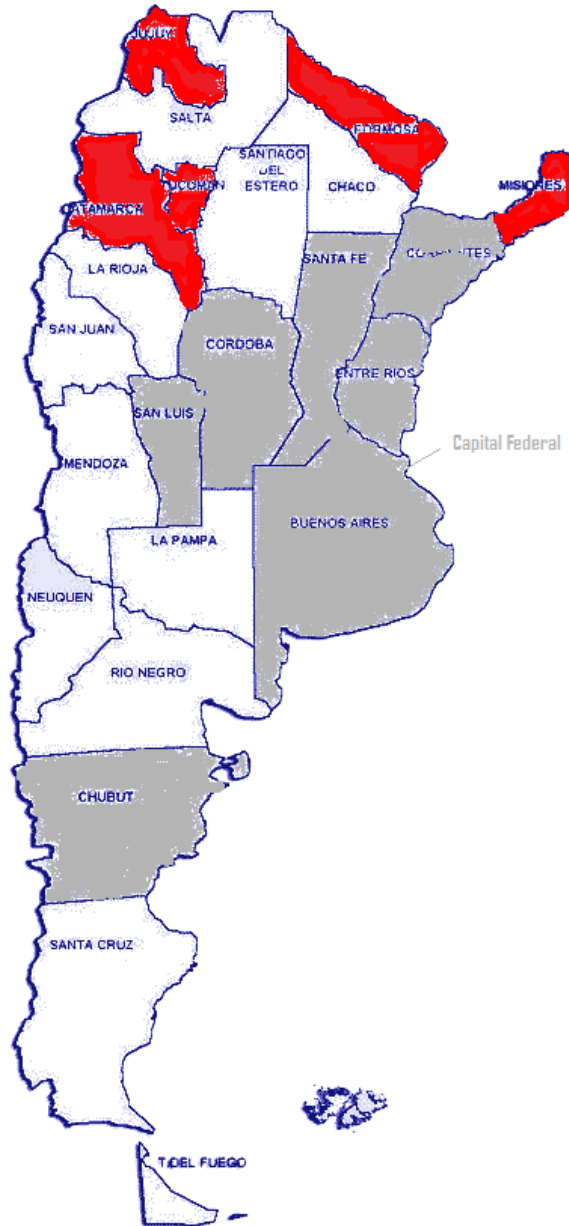
Sin embargo, como veremos más adelante, este razonamiento no es tan correcto como se esperaba. La frontera, si bien ayuda a comprender, no da cuenta del conjunto del fenómeno, que coloca por ejemplo, a Tucumán, como la provincia que en los últimos años más vínculos ha desarrollado con la región.

---

interesante aporte al problema de la no reglamentación se hace mención al caso de la provincia de Misiones y la represa de Corpus Chirsti sobre el que volveremos más adelante. Pero vale decir aquí que en esa oportunidad hubo un acuerdo preliminar entre el Estado federal y la provincia para delimitar las atribuciones de cada una en dicha obra. Luego, la Nación celebró un tratado internacional con la República de Paraguay. Pero la provincia llamó a un plebiscito, en 1996, que resultó contrario –en un 88 %– al emplazamiento proyectado para la realización del emprendimiento energético binacional. Misiones demandaba a la Nación que Paraguay atendiera sus reclamos (especialmente en materia ambiental). La pregunta que surge en este caso y que abona el debate es, pues, si los resultados del plebiscito provincial deberían tener un carácter vinculante o condicionante respecto a las decisiones del gobierno federal. Como dato, sirve saber que la represa no se ha construido en virtud de la oposición del pueblo de la provincia.

<sup>10</sup>“Las provincias pueden celebrar tratados parciales [...] 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 [...]. (Además) promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

**Gráfico 1: Vinculación provincial con el MERCOSUR**



- Relacionamiento ALTO
- Relacionamiento MEDIO
- Relacionamiento BAJO

Como se ve, efectivamente, Formosa y Misiones integran el selecto grupo de provincias con “ALTA” vinculación. Pero los tres integrantes restantes de este conjunto son Jujuy, Catamarca y Tucumán, provincias cuyas fronteras, con matices en el caso jujeño, no son exactamente mercosureñas. Similar sorpresa genera la Capital Federal, que con 3,5 se ubica en el escalón más alto del sector “MEDIO”, junto con Entre Ríos y Santa Fe, las cuales por su ubicación se suponen más involucradas en el proceso que la ciudad porteña.

Tabla 1<sup>11</sup>

*Índice de Vinculación provincial con el MERCOSUR*

Provincia	G1	G2	G3	G4	G5	TOTAL
Tucumán	0,5	1	1	1	1	4,5
Catamarca	1	1		1	1	4
Formosa		1	1	1	1	4
Jujuy	1		1	1	1	4
Misiones	1	1		1	1	4
Cap. Fed.	0,5	1	1		1	3,5
Corrientes	0,5		1	1	1	3,5
Entre Ríos	0,5	1		1	1	3,5
Santa Fe	1	0,5	1		1	3,5
San Luis		1	1	1		3
Buenos Aires	0,5	1		1		2,5
Chubut	0,5	1	1			2,5
Córdoba	0,5	1	1			2,5
Salta	0,5	0,5			1	2
Chaco	0,5				1	1,5
Mendoza	0,5	1				1,5
La Pampa		1				1
Neuquén		1				1
Río Negro		1				1
S. del Estero			1			1
T. Del Fuego	0,5					0,5
La Rioja						0
San Juan						0
Santa Cruz						0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los poderes ejecutivos provinciales a Diciembre de 2009.

<sup>11</sup> Los indicadores tomados para la construcción de este índice son los siguientes: G1: Existencia a nivel del Ejecutivo provincial de un área vinculada al MERCOSUR (1 punto) o a las relaciones internacionales en general (0,5); G2: Espacio a nivel de legislativo provincial sobre MERCOSUR (1 si está en ambas cámaras o es unicameral, 0,5 si se presenta en una sola cámara en un esquema bicameral); G3 Participación de la provincia en el FCCR (1 punto); G4: Participación de Senadores nacionales de la provincia en el Parlamento MERCOSUR (1 punto); G5 Participación en esquemas de integración sub-regionales vinculados al MERCOSUR (1 punto). Entre 0 y 1,5: Vinculación BAJA; 2 y 3,5: MEDIA y entre 4 y 5: ALTA



Por su parte, Corrientes resalta en el sentido inverso al de los tucumanos y catamarqueños. Alcanzando los 3,5 puntos, pese a ser una provincia con frontera no con uno, sino con los tres países del MERCOSUR, la patria del chamamé se ubica en la parte alta del grupo “MEDIO”, cuando se podría pensar que se la encontraría al tope de la escala.

Por otro lado, en el extremo opuesto a Tucumán, Catamarca, Misiones, Jujuy y Formosa, la mayoría de las provincias patagónicas y cordilleranas aparecen como aquellas más alejadas institucionalmente del proceso integrador, lo que también llama la atención, porque todas estas provincias son fronterizas con Chile, el cual, aunque ajeno al MERCOSUR, ha debido de servir como un incentivo para la acción externa a partir de los “Comités de Integración”.

Es decir que la primera conclusión a sacar de la lectura del cuadro es que la idea de frontera=involucramiento debe ser, al menos matizada, admitiendo la intervención de otros factores, como pueden serlo el factor comercial, por un lado o la paradiplomacia de prestigio, por el otro, tal como hemos definido al hecho de participar en el terreno regional no por los beneficios que puedan surgir de esta acción, sino por los rebotes internos que la misma pueda generar.

Para el caso tucumano, ambas situaciones son claramente contrastables, aunque el factor comercial se exprese por momentos en virtud de su negatividad, antes que por su potencial desarrollo. Es que para la provincia norteña, desde el comienzo del proceso de integración su derrotero estuvo signado exclusivamente por la suerte de su producción emblema, la caña de azúcar, y la búsqueda de evitar la competencia brasileña.

En este sentido, un rápido ejercicio, que consiste en trasladar los indicadores tomados para medir la vinculación con el bloque en el tiempo, nos trae como resultado que hasta el año 2005, la relación del Tucumán con el MERCOSUR fue moderada<sup>12</sup>, consistiendo, como se mencionó, principalmente en un intento por evitar el ingreso del azúcar brasileña al país. De hecho, la presión fue tan fuerte que tras prorrogar durante 6 años el régimen de excepción del azúcar, se promulgó aún tras el veto presidencial, la ley 24822, también conocida como Ley del azúcar, que planteaba impedir el ingreso del

---

<sup>12</sup> Tanto en el período 1991-1995, como 2000-2005, el puntaje obtenido por Tucumán en el índice de vinculación con el MERCOSUR es de 2,5, ubicándose en el estrato Medio. Recién en el período 2005-2010, este número pasa a 4,5

producto brasileño hasta tanto este país no pusiera fin a su régimen de subsidios al sector vinculado con el apoyo al desarrollo de la alcohonafta<sup>13</sup>.

Será recién en 2005 cuando esta situación comience a cambiar. De ser una pesadilla para Tucumán, de repente, el MERCOSUR se convirtió en una oportunidad tanto política como comercial, llevando su vinculación al sitial más alto entre el conjunto de las provincias. De repente, como menciona José Vitar, ex Secretario de Relaciones Internacionales de la provincia y actual Subsecretario de Integración Americana y MERCOSUR de la Cancillería Argentina “El miedo se fue de la mano del alcohol”

*“La sensación de miedo se fue y de pronto este espacio geográfico, político, cultural denominado MERCOSUR, comenzó a verse como una oportunidad de colaboración y Tucumán empezó a pensar que tenía un lugar, su lugar, en el proceso de integración”<sup>14</sup>.*

El alcohol al que hace mención Vitar no es otro que el etanol, o alcohonafta, que tanto había incomodado al Tucumán al ser la causa de los subsidios al sector cañero brasileño. Pero a partir de 2005, y aún más fuertemente desde 2007 tras la cumbre energética realizada entre el presidente de los EEUU, George W. Bush y el presidente de Brasil, Luis Inacio “Lula” Da Silva, el etanol pasó de ser un componente importante de la matriz energética de Brasil, a convertirse en el producto hegemónico de la energía del futuro ante el agotamiento de las reservas de petróleo a escala mundial.

En este traspaso, la industria brasileña entendió que el complejo azucarero tucumano no era una competencia para su producción de azúcar, sino un socio

---

<sup>13</sup> El primero de los intentos en el Congreso por evitar el ingreso del azúcar brasileña que vale la pena mencionar es el proyecto presentado por la Senadora Olijuela del Valle (PJ) en 1994<sup>13</sup> que buscaba propiciar pautas arancelarias diferenciadas para el azúcar, hecho que se concretó con la resolución ministerial 741/95 que propone sostener el régimen de excepción del sector hasta el año 1997<sup>13</sup>, año en el cual la propia Rivas y el senador Miranda, presentan otro proyecto, para extender la vigencia de la resolución. Fue en este año, justamente, donde el debate por la extensión de esta excepción, llevó a la promulgación de la Ley del Azúcar, al veto presidencial, y a la posterior ratificación por parte del Senado de su iniciativa.

Finalmente, en el año 2000 la situación comienza nuevamente a desmadrarse ante el vencimiento del régimen de excepción acordado tras la crisis del '97 y es allí donde el senador Ortega (PJ)<sup>13</sup> propone la extensión del plazo hasta “que el gobierno de la República Federativa de Brasil elimine las asimetrías que provocan los subsidios que, a través de su complejo sucro-alcoholero, otorga al sector azucarero.”. Esta situación, tras numerosas tratativas derivó en una nueva extensión del plazo hasta el año 2005 que aún hoy continúa vigente.

<sup>14</sup> José Vitar, entrevista realizada el 3 de Noviembre de 2009, e incluida en Paikin, D. (2010) Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

importante para su capacidad de proveer de biocombustibles al planeta, ante lo cual se propuso comenzar a desandar proyectos de inversión y complementación productiva comunes, bajo la promesa de comprar todo el alcohol de caña de azúcar que Tucumán pudiera producir.

Extrañamente, esta propuesta fue recibida en un primer momento de muy mala manera en el Tucumán. Simplemente sirvan como ejemplo de este clima, dos cartas de lectores publicados en el principal diario provincial “La Gaceta” ante la propuesta brasileña<sup>15</sup>:

#### Brasil y el azúcar (I)

“Lula quiere que Tucumán fabrique alcohol y no azúcar” ¡Qué buenitos son los brasileños! ¿Qué es esto? ¿No existe un funcionario que le haga una contrapropuesta y les diga que para acceder a lo solicitado ellos deben dejar la práctica del fútbol y dedicarse a la natación? Encima, dicen que nos ayudarán con los fondos públicos. Don “Gula”: no pretenda comernos la dignidad; si bien es cierto que estamos como Adán y Eva, este no es el modo de ayudarnos. Aquí se necesitan convenios, mutua cooperación y fortalecimiento de lazos dentro del MERCOSUR que ayuden a toda la región.

#### Brasil y el azúcar (II)

El ex obrero metalúrgico que hoy es presidente del Brasil, haciendo gala de gran estadista y de sabelotodo, a pesar de su semianalfabetismo, parece pensar que tanto el pueblo como los industriales azucareros tucumanos carecen de las iniciativas necesarias para producir algo más que azúcar. Y desliza como si ya fuera el gran líder sudamericano que está por arriba de todos, que los ingenios de Tucumán se dediquen a producir Alconafta para venderle al Brasil. Hasta llega a ofrecer la financiación monetaria para el respectivo cambio. Total, si toman cuerpo esas iniciativas, las ganancias no serían para nuestro país, pero sí para los sabios brasileños. De esta forma es un alarde de dominio en sabiduría; ellos fijan todas las pautas y nosotros, mansos corderitos, a producir alconafta para ellos y comprarles azúcar ¿qué tal? Negocio redondo de verdad.

Como se ve, el sentimiento antibrasileño, ubicado en este caso en los ataques a la figura del presidente, se hallaba presente en Tucumán como quizás en ninguna otra parte del país. Más bien por el contrario, como afirma Grimson (2007) en su trabajo sobre la cultura y las relaciones entre Brasil y Argentina, la mirada de los argentinos hacia su vecino del norte es una mirada desprovista de negatividad – a excepción de ámbito deportivo -.

No hay, en su estudio, referencia ninguna que vincule en la mente de los argentinos a Brasil con actitudes soberbias o imperiales. “*Los argentinos tienden a ver a Brasil como un país más estable y, en general su mirada es positiva, pensándolo como*

---

<sup>15</sup> Ambas cartas fueron extraídas del Diario La Gaceta, de Tucumán, sección Cartas de Lectores del día 20 de Junio de 2003. Disponible en [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

*un lugar diferente y hasta exótico, como una nación más diversa y alegre [...] Además, hay un amplio consenso en considerar al MERCOSUR y a la alianza con Brasil como un camino inexorable para la inserción internacional del país”* (Grimson, 2007: 610-611).

Evidentemente, entonces, por esos años, Tucumán se alejaba profundamente de la media nacional en su mirada hacia el Brasil. Sin embargo, con el tiempo, esta situación comenzará a cambiar a partir de dos situaciones fundamentales. La primera, los propios expertos e industriales tucumanos empezaron a percibir que la propuesta brasileña no era sólo una expresión de deseos sino que se basaba en un cambio real de la matriz energética mundial, con lo cual el sostenimiento de la explotación cañera no sólo se hallaba asegurada, sino que se abría un interesante camino para su desarrollo futuro.

La segunda, la sanción de la ley de biocombustibles a escala nacional aportaba al ya de por sí creciente mercado externo, la posibilidad de encontrar importantes márgenes de rentabilidad en el propio país, probablemente más inestable pero a la vez más conocido y manejable que el marco internacional, donde las grandes compañías hacían dudar de sus capacidades a los ingenios tucumanos.

De este modo, poco a poco, incluso en la prensa provincial, la posibilidad del giro al alcohol comenzó a ser evaluada en términos positivos. Así, en marzo de 2007, por ejemplo, aparece en La Gaceta la nota titulada “Según un experto, el NOA es sinónimo de etanol”, donde el presidente de la Asociación Argentina de Biocombustibles, Claudio Molina, impulsaba el giro al alcohol a partir de las capacidades instaladas en las provincias de la región.<sup>16</sup>

Posteriormente, en la misma línea, otros especialistas, como el investigador Antonio Cerro, reafirmaban esta tendencia al plantear la necesidad de incorporar, en la mirada de la industria, el sector del etanol, para lo cual planteaba la necesidad de dejar de pensar en la producción de azúcar, para pasar al universo más amplio de la industria cañera, donde el azúcar es sólo uno de los productos a ser elaborados<sup>17</sup>.

En este marco, al ritmo que la mirada de la sociedad comienza a cambiar, también empieza a modificarse la visión del gobierno provincial sobre la temática, posibilitando un nuevo acercamiento con la región, no ya en carácter de confrontación, sino en términos de cooperación. Se organiza así, en Mayo de 2007 el encuentro entre

---

<sup>16</sup> Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Economía, 18 de Marzo de 2007. Disponible en [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

<sup>17</sup> Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Economía, 12 de Octubre de 2008. Disponible en [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

Gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, donde el tema biodiesel estuvo presente<sup>18</sup> y luego la Cumbre de Presidentes en Julio de 2008.

Este hecho fue, para el gobierno provincial el cierre de esa etapa de confrontación con el proyecto MERCOSUR y el comienzo de la nueva etapa de colaboración. Pero fue, también, para el gobernador Alperovich, un punto importante en su búsqueda de posicionar su figura a escala nacional con la intención de mostrarse como alternativa para integrar la formula presidencial en 2011.

Allí, rodeado de presidentes como Lula o Bachelet, la figura del gobernador cobró renombre nacional, al punto que tras este paso, el propio gobernador tomó la decisión de postularse como Coordinador del Comité de Gobernadores del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR) con el fin de dar continuidad a esta política de exposición exterior con la mirada puesta en el interior. Así, al nuevo marco comercial, Tucumán sumó a la hora de pensar su proyección en la región, el componente de prestigio necesario para trascender del ámbito provincial al nacional, generando entonces un vinculo profundo con la región que, como se ha mencionado, lo ha ubicado al tope de las provincias argentinas en relación al bloque, desplegando una tarea paradiplomática sumamente activa.

## Conclusiones

Retomando lo visto a lo largo de este trabajo se puede mencionar que, en las últimas décadas, la acción internacional de los gobiernos sub-nacionales sufrió una importante mutación que transformó por sí misma, la mirada y la relación existente entre el Estado Nacional y sus entidades constitutivas. Así, si a comienzos de los noventa el paradigma realista dominante buscaba describir a las relaciones entre Estados como un juego de intereses nacionales, ocultando bajo la idea de la “*caja negra*”, la formación de estas preferencias (Moravcsik, 1993), para comienzos del siglo XXI nos encontramos con las Cancillerías volcadas a la *docencia* del manejo de la política exterior para los funcionarios provinciales.

Este cambio, motivado por las consecuencias de la globalización económica, pero también por el auge del discurso de la “proximidad”, el desarrollo de los procesos de integración y el advenimiento del “federalismo de cooperación”, ha ubicado a las

---

<sup>18</sup> Ver Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Política, 14 de Mayo de 2007 “Gobernadores del país y de Brasil se reúnen en Tucumán”. Disponible en [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

provincias como agentes, en muchos casos y con las limitaciones marcadas, de su propio destino internacional.

Particularmente, en el caso argentino, la reforma constitucional del '94, ha sido de vital importancia para potenciar esta tendencia. Y lo más importante es que, a diferencia de lo predicado por numerosos teóricos (Piombo, 1994; Hernández, 2000) vinculados a la idea más centralista, la aparición de las provincias en el terreno internacional no ha llevado a una desintegración del Estado de cara a sus vecinos, sino a un fortalecimiento del mismo y a una mayor eficacia de su accionar, al involucrar en sus políticas a otros actores sociales, políticos, económicos y administrativos, dándole entonces a su acción un fundamento democrático sin precedentes (Vigevani, 2004).

Así, el MERCOSUR apareció entonces como el ámbito natural para el desarrollo de esta acción internacional, abriendo para la mayoría de las provincias un espacio propicio para el desarrollo de sus políticas exteriores. Ciertamente, la frontera actuó como fomento de esta realidad. Las cuestiones transfronterizas, cotidianas, aportaron mucho para la generación de lazos entre las provincias argentinas y sus pares de los países vecinos. Sin embargo, según lo mencionado, el factor comercial se presentó como un determinante tanto o más importante que la cuestión geográfica a la hora de explicar este accionar, así como también la idea de pertenencia común, propuesta en el desarrollo del proceso de integración, permitió a los gobiernos subnacionales pensarse bajo una misma lógica con sus pares de otros países.

Vale la pena aquí mencionar a la red de Mercociudades<sup>19</sup> como un emergente claro de esta tendencia, aún a riesgo de confundir el nivel local con el territorial o provincial. Pero el desarrollo de esta red de ciudades del MERCOSUR, unidas simplemente por su pertenencia a este espacio común, sirve como ejemplo claro de lo que se quiere plantear y que hoy se expresa formalmente en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR).

En definitiva, la acción internacional de las provincias aparece como un campo en permanente crecimiento enmarcado en una norma constitucional y con un espacio, como el MERCOSUR, capaz de darle tanto un motivo comercial, como institucional para su desarrollo.

---

<sup>19</sup> [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

## Bibliografía

- ALDECOA, F. y CORNAGO, N (2009). "Kingdom of Spain" en MICHELMANN, H (Comp.) *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal, McGill University Press.
- ALDECOA, F. y KEATING, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- BIDART CAMPOS, G. (1989). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I. Buenos Aires, EDIAR.
- BLANES SALA, J. (2004). "La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- CARBAJALES, J.J. y GASOL, C. (2008) "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones" en IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V. ZUBELZÚ, G. (eds.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, PNUD.
- CERRO, E. y CERRO, J. (2006). "Azúcar en MERCOSUR. Una visión desde Argentina". Trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004) "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- DALLA VIA, A. (2004) "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- DREYZIN DE KLOR, A. y PEROTTI, A. (2009) *La aplicación judicial del derecho del MERCOSUR por los tribunales nacionales de los Estado Parte*, Córdoba, Ed. Advocatus.
- DROMI, R. y MENEM, E. (1994) *La constitución reformada*. Buenos Aires, Ed. Ciudad.
- DUCHACEK, I. (1990). "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.) *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford, Clarendon Press.
- EDMEJIAN, M.A. (1996) *Introducción al derecho comunitario latinoamericano, con especial énfasis en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Depalma.
- GASOL VARELA, C. *Reglamentación del art. 124 de la Constitución Nacional – Responsabilidad Internacional – Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis*, en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- GRIMSON, A. (2007) *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires, Ed. Edhasa.
- HERNÁNDEZ, A. (2000). *Integración y Globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Buenos Aires, Ed. Depalma.

- HRBEK, R. (2009). "Federal Republic of Germany" en MICHELMANN, H (Comp.) *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal, McGill University Press.
- IGLESIAS, V. (2008). "La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino" en IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V. ZUBELZÚ, G. (eds.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, PNUD.
- KEATING, M. (2004). "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- KIEFER, A. (2009). "Republic of Austria" en MICHELMANN, H (Comp.) *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal, McGill University Press.
- KINCAID, J. (1990). "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation" en MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.) *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Oxford, Clarendon Press.
- LA PERGOLA, A. (1987). *Poder exterior y Estado de Derecho*. Salamanca, U. de Salamanca.
- LECOURE, A. (2009). "Canadá" en MICHELMANN, H (Comp.) *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal, McGill University Press.
- Memorias de Gestión, Secretaria de Relaciones Internacionales, Provincia de Tucumán, Año 2008.
- MORAVCSIK, A. (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, (4), Diciembre.
- NATALE, A. (1995) *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*
- PAIKIN, D. (2003). *El Rol del Congreso Argentino en la Construcción del MERCOSUR*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- PAIKIN, D. (2010). "Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR", Tesis de Doctorado, FSCO, UBA. Buenos Aires.
- SALVIOLO, M. (2005). *Provincias y convenios internacionales*. Buenos Aires, ISEN.
- SÁNCHEZ, R. (2004). "Las conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- SOLA, J.V. (1997). *El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la política exterior*. Buenos Aires, Ed. de Belgrano
- VANOSSI, J. (1964). *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, De Palma.
- VIGEVANI, T (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacões internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.
- VIGEVANI, T. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en *Revista Integración & Desarrollo*, N° 21, Julio – Diciembre.
- ZUBELZÚ, G. (2004). *Provincias y Relaciones Internacionales* en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>