

**LA FEDERALIZACIÓN DE LA  
COOPERACIÓN. RELACIÓN  
ENTRE EL MINISTERIO DE  
RELACIONES EXTERIORES Y  
CULTO DE LA NACIÓN Y LAS  
PROVINCIAS ARGENTINAS**

**Pamela Soledad Curvale**



## **1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES EN TORNO AL FEDERALISMO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

### **1.1. EL FEDERALISMO Y LA ORGANIZACIÓN FEDERAL ARGENTINA**

#### **1.1.1. EL FEDERALISMO COMO TEORÍA PACIFISTA**

En el período comprendido entre las dos guerras mundiales surgieron iniciativas que tendían hacia la paz a través de métodos pacíficos para solucionar las controversias. Precisamente en Europa, el llamado “federalismo” aspiraba implementar dicha visión en pos de lograr la unidad del continente. Esta teoría sostenía que solo la existencia de un gobierno federal que limitase la soberanía plena de los estados a través de la transferencia de determinadas competencias, podría evitar futuras conflagraciones (Vieira Posada, 2005). De acuerdo a lo expresado, puede observarse que: “(...) el federalismo implica un proceso de federalización, tanto como una pauta o estructura. El núcleo de tal teoría es que una federación es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, enraizados en valores comunes, intereses o creencias, pero reteniendo su carácter distintivo de grupo para otros propósitos. Une sin destruir a quienes se están uniendo y pretende fortalecerlos; constituye cooperación organizada de grupos en cuanto grupos” (Friedrich, 1968:176).

#### **1.1.2. TEORÍA DEL ESTADO FEDERAL**

La creación del Estado moderno con la Paz de Westfalia significó la unificación del poder estatal, la centralización política y administrativa. A pesar de ello, en la actualidad algunos gobiernos prevén la existencia de entes gubernamentales autónomos que poseen poderes descentralizados territorialmente. Al respecto, existen dos formas diferentes de organizar el Estado según la concentración que se tenga del poder en la institución de mayor jerarquía: “centralizada o unitaria” y “descentralizada o federal”. Cabe destacar que algunos autores concuerdan en que “la organización

federal surge como un híbrido entre el centralismo y las confederaciones” (Cao, 2012:114).

Al adoptar la forma federal, el poder se descentraliza políticamente bajo la figura de un Estado federal. Esta forma de gobierno establece la coexistencia de diversos niveles de gobierno: por un lado, el nivel nacional, también llamado federal y, por el otro, el nivel provincial. Es necesario aclarar que ninguno de los niveles está subordinado al otro ya que las relaciones están salvaguardadas constitucionalmente evitando la subordinación tanto política como legal. “Se trata de una organización política territorial en la que se procura acomodar la unidad nacional y la diversidad regional, distribuyendo verticalmente el poder entre los distintos niveles de autoridad” (Orlandi y Zelaznik, 1996:242). Quiroga Lavié (2009) sostiene que el Estado federal es quien posee la “soberanía” como resultado de la unidad nacional, la cual es ejercida sobre todo el territorio de la nación, mientras que los estados miembros de dicha federación son solo “autónomos”.

Históricamente la conformación de la organización política de Estados Unidos se ha tomado como modelo para guiar las constituciones en los estados federales, y por lo tanto, la democracia liberal, al estilo americano, es generalmente asociada al federalismo político (Bobbio y otros, 2000). Sin embargo, el sistema federal no es exclusivo de la forma republicana de gobierno. En este sentido, la mayoría de los autores concuerdan en la dificultad de establecer una definición universal sobre federalismo demostrando la falta de unidad doctrinal y la ausencia de acuerdo sobre su significado. No obstante, esto no impide el reconocimiento de ciertos elementos que caracterizan a todo Estado federal.

Cao (2012) afirma que el Estado federal protege las facultades provinciales por medio de los siguientes elementos: 1) rango constitucional a sus principales prerrogativas y derechos, otorgando autonomía política, administrativa y financiera a las provincias, las cuales tienen la capacidad para dictar su propia constitución; 2) garantía de no transformar la división

política y territorial del país (no establecer nuevas provincias y nuevos límites provinciales sin el consentimiento de todos los estados miembros) y 3) existencia de una cámara territorial que las representa.

Por otro lado, comparando al Estado federal con la confederación<sup>45</sup> se observa que: 1) en la organización federal, el Estado central tiene facultades sobre los estados miembros y los habitantes; 2) asimismo, tiene competencia sobre todos aquellos asuntos que afecten al ámbito nacional, con exclusividad de la representación internacional; 3) la norma obligatoria e irrevocable por las partes es la Constitución y 4) la formación del Estado federal genera la conformación del pueblo como fuente de legitimación de las decisiones (Cao, 2012). Por su parte, Lijphart (1987) establece cuatro características comunes: 1) la existencia de una constitución escrita que establece las atribuciones de cada nivel; 2) el legislativo a nivel nacional posee una segunda cámara donde el nivel local está representado (cámara federal o senado); 3) las unidades locales tienen derecho a participar de la reforma de la constitución, por lo que las reglas de juego no podrán ser modificadas a discrecionalidad del gobierno central y 4) la aceptación de la descentralización en la obtención de los recursos.

Tanto el Estado federal como las unidades federadas ejercen sus poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales directamente sobre los ciudadanos, cada una en su ámbito de competencias, por lo que: “Esta forma de organización territorial del gobierno no debe ser vista solo desde la perspectiva del fraccionamiento del poder gubernamental, sino más bien desde el afirmativo reparto de las decisiones y actividades entre el gobierno central y las regiones” (Orlandi y Zelaznik, 1996:243).

De acuerdo a las relaciones entre el poder federal y las distintas unidades federadas, las federaciones pueden ser “simétricas” (donde todas las unidades federadas tienen las mismas facultades, derechos,

<sup>45</sup> No existe una Constitución escrita, sino pactos o convenios celebrados entre las partes. El poder central es delegado pero solo en determinadas materias por medio de pactos entre los estados suscriptores. Los estados miembros conservan la soberanía sobre los temas primordiales.

prerrogativas y limitaciones) o “asimétricas” (donde alguna unidad federada tiene mayores libertades que otra debido a cuestiones históricas, culturales o económicas). Asimismo, Lijphart (1987) realiza una diferenciación entre “federalismo congruente” (que se refiere a unidades territoriales cultural y socialmente iguales al conjunto del Estado nacional) y “federalismo incongruente” (donde cada unidad tiene una composición distinta a la de la otra y diferente a la nacional en lo cultural y social).

En un Estado federal es necesario establecer mecanismos de equilibrio entre el poder central y los poderes provinciales. Por lo tanto se reconocen tres tipos diferentes de relaciones dentro de la estructura federal (Bidart Campos, 2008):

- Relaciones de subordinación: lo cual implica que los ordenamientos locales deban encuadrarse al ordenamiento federal.
- Relaciones de participación: donde se da lugar a la actuación de las provincias en las decisiones del gobierno federal.
- Relaciones de coordinación: por la cual se delimitan las acciones federales y provinciales repartiendo las competencias. Asimismo, dentro de las relaciones de coordinación, Quiroga Lavié (2009) identifica cuatro subtipos de facultades o competencias:
  - Facultades exclusivas del gobierno federal: abarcan solo las competencias que están conferidas expresamente en la constitución.
  - Facultades concurrentes: no existen facultades concurrentes en una federación, solo existen materias concurrentes o comunes<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> En la constitución argentina existen tres variantes: 1. Concurrencia propiamente dicha: son materias que corresponden tanto a las provincias como al Estado federal, pero sobre las que el Estado puede intervenir si es necesario. 2. Concurrencia complementaria: materias cuya legislación básica pertenece al Estado nación y la legislación complementaria le pertenece a las provincias. 3. Concurrencia supletoria: las provincias solo pueden legislar en el caso de que el Estado nación no haga uso de sus competencias exclusivas.

- Facultades exclusivas de los gobiernos locales: los gobiernos locales pueden ejercer todas las competencias que no han sido otorgadas por la Constitución al gobierno federal.
- Facultades prohibidas: poderes vedados al Estado federal como a las provincias.

Por último, según el grado de vinculación establecido en la Constitución de cada Estado, es posible hallar diferentes tipos de federalismo, desde una fuerte división de facultades entre los dos niveles de gobierno, el nacional y el local, hasta una división meramente nominal y concentrando las decisiones en el poder nacional.

### **1.1.3. EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO. LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS PROVINCIAS**

Argentina ha adoptado la forma federal de gobierno, por lo que se establecen tres niveles: el gobierno federal, los 23 gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los gobiernos municipales, garantizados por los Arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional. El federalismo argentino es fruto de un prolongado desarrollo histórico que comienza con la fundación de ciudades por parte de la corona española en la etapa anterior a la Revolución de Mayo de 1810. En este proceso la metrópoli expandió las zonas de influencia desde el norte, oeste y el Río de la Plata gestando las futuras regiones del territorio. De la mano de este fenómeno, la organización política giraba en torno al rol primordial de los cabildos como base comunal o municipal. Asimismo desde la Revolución de Mayo proliferaron dos corrientes ideológicas: unitarios (monárquicos, centralistas, y liberales, de influencia porteña y centralizados en la capital) y federales (masa popular de tendencia republicana y federalista). Bidart Campos (2008) sostiene que la cronología de la historia del federalismo argentino posee tres fuerzas de integración o factores de predisposición: 1) la fuerza proveniente del medio físico-natural, siendo Buenos Aires el polo de atracción de las provincias; 2) la fuerza ideológica, basada en la doctrina

federal y 3) la fuerza instrumentadora, el aporte de los pactos interprovinciales.

La organización estatal argentina, sus objetivos y funciones quedaron plasmados con la sanción de la Carta Magna (1853), la cual abrió un nuevo capítulo para la historia posterior a la prolongada lucha interna desarrollada entre unitarios y federales. Luego de la reforma de 1860, la Constitución Nacional Argentina entró en vigencia en todo el territorio nacional, incorporando a la provincia de Buenos Aires y generando la unificación política y constitucional del país. Quiroga Lavié (2009) sostiene que el fundamento jurídico del Estado federal es la constitución federal y no los pactos que se desarrollaron entre los estados que lo formaron. En este plano, los pactos preexistentes son considerados normas que dan validez jurídica al acto por el cual se crea la constitución federal.

En cuanto a los denominados estados federados o provincias, las mismas son consideradas como “las ‘unidades políticas’ que, con calidad de “estados”, integran nuestra federación. ‘No son soberanas’, pero ‘sí son autónomas’ (...) históricamente son ‘preexistentes’ al estado federal, aunque solamente las catorce que existían al ejercerse en 1853-1860 el poder constituyente originario” (Bidart Campos, 2008:53). Es necesario destacar que la unidad territorial del Estado federal implica que el territorio es uno solo más allá de la pluralidad de provincias. La reforma de 1994 reconoce la regionalización a partir del artículo 124 que posibilita la creación de regiones para el desarrollo económico y social, sin transformarse éstas en una nueva estructura política dentro de la estructura federal. Al poseer una identidad propia, las provincias no pueden fusionarse ni suprimirse.

Quiroga Lavié (2009) sostiene que las provincias son unidades iguales, indestructibles, autocéfalas y autónomas. Dentro del reparto de competencias es posible observar que el artículo 121 de la constitución establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por la constitución al gobierno federal” (Art. N° 121 CN) y el que se hayan expresamente reservados por pactos especiales. De esto podemos inferir que



el poder de las provincias era preexistente al del gobierno federal pero que por medio de la Constitución se delegaron facultades. Por lo que “el poder provincial fue y es el poder originario” (Bidart Campos, 2008:51).

El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución Nacional (Art. N° 27 CN). Esto significa, que existe un principio de reserva de competencias internacionales para el Estado Nacional-federal. Se observa entonces que, en cuanto a la política exterior argentina, la misma es conducida por el Poder Ejecutivo nacional quien “concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (Art. N° 99 inc. 11 CN). Se demuestra así que el manejo de las relaciones exteriores o “núcleo duro de las relaciones internacionales” es una facultad exclusiva del gobierno federal (Arts. 75, 99, 116, 117, 128 CN), el cual representa al Estado como ente soberano en el exterior y es sujeto de responsabilidad internacional. En este marco, las relaciones internacionales de las provincias y otros entes subnacionales se dan en el marco del designado “núcleo blando de la política exterior” que abarca acuerdos y actividades exteriores que no implican ejercicio de la soberanía.

Por esta razón, a partir de lo establecido en el artículo 124 de la reforma de la Constitución, se concluye que los actores subnacionales pueden celebrar “convenios internacionales”<sup>47</sup> con algunas limitaciones. Esto materializó lo que las provincias ya venían desarrollando durante parte del siglo XX (Quiroga Lavié, 2009).

Para dar por finalizado el análisis del federalismo y la teoría del Estado federal en Argentina resulta interesante destacar lo que sostiene

<sup>47</sup> Se utiliza la expresión “convenios internacionales” para diferenciarlos de los “tratados internacionales” como actos del Estado federal y de los “tratados parciales” del artículo 125 de la Constitución Nacional.

Quiroga Lavié (2009) al afirmar que en el país existe una desvirtualización del federalismo por el abandono de los lineamientos que inspiraron a los constituyentes cuando establecieron la estructura del Estado federal argentino. La dependencia financiera y económica de las provincias respecto al Estado nación demuestran esta distorsión.

## **2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EXTERNA PARA LAS PROVINCIAS**

### **2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN**

Hacia la década de 1970 se observa que los tradicionales postulados de la teoría dominante en las Relaciones Internacionales, el realismo, basado en la concepción del Estado como el único actor internacional, la lucha por el poder, el interés nacional y la naturaleza conflictiva de dichos estados, resultaban insuficientes para explicar los cambios y las nuevas transformaciones a nivel internacional.

Durante el periodo de distensión de la Guerra Fría, con el declive del sistema interestatal establecido con la Paz de Westfalia y el avance de diversas fuerzas transnacionales surge el denominado tercer debate entre realistas y globalistas (también llamados transnacionalistas). “A partir de la introducción en las Relaciones Internacionales de la noción kuhniana de ‘paradigma científico’, el tercer debate se define también como ‘debate interparadigmático’ entre el paradigma realista, el transnacionalista (o globalista, o liberal, o pluralista, o de sociedad mundial, según los autores) y el estructuralista (también definido como marxista □ aunque no todos los autores estructuralistas se consideran marxistas (...)” (Salomón González, 2001-2002:9).

Por lo tanto, en la medida en que el escenario fue cambiando y surgieron nuevos actores internacionales<sup>48</sup>, la teoría realista fue incapaz de explicar estas transformaciones y fue cuestionada provocando el desarrollo de modelos alternativos en la disciplina (Barbé, 1987). Las obras más significativas de la corriente transnacionalista: “*Transnational Relations and World Politics*” (1971) y “*Power and Independence*” (1977) de Keohane y Nye cuestionaron el estadocentrismo del enfoque realista y plantearon la existencia de un mundo cada vez más interdependiente. En este sentido, analizan la política internacional desde la “interdependencia compleja” postulando la existencia de una pluralidad de actores y múltiples canales de contacto entre las sociedades, que permiten hablar de relaciones tanto interestatales, como transgubernamentales y transnacionales. “Así el Estado (gobierno central) pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros actores, y su carácter impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado, con lo que deja de existir una racionalidad de Estado” (Barbé, 1987:66). Por ello, los transnacionalistas afirman que: “en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye, 1988:22).

Por otra parte, la interdependencia sostiene la introducción de una nueva agenda más amplia sin ser jerarquizada, donde hay una reducción de la importancia de los asuntos militares y un aumento de la relevancia de temas como lo económico. En los estudios de la disciplina comenzaron a dejarse de lado los análisis sobre el “conflicto” para centralizar las investigaciones en la “cooperación”, temática que logró imponerse gracias a la corriente “neoliberalista”. Dentro de sus premisas principales se reforzó la idea de que las instituciones internacionales reducían los efectos de la anarquía y que “existen razones válidas para creer que en ciertas condiciones la reciprocidad específica puede facilitar la cooperación en la

<sup>48</sup> Entendemos por actor internacional “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (Barbé, 2010:153).

política mundial” (Keohane, 1993:196). Teniendo en cuenta estas consideraciones, se observa que existen intereses comunes que propician la cooperación y por esto tienden a prevalecer los beneficios absolutos.

## **2.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO**

Es posible afirmar la existencia de un consenso acerca de la definición de cooperación, vinculada fundamentalmente a las ideas neoliberales de Keohane, quien sostiene que la cooperación es entendida como “un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas” (Keohane, 1988:88). La cooperación, es una modalidad de vinculación que ha estado presente de manera constante a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, no obstante, a partir del siglo XVIII se formalizó como tal y estuvo caracterizada predominantemente por ser de orden político-militar. Posteriormente, como fruto de la segunda post guerra se hizo necesario establecer mecanismos de reconstrucción y ayuda para los países empobrecidos estructuralmente y desbastados por los conflictos bélicos, por lo cual emergió la llamada Cooperación Internacional al Desarrollo (en adelante CID).

Al tornarse más complejo el escenario internacional a partir del impacto generado por el surgimiento de nuevos actores internacionales y el desarrollo de una agenda más amplia sobre los asuntos globales, la cooperación se ha incrementado, inspirando estudios que dan cuenta de la evolución de dicha temática y sus diversas modalidades. La bibliografía identifica diferentes tipos de cooperación internacional. Según el tema podemos encontrar una cooperación humanitaria, científico-tecnológica, financiera, económica y técnica. Por otra parte, según los actores que participan, podemos diferenciar una cooperación multilateral (centralizada o descentralizada) o bilateral (centralizada, descentralizada o mixta) y, por

último, según el grado de desarrollo del donante se habla de Cooperación Norte-Sur, Cooperación Sur-Sur o Cooperación Triangular.

En el marco de las organizaciones internacionales, la CID se desplegó multilateralmente con la creación de la Organización de Naciones Unidas. El mecanismo implementado por este organismo a través de la “Ayuda Oficial al Desarrollo”<sup>49</sup> (en adelante AOD) buscó subsanar problemáticas concretas favoreciendo el desarrollo social y económico del país receptor de la cooperación y alcanzar el fortalecimiento del multilateralismo del sistema internacional global.

Considerando que desde la década de 1960, la cooperación ha experimentado un crecimiento se establecieron instituciones como el Comité de Ayuda al Desarrollo que agrupó a los donantes de AOD. Este comité forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) creada en 1961, la cual define cuantitativamente qué es la ayuda, lo que debería ser en la práctica y la implementación de mecanismos de revisión. La OCDE tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas del mundo, para lo cual proporciona un espacio de diálogo a través de un foro en el cual los gobiernos trabajan conjuntamente compartiendo experiencias y buscando soluciones a los problemas que les son comunes (Fride, 2008).

Asimismo, la cooperación multilateral proveniente de Naciones Unidas, tiene como objetivo central lograr la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano. En este marco institucional, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se encarga de promover el cambio a favor del desarrollo y vincula a los países con la experiencia y los recursos necesarios a fin de alcanzar mejores niveles de bienestar.

<sup>49</sup> Es posible definir la Ayuda Oficial al Desarrollo como las corrientes, dirigidas hacia los países que figuran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como receptores, de fondos públicos aportados por los países desarrollados y las instituciones multilaterales (DAC-OSDE, 2005).

A pesar del establecimiento de canales institucionales para desplegar la cooperación, hacia fines de 1990 se observó la necesidad de revisar las formas de la CID ya que la realidad demostraba la ineficiencia del sistema, no pudiendo lograr el desarrollo esperado en los países receptores. Posteriormente, hacia el año 2000, se enfatizaron los objetivos de la Cooperación Internacional en la Cumbre de Naciones Unidas, dando como resultado el documento “Declaración de los Objetivos del Milenio”, que provocó el compromiso por parte de varios estados a elevar el porcentaje de ayuda, perfeccionar el sistema y la integración de los países receptores. Por lo que la CID “ha experimentado un giro pasando de ser una herramienta blanda de ayuda externa a formar parte de un sistema multilateral integrado y dirigido a la reducción de la pobreza y orientado por estándares acordados internacionalmente” (FRIDE, 2008:1).

En su origen la cooperación fue eminentemente interestatal y centralizada pero, desde la transnacionalización de los años 1970 y el reconocimiento de nuevos actores a nivel global, se implementaron nuevas modalidades permitiendo el desarrollo de la denominada “Cooperación Descentralizada” (CD). Se observa que este mecanismo descentralizado de cooperación permite la participación internacional de organismos subnacionales o locales sin la necesidad de la intervención nacional.

“Se entiende por CD aquella política de relacionamiento externo que realizan entidades territoriales, con el objetivo de contribuir con sus pares a dar respuesta a la demanda más importante que hoy reclaman sus pueblos: ganarle la batalla a la pobreza y a su principal generadora, la creciente desigualdad” (Cafiero, 2008:270). Este nuevo mecanismo intenta acompañar la solución de problemas cercanos y conocidos para los individuos y sociedades directamente involucrados teniendo en cuenta la multiplicación de actores y agentes intervinientes.

### **2.3. LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES**

Se observa que el Estado nación, aunque sea el actor central en las relaciones internacionales, necesitó reformular su rol tras la aparición de nuevos actores que cobraron protagonismo y que, hasta hace muy poco, solo actuaban en la esfera doméstica. Por tal motivo, dentro de esta dinámica de cambios algunos países han propiciado la creación de políticas que permiten delegar en los actores subnacionales algunas responsabilidades y tomar decisiones que históricamente le correspondían al Estado nación. Russell (2010:84) afirma que hacia la década de 1970 el escenario internacional se vio modificado por “la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales”.

Por su parte, el activismo internacional de los gobiernos locales y regionales es “un fenómeno prácticamente generalizado a nivel internacional que, pese a su aparente bajo perfil, estaría transformando de manera silenciosa algunos aspectos claves de la diplomacia clásica, y modificando la morfología de la política exterior” (Cornago Prieto, 2010:108). El traslado de competencias hacia las subunidades del gobierno central implicó el auge del fenómeno de la “subestatalidad” caracterizado por una progresiva descentralización de políticas que eran propias del poder central generando la asunción de prerrogativas propias de los gobiernos subnacionales (Russell, 2010). Dentro del traslado de competencias es posible advertir acciones para la gestión de asuntos internacionales desarrollando lo que se conoce como “paradiplomacia”. Considerada como la actividad internacional que, actuando a nivel global o transfronterizo, involucra a actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales o estatales/provinciales/municipales extranjeros”, Russell (2010) reconoce que los vínculos transfronterizos siempre existieron pero han alcanzado una mayor intensidad.

Keating (2000) sostiene que existen tres tipos de motivaciones que impulsan a la paradiplomacia:

- Económicas: ya que las regiones buscan inversiones, incrementar los mercados exteriores, promover sus exportaciones y aumentar la

transferencia de tecnologías para lograr la inserción en la economía global.

- Políticas: reconocimiento y legitimación.
- Culturales: búsqueda de construcción nacional en la región mostrando a los líderes locales en el escenario internacional para cumplir con sus propósitos políticos.

Zubelzú (2006) sostiene que la gestión externa de las provincias resulta de un entramado de factores tales como: iniciativas a nivel subnacional por parte de estos actores, estímulos de tipo político y jurídico que han surgido a nivel nacional y por último, factores que tienen que ver con los cambios sistémicos. Por lo tanto, se observa como el nivel sistémico, nacional o estatal y el nivel subnacional conforman los estímulos determinantes del aumento de las acciones de las entidades subnacionales en el escenario internacional.

Existe una fuerte controversia terminológica respecto a este fenómeno. El primer trabajo de la mano de Duchacek y Soldatos utilizó el término “paradiplomacia” aunque su mayor difusión fue alcanzada por Aldecoa y Keating, Lecours, Paquin, Mingus, Gelfenstein, Wolff y Zidaoui. Por otra parte, algunos autores han planteado alternativas al término tales como: diplomacia constitutiva –Kincaid–, diplomacia multinivel –Hocking–, diplomacia federativa –Shiavon, Rodriguez–, diplomacia subestatal □Criekemans□, acción exterior –Massart– o relaciones exteriores –Hrbek y Michelmann (Cornago Prieto, 2010).

A pesar de la diferencia terminológica y para comprender su alcance, es posible entender la acción externa de los entes subnacionales como: “la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias constitucionales” (Cornago Prieto, 2010:109).



Coincidiendo con lo que plantea Zubelzú (2006), conceptualmente aquí empleamos el término “gestión externa” o internacional para hacer referencia al accionar internacional de los actores subnacionales, por considerarse más adecuado al caso argentino que será descrito en el próximo apartado, ya que el término paradiplomacia puede ser interpretado en forma negativa como una actividad que se solapa con la desarrollada por el Estado nación.

El proceso de descentralización en cuanto a la política exterior ha sido poco estudiado. Sin embargo, se reconoce el creciente número de reformas al interior de los Ministerios de Asuntos Exteriores en varios estados a través de la transferencia de responsabilidades hacia niveles inferiores de gobierno (Cornago Prieto, 2010).

Hacia 1980 los debates sobre el rol del Estado como actor internacional giraron en torno a la funcionalidad del mismo para organizar la actividad humana en un mundo globalizado y la dispersión de su poder hacia actores subnacionales o supra nacionales reflejando lo que Duchacek denominó como “perforación de la soberanía” (Russell, 2010).

A partir de este fenómeno se pone en tela de juicio la funcionalidad del Estado y surgen varios interrogantes acerca de la declinación de la efectividad de los gobiernos centrales. Por lo tanto, ¿es posible restar parcelas de poder al poder central?, en la relación entre el Estado nación y la gestión externa de las provincias ¿existe una complementación o una oposición? Más allá de las discusiones en torno a la soberanía es necesario reconocer que el ámbito local se vuelve primordial para orientar proyectos tendientes al desarrollo y que respondan a las necesidades de la población (Cafiero, 2008).

#### **2.4. LA GESTIÓN EXTERNA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS**

Las transformaciones en el sistema internacional, la creación de procesos de integración y cooperación regional que fomentaron los vínculos transfronterizos, sumado a los cambios domésticos, impulsaron a las

provincias de Argentina a desarrollar acciones internacionales sin intermediación del Estado nacional (Colacrai y Zubelzú, 1994). Como algunas provincias ya venían desarrollando acciones externas en el periodo anterior a la reforma de la Constitución, fue necesario delimitar la capacidad internacional de las mismas. Por ello se implementaron medidas domésticas que permitieron la descentralización de algunas responsabilidades y la delegación de funciones. En este sentido, las provincias adoptaron capacidades para la gestión externa como resultado de:

1. el proceso de descentralización iniciado en la década del '90 por el cual se transfirió a las provincias, por medio del decreto 906/91 y su posterior Ley 24093, los puertos nacionales y, por los decretos 532/92 y 1168/92, la red ferroviaria terciaria.
2. la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que reconoció a las provincias la facultad de rubricar convenios internacionales siempre que no sean incompatibles con la política exterior nacional. Esto quedó plasmado en el artículo N° 124: “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 (...)”.

Dentro del ejercicio de la acción exterior, las provincias presentan diferentes modalidades. En muchos casos se embarcan en numerosos iniciativas que posteriormente no prosperan. Zubelzú (2006) describe las diversas modalidades de acción exterior de las provincias argentinas:

1. Acciones propias: como fruto de una iniciativa provincial o como respuesta a una oportunidad presentada desde el exterior. Sin la necesaria intervención directa del Estado nacional ni del sector privado.

2. Acciones coordinadas: implica que la provincia o un grupo de ellas y el Estado nación actúen en forma conjunta. Por ejemplo para el intercambio de recursos o para que las provincias puedan obtener créditos internacionales de organismos financieros.
3. Acciones tipo lobby: las provincias buscan presionar al gobierno nacional para desarrollar un proyecto y por ende no lo gestionan directamente en el plano internacional.
4. Acciones concertadas: relacionadas con los Comités de Frontera que cuentan con la coordinación del Estado nacional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Estas son las acciones más antiguas.

De acuerdo con el sistema federal las provincias son autónomas y, según la Constitución, mantienen el poder no delegado en forma explícita al gobierno nacional. En cuanto a su alcance, es posible observar la amplitud de cuestiones en las que las provincias pueden involucrarse, tales como: integración fronteriza, inversiones, comercio exterior, cooperación técnica y cultural.

En Argentina, la CID no se encuentra regulada por ley y se gestiona principalmente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación por medio de la “Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional”. Asimismo, la Dirección General de Cooperación Internacional (en adelante DGCIN), dependiente de dicha Secretaría tiene a cargo: la Dirección de Cooperación Bilateral, la Dirección de Cooperación Multilateral y la Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional.

A fin de alcanzar sus objetivos, la DGCIN cuenta con un doble apoyo: por un lado, el que brindan a sus actividades las representaciones diplomáticas argentinas en todos los países del mundo, y por otro lado, hacia el interior del país, la contribución de una red de “Puntos Focales provinciales”. Esta Dirección implementó en el 2003 el “Programa Federal de Cooperación”, tendiente a optimizar el trabajo desarrollado conjuntamente con los gobiernos provinciales y municipales, las

universidades nacionales y ONGs del país. La DGCIN ha decidido trabajar en el ámbito de la cooperación descentralizada, a fin de apoyar y fortalecer el desarrollo y su ejecución en los ámbitos provincial y local (Cafiero, 2008; Levi, 2011).

Electoral, área encargada de promover y coordinar acciones conjuntas de la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, que tiendan a generar una mayor integración de las diferentes realidades del territorio nacional en la orientación y ejecución de los lineamientos de la política exterior. Dicha dirección ha implementado diez “Programas Federales” destinados a fomentar la vinculación entre el Estado nación y las provincias en materia de gestión externa.

A modo de cierre se observa que el proceso de la interdependencia y de la globalización han favorecido el surgimiento de vínculos transgubernamentales y el auge de nuevo actores en la arena internacional. Desde el propio Estado nación se han establecido políticas domésticas que dejaron en manos de los actores subnacionales algunas decisiones y responsabilidades que tradicionalmente le correspondían al Estado nación, fomentando así la descentralización (Zubelzú, 2006). Se observa entonces que los actores gubernamentales no centrales asumen la gestión de numerosos asuntos internacionales a nivel global y regional. Pero, solo “a partir de los límites que impone la Constitución, cobra relevancia el vocablo por el cual definimos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación”. (Zubelzú, 2006:147). La reforma de la Constitución propició el contexto normativo para la gestión externa de las provincias demostrando con esto la concurrencia existente entre los actores subnacionales y el Estado federal. Por tal motivo, será necesario profundizar los estudios sobre la federalización de las distintas líneas de acción en materia de cooperación a fin de ampliar y diversificar la capacidad de gestión internacional de las provincias.

Continua quedando pendiente el interrogante sobre si el empoderamiento de las provincias genera una pérdida de soberanía o si por el contrario es un camino para fortalecer a los gobiernos locales y responder a los problemas que les aquejan. Más allá de que “el vínculo creciente entre el Estado nación y las unidades subnacionales que asumen roles internacionales, formales e informales, torna más dificultosa la formulación y puesta en práctica de la política exterior” (Russell, 2010:101), lo importante es que el horizonte de propuestas y el aumento de herramientas de vinculación internacional hacen que el ámbito local se transforme en el escenario que guía el proceso de desarrollo humano de la población.

### **3. CONCLUSIÓN**

Tras la Reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994 se estableció un nuevo marco legal por el cual se fomenta la descentralización y se reconoce constitucionalmente la proyección internacional de las provincias. Pudo observarse que el Estado nacional argentino desarrolla acciones orientadas a difundir y acompañar la internacionalización de las provincias por medio de la Cooperación Internacional al Desarrollo difundida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, que dirige dichas acciones hacia los puntos focales localizados en las provincias. El núcleo blando de las relaciones exteriores del Estado federal comprende a la gestión de la CID, sin ser de competencia exclusiva, ya que las provincias pueden celebrar tratados parciales con diversos fines (Art. N° 125 Constitución Nacional) si no alteran la política exterior y el crédito público de la Nación. Por esta razón, los actores subnacionales han comenzado a experimentar diferentes métodos de movilización internacional o acciones de gestión externa (Zubelzú, 2006) con el objetivo de promover, entre otros asuntos, la cooperación internacional para la inversión y el comercio, la infraestructura y la protección del medio ambiente (Cornago Prieto, 2010). La gestión externa de las provincias permite generar nuevas oportunidades, por tal motivo nos encontramos con el desafío de articular acciones que permitan desenvolver de manera eficiente los recursos y las

gestiones para alcanzar la internacionalización de las provincias en un escenario global marcado por la creciente interdependencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROLD, Robert, (1986), *La evolución de la cooperación*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- AXELROLD, Robert, (2003), *La complejidad de la cooperación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BIDART CAMPOS, Germán, (2008), *Compendio de derecho constitucional*, EDIAR, Buenos Aires.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicolás, y PASQUINO Gianfranco, (2000), *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno editores, Madrid.
- CAFIERO, Ana, (2008), *La Cooperación Descentralizada en la Argentina*, [en línea], disponible en [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0223/Cafiero\\_La\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Descentralizada\\_en\\_Argentina\\_2008.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0223/Cafiero_La_Cooperaci%C3%B3n_Descentralizada_en_Argentina_2008.pdf) (última consulta: 26/10/2016).
- CAO, Horacio, (2012), *Las provincias y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires* en ABAL MEDINA, J., *Manual de la nueva administración pública argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- COLACRAI de TREVISAN, Miryam y ZUBELZÚ de BACIGALUPO, Graciela, (1998), *El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas*, en CERIR, *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario.
- COLACRAI, Miryam y ZUBELZÚ, Graciela, (1994), *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*, en CERIR, *Cuadernos de Política Exterior N° 52*, Rosario.
- COLACRAI, Miryam, (2011), *Cooperación al desarrollo: diferentes lecturas para reflexionar acerca de sus motivaciones y objetivos*, ponencia presentada en SAAP, Córdoba, julio.

- CORNAGO PRIETO, Noé, (2010), *La descentralización como elemento de innovación diplomática*, en MAIRA, Luis (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- DAC- OSDE (2005), *¿Es AOD?*, Ministerio de asuntos exteriores y de Cooperación, Madrid.
- DE LA FUENTE, Rosa y FERNÁNDEZ, Johanna,(2011), *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo: retos de su coordinación en terreno*, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS, vol.10 nro.1, Universidad de Santiago de Compostela.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert, (1990), *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires.
- FRIDE (2008), *De París a Accra: construyendo la gobernanza global de la ayuda*, FRIDE “Desarrollo en contexto”.(en línea), disponible en:[www.fride.org/download/DB\\_Paris\\_to\\_Accra\\_ESP\\_aug08.pdf](http://www.fride.org/download/DB_Paris_to_Accra_ESP_aug08.pdf) (última consulta: 28/10/2016)
- FRIEDRICH, Carl, (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice.*, *Pall Mall Press*, London, en VIEIRA POSADA, E., (2005), *Evolución de las teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales*, en *Papel Político*, N° 18, diciembre.
- GARCIA SEGURA, Caterina, (1996), *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 91, enero-marzo.
- HERNÁNDEZ, Antonio (2005), *La descentralización del poder en el Estado Argentino*, en HERNÁNDEZ, Antonio, “La descentralización del poder en el estado contemporáneo”, *Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Buenos Aires.
- KEATING, Michael, (2000), *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*, en ALDECOA, Francisco y - - KEATING, Michael, (Eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales SA, Madrid.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires.