

Los límites de la Gestión Internacional de las provincias argentinas a partir de la reforma constitucional de 1994 y los avances previos en la Constitución de la provincia de Jujuy

Autor: Juste, Stella. Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales y Regionales (CISOR)
Universidad Nacional de Jujuy – CONICET
stellajuste@gmail.com

Breve Curriculum Vitae

Licenciada en Relaciones Internacionales, egresada del Departamento Académico San Salvador de Jujuy de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Actualmente es doctoranda en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y es Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), su trabajo de tesis doctoral se titula: “La gestión internacionales de las unidades subestatales de doble periferia. Los casos de Jujuy (Argentina), Tarija (Bolivia) y Tarapacá (Chile)”. Asimismo se desempeña como docente de la cátedra Nuevos Actores de las Relaciones Internacionales en la carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UCSE-DASS.

Resumen

El presente trabajo investigativo se propone describir y analizar las atribuciones y limitaciones de las provincias argentinas para la planificación y ejecución de la gestión internacional, luego de la última reforma constitucional ocurrida en el año 1994. A tales efectos se analizará las disposiciones reconocidas en el Artículo 124 de la



Constitución Nacionales, interpretando el sentido de su significado y alcance. El marco jurídico aportado luego de la reforma constitucional de 1994, reconoce a las provincias la capacidad de conducir una gestión internacional propia, en base a su carácter de preexistentes al Estado Nacional y dadas las facultades que han reservado para sí mismas en el momento de la conformación del Estado argentino. No obstante, y dada la organización del Estado bajo la forma federal, se desprenden condicionamientos destinados a moldear y coordinar la gestión internacional de las provincias argentinas con la política exterior, materia reservada al gobierno federal.

Por último, se analizará el marco legal aportado por la Provincia de Jujuy respecto del reconocimiento y organización de su propia gestión internacional y su congruencia con los principios del Estado federal argentino.

Palabras clave

gestión internacional – provincias – marco jurídico - Estado

Abstract

The aim of the following research work is to depict and analyze the attributions and constrains of argentine provinces to arrange and execute their international management, after the last constitutional reform in 1994.

To these ends, the provisions recognized under Article N°124 of the National Constitution will be analyzed, interpreting the sense of its meaning and extent. The legal framework provided by the constitutional reform of 1994 acknowledges the capability of provinces to lead their own international administration based on their pre-existent condition to the National State, and given the powers earmarked by them at the time of the Argentine State's formation. Nonetheless, and given the State's federal organization, constrains intended to shape and coordinate the international managing of argentine provinces are detached from foreign policy, since they are reserved for the federal government.

Lastly, the legal framework given by Jujuy Province regarding the acknowledgement and



organization of its own international management, in addition to its consistency with the Argentine State will be studied.

Key Words

international management – provinces – legal framework - State

Introducción

Los cambios acaecidos en el sistema internacional a partir de la década de los '80 y el surgimiento y posterior posicionamiento de las unidades subestatales como actores del mismo, trajo a escena el replanteamiento del rol del Estado en las relaciones internacionales. Durante el desarrollo del presente trabajo investigativo se analizará cómo se configura la gestión internacional de las unidades subestatales de acuerdo al marco jurídico estatal en Argentina conforme al reconocimiento constitucional luego de la reforma del año 1994.

La organización del Estado argentino bajo la forma de federación aporta nociones generales sobre la distribución de competencias entre ambos niveles de gobierno, las provincias y el Estado Nacional. No obstante, coincidimos con Zubelzú en considerar que pueden existir mayor o menor concentración o centralización de funciones más allá de estar en presencia de una Estado organizado bajo la forma de federación, confederación e incluso bajo un modelo unitario (2004:6).

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

En particular, la reforma de la ley suprema Argentina acaecida en 1994, produjo un especial reconocimiento a la actividad internacional de las provincias, dotándolas de atribuciones a tales fines pero a su vez, definiendo condicionamientos en relación al Estado Nacional. En tal sentido las preguntas que guían la investigación son: ¿En qué marco se configura la gestión internacional de las provincias argentinas? ¿Reconoce el Estado la gestión internacional de las unidades que lo conforman? ¿De qué manera lo hace? ¿Qué tipo de relación se plantea entre el Estado argentino y las unidades subestatales que lo integran?

El incremento de las acciones de gestión internacional de las unidades subestatales durante las últimas décadas no solo trajo consigo el replanteo de la multiplicidad de actores internacionales sino también la existencia de una voz única frente al sistema internacional,



que tradicionalmente fue la del Estado (Zeraoui; 2009:17). Aparece en cambio, una coexistencia de múltiples voces y de múltiples representaciones sobre un mismo territorio que da lugar a nuevas formas de vinculación y cooperación entre distintos niveles de gobierno.

Para adentrarnos en la relación entre el Estado, los actores subestatales y el marco de acción de éstos últimos en la escena internacional, resulta necesario realizar una distinción entre el concepto de “política exterior” y “política internacional”, a fin de determinar los campos de acción de cada uno. La importancia de distinguir entre ambos conceptos radica en precisar los límites que nos permitan una mayor definición teórica sobre el campo de acción del Estado y las unidades subestatales.

Entonces, la política exterior hace referencia a una prerrogativa única de cada Estado cuyo objeto principal es la defensa del interés nacional; en este sentido, Rosenau se refiere a la política exterior como la actividad gubernamental del Estado hacia el exterior, ligada a factores clave como el tamaño, el estado de la economía, la responsabilidad política y la capacidad estatal de influir en asuntos regionales, tales como la maniobrabilidad territorial y el uso de los recursos físicos (naturales) y humanos (Rosenau; 1997:341-363). Esta forma de conceptualizar la política exterior se relaciona directamente con la imagen del Estado como actor unitario y predominante, que acciona en defensa de su propio interés en la escena internacional. Siguiendo la línea de pensamiento clásico, la política exterior funciona en un sentido “de adentro hacia afuera” mientras que la política internacional fluye en dirección contraria, es decir de afuera hacia adentro. De esta manera, la política exterior deviene en una respuesta a los estímulos provenientes de la escena internacional y su retroalimentación (Rosenau; 1997: 341-363). Por tal motivo, la política exterior trata de un plan de acción concreto, un diseño pre-elaborado por el Estado con estrategias y objetivos específicos; mientras que la política internacional se definirá como un modo de interacción que orienta a la actuación de los actores del sistema internacional y define los términos de convivencia en el mismo (Rosenau; 1997:145-170).

Mientras que la política exterior requiere una estrategia diseñada previamente por los agentes del Estado, en la política internacional se está en presencia de modalidades específicas de interacción de los actores del sistema internacional (Rosenau; 1997:145-170). De otra forma, la política internacional no es diseñada por un agente en particular, no constituye un plan de acción, sino que es el resultado de la forma cómo se diseñan y sobre todo como se implementan las diferentes acciones de carácter internacional en el sistema, las que a su vez están orientadas por los supuestos básicos del orden que rige el sistema internacional en un momento dado.

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



Materiales y Métodos

A los efectos de la presente investigación se adoptó el enfoque metodológico cualitativo a fin de obtener un análisis interpretativo del marco regulatorio nacional y local que permita comprender las capacidades y limitaciones de la gestión internacional de las provincias argentinas y en particular, las normas que rigen el accionar internacional de la provincia de Jujuy teniendo en cuenta el marco constitucional que la unidad subestatal se ha dado a sí misma.

En tal sentido se emplearán como técnicas de recolección y análisis de datos específicamente la observación de documentos y análisis de contenido. Tales técnicas serán utilizadas en el análisis del texto constitucional del Estado argentino de 1994, y así mismo sobre la bibliografía existente que estudia específicamente el Artículo 124 del mismo documento; asimismo, se hará lo propio con la constitución provincial de Jujuy en la búsqueda de atribuciones y limitaciones respecto de la gestión internacional.

Resultados

En el año 1853 al aprobarse la Constitución Nacional, el artículo primero afirmaba que la Argentina “adopta para su gobierno la forma *representativa, republicana y federal*”¹. Es decir, que el Estado establecía organizarse en torno a la existencia de dos polos de poder: por un lado el gobierno central (federal) y, por otro, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal².

No obstante, no es posible ignorar que la historia del sistema federal argentino estuvo marcada por una clara tensión de centralización-descentralización que ha persistido durante muchos años con predominio de la primera por sobre la segunda, aunque sólo en la formalidad. Como lo afirma Bidart Campos “*el federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos, hasta concluir en un unitarismo solapado*” (Dalla Vía; 2004:16). Entonces, se interpreta que parte del significado de la reforma del año 1994 se relaciona con modificar esa centralización histórica y fortalecer las atribuciones de las provincias argentinas.

Como actores gubernamentales no centrales, las provincias argentinas, evolucionaron a la par del sistema internacional no permaneciendo ajenas a los cambios que en él se

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

² El mismo texto constitucional reza en sus artículos 121 y 122:

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

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



generaron, e incursionando con una progresiva intensidad en el ámbito internacional en búsqueda de oportunidades de desarrollo socio-económico. La reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional y reconoció a las provincias argentinas la posibilidad de gestionar sus propias relaciones internacionales, señalando de manera genérica los límites a los que debe ajustarse su actuación en el medio internacional (Zubelzú en Iglesias; 2008:37-41).

Cabe destacar que algunas provincias desarrollaron desde tiempos inmemorables contactos con sus pares de Estados limítrofes a efectos de cooperar en la administración y solución de problemas fronterizos de diversa naturaleza, por lo que puede señalarse que la vinculación transfronteriza entre gobiernos locales fue una de las primeras formas que adoptó la acción internacional de los actores de gobierno no centrales en nuestro país.

Antes de la reforma de 1994, el marco constitucional otorgaba en forma exclusiva el manejo de las relaciones internacionales al Estado Federal dejando a las provincias afuera de la participación en el ámbito exterior. Posteriormente, la reforma constitucional se actualizó a los cambios del sistema internacional introduciendo un importante avance en la cuestión al otorgar a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, reconociendo de ésta manera su actuación en la esfera internacional. El texto constitucional de 1994 registra la capacidad de las provincias argentinas para actuar internacionalmente en el Artículo 124 estableciendo que:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”

Del texto se desprenden diversos temas que han dado lugar a múltiples interpretaciones y cuestionamientos.

Sin lugar a dudas, una de las cuestiones más relevantes del Artículo 124 acerca de la gestión internacional de las provincias es el reconocimiento de la potestad de celebrar convenios internacionales. Si bien la redacción del artículo ha generado debates en torno al significado de la expresión “convenios internacionales”, los alcances y límites de la actuación provincial y las implicancias que conlleva el conocimiento del Congreso Nacional, autores como Gelli (2008: 28-30), señalaron que, en sentido estricto, los convenios internacionales habilitados a las provincias no tienen naturaleza de tratados internacionales; y que solo pueden versar sobre aquellas competencias privativas de las provincias y las concurrentes con el Estado.

El mismo análisis con igual resultado se hace desde el abordaje del derecho público internacional. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados aclara que a los fines de tal Convención “... a) Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado



*por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional...” (Art. 1). Aquí se entiende que se hace referencia a la expresión **Estado** en clara alusión al Estado-Nación, sujeto del derecho internacional por excelencia. Por otra parte, el Art. 3 de la misma Convención señala que su regulación no se aplica “...ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional...”.*

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

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

De lo anterior y de acuerdo con Gelli (2003; 860:875), se pueden inferir tres características relevantes para nuestro estudio:

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

Esta limitación se basa en que, como ya se ha señalado anteriormente, la conducción de la política exterior es competencia exclusiva del Estado, siendo una facultad delegada por las provincias argentinas a favor de la Nación en la Constitución Nacional. Además, el hecho de ser una facultad delegada al Estado, favorece a la congruencia y compatibilidad de las provincias argentinas y el Estado central respecto de la conducción de la política exterior.

Si bien queda explícito que el diseño y conducción de la política exterior argentina es materia exclusiva del Estado, también existen facultades que las provincias argentinas se han reservado para sí mismas y otras facultades concurrentes con el Estado federal. En este contexto, ¿en dónde se encuentra el límite de actuación entre las provincias argentinas y el Estado federal? En la práctica podemos suponer que el límite de la actividad internacional que las provincias puedan desarrollar se encuentra allí donde la promoción de sus intereses no compromete el interés del Estado nacional en el ámbito internacional. De esta manera, la promoción del turismo, la contratación de bienes y servicios, la comercialización de la producción local en el exterior, entre otras acciones, se encuentran dentro de esas facultades de las provincias; mientras que el Estado federal se reserva el monopolio de acciones en materia de seguridad, tratados internacionales, migratorios, aduaneros, entre otros.

Al respecto de este punto, Bidart Campos (1998: 121-123) sostiene que como consecuencia del reparto de facultades y competencias adoptadas en la Constitución Nacional junto a reforma de 1994, la potestad de las provincias de celebrar convenios internacionales que establece el Artículo 124 se extiende a las materias que son de competencia provincial y no han sido delegadas al estado federal, como así también a aquellas materias que son



concurrentes entre el estado federal y las provincias.

Así y en virtud del reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias, éstas últimas se encuentran facultadas para el ejercicio de todas aquellas cuestiones que no hacen a los poderes que han delegado (establecidos en el Artículo 121 de la Constitución Nacional)³ y de aquellos concurrentes con el gobierno federal (Artículo. 125 de la Constitución Nacional). En resumen, la actuación internacional de las provincias debería limitarse al ejercicio de sus facultades privativas y de las concurrentes con el gobierno nacional.

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

Cuando el Artículo 124 hace referencia a que los convenios internacionales celebrados por las provincias no deberán afectar el crédito público de la Nación se refiere a no comprometer la responsabilidad internacional del Estado federal o los compromisos contraídos por el mismo (Gelli (2003; 860:875). Tal limitación resulta muy particular si se piensa que uno de los motivos de las provincias para celebrar convenios internacionales quizás el más recurrente, es la búsqueda de financiamiento internacional en vistas al desarrollo local.

Al respecto de este condicionamiento, Gelli (2003; 860:875) señala que tal prohibición tendría una excepción teórica, puesto que si se establece que una provincia contrae empréstitos internacionales con garantía de recursos que son coparticipables, le estaría permitido al tratarse de la disposición de algo propio de las provincias.

- *El conocimiento del Congreso Nacional*

Queda muy poco claro el sentido de ésta limitación dispuesta por el mismo Artículo 124, puesto que es muy poco preciso el alcance que implica el “conocimiento” de los convenios internacionales celebrados por las provincias por parte del Estado federal. Existen al respecto, dos doctrinas contrapuestas: los promotores de la doctrina del consentimiento y los promotores de la doctrina del conocimiento.

Autores como Bidart Campos identifican conocimiento con consentimiento, sosteniendo que: *“el Congreso debe tener conocimiento de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar. Es también el criterio establecido para el proyecto de Alberdi, que en la nota al Art. 104 aclaraba: “La aprobación del Congreso es un requisito que serviría para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses diferidos a la Confederación y se destruyera el equilibrio de los pueblos del estado”* (Bidart Campos; 1998: 121-122). Es decir, que el Congreso debería aprobar primeramente un convenio antes de ser suscripto por las provincias.

En contraposición, los defensores de la **doctrina del conocimiento** como Roberto Dromi y Eduardo Menem argumentan que *“... conocimiento no quiere decir aprobación ni ad*

³ Art. 121 CN: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

⁴ Art. 125 CN: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.”



referéndum, sino que el Congreso debe ser notificado de los convenios internacionales acordados por las provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes” (Dromi y Menem; 1994:401).

A los fines de esta investigación se adoptará la segunda doctrina del conocimiento, puesto que considerar que el Congreso deba aprobar todo convenio previamente a que las provincias lo suscriban, no guarda lógica con la dinámica de la gestión internacional de las provincias argentinas.

No obstante, al exigirse el conocimiento del Congreso queda implícito una cláusula de “control” con la cual se observa que los instrumentos internacionales que puedan firmar las provincias deben ir en consonancia a lo establecido en el Artículo 124. Como ejemplo de esta situación, podemos citar los convenios suscriptos por la Provincia de Jujuy con el Departamento de la Vienne (Francia) en 2013 y 2015, con la región de Antofagasta (2011), con el Departamento de Tarija (Bolivia) en 2014, que han sido, que luego de su signatura han sido informados al Estado federal a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto⁵.

Discusión

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

Por lo anterior, varios autores desde los análisis jurídicos e internacionalistas coinciden en sostener que resulta necesaria una reglamentación del Artículo 124, de manera de precisar su alcance y establecer procedimientos que delimiten con mayor eficiencia las atribuciones de las provincias y las del Estado Nacional. Planteada esta necesidad, la discusión se centra en saber a qué actor le corresponde dicha reglamentación, si al Estado Nacional o a cada una de las provincias argentinas.

Respecto a lo anterior, la Constitución Nacional en el Artículo 121 establece las competencias que las provincias se reservan para sí mismas, delegando las relaciones internacionales al Estado federal. En este sentido, la política exterior del Estado argentino se encuentra unificada en el Gobierno Federal, pudiendo las provincias ejercer la gestión internacional condicionada por los límites del mismo (Zubelzú; 2004:9). Por otro lado, si se admitiera la posibilidad de que cada provincia argentina, en virtud de su condición de preexistente al Estado argentino, pudiera dictar su propia política internacional se

⁵ Información brindada por la Secretaría General de la Gobernación y la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Jujuy, octubre de 2015.



desembocaría en una situación anárquica que rompería la unidad estatal.

Un último punto de análisis recae en materia de la responsabilidad internacional del Estado federal y las provincias argentinas frente a acciones de carácter internacional. En tal sentido cabe preguntarse, ¿cuáles son las responsabilidades derivadas de la actuación internacional que adquieren las provincias argentinas? La falta de precisión del reconocimiento constitucional sobre la gestión internacional de las unidades subestatales ha generado dificultades a la hora de determinar las fronteras del accionar provincial, lo que resulta fundamental por la responsabilidad internacional que genere la inserción internacional de las unidades subestatales argentinas. Esta circunstancia de imprecisión abrió un debate interno en Argentina acerca de la necesidad o no de reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional, los partidarios de dicha reglamentación sostienen que si bien se encuentran definidos los poderes reservados sólo a las provincias y no delegados al estado federal (Art. 121 de la Constitución Nacional), las provincias son partes constitutivas de un estado federal y deberán enmarcarse a la política exterior del mismo por más que el texto constitucional las habilite para realizar cualquier actuación internacional.

Cabe precisar que mucho antes de la reforma constitucional de 1994, tuvo lugar en la década del 80 una serie de reformas de las constituciones provinciales en las que los gobiernos locales incorporaron la previsión de atribuir a los gobernadores provinciales la facultad de celebrar, acordar y firmar acuerdos internacionales con la aprobación del poder legislativo local y el conocimiento del Congreso Nacional (en Carbajales y Gasol en Iglesias; 2008: 48-49). De esta manera, diversas provincias abordaron el tema en la reforma de sus textos constitucionales, distinguiéndose entre ellas las constituciones provinciales de San Juan, San Luis, Jujuy, Catamarca, La Pampa, Córdoba, La Rioja, Río Negro, Tierra del Fuego y Buenos Aires. Todas ellas, con algunas diferencias, acordaron que su poder ejecutivo tuviese la facultad de celebrar convenios y acuerdos internacionales con otros actores extranjeros, privados o públicos y organizaciones internacionales en pos del desarrollo local y la promoción de sus intereses. Sin embargo, estos adelantos y reajustes jurídicos a la vera de los cambios internacionales, no dejan explícito la responsabilidad de la actuación de estos actores en la esfera internacional, en especial teniendo en cuenta la inserción de las provincias argentinas en el sistema internacional.

En este punto resulta práctica la visión que nos brinda el derecho internacional público, en virtud del cual resulta esencial la distinción entre el **sujeto de derecho internacional**, titular de derechos y obligaciones, y el **actor internacional**, capaz de intervenir en el escenario exterior sin poseer las mismas obligaciones ni derechos (Diez de Velasco; 2013: 257-264). Esta visión perteneciente al derecho internacional público clásico ha prevalecido hasta nuestros días, persistiendo a la evolución del mismo sistema internacional y que otorga subjetividad internacional al estado nacional principalmente, y con el paso del tiempo hizo extensivo este reconocimiento a actores como las organizaciones internacionales, los movimientos de liberación internacional o el mismo individuo, al que se le reconoce una subjetividad internacional limitada.

En cuanto a las unidades subestatales, como sería el caso de las provincias argentinas o cualquier otro nivel de gobierno distinto del Estado-Nación, carecen de subjetividad



internacional puesto que no dependen del derecho internacional al ser partes constitutivas de un Estado-Nación y encuadrarse jurídicamente en el derecho interno de éste último (Zubelzú en Iglesias; 2008:37-39). De acuerdo a éste análisis, el responsable internacionalmente por la gestión internacional de las unidades subestatales continúa siendo el Estado federal, puesto que la relación jurídica de responsabilidad internacional continúa siendo una relación interestatal de carácter bilateral.

De lo anterior se desprende el hecho de que aun contando con un instrumento reglamentario en el orden interno capaz de regular los alcances y límites de la gestión provincial en el ámbito internacional, el problema de la responsabilidad internacional que corresponde por tal actuación subestatal caerá siempre sobre el Estado federal argentino. En este punto, surge una nueva interrogante que nos obliga a cuestionar si no habrá llegado el momento quizás de empezar a promover el reconocimiento de la subjetividad internacional de las unidades subestatales.

Resulta evidente que el Artículo 124 de la Constitución Nacional permitió el reconocimiento de la facultad para celebrar convenios internacionales, pero al mismo tiempo fijó las limitaciones para resguardar las facultades que las provincias delegaron al Estado. Por último, resaltar que tal reconocimiento trajo ciertas imprecisiones que pueden restringir o ampliar la gestión internacionales de las provincias argentinas según como se lo analice.

La Constitución Provincial de Jujuy

La última reforma constitucional de Provincia de Jujuy ocurrió en el año 1986, es decir, ocho años antes de la última reforma constitucional nacional que data del año 1994. El texto define el sistema político provincial en su artículo primero, describiendo a la provincia de Jujuy como “parte integrante e inseparable de la Nación Argentina”, y a su vez declara que la provincia posee “el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno Federal” (Constitución de la Provincia de Jujuy; 1986: Artículo 1).

Además de dejar en claro el fuerte vínculo con el Estado y reconocer la potestad de las facultades que no le han sido delegadas a este último, el rasgo más importante del texto respecto a la capacidad de gestión internacional de la Jujuy se halla en el Artículo 3, dedicado a la autonomía provincial. El mismo establece que:

“Los representantes de la Provincia, en el ejercicio de su mandato, deberán asumir la defensa de los poderes y derechos no delegados al Gobierno Federal.

La Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la



Legislatura.

La Provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación.”

El artículo otorga razón a la capacidad de la provincia para ejercer gestiones en el ámbito internacional y establece las esferas de ésta acción en los ámbitos científicos, culturales, económicos y turísticos. Pero también, deja en claro que tal gestión deberá ir en consonancia con la política exterior del Estado, según lo establece la Constitución Nacional en el Artículo 124.

Asimismo entre las atribuciones y deberes del Gobernador de la Provincia, el texto provincial dota de capacidad al titular del poder ejecutivo provincial para celebrar tratados y convenios con entidades públicas y privadas del extranjero y organismos internacionales⁶ (Constitución de la Provincia de Jujuy; 1986:137). Este artículo distingue entre tratados y convenios y establece como pautas limitantes la aprobación del poder legislativo provincial (aunque no especifica si la misma es previa o posterior a la signatura) y la puesta en conocimiento del Congreso de la Nación.

Del texto constitucional de la provincia resaltamos el avance que significó para 1986 ser conscientes de las actividades del gobierno de Jujuy que se traducen en gestión internacional y cuya existencia fuera reconocida en el Artículo 137. Más profundamente, el inciso 7 del mismo artículo deja en claro cuáles son los actores con los que Jujuy puede celebrar acuerdos⁷ e indica como condición interna la aprobación del poder legislativo provincial y el conocimiento del Congreso Nacional.

Conclusiones

El Estado argentino, bajo un sistema denominado de carácter federal, brinda un marco genérico reconociendo la capacidad de las provincias para firmar acuerdos con actores internacionales en materias cuya competencia no haya cedido al Estado central, estipulando condicionamientos y describiendo de manera general las áreas de acción. A pesar de ello, la Constitución Nacional presenta algunas ambigüedades respecto por ejemplo, del procedimiento de toma de conocimiento y conformidad del Estado federal, pudiendo surgir muchas interpretaciones.

Las delimitaciones para la gestión internacional que el Estado argentino impone para sus unidades subestatales guardan relación directa con la historia constitutiva del mismo y

⁶ Artículo 137 de la Constitución de la Provincia de Jujuy establece entre las atribuciones y deberes del Gobernador Inciso 7: celebrar tratados y convenios con la Nación, las Provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso:

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



forma organizacional del Estado actual en base a la articulación que han adoptado entre sus elementos constitutivos, es decir, entre el territorio, la población y el poder.

Al establecerse en Argentina un sistema federal de gobierno, el marco jurídico proviene del nivel estatal y del nivel subestatal, con lo cual hay una doble legislación. Este hecho tiene su origen en una cuestión histórica, y obedece a que las provincias son reconocidas en la Constitución Nacional como “preexistentes” al Estado argentino y así, han guardado para sí mismas todo el poder que no han delegado al Estado central.

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

Como antecedente, la Provincia de Jujuy reconoce la gestión internacional en su texto constitucional de 1986, antes incluso de la reforma del texto nacional del año 1994. Queda claro que el tratamiento de la gestión internacional por parte del gobierno provincial jujeño obedece a la actualización del marco legal, reflejo de una realidad de vinculación internacional histórica y dinámica fortalecida por la ubicación doblemente fronteriza de la unidad subestatal

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

A modo de desafío, resta pensar en un instrumento que coordine la gestión internacional de las provincias con el Estado federal, reglamentando mecanismos concretos para el accionar de ambos, según los principios y valores que emanan del Artículo 124 de la Constitución Nacional. La realidad actual nos muestra que la actividad internacional de las provincias argentinas es un hecho innegable y cuyo dinamismo aumenta progresivamente, tal como lo demuestran la participación en ferias internacionales, las visitas oficiales a otros Estados y la puesta en marcha de proyectos comunes con otros gobiernos locales extranjeros, reivindicando un espacio propio de acción internacional, sin por ello competir con la política exterior del Estado federal.



Bibliografía

- BARBÉ, Esther (2003), Relaciones Internacionales, 2da ed., Tecnos, Madrid.
- BIDART CAMPOS, G. A. (2006) Tratado elemental de derecho constitucional. Editorial Ediar, VIII, Buenos Aires.
- BIDART CAMPOS, Germán (1998). Manual de Derecho constitucional argentino. Editorial ALTEA, Buenos Aires.
- DALLA VIA, Alberto (2004). El Marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina. Editorial INTAL, Buenos Aires
- DEL ARENAL, Celestino (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política, en: Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Leioa.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel (2013). Instituciones de Derecho Internacional Público. Ed. Tecnos, 18 Edición, Madrid.
- DROMI, R y MENEM, E (1994). La Constitución reformada. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires
- GELLI, María Angélica (2003). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, 2aed.ampl. y actualizada, Editorial La Ley, Buenos Aires.
- GELLI, María Angélica (2011). El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción, en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino, Antonio M. Hernández (director), Córdoba.
- LEOURS, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. Holanda: Kluwer Academic Publisher, núm. 7, pp. 91-114
- MAIRA, Luis. (2010) La política internacional subnacional en América Latina. Primera Edición, Editorial El Zorzal, Buenos Aires.
- ROSENAU, James (1997). Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, Cambridge.
- ZERAOUI, Zidane (2009). Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones. Editorial Instituto Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México.
- ZERAOUI, Zidane (2011). Teoría y práctica de la Paradiplomacia. Editorial Montiel & Sorianos, México.
- ZUBELZÚ, Graciela (2004). Programa "Provincias y Relaciones Internacionales". Primer Informe. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires.
- ZUBELZÚ, Graciela (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias. Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1ª edición, PNUD. Buenos Aires