



HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

COMUNICACIONES

Relaciones Internacionales de Entre Ríos: una lectura epistemológica del marco legal

Ippolito, Daniel Germán

Resumen

En este artículo se examina la disparidad terminológica existente entre el marco legal que define competencias internacionales para agentes del estado provincial entrerriano y aquella utilizada frecuentemente en la literatura académica especializada. Se argumenta que el calado en la conciencia ciudadana acerca de las potencialidades de la paradiplomacia como herramienta para la promoción del desarrollo territorial, se asocia a razones de tipo lingüístico-comunicacional. El análisis se efectúa teniendo presente los condicionantes internos y externos a los cuales se asocian los principales dilemas y oportunidades para la inserción internacional de Entre Ríos.

Palabras clave: relaciones internacionales; paradiplomacia; Entre Ríos

Artículo derivado de una investigación realizada en el marco del Centro de Investigaciones Sociales y Políticas (CISPO), en la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos y como parte de sus estudios doctorales en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), presentado el 14/10/2014, admitido el 26/08/2015.

Autor: Universidad Nacional de Entre Ríos, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Contacto: daniel.ippolito@fulbrightmail.org



International Relations of Entre Ríos: an epistemological analysis of its legal framework

Abstract

This article aims to examine the differences between the terminologies utilized in the legal framework for international relations of Entre Ríos Province and those prevailing in the specialized academic literature. It argues that citizenry's consciousness concerning the usefulness of paradiplomacy as a public policy tool to promote development is associated to linguistic and communicational factors. The study takes into consideration the internal and external conditions affecting the opportunities and dilemmas for the international integration of Entre Ríos.

Keys Words: international relations; paradiplomacy; Entre Ríos

Relações Internacionais de Entre Rios: uma leitura epistemológica do marco legal

Resumo

Neste artigo é examinada a disparidade terminológica existente entre o marco legal que define competências internacionais para agentes do estado provincial entrerriano e aquela utilizada frequentemente na literatura acadêmica especializada. Argumenta-se que a conscientização cidadã sobre o potencial da paradiplomacia como ferramenta para promover o desenvolvimento territorial, está associada a razões de tipo linguístico-comunicacional. A análise é realizada tendo em conta as condições internas e externas às que se associam os principais dilemas e oportunidades para a inserção internacional de Entre Rios.

Palavras chave: relações internacionais; paradiplomacia; Entre Rios

I. Introducción

Desde la década de 1970 se observa una creciente actividad internacional de los gobiernos no centrales (GNC), lo cual ha llevado a gran parte de la comunidad de politólogos y especialistas en Relaciones Internacionales a estudiarla bajo el manto terminológico de *paradiplomacia*, *micro-diplomacia* o *diplomacia multinivel*. En Argentina, las relaciones internacionales de las provincias cobraron auge tras el retorno a la democracia en 1983 y se acentuaron a partir de la reforma de la Constitución Nacional (CN) en 1994, cuando se les reconoce facultades para celebrar convenios internacionales. En Entre Ríos un primer gran antecedente de actividad internacional se dio con su participación en el proceso de integración bilateral argentino-brasileño, a través de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste-Litoral (CRECENEA), la cual se incorporó al Protocolo Regional Fronterizo n.º 23, suscripto en el año 1988.

Este artículo se propone realizar una lectura epistemológica de la CN, de la Constitución de Entre Ríos y de la actual Ley Provincial de Ministerios, en aquellos artículos y fragmentos referidos a las competencias para la acción exterior del Estado provincial. Se trata de una aproximación interpretativa acerca de cómo se piensa, cómo se ve, cómo se percibe la participación de un GNC en el sistema internacional desde el plano normativo en el marco del federalismo argentino. En el análisis se incluyen reflexiones acerca de las potencialidades y limitaciones de Entre Ríos (como estudio de caso) para su proyección externa desde el punto de vista formal-legal y político-institucional.

Se plantea como situación problemática la existencia de una disparidad terminológica entre la legislación que define competencias internacionales para agentes del Estado provincial y aquella utilizada frecuentemente en la literatura académica especializada. Se argumenta que el calado en la conciencia ciudadana acerca de las potencialidades de la paradiplomacia como herramienta de política pública para la promoción del desarrollo territorial, se asocia a razones de tipo lingüístico-comunicacional. Interpretar dicha discrepancia demanda, por tanto, una rigurosa lectura de los significados textuales, así como de un diálogo intertextual entre academia, política y ciudadanía.

Se trata de un ensayo sustentado en un análisis documental en el cual se apela a conceptualizaciones y corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales. Se espera que el tratamiento contribuya a destacar la relevancia del problema y a reflexionar sobre el poder comunicacional del lenguaje utilizado en los principales textos *habilitantes* para la internacionalización

de la Provincia. El mismo se efectúa teniendo presente tanto la coyuntura histórica como los condicionantes internos y externos a los cuales se asocian los principales dilemas y oportunidades para la inserción internacional de Entre Ríos.

En la siguiente sección se anticipa una breve reflexión sobre el concepto de paradiplomacia, sobre su vigencia y aplicación al caso bajo estudio. La tercera sección se centra en el reconocimiento otorgado a las Provincias por la Convención Nacional Reformadora de la Constitución Nacional (CN) de 1994, respecto de sus facultades para vincularse internacionalmente mediante convenios. La cuarta sección enfoca el análisis en la convalidación de dichas facultades revisitando el artículo 75 de la Constitución Provincial (CP) de 2008. En la quinta sección, se examina la ley de Ministerios n.º 10.093, vigente desde el año 2011, que reglamenta las competencias internacionales de los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo Provincial. En la sexta sección se cotejan dichas competencias con las dificultades y oportunidades en el proceso de internacionalización de Entre Ríos. Finalmente, se presentan las conclusiones del caso.

II. El concepto de paradiplomacia y las relaciones internacionales de las provincias

En el sistema internacional contemporáneo se observan profundas transformaciones que inciden en la complejidad epistemológica y ontológica de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, situación que es alimentada por el álgido debate entre el llamado *mainstream* o corrientes principales y las corrientes *reflectivistas* (Sodupe, 2004). Estas últimas cuestionan a aquel por su abusivo sesgo racionalista, ante lo cual proponen miradas distintas para abordar la crisis multiparadigmática y la incertidumbre del mundo actual. Suele alegarse que estaríamos transitando hacia un sistema internacional post-Westfaliano donde el Estado pierde hegemonía frente al dinamismo de actores no-soberanos que perforan las fronteras nacionales nacidas con la modernidad (Duchacek, 1990). Las identidades locales reaparecen y su visibilidad internacional es interpretada hoy como el reflejo de un «neomedievalismo» (Bull, 1977) que emerge por la gestión internacional o paradiplomática de los GNC.

Paradiplomacia es un concepto acuñado por Duchacek (1986) que ha logrado difundirse ampliamente en la Academia. Por su alto nivel de abstracción –al englobar distintos actores, dimensiones y áreas de cuestiones– sigue siendo contestado, habiéndose sugerido otras terminologías tales como

gestión internacional, proyección internacional y acción exterior de actores subnacionales. Otras denominaciones han sido diplomacia constitutiva o co-diplomacia (Kincaid, 1990), diplomacia multinivel (Hocking, 1995), diplomacia descentralizada (Aguirre Zabala, 2001), diplomacia local o federativa (Schiavon, 2010) y diplomacia subestatal (Criekemans, 2010).

Más allá de estas variantes, la idea más comprehensiva de la acción paradiplomática es aquella que la define como la

«implicación de los GNC en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales» (Cornago Prieto, 1999).

Entendemos que desde la teoría de las relaciones internacionales, los estudios sobre paradiplomacia son los que más se acercan a la comprensión del fenómeno, por cuanto entienden que procesos tales como la globalización, la regionalización y la descentralización en muchos Estados actúan sobre las motivaciones que llevan a GNC a proyectarse internacionalmente. Sin embargo, paradiplomacia como concepto acarrea algunas complicaciones de inteligibilidad que se enuncian a continuación.

En primer lugar, asimilar el concepto de paradiplomacia requiere superar lo que Bachelard (1938) llama *obstáculo epistemológico*, entendido como aquellas dificultades psicológicas que no permiten una correcta apropiación del conocimiento objetivo, con el propósito de trascender el ámbito académico, permear la conciencia ciudadana y objetivarse en la legislación estatal. Se alerta sobre ello debido a que, como neologismo, paradiplomacia parece ser ajeno a la jerga de formuladores de políticas públicas en nuestro país y su ausencia en la legislación referida al accionar externo de las provincias argentinas comienza con la propia CN.

La noción de paradiplomacia contiene significaciones intersubjetivas que pueden rastrearse en la experiencia de los últimos 30 años del sistema internacional, en la cual se ha dado una gran proliferación y participación de los GNC. Sin embargo, ¿cuán conscientes son nuestros ciudadanos sobre las facultades y competencias de nuestros representantes políticos (en este caso Ministros del Poder Ejecutivo entrerriano) para realizar gestiones paradiplomáticas? ¿Cómo interpretar además la divergencia terminológica entre academia, política y ciudadanía para abordar el objeto en cuestión? Se sostiene aquí que como concepto, paradiplomacia adolece de un problema

fundamental: su superficial anclaje en la conciencia ciudadana obedece a una escasa experimentación en la vida cotidiana –o lo que Berger y Luckmann (1968) llaman «sentido común»– lo cual es motivado por una débil intermediación del lenguaje utilizado en los textos constitucionales y legales.

En segundo lugar, el término presenta problemas de tipo lingüístico al estar indicando una *diplomacia-en-paralelo*: el término principal del compuesto para-diplomacia es el sustantivo (sustancia) *diplomacia*, que se asocia conceptualmente al instrumento de política exterior de un Estado soberano. Se halla precedido por el prefijo (forma) *para*, derivado del griego παρά, *pará*, que significa «al margen de», «junto a», o «contra» → el sustantivo en cuestión: ello es diplomacia. Si bien paradiplomacia puede resultar una entidad distinta a diplomacia gracias al cambio de sentido provisto por el prefijo –que en este caso actuaría como significante– no logra autonomizarse conceptualmente de aquélla.

En relación a este problema de orden lingüístico se coincide con Aguirre Zabala (2001) en su incisiva crítica al sentido polisémico del término, aunque se plantean reservas respecto a su sugerencia de reemplazarlo por *accionar internacional post-diplomático*. Tal vez lo que se requiera, siguiendo a Sartori (1995), sea hallar e implementar «reglas de transformación» que permitan mejorar la calidad de los conceptos empírico-observables. En tal sentido, *paradiplomacia* ha ganado en extensión (o poder denotativo) y por tanto ha sido aplicada a diferentes clases de *objetos o fenómenos*, como ser la actividad internacional de actores privados o no-gubernamentales. Si bien esto le ha permitido subir a lo largo de la escala de abstracción, como concepto demuestra gran debilidad, pues al aplicarse a distintos objetos o fenómenos ha sufrido pérdidas de connotación (precisión o totalidad de características que debe poseer el objeto para entrar en la connotación de la palabra).

En tercer lugar, en Argentina se producen y reproducen textos académicos sobre las relaciones internacionales de las provincias haciendo uso indistinto de las categorías mencionadas. Tenemos por tanto a nuestro frente un obstáculo epistemológico: el *objeto* (paradiplomacia) se presenta en la vida internacional, existe, es, y el *sujeto* (desde la academia, el Estado y la ciudadanía) lo re-conoce en sentido cartesiano aunque sólo parcialmente: como concepto se revela por su sustancia, pero aún precisa definir más cabalmente su propia identidad y especificidad.

Frente a una terminología variopinta, resulta necesario comprender los tipos de acciones y modalidades a las que se encuentran habilitadas las provincias argentinas de acuerdo a la CN, en el llamado «núcleo blando» de las relaciones internacionales.

III. El artículo 124 de la Constitución Nacional

«Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.»

La Reforma Constitucional de 1994 que dio nacimiento a este artículo se realizó en un momento histórico particular: los primeros años de la post-Guerra Fría y, en nuestro país, la reincidencia del pensamiento neoliberal plasmado en un modelo de inserción internacional de alineación con las grandes potencias. A la vez que la Argentina cooperaba estrechamente con Estados Unidos e implementaba políticas de privatizaciones, desregulación y disciplina fiscal en un sistema de convertibilidad automática, se promocionaba el comercio y la integración regional en el Mercosur.

Avanzaba el proceso de descentralización del Estado nacional promovido por la propia Constitución, que en este fragmento se hizo conocer mediante la habilitación a las provincias para crear regiones con órganos propios, con el propósito de favorecer el desarrollo económico y social de sus territorios. Recordemos que en los años 90 se produce un giro en el paradigma del desarrollo internacional bajo la influencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ponía el acento en el «desarrollo humano», entendido como un proceso centrado en el desarrollo de las capacidades y libertades de las personas, siguiendo las teorizaciones de Amartya Sen (1999), entre otros.

No es casual que, en relación a tales fines, se reconozca a las provincias la posibilidad de suscribir convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior ni afecten el crédito público nacional, con conocimiento del Parlamento. Al respecto, Hernández (2010) sostiene que:

«el objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso. De todas maneras el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.» (p. 237)

El texto pretendía dar cuenta de una nueva realidad: por un lado, la vasta pluralidad de actores del sistema internacional en general, cuya naturaleza excedía la tradicional figura del Estado-nación; y por el otro, la oportunidad de internacionalizar los territorios del interior de la Argentina a partir de acciones proyectadas desde el ámbito provincial con relativa autonomía. En este último caso, se esperaba que entre otras opciones, las provincias pudieran acceder de manera directa a fuentes de financiamiento externo por la vía de créditos, especialmente con organismos multilaterales¹.

El paradigma o cosmovisión que parece influir la facultad reconocida por la Convención Reformadora en este artículo es el *globalismo, neoliberalismo o transnacionalismo*. Pero al mismo tiempo se conjuga una mirada neorrealista, ya que si bien se daría una relación complementaria entre provincias y Nación (Russell, 2010), el Estado Nacional siempre tendrá primacía. En Argentina no habría lugar para la *protodiplomacia*, es decir acciones internacionales de las provincias que conlleven intenciones separatistas. Como sugiere Colacrai (2013), se trata en definitiva de una dinámica que acompaña la política exterior del Estado Nacional, favoreciendo a su vez las propias necesidades de desarrollo como estrategia de Estado-comercialista (Rosencrance, 1987).

En la CN las posibilidades de vinculación internacional se conciben a través de un enfoque *racionalista*, que en lo gnoseológico contiene aspiraciones de regularidad, causalidad y constatación empírica mediante acciones contractuales. Como argumenta Salviolo (2005), debido a la posición de la moderna doctrina nacional y extranjera en el tema, la reforma constitucional recogió la práctica creciente de suscripción de tratados internacionales por parte de las provincias, pero continúa siendo el Gobierno Nacional quien detenta la competencia exclusiva en materia de conducción de las relaciones exteriores. Mientras el accionar internacional de un Estado Provincial está imbuido de fuerzas y fines materiales, las ideas (reservadas a la política exterior de la Nación) cumplen un papel mínimo y limitado.

Con el fin de comprender el margen de acción permitido a las provincias pueden distinguirse dos dimensiones de la política exterior. En primer lugar, existe un *núcleo duro* de competencias que son exclusivas para el Estado Nacional-Federal, o sea la conducción de la política exterior, la representación y la responsabilidad internacional del mismo como ente soberano. En segundo lugar, existe un *núcleo blando*, que es donde se enmarcan las relaciones internacionales de las provincias y otros entes subnacionales, tratándose de acuerdos y actividades que no implican ejercicio de soberanía (Dras de Clément, 2010).

IV. El artículo 75 de la Constitución Provincial

En su Artículo 75 la CP de Entre Ríos reformada en el año 2008 establece que:

«El Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa.

Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal.

Fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable.»

Federalismo, integración regional e internacionalismo es el sentido ordinal de los conceptos centrales del Artículo 75. La posibilidad de concertar emerge en clave kantiana, ideal y republicana, gracias a la Razón que ilumina las posibilidades de convivencia. Pero la pertenencia a un Estado Nacional fuerte, que se recuerda en la primera oración, limita a la Razón en el ordenamiento jurídico provincial: Razonad todo lo que queráis, pero ¡obedeced! Nos diría Kant, aquí en referencia al Estado central.

En relación a la facultad de integrarse regionalmente, y seguidamente crear órganos de consulta y decisión sujetos a la aprobación legislativa, se revela un espíritu republicano, pero sobre todo un deseo de superación *weberiano* en lo concerniente a lo burocrático-administrativo: la penúltima reforma de la Constitución de Entre Ríos ocurrió en 1933. En el segundo párrafo se pone de relieve el *contractualismo* (celebrar convenios) y el *neorrealismo* (satisfacción de intereses), apoyándose en una concepción racionalista de la realidad: el pactar con otros agentes de la sociedad internacional se ha convertido en una práctica habitual, que en el caso argentino se encuadra en el núcleo blando de la política exterior, fundamentalmente para la promoción del desarrollo. Vale recordar que estos convenios generan derechos y obligaciones para las partes pero no confieren personería jurídica internacional a la provincia de Entre Ríos.

Se presenta aquí un importante dilema cuando los convenios internacionales tienen por objeto la obtención de financiamiento externo por la vía del crédito directo, pues el Artículo 124 de la CN no permite que se vea afectado

el crédito público de la Nación. Para evitar este tipo de inconvenientes, se estableció a nivel nacional un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal² por el cual las provincias (y municipios) deben cumplir con un procedimiento interno que permita demostrar, entre otras cuestiones, solvencia financiera al Ministerio de Economía de la Nación para afrontar los re-pagos (devoluciones) al socio prestador del exterior. Si bien el Estado Nacional actúa como garante del crédito externo, este puede también afectar en garantía fondos de coparticipación federal que corresponden a las provincias prestatarias.

Siguiendo los razonamientos de Cornago Prieto (2010), cabe preguntarse si las innovaciones diplomáticas en Argentina han comportado la suficiente descentralización así como una clara definición de los márgenes de acción, tipos y mecanismos de acompañamiento del gobierno nacional a las provincias en este campo de acción. A pesar del apoyo que presta la Cancillería argentina en el marco de sus programas y acciones federales³, esta continúa eludiendo el término *paradiplomacia*, lo que puede interpretarse como una actitud cautelosa respecto de los márgenes de maniobra reconocidos a las provincias.

Finalmente, se deduce que no habiendo alcanzado la terminología académica los textos constitucionales, difícilmente ella pueda emerger en la conciencia y lenguaje ciudadanos sin algún tipo de mediación. Si el *espíritu científico*, en el sentido que lo entiende Bachelard (1984), no puede ser tal sin lenguaje, tampoco podría la ciudadanía apropiarse del concepto de *paradiplomacia* sin una adecuada mediación del lenguaje y la apertura a mecanismos participativos. En este sentido, se observa una preeminencia de realismo político pues la opinión pública se mantiene al margen del proceso de formulación de la política exterior, tanto nacional como subnacional.

V. La Ley provincial de Ministerios

Seguidamente se extraen aquellas secciones de Ley n.º 10.093⁴ –en vigor desde el año 2011– que definen competencias para cada Ministro de la Provincia de Entre Ríos en materia de relaciones internacionales. Desde la reforma de la CP en 2008 a la actualidad, se ha producido un salto de 3 a 10 en el número de Ministerios, hecho que podría interpretarse como una respuesta institucional a la necesidad de reorganizar la administración pública para atender la gran complejidad social.

Esta llamada Ley de Ministerios reglamenta parcial e indirectamente el artículo 75 de la CP, al establecer competencias internacionales para 6 de

los 10 Ministros del Poder Ejecutivo provincial. Cabe aclarar que de acuerdo al artículo 16 de la Ley en cuestión

«el Poder Ejecutivo determinará las funciones específicas de cada Secretaría de la Gobernación y podrá, en su caso, disponer la creación, supresión o modificación de las mismas. Asimismo podrá crear, modificar y/o suprimir Subsecretarías y Organismos de menor jerarquía».

V.1. Ministerio de Gobierno y Justicia

Competencias	«Entender en las relaciones con el Cuerpo Consular acreditado en la Provincia y con los diplomáticos en tránsito o de visita en ésta»; «Entender en lo atinente a la custodia personal del Gobernador, Diplomáticos, Funcionarios Extranjeros que con conocimiento oficial estén en el territorio provincial (...)» ⁵
---------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La interpretación sobre estas competencias puede hacerse en clave realista: se trata de asuntos de «alta política», por razones de seguridad nacional y protección de representantes diplomáticos y funcionarios en territorio provincial. A nuestro entender, esta competencia reconoce parcialmente los distintos actores de la compleja sociedad internacional, cuando se refiere a funcionarios extranjeros que transitan y visitan la provincia.

De esta manera, las acciones de los agentes gubernamentales de Entre Ríos complementan la política exterior que conduce el Estado Nacional, a la vez que aprovechan los márgenes de actuación paradiplomática. Así, desde lo textual se puede inferir una relación colaborativa con el Estado central cuando se trata de la seguridad y la protección del cuerpo diplomático acreditado en el país. En relación a otros temas de interés de la provincia, como autoriza la CP, consideramos que la letra de esta sección resulta limitada por cuanto un Ministerio de Gobierno debería ser el portavoz del Poder Ejecutivo en el diálogo político a desarrollar con actores internacionales (estatales y no estatales).

V.2. Ministerio de Cultura y Comunicación

Competencias	«Entender en la formulación, ejecución y control de la política de comunicación, que permita comunicar los actos del Gobierno Provincial a fin de proyectar la imagen de la Provincia en el ámbito interno y externo.» ⁶
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Se interpreta que el ámbito externo podría referirse tanto a lo internacional como al resto del territorio nacional. Como la competencia no ofrece mayores definiciones es obligada la pregunta acerca de qué imagen tiene la clase política dirigente sobre las realidades, potencialidades y dilemas de la provincia para su proyección externa. ¿Es dicha imagen resultado de una particular gestión de Gobierno o de la síntesis dialéctica del Estado ético que plantea, por ejemplo, Hegel? ¿Hacia quién debe dirigirse la imagen y en qué términos?

Esta competencia ofrece una importante ventaja al reconocer, al menos teóricamente, el trabajo de construcción y comunicación de imágenes, percepciones e interpretaciones; restaría establecer cuáles serían los mecanismos y modalidades internas para configurarlas. La identidad que proyecte la provincia será inherentemente relacional y se definirá intersubjetivamente en el marco de la imagen país. Consideramos que el denominado *marketing* o *branding* territorial ofrece una metodología interesante para trabajar sobre el perfil o identidad para un mejor posicionamiento e inserción internacional de la provincia.

V.3. Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas

Competencias	«Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y/o uso de crédito» ⁷
--------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Se manifiesta aquí la influencia de conceptualizaciones desarrolladas por Keohane y Nye (1977) sobre poder e interdependencia compleja en el sistema internacional. Se trata de la emergencia del transnacionalismo, neoliberalismo o institucionalismo neoliberal, inherente al *mainstream* de la disciplina de las Relaciones Internacionales, con una visión racionalista. Estas posiciones reconocen los nuevos elementos de la sociedad mundial, con múltiples canales de contacto con actores sub-nacionales que influyen sobre los procesos de negociación en los regímenes internacionales.

Este apartado hace alusión a la gestión administrativa que debe desarrollar el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas. En relación al financiamiento, consideramos que las acciones para obtener donaciones provenientes de la cooperación internacional al desarrollo (CID) podríanser una competencia compartida con los restantes ministerios. Finalmente, destacar que quedan sin considerar las gestiones y posibles acuerdos de

préstamo otorgado por la vía bilateral, es decir fondos provenientes de Estados y GNC del extranjero. A nuestro entender, ello resulta una importante limitación desde el punto de vista operativo lo cual demanda mayor claridad y precisión en la letra de la ley.

V.4. Ministerio de Salud

Competencias	«Entender en la coordinación de los servicios de salud nacionales, provinciales, municipales y privados, en la promoción y cooperación técnica entre los mismos y con los organismos internacionales de la especialidad.» ⁸
--------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Emerge en esta sección la noción de cooperación técnica, la cual puede ser entendida como el intercambio y/o transferencia de conocimientos técnicos (*knowhow*) para la mejora de la gestión y el incremento de capacidades tanto humanas como institucionales con el propósito defavorecer el desarrollo del sector salud. La cooperación técnica internacional aborda así una amplia gama de actividades y se enmarca en una mirada transnacional y transgubernamental de la sociedad internacional.

La ley promueve relaciones con organismos internacionales en materia de salud (en la práctica se trata de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud). La ley visibiliza y actualiza competencias propias del Ministerio en cuestión tomando como marco a la CP, que en su Artículo 19 reconoce a la salud como derecho humano fundamental.

V.5. Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios

Competencias	«Participar en la coordinación de acciones y gestiones con organismos nacionales, regionales e internacionales, tanto sean públicos, privados o mixtos, relacionados con la planificación, el desarrollo integral, la asistencia técnica científica y financiera, la cooperación horizontal y la innovación tecnológica aplicada a obras, servicios y ambiente, en la medida que en las mismas tengan incumbencias los Organismos del ámbito de su competencia» ⁹
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Aparecen las nociones de gestión y cooperación en asuntos relacionados a la planificación del desarrollo, la innovación científica y tecnológica. Se introduce la modalidad de cooperación horizontal, aunque no se ofrecen definiciones al respecto, pudiendo interpretarse como cooperación técnica

y/o cooperación Sur-Sur (css), incluyendo la denominada cooperación descentralizada.

Siendo Entre Ríos una provincia limítrofe con la República Oriental del Uruguay (ROU), resulta interesante que no se incluyan especificaciones en torno a la infraestructura de conectividad en zonas de frontera y a las hidrovías. Contando con tres pasos internacionales (Concordia-Salto, Colón-Paysandú y Gualeguaychú-Fray Bentos), en donde funcionan Comités Binacionales de Frontera, la ley tampoco introduce aspectos relevantes para la planificación del desarrollo cuando el Estado provincial cuenta con jurisdicción y competencia para ello.

V.6. Ministerio de Producción

Competencias	«Entender en la coordinación de las gestiones, proyectos, convenios y acuerdos nacionales e internacionales en materia de innovación, ciencias y tecnología, en especial los vinculados al MERCOSUR Celebrar acuerdos interinstitucionales con personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras para llevar a cabo acciones de utilidad común en el ámbito económico productivo. Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo vinculados a la promoción del comercio exterior y las relaciones económicas con entidades y organismos provinciales, nacionales e internacionales» ¹⁰
--------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La Ley reconoce la relevancia del Mercosur para el desarrollo productivo, científico y tecnológico de la provincia, siendo el Ministerio de Producción el único que explícitamente tiene competencias para refrendar lo actuado por el Poder Ejecutivo en el campo del comercio exterior y de las relaciones económicas internacionales. En relación al bloque sudamericano, no se hace alusión a la dimensión subnacional de los procesos de integración en los cuales participa la provincia, por ejemplo CRECENEA y Región Centro, tan relevantes para la conformación de los llamados corredores bioceánicos.

En relación a los restantes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social y Turismo) la ley no define de manera explícita competencias internacionales. Llama la atención que no se hayan reconocido tales funciones al Ministerio de Turismo con el fin de potenciar el turismo receptivo, la inversión extranjera directa y la financiación de proyectos. Tampoco hay referencias a instituciones tales como la Organización Mundial del Turismo, siendo que Entre Ríos cuenta con parques nacionales, provinciales y áreas naturales protegidas de uso múltiple, entre ellas el turismo. Lo mismo aplica para el

Ministerio de Educación en cuanto a las gestiones que podría realizar en pos de la internacionalización de la educación secundaria, terciaria y de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, esta última de carácter provincial.

La ley carece de referencias directas a colaboraciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación en las distintas áreas de interés provincial y en las cuales se cuenta con competencias concurrentes (núcleo blando). Se entiende que si bien las acciones y convenios internacionales celebrados por la provincia no deben ser incompatibles con la política exterior del Estado central, de ello no se deduce que en la práctica y en la ley exista un alineamiento con la diplomacia nacional.

Finalmente, cabe sugerir la necesidad de establecer procedimientos para dar registro y seguimiento a las acciones y convenios suscriptos por las autoridades del gobierno. Asimismo, se precisa dar pautas y criterios para la firma de cartas de intención y memorándums de entendimiento que lleven adelante los Ministros del Poder Ejecutivo. Sería deseable la creación de un registro provincial de convenios con el fin de volverlos operativos y posibilitar su monitoreo. Al reglamentar estos asuntos, se podrían dar pasos importantes en pos de planificar las relaciones internacionales de la provincia.

VI. Dilemas y oportunidades internacionales de Entre Ríos

Hasta mediados de la década de 1970, Entre Ríos fue considerada una provincia en situación de insularidad y relativo aislamiento. Rodeada íntegramente por ríos y arroyos, como su nombre lo indica, no contaba con la infraestructura física necesaria para vincularse con provincias vecinas ni con la ROU, a excepción del avance producido con la inauguración del Túnel Subfluvial Interprovincial que la unió con Santa Fe en 1969. En los '70 se construyeron 3 pasos fronterizos con la ROU y a mediados de los '80 Entre Ríos opta por integrarse a CRECENEA junto a Santa Fe, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa; a partir de allí se formalizan las relaciones con el Consejo para el Desarrollo con el Sur de Brasil (CODESUL)¹¹ mediante la incorporación de ambas «regiones de frontera» en el Protocolo Regional Fronterizo Argentino-Brasileño n.º 23. Esta acción, conjuntamente con la apertura de la Casa de Entre Ríos en Porto Alegre en el año 1994, reflejaba parte de las aspiraciones paradiplomáticas de la provincia.

Con la reforma de la CN en 1994 y la aceleración del proceso de descentralización política, económica y administrativa del Estado Nacional, aparecieron nuevas oportunidades para la proyección internacional de las provincias¹². Estos procesos generaron amplios debates en la academia

dando importantes frutos como el trabajo pionero de Colacrai y Zubezú (1994) denominado *Las provincias y las relaciones externas, ¿federalización de la política exterior o del protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*

En el caso entrerriano, se aprovecharon las instancias Mercosur y Crecenea-Codesul para catapultar a los sectores productivos a los mercados internacionales, a la vez que se confeccionaba una cargada agenda de desafíos relacionados a la infraestructura física, incluyendo las hidrovías Paraguay-Paraná y Uruguay. La integración con la ROU a partir de las localidades transfronterizas y la participación del gobierno provincial en los Comités de Frontera, Hidrovías y demás instancias binacionales, alentaban la cooperación paradiplomática hasta que se inició la «crisis de las Pasteras» en el año 2005.

De particular relevancia fue la incorporación de Entre Ríos a la citada Región Centro de la República Argentina, conformada por Santa Fe y Córdoba, en el año 1999, lo cual le permitió vislumbrar nuevas oportunidades para la promoción del comercio y las inversiones mediante la organización de misiones a la República Popular China, Sudáfrica y Rusia. Con tal ímpetu, en el año 2004 el gobernador entrerriano propuso a sus pares de la Región Centro abrir una representación en el sur de Brasil, iniciativa que finalmente no prosperó.

El Estado provincial continuaría adoleciendo de una mirada restringida al comercio sin profundizar ámbitos de acción. Así, la gestión de financiamiento externo, la obtención de ANR y créditos directos resultaron instancias poco exploradas hasta fechas muy recientes. Un cambio notable se produjo con la celebración del convenio de crédito directo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el denominado Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción¹³ en el año 2008. Actualmente Entre Ríos viene realizando negociaciones con la República Popular China para financiar proyectos de infraestructura productiva¹⁴. Esta sería la primera experiencia bajo la modalidad bilateral de financiamiento externo, aunque en ella se planteen dilemas sobre la solvencia económico-financiera de la provincia, sobre su capacidad de gestión y poder negociador frente a China.

En cuanto a la administración pública entrerriana, la reforma de 2008 le permitió incrementar el número de Ministerios con competencias internacionales, aunque la «estrategia» de internacionalización de la Provincia como política pública continuó padeciendo serios déficits. Tanto la legislación como la organización burocrática se han modificado reiteradamente a través de los distintos gobiernos, ocasionando vaivenes y solapamientos sin instancias de

coordinación y planificación. Aplicando la clasificación de Zapata Gareché (2007), la provincia cuenta hoy solo con un «nivel medio» de formalización de sus relaciones internacionales.

Una posibilidad para aprovechar los márgenes paradiplomáticos de la Provincia la ofrecen CRECENEA y Región Centro. Sin embargo, la débil labor legislativa y de coordinación interinstitucional condicionó su eficacia y sostenibilidad. Otra posibilidad la ofrece el trabajo *con* y *desde* el Estado Nacional, concretamente la Cancillería, que desde el año 2003 viene implementando acciones orientadas a federalizar la política exterior, tener mayor presencia en el interior del país y fortalecer la cooperación descentralizada. Un rápido análisis de la participación de Entre Ríos en programas de la Unión Europea, en acciones y proyectos del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) y en la cooperación descentralizada con tres de los principales socios de la Argentina (Francia, Italia y España), revelan una muy tímida participación.

VII. Conclusión

El concepto de paradiplomacia se asemeja a un constructo, pues si bien es una entidad a la cual se le reconoce existencia, resulta de difícil definición por su alto nivel denotativo y por estar ligado a la esencia del Estado-Nación. En este trabajo, el concepto sirvió para confrontarlo con los tipos y modalidades de relaciones internacionales que pueden desarrollar las provincias argentinas en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Se argumentó que su uso se halla circunscripto a la Academia, mientras en la letra de los textos habilitantes (CN, CP y Ley de Ministerios) no hay apelativos al término paradiplomacia.

Se sostuvo que esta situación deriva, por problemas de intermediación del lenguaje, en una falta de anclaje en la conciencia ciudadana sobre sus potencialidades para la promoción del desarrollo territorial. Las ideas y prácticas que engloban las relaciones internacionales emergen con terminologías distintas y en la mayoría de los casos se centran en miradas materialistas desde lo ontológico. Ello se comprende en la facultad exclusiva que mantiene el Estado en el manejo de las relaciones exteriores, la cual se fundamenta en principios, valores e ideas (o ideologías), además de intereses nacionales.

Se adujo que la soberanía del Estado central forma parte del *obstáculo epistemológico*, puesto que en la conciencia ciudadana es aquel quien lleva adelante la política exterior. Se requiere por tanto profundizar sobre los márgenes y oportunidades de acción internacional a las provincias a partir

de una mayor regulación, reglamentación y difusión por parte del Estado provincial.

La Región Centro y CRECENEA demostraron que en sus momentos de mayor apogeo, Entre Ríos potenció su accionar internacional. Por tanto, se plantea el desafío de revitalizar las instancias de integración, especialmente por la vía legislativa, institucionalizándolas como políticas de Estado. En segundo lugar, es preciso continuar desarrollando la infraestructura de conexión física en el marco de los corredores biocénicos, dinamizando los sectores productivos del territorio e insertándolos en las corrientes comerciales a escala sudamericana y global. En tercer lugar, la provincia tiene un importante reto en materia de gestión de CID, especialmente en la modalidad descentralizada incorporándose o participando en programas de organismos internacionales y trabajando con los principales socios de la Argentina. Asimismo, sería relevante involucrarse con el FOAR para participar como entidad ejecutora de proyectos, catalizando oportunidades para inversiones y comercio ligadas a los beneficios que promueve la CSS.

Finalmente, sería recomendable avanzar hacia una mayor formalización de las relaciones internacionales a través de una agencia estatal que cuente con facultades para planificar el modelo de gestión internacional de la Provincia y coordinar las acciones interministeriales. Una mayor institucionalización de las relaciones paradiplomáticas permitiría obtener un dividendo adicional: servir de interlocutor del Estado Nacional en las iniciativas de apoyo a la internacionalización de los gobiernos municipales de Entre Ríos.

Notas

1. Sobre este tema véase Lucioni, L. (2003), *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*. Buenos Aires: CEPAL-ONU Oficina Buenos Aires.
2. Se trata de la Ley Nacional 25.917 sancionada en agosto de 2004.
3. Véase <https://www.mrecic.gov.ar/es/programa-federal-de-cooperaci%C3%B3n>
4. El texto de la ley puede visitarse en: http://www.entrerios.gov.ar/dgp/normas/leyes_prov/10093%20-%20Ley%20de%20Ministerios.pdf
5. Artículo 13, sección 1ª, inciso 4.
6. Artículo 13, sección 3ª, inciso 6.
7. Artículo 13, sección 4ª, inciso 10.

8. Artículo 13, sección 6ª, inciso 4.
9. Artículo 13, sección 7ª, inciso 19.
10. Artículo 13, sección 8ª, inciso 6.
11. Integrado por los Estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande Do Sul y Mato Grosso Do Sul (este último se incorpora en el año 1992).
12. Una obra sistemática sobre la gestión internacional de las provincias argentinas apareció en el 2008 bajo el título *Las provincias argentinas en el escenario internacional Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, elaborado conjuntamente por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento se encuentra disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>
13. Para mayores detalles véase: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=ar-11036>
14. La Legislatura de la Provincia aprobó el 21 de enero de 2015 la ley 10.352 que autoriza al Poder Ejecutivo a gestionar créditos con la R.P. de China, así como para celebrar un contrato de obra pública para la construcción de dos acueductos.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE ZABALA, I. (2001). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico. En: ALDECOA LUZARRAGA, F.; KEATING, M. (Eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- BACHELARD, G. (1984). *La formación del espíritu científico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BULL, H. (1977). *The anarchical society: a study of world order in world politics*. Londres: Macmillan.
- COLACRAI, M. (2013), El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco..., en: *Revista de Integración y Cooperación Internacional* N°14, Enero-Marzo, CERIR-UNR, Rosario.
- COLACRAI, M. y G. ZUBELZÚ. (1994), Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo N°6, UNR-CERIR, Rosario
- CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994), *Constitución de la Nación Argentina*, Paraná-Santa Fé.
- CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS (2008), *Constitución de la Provincia de Entre Ríos*, Paraná.
- CORNAGO PRIETO, N. (1999). Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: dimensions of conflict and cooperation (pp. 40-57) En:

- ALDECOA F.; M. KEATING (eds.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Portlando: Frank Cass Publishers
- CORNAGO PRIETO, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. (pp. 107-134). En: MAIRA, L. (Ed.) *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- CRIEKEMANS, D. (2010), Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Recuperado de: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100300_cdsp_discussion_paper_in_diplomacy_criekemans.pdf
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2010), Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración. (pp. 243-254) En: LÓPEZ, M. A.; ODDONE N. (coords.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada: UIM
- DUCHACEK, I. (1990), Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations (pp. 1-23), En: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.
- DUCHACEK I. (1986), *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, London: Westview Press.
- HOCKING, B. (1995), Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Govern-
ments and Multilayered Policy Environments, en: *WeltTrends* 11:36-51
- KANT, I. (2004). *Crítica de la razón pura*. Buenos Aires: Libertador.
- KEOHANE, R. y J. NYE (1998). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- HERNÁNDEZ, A. M. (2010). *Los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino*. Córdoba: Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Tomo 49:165-198
- KINCAID, J. (1990), Constituent Diplomacy in Federal Policies and the Nation- State: Conflict and Co-operation, (pp. 54-75) En: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds) *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units* Oxford: Clarendon Press
- LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS, Ley de Ministerios 10.093, Paraná
- LUCKMANN, P. B. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ODDONE, N., (2013) Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s), (pp. 119-136) En: Zeraoui Z. (coord.) *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Puebla: Montiel & Soriano Editores.
- ROSENCRANCE, R. (1987). *La expansión del Estado comercial*. Madrid: Alianza.
- RUSSELL, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria, (pp. 83-106). En MAIRA, L. *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (Ed.) Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- SALVILOLO, M. (2005). *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL.
- SARTORI, G. (1995). *La Política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- SCHIAVON, J. (2010), Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México. En: MAIRA L. (Ed.) *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- SODUPE, K. (AÑO) *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Zarauts: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- WENDT, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, en: *International Organization*, 6: 391-425.
- ZERAQUI, Z. (2013), La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones, (pp. 9-43). En: ZERAQUI Z. (coord.) *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Puebla: Montiel & Soriano Editores.